

# Wymiary polityki regionalnej w aspekcie politycznym, społecznym i gospodarczym

Pod redakcją  
Ryszarda Herbuta, Adama Kubowa,  
Lilli Barbary Paszkiewicz i Jana Wojtasia



seria wydawnicza   
Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy

Seria wydawnicza  
Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy

## **Wymiary polityki regionalnej w aspekcie politycznym, społecznym i gospodarczym**

Pod redakcją  
Ryszarda Herbuta, Adama Kubowa, Lilli Barbary Paszkiewicz i Jana Wojtasia



Legnica 2007

Recenzenci:

prof. Andrzej Jabłoński  
prof. Wanda Kopertyńska

Indeks nazwisk:

Lilla Barbara Paszkiewicz

Redakcja techniczna:

Waldemar Gajaszek

Skład i łamanie:

Waldemar Gajaszek, Halina Kawa

Korekta:

Krystyna Gajaszek, Waldemar Gajaszek

Projekt okładki:

Wanda Całus

Wydawca:

Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju  
Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy  
„Wspólnota Akademicka”  
ul. Sejmowa 5 A, 59-220 Legnica  
tel. (076) 723 21 20, tel./fax (076) 723 29 04

Wydanie pierwsze

© Copyright by Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju  
Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy  
„Wspólnota Akademicka”

Wszystkie prawa zastrzeżone. Żadna część tej publikacji nie może być powielana ani rozpowszechniana za pomocą urządzeń elektronicznych, mechanicznych, kopiujących, nagrywających i innych bez uprzedniego wyrażenia zgody przez wydawcę.

Nakład: 200 egz.

Druk ukończono w grudniu 2007 r.

ISBN 978-83-89102-66-9

## Wstęp

Przełom XX i XXI wieku to okres radykalnych przeobrażeń społecznych, politycznych i ekonomicznych, które wykroczyły poza ramy tradycyjnego państwa narodowego i ogarnęły cały nasz glob. Procesy globalizacji, bo je mam na myśli, przybrały wyjątkowo spektakularny charakter w sferze relacji ekonomicznych, ale dotknęły również i innych obszarów aktywności społecznej (np. politykę czy sferę kultury). Nie doprowadziły one, jak oczekiwało wielu badaczy, do erozji tradycyjnego modelu państwa narodowego, ale w określony sposób wpłynęły na zmianę jego roli w relacjach państwo–społeczeństwo. Procesy globalizacji wywołały jednak dość zaskakujący efekt w postaci ujawnienia się w polityce konfliktów o charakterze aksjologicznym, konfliktów tożsamościowych. Różnorodne grupy społeczne zaczęły odwoływać się do kontekstu kulturowo-etnicznego, promując odrębne tożsamości jako reakcję na uniwersalizm globalizacji. W ten sposób w ramach powiązań społecznych ujawniły się tożsamości „terytorialne”, w ramach których przestrzeń lokalna zaczęła odgrywać coraz większą rolę jako sposób definiowania odrębności. Państwo narodowe zostało „zmuszone” do przesuwania swych tradycyjnych uprawnień „w górę”, do różnorodnych organizacji o ponadnarodowym charakterze (efekt globalizacji, zwłaszcza w obszarze ekonomii i finansów), ale również „w dół”, do organizacji i wspólnot terytorialnych, coraz mocniej dystansujących się od centralistycznych skłonności państwa (efekt regionalizacji i konsolidacji polityki tożsamości). Właśnie zainteresowanie tym drugim procesem skłoniło do przygotowania konferencji poświęconej różnorodnym aspektom polityki regionalnej i zjawiska regionalizmu. Opracowanie jest pokłosiem tej konferencji i próbą zaprezentowania w sposób usystematyzowany zasadniczych wątków problemowych dotyczących szeroko pojmowanej polityki regionalnej w Polsce, a zwłaszcza w obszarze regionu województwa dolnośląskiego.

Opracowanie składa się z trzech części. Pierwsza dotyczy różnych aspektów polityki regionalnej i regionalizmu w ujęciu politologicznym, przy uwzględnieniu metod i narzędzi charakterystycznych również dla innych dyscyplin naukowych (m. in. socjologii, nauk prawnych czy teorii organizacji i zarządzania). Pierwszych pięć artykułów należy traktować jako próbę przedstawienia szerokiego kontekstu funkcjonowania polityki regionalnej, i to w różnych obszarach refleksji badawczej, a ich autorzy odwołują się do odmiennych, aczkolwiek komplementarnych konceptów politycznych i metodologicznych. R. Herbut próbuje wyjaśnić koncept europeizacji polityki regionalnej i specyficzny jej charakter organizacyjny na poziomie Unii Europejskiej, który określa mianem wielopoziomowego zarządzania. J. Juchnowski podjął się zadania wyjaśnienia przyczyn pojawienia się dyskursu naukowego wokół problematyki regionalizmu w polskiej myśli politycznej, zaś L. Paszkiewicz skupia swoje zaintereso-

wanie na bezpieczeństwie lokalnym jako komponencie bezpieczeństwa globalnego. Z kolei L. Habudę interesuje status prawno-administracyjny, ale również polityczny województwa samorządowego; autorka próbuje odpowiedzieć na pytanie o zasadnicze przesłanki decydujące o skuteczności prowadzonej przez nie polityki regionalnej. E. Pancer-Cybulska zastanawia się nad przyczynami niskiej absorpcji środków europejskich przez samorządy terytorialne. Pozostałe artykuły tej części opracowania „schodzą” na niższy poziom organizacyjny samorządu i są poświęcone w zasadzie różnym aspektom funkcjonowania gminy czy demokracji lokalnej. Odstępstwem od tej prawidłowości wydaje się być artykuł B. Springer, poświęcony samorządowej służbie cywilnej i zawierający szereg interesujących sugestii dotyczących kierunku zmian w administracji lokalnej, zwłaszcza w kontekście profesjonalizacji służb lokalnych. Wracając do wątku gminy, warto zaznaczyć, iż artykuły te są dość zróżnicowane, jeżeli chodzi o prezentowaną problematykę. Znajdujemy więc artykuł poświęcony polityce ekologicznej jako elementowi gminnych strategii rozwoju (M. Tomaszewski), studium społeczności lokalnej na przykładzie wybranej gminy miejsko-wiejskiej (A. Zychowicz), analizę wyborów samorządowych w Legnicy w latach 1990–2006 (S. Skowroński) czy wreszcie studium poświęcone roli przywódcy w rozwoju demokracji lokalnej (M. Hartliński).

Część druga to próba spojrzenia na politykę regionalną poprzez uwzględnienie różnych aspektów funkcjonowania ekonomii i polityki gospodarczej. Artykuły są dość zróżnicowane, jeżeli chodzi o aspekt „przestrzennego” zainteresowania autorów – poczynając od opracowania poświęconego charakterystyce przestrzeni ekonomicznej Polski i procesom społeczno-gospodarczym w jej ramach ujawnionym (T. Drozdowski), a kończąc na studium przypadku Spółki Sitach (D. Sobotkiewicz). Zróżnicowanie to jest również widoczne, jeżeli weźmiemy pod uwagę zasadnicze kwestie problemowe. Autorzy prezentują artykuły poświęcone regionalnemu i lokalnym rynkom pracy oraz różnorodnym instrumentom pozwalającym na sterowanie nimi (Z. Hasińska, K. Gilga i K. Sipurzyńska-Rudnicka, M. Oczachowski), dysproporcjom rozwojowym w województwie dolnośląskim w kontekście jego społeczno-gospodarczej spójności (M. Obrębalski), społecznej efektywności rozwoju gospodarczego powiatu legnickiego i miasta Legnicy (J. Zarzeczny) czy Legnickiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej (J. Wanowska).

Część trzecia zawiera artykuły, których autorzy starają się spojrzeć na szeroko ujęty kontekst społeczny, traktowany jako determinanta rozwoju społeczności lokalnej. Należy zaznaczyć, iż w zdecydowanej większości autorzy artykułów jako punkt odniesienia obrali subregion legnicki i czynniki, które wpływają na kondycję życia społecznego. Autorzy dwóch artykułów podjęli się próby trochę szerszego spojrzenia na społeczność lokalną. Z. Kurcz śledzi dynamikę zarówno procesów integracyjnych, jak i dezintegracyjnych w regionie legnickim, osadzając rozważania w dość szerokim kontekście historycznym. J. Pazgan z kolei próbuje przedstawić wymiary życia społeczności lokalnej, zwłaszcza w kontekście założeń społecznej doktryny kościoła katolickiego. Opracowanie A. Kubowa ma raczej charakter „pragmatyczny” i odwołuje się do pewnych założeń kontekstualno-organizacyjnych. Autor stara się poznać infrastrukturę społeczną regionu dolnośląskiego i odpowiedzieć na pytanie, w jaki sposób wpływa ona na lokalną politykę społeczną. Kilka artykułów zostało poświęconych organizacjom pozarządowym i formom ich aktywności. Nie dziwi to, skoro dość często aktywność tzw. trzeciego sektora jest traktowana jako miernik dynamiki rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. S. Kamińskiego interesuje rozwój i aktywność dolnośląskich organizacji pozarządowych w sferze polityki społecznej, zaś L. Paszkiewicz oraz A. Bulicz skupiły się w swoich artykułach na współpracy tego rodzaju organizacji z władzami lokalnymi (na przykładzie Legnicy). J. Dąbrowski podjął problematykę wolontariatu, zastanawiając się nad uwarunkowaniami społecznymi i prawnymi jego rozwoju w Polsce. Pozostałe artykuły zamieszczone w tej

części są dość zróżnicowane, jeżeli chodzi o poruszaną problematykę, „poszerzając” optykę patrzenia na społeczne uwarunkowania aktywności lokalnej. K. Gilga podjęła się próby oceny miejsca przedsięwzięć oświatowych w strategiach samorządowych, zaś B. Drożdż charakteryzuje formy aktywności społecznej biblioteki seminaryjnej w środowisku legnickim. Z kolei M. Piotrowski nawiązuje do nośnej kategorii cyberdemokracji i przedstawia doświadczenia portali lokalnych w kreowaniu sfery publicznej (demokracja interaktywna). J. Wojtaś „powraca” do problematyki pracy socjalnej, zastanawiając się nad ewaluacją jako istotnym jej aspektem.

Już chociażby pobieżny rzut oka na kwestie problemowe podnoszone w artykułach składających się na opracowanie pozwala zauważyć spore zróżnicowanie tematyczne i bardzo szeroki kontekst ujmowania zagadnienia polityki regionalnej i regionalizacji. Zdecydowana większość prac sięga do wątków lokalnych i niejednokrotnie mamy do czynienia z charakterystyką zjawisk czy instytucji aktywnych na tym poziomie. Poszerza to bez wątpienia naszą wiedzę o rozwoju demokracji lokalnej, przekonując o sporej dynamice zmian zachodzących w jej ramach. Dodatkowym plusem opracowania wydaje się próba spojrzenia w sposób bardzo szeroki na procesy regionalizacji i zagadnienie regionalizmu. Demokracja regionalna kreuje przecież nowy typ przestrzeni, w której spotykają się i krzyżują nurty powiązań zarówno o charakterze społecznym, ekonomicznym, jak i politycznym. Rozwój społeczności lokalnej w tych trzech komplementarnych płaszczyznach gwarantuje ostateczny sukces przedsięwzięć nastawionych na demokratyczne przeobrażenia przestrzeni lokalnej. Tylko w ten sposób wspólnoty lokalne mogą zmusić państwo do traktowania ich jako realnego partnera w projektowaniu przestrzeni społeczno-politycznej.

Ryszard Herbut



## **Część I**

### **Polityka regionalna w aspekcie politycznym**





## Proces „europeizacji” polityki – model polityki regionalnej jako wyraz „wielopoziomowego zarządzania”

W literaturze naukowej poświęconej wymiarom rozwoju społecznego i politycznego w ramach „przestrzeni europejskiej” często pojawia się kategoria „europeizacji”, z reguły traktowana i interpretowana jako ukierunkowany proces. „Europeizacja” postrzegana jest przede wszystkim jako synonim europejskiej integracji, a więc dotyczy procesów, które łącznie prowadzą do „przeniesienia” nacisku z roli klasycznego państwa w rozwoju społecznym na transnarodową wspólnotę, podlegającą politycznej instytucjonalizacji<sup>1</sup>. Patrząc z perspektywy polityki regionalnej, chodzi o odpowiedź na pytanie, jak „europeizacja” wpływa na zarządzanie sprawami regionalnymi. Można wstępnie przyjąć, iż w tym przypadku proces „europeizacji” wywołuje określony efekt w postaci wzajemnego „przystosowywania się” poziomów europejskiego i regionalnego, jeżeli chodzi o właściwości organizacyjne i funkcjonalne. Zjawisko to oznacza z kolei, iż muszą się pojawić wzorce instytucjonalnej adaptacji, skoro rodzą się wyzwania bezpośrednio związane z koordynowaniem poziomów i aren rywalizacji (kooperacji) w ramach struktury Unii Europejskiej, w obliczu instytucjonalizacji regionalnego poziomu.

### 1. Nowy regionalizm

Jeszcze w latach 70. i 80. problemy związane z tzw. polityką terytorialną były rozpatrywane jako domena państwa. To ono rozwiązywało szereg z nich w ramach polityki wewnętrznej. Współcześnie taka „państwowo-centriczna” orientacja badawcza wydaje się niemożliwa do przyjęcia, skoro polityka terytorialna (związana z zarządzaniem terytorium) znacznie wykracza poza państwo i obejmuje układ relacji, formy aktywności i metody zarządzania i programowania, w którym państwo pozostaje jedynie jednym z podmiotów aktywnych na tej arenie. Region stał się więc przestrzenią (areną), w której zaczęły ogniskować się polityczne, ekonomiczne i kulturowe formy aktywności, „obdarzone” cechą terytorialności. Przenikanie tego rodzaju zjawisk do sfery polityki dość często jest kojarzone z procesami globalizacji czy – jak w przypadku Europy – „europeizacji”. Jak sugeruje M.W. Danson „Regionalizm [...] jest postrzegany jako aspekt szerszego układu ekonomicznych, społecznych, kulturowych i politycznych zmian, które przekształcają terytorialne relacje i powiązania”<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Zob. np. N. Winn, E. Harris, *Introduction: 'Europeanisation': Conceptual and Empirical Considerations*, „Perspectives on European Politics and Society” 2003, vol. 4 (1), s. 1.

<sup>2</sup> M. Danson, *Debates and Surveys*, „Regional Studies” 2000, vol. 34 (5), s. 471.

Skoro regionalizm można postrzegać jako megatrend, to warto się zastanowić nad zmianą roli współczesnego państwa (niektórzy badacze mówią o erozji roli państwa czy też jego zanikaniu), skoro polityka terytorialna była niegdyś jego domeną. Co więcej, próba spojrzenia w inny sposób niż dotychczas na rolę państwa pozwoli nam udzielić – przynajmniej wstępnie – odpowiedzi na pytanie, jak państwo narodowe znajduje się w ramach europejskiego systemu politycznego i jakie są najważniejsze wyzwania płynące dla niego z procesu „europeizacji”.

Dość powszechnie przyjmuje się w literaturze przedmiotu, iż wyzwania wobec państwa mają dość zróżnicowany charakter i wywodzą się z różnych źródeł. Po pierwsze mówi się o **procesach globalizacji i marketyzacji społecznych i ekonomicznych relacji**, a więc zagrożeniach nadchodzących z „zewnątrz” i z „góry”. Rozwój sektora prywatnego czy pojawienie się tzw. „ekonomii wiedzy” (*knowledge economy*), to niektóre z czynników inspirujących rozwój globalizacji ekonomicznej. W konsekwencji państwo traci część uprawnień i instrumentów związanych ze sterowaniem gospodarką, które stają się domeną struktur ponadnarodowych. Zmianie podlega nie tylko instytucjonalna konfiguracja procesów decyzyjnych, ale również zakres uprawnień państwa w sferze zarządzania ekonomią czy kształtowania kulturowych tożsamości. Po drugie, co ściśle wiąże się ze **zjawiskiem regionalizacji**, wyzwania wobec państwa ujawniają się „od dołu” w postaci uznania interesów regionalnych. Jeżeli w powojennej Europie państwo interweniowało w sferę ekonomii dla utrzymania bądź zapewnienia zbalansowanego rozwoju regionalnego i terytorialnej integralności, to współcześnie nie jest to już priorytet państwa, a regiony stały się bardziej otwarte na formy międzynarodowej rywalizacji. Zostały one pozostawione jakby poza ramami polityki państwa i z konieczności musiały zacząć rządzić się swoimi prawami. Jak sugeruje M. Keating, nowy regionalizm charakteryzują dwie wzajemnie powiązane cechy „...nie mieści się on w ramach państwa narodowego; oraz sytuuje wzajemne relacje między regionami w układzie rywalizacyjności miast przyznawać im komplementarne role w narodowym podziale pracy”<sup>3</sup>.

## 2. „Europeizacja” a wielopoziomowy system zarządzania polityką

Jak już sugerowałem, efektem procesu „europeizacji” wydaje się być pojawienie i rozwój na poziomie systemu Unii Europejskiej odrębnej struktury zarządzania kwestiami politycznymi. Zanim przejdę do sposobu interpretowania Unii jako wielopoziomowego systemu zarządzania, warto zwrócić uwagę na pewne ogólne konsekwencje płynące z procesu „europeizacji”. Po pierwsze „europeizację” można i należy traktować w kategoriach innego procesu, a mianowicie demokratyzacji, co w naturalny sposób kojarzy się z nowymi członkami Unii. Oznacza to, iż w procesie demokratyzacji dużą rolę odgrywają tzw. czynniki zewnętrzne (organizacyjne otoczenie międzynarodowe), a jej intensyfikacja ma związek z tym otoczeniem (impulsy pochodzą spoza granic państwa). Jak sugerują N. Winn i E. Harris, „Wewnętrzne polityki nie mogą zostać oddzielone od międzynarodowego ich oceniania”<sup>4</sup>. Po drugie proces „europeizacji” w kontekście przekazywania przez państwa narodowe na poziom europejski coraz to nowych kompetencji może spowodować w przyszłości konieczność nowego spojrzenia na problem suwerenności (państwa) i tożsamości narodowej. Po trzecie „europeizacja” zrodzi konieczność nowej interpretacji kolektywnej tożsamości. W przeszłości rozwój

<sup>3</sup> M. Keating, *The New Regionalism in Western Europe*, Cheltenham 1998, s. 73.

<sup>4</sup> N. Winn, E. Harris, *op. cit.*, s. 4.

państwa narodowego, a zwłaszcza państwa dobrobytu, wywołał m.in. efekt w postaci uniformizacji w płaszczyźnie kulturowej. W kontekście nowego regionalizmu w naturalny sposób pojawiają się tożsamości regionalne. Trudno w sposób jednoznaczny zdefiniować tę kategorię. Można np. zasugerować, iż nowe rozumienie tożsamości będzie kładło większy nacisk raczej na polityczne niż kulturowe aspekty przynależności (regionalna tożsamość będzie miała polityczne konsekwencje).

Przyjmując taką konceptualizację kategorii „europeizacja” można przyjąć, iż integracja sama w sobie jest wyzwaniem dla narodowych wzorców terytorialnych powiązań i dla regionalnych polityk. Struktury wewnętrzne państwa – w jej efekcie – podlegają procesom „europeizacji”. Skoro proces ten jest rozpatrywany w kategorii wyzwań, to warto wskazać przynajmniej na te najważniejsze. A. Benz i B. Eberlein wspominają o dwóch rodzajach wyzwań płynących z „europeizacji” struktur wewnętrznych państwa: wyzwanie płynące z modelu rynkowej rywalizacji, co oznacza, iż ujawnia swoją moc regionalna rywalizacja o inwestycje i miejsca pracy w ramach Wspólnego Rynku, oraz wyzwania będące pochodną faktu, iż rozwój regionalny i polityki tam ujawniane są w coraz większym stopniu kształtowane przez decyzje zapadające w europejskim systemie politycznym (te polityki stały się zresztą częścią systemu)<sup>5</sup>.

„Europeizacja” polityk oznacza w istocie rzeczy konieczność stworzenia przestrzeni, w ramach której kształtowane są polityki europejskie, przestrzeni wykraczającej poza obszar zdominowany przez państwa. Jest to zakwestionowanie podejścia do Unii charakterystycznego dla opcji (strategii) międzyrządowej, w której dominuje podejście państwowo-centriczne. Jeżeli potraktujemy proces „europeizacji” jako wielopoziomą grę, to integracja jawi się nam jako „...proces tworzenia wspólnoty, w której władza (*authority*) i wpływ na proces tworzenia polityki są dzielone między wiele poziomów rządzenia – subnarodowy, narodowy i supranarodowy”<sup>6</sup>. Oznacza to zarówno pojawienie się nowych podmiotów polityki (np. regiony), jak i stworzenie im szerszych możliwości partycypowania i wpływania na treść decyzji politycznych.

### 3. Polityka regionalna jako przejaw wielopoziomowego zarządzania

Można potraktować politykę regionalną UE jako przestrzeń, w ramach której transnarodowe, narodowe, regionalne i lokalne podmioty stworzyły układ sieciowych powiązań. Ujawnia się w tym momencie dość istotny fakt, iż temu zjawisku musi towarzyszyć pojawienie się określonego mechanizmu, nazwijmy go mianem „europejskiego”. Z jednej strony należy pamiętać, iż jego częścią pozostaje **europejski proces decyzyjny**, a więc rozstrzygnięcia w formie dyrektyw, które państwa członkowskie muszą wprowadzić w życie. Ten aspekt interesującego nasz mechanizmu wywołuje efekt w postaci „instytucjonalnego” podporządkowania się chociażby dlatego, iż – jak to sugerują C. Knill i D. Lehmkuhl – rozstrzygnięcia programowe w ramach przyjętych polityk (*policie*) nakładają na kraje członkowskie konieczność podjęcia określonych działań związanych z procesem ich implementacji<sup>7</sup>. Warto nad-

<sup>5</sup> A. Benz, B. Eberlein, *The Europeanization of regional policies: patterns of multi-level governance*, „Journal of European Public Policy” 1999, vol. 6 (2), s. 330–331.

<sup>6</sup> L. Hooghe, G. Marks, *Multi-level Governance and European Integration*, Oxford 2001, s. 2.

<sup>7</sup> C. Knill, D. Lehmkuhl, *The national impact of European Union regulatory Policy: three Europeanization mechanisms*, „European Journal of Political Research” 2002, vol. 41, s. 257–258.

mienić, iż nie wszystkie europejskie polityki są oparte na tym mechanizmie, co dotyczy również europejskiej polityki regionalnej. Ona nie przewiduje i nie nakłada na państwa członkowskie modelu instytucjonalnego opartego na dyrektywach. Jak sugerują M. Bull i J. Baudner, europejska polityka regionalna pozostaje czymś w rodzaju „kooperatywnego przedsięwzięcia” (*cooperative venture*)<sup>8</sup>. Przedstawiony aspekt mechanizmu europejskiego dotyczy tzw. integracji pozytywnej i trudno byłoby w nim dostrzegać formę „instytucjonalnego” podporządkowania się krajów członkowskich w zakresie polityki regionalnej.

Z drugiej jednak strony „europeizacja” jest procesem widocznym w rozwoju polityk regionalnych (narodowych) i możemy mówić o powstaniu specyficznego mechanizmu instytucjonalnego podporządkowania się, z tym jednak, że na plan pierwszy wysuwa się aspekt tzw. „integracji negatywnej”<sup>9</sup>. Proces „europeizacji” wyraża się przede wszystkim w wywieraniu presji na zmianę „struktury szans (możliwości)” w ramach narodowych rynków (stąd trochę myląca kategoria „integracji negatywnej”, jako że ta nie jest cechą polityki regionalnej). Chodzi więc raczej o eliminowanie pewnych mechanizmów, przyzwyczajęń czy rozwiązań, które mogłyby utrudniać funkcjonowanie wspólnego rynku (np. ograniczanie rywalizacji), a nie dostarczanie instytucjonalnego modelu przepisane przez Unię jako koniecznego do wprowadzenia na poziomie narodowym. Co więcej, Unii chodzi również (w tym procesie „europeizacji” i tworzenia europejskiej polityki regionalnej) o „przymuszenie” państw do zaakceptowania faktu, iż musi ulec zmianie strategiczna pozycja regionalnych podmiotów jako czynnika konsolidacji europejskiej polityki regionalnej (ich aktywny udział na poziomie przetargów europejskich, a nie centralnym w państwie). Warto również zwrócić uwagę na inny aspekt procesu „europeizacji”, a obecny w mechanizmie oddziaływania europejskiej polityki regionalnej, chodzi o presję w kierunku „uczenia się” systemów narodowych (np. zmian przekonań, oczekiwań, oceny własnych możliwości). Przedsięwzięcia podejmowane przez Komisję Europejską należy postrzegać również w kontekście zmiany klimatu społecznego i politycznego na arenach narodowych, co prowadzi do wzmocnienia poparcia dla europejskich reform i ułatwia proces instytucjonalnej adaptacji.

Wspomniane procesy i płynące z nich wyzwania „kwestionują” narodowe wzorce terytorialnych powiązań i regionalnych polityk. Musi więc pojawić się tendencja w kierunku strukturalnego i proceduralnego dostosowania, co prowadzi do nowego sposobu patrzenia na kwestie efektywności regionalnych polityk i organizowania terytorialnych interesów oraz na wzajemne relacje między różnymi poziomami organizacyjnymi władzy. Chodzi więc o prosty fakt, że europejska polityka regionalna – jak już wspomniałem – wydaje się być przede wszystkim nastawiona na uaktywnienie procesów dostosowania regionalnych struktur i w tym tkwi istota procesu „europeizacji”, przynajmniej w kontekście polityki regionalnej. Z kolei wspomniane już dostosowanie regionalnych struktur można analizować w ramach dwóch płaszczyzn. Po pierwsze jednostki regionalne muszą dokonać mobilizacji terytorialnych zasobów, mając na względzie skuteczność podejmowanych przedsięwzięć. W ramach regionu funkcjonują różne podmioty tworzące polityczno-administracyjny system i należy je przekonać o konieczności kooperowania, a nie otwierania kolejnych pól konfliktów. To samo dotyczy podmiotów usytuowanych w sektorze publicznym, jak i prywatnym. Musi więc zostać stworzona sytuacja sprzyjająca mobilizacji regionalnych zasobów społecznych. Po drugie

---

<sup>8</sup> M. Bull, J. Baudner, *Europeanization and Italia Policy for the Mezzogiorno*, „Journal of European Public Policy” 2004, vol. 11 (6), s. 1063.

<sup>9</sup> C. Knill, D. Lehmkuhl, *op. cit.*, s. 258–259.

regiony muszą podejmować działania, które mogłyby zapewnić im wzmocnienie pozycji w negocjacjach z innymi poziomami władzy (np. szersza partycypacja regionów w europejskim procesie decyzyjnym). Mamy więc do czynienia z pojawieniem się (w ramach wielopoziomowego zarządzania „terytorialnymi” politykami) presji płynącej „z dołu”, z poziomu regionów, które oczekują większej autonomii czy niezależności, co w praktyce mogłoby zostać zapewnione przez poszerzenie ich partycypacji w europejskim procesie decyzyjnym i wzmocnienie ich pozycji *vis-a-vis* innych poziomów organizacyjnych władzy (w narodowych politykach terytorialnych). W tym aspekcie widoczne jest przede wszystkim dążenie regionów do rozszerzenia swoich uprawnień w procesie „europeizacji” polityki. Istnieje również presja „z góry”, przede wszystkim od Komisji, która potrzebuje regionów jako partnerów wspierających jej polityki terytorialne. Z kolei w tym wypadku na plan pierwszy wysuwają się oczekiwania o funkcjonalnym charakterze, chodzi o funkcjonalne dostosowanie polityk regionalnych, które mogą się dość znacznie różnić między poszczególnymi terytoriami<sup>10</sup>.

Sposób konstruowania mechanizmu w europejskiej polityce regionalnej, wyraźnie nastawiony na pragmatyczne dostosowanie różnych poziomów organizacyjnych i podmiotów, charakteryzuje się istnieniem wielopoziomowego zarządzania, w ramach którego istnieją odrębne, ale powiązane ze sobą areny polityczne. Powiązania między tymi arenami nie tyle opierają się na związkach „politycznych”, opartych np. na instrumentach kontroli, decyzjach władczych czy zasobach, co raczej – kognitywnych czy komunikacyjnych. Powiązania te wyraźnie sugerują, iż mechanizm ten nastawiony jest na rozwiązywanie kwestii problemowych poprzez metody negocjacji, a promocja interesów następuje poprzez formowanie „koalicji problemowych” czy też tworzenie nieformalnych sieci, niekoniecznie pokrywających się z układem instytucjonalnym poszczególnych aren. Proces regionalizacji w Unii Europejskiej – jak to sugerują A. Benz i E. Burkard – opiera się na trójelementowym procesie strukturyzacji: istnieją niezależne areny negocjacji, a powiązania między nimi determinowane są przez wymóg tworzenia rozbudowanego układu powiązań komunikacyjnych, co z kolei ma skłaniać podmioty do wzajemnego uczenia się w zakresie rozwiązywania kwestii problemowych<sup>11</sup>. J. Olsson przyjmuje, iż funkcjonowanie różnych rodzajów mechanizmów w ramach wielopoziomowego zarządzania (charakterystycznego dla polityki terytorialnej) wskazuje, iż w tej sferze nie mamy do czynienia z ujawnieniem się metody rynkowego zarządzania czy też charakterystycznego dla sektora publicznego, ale raczej z metodą mieszaną<sup>12</sup>. Pojawia się więc mechanizm charakteryzujący się metodą zarządzania (*governance*) opartą na włączeniu szeregu poziomów władczych (*governments*), a nie na ich wykluczeniu.

Sugestia tego rodzaju winna uzmysłowić nam fakt, że przyjęcie perspektywy zwanej wielopoziomowym zarządzaniem wcale nie podważa wciąż istniejącej szczególnej wagi centralnych rządów państw członkowskich w procesie tworzenia polityki. Subnarodowe i transnarodowe podmioty w istocie rzeczy nie podważają prawa egzektyw narodowych do podejmowania ostatecznych decyzji. Widać to zresztą, gdy przyjrzymy się etapom implementacji europejskiej polityki regionalnej. Państwa narodowe (i Komisja) są centralnymi podmiotami, jeżeli chodzi o etap formułowania zasad implementacji polityki rozwoju regionalnego oraz etap tworzenia regionalnych programów rozwoju (cele operatywne i alokacja zasobów). Zresztą

<sup>10</sup> A. Benz, B. Eberlein, *op. cit.*, s. 331.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 333.

<sup>12</sup> J. Olsson, *Democracy paradoxes in multi-level governance: theorizing on structural fund system research*, „Journal of European Public Policy” 2003, vol. 10 (2), s. 285.

w tym układzie trzech podmiotów – Rada Unii, Komisja i regionalne władze – ujawniają się dwie przeciwstawne (do pewnego stopnia) logiki tworzenia polityki. Logika międzypaństwowych przetargów ujawnia się w pracach Rady (w rachubę wchodzi „narodowo” kalkulowane koszty i korzyści), zaś strategicznym celem Komisji i regionów staje się podważenie autonomii egzekutyw centralnych (narodowych). W trzecim etapie implementacji europejskiej polityki regionalnej – realizacji konkretnego już projektu – znaczenie podmiotów regionalnych już znacznie rośnie. Należy się jednak zgodzić z tezą, iż państwa członkowskie wcale nie kontrolują w pełni europejskiej polityki regionalnej, jak to było kilka dekad wcześniej. Widać to chociażby wówczas, gdy przyjrzymy się bliżej zasadom europejskiej polityki regionalnej.

W 1988 r. została wprowadzona przez Komisję zasada partnerstwa, która w istocie rzeczy stała się swoistym asumptem do przyjęcia perspektywy wielopoziomowego zarządzania. Partnerstwo ujawnia się w procesie formułowania, implementacji i oceny programów rozwoju regionalnego. Subnarodowe podmioty zostały w ten sposób wciągnięte w proces tworzenia europejskiej polityki regionalnej chociażby z tej racji, że dysponują wiedzą o problemach regionu, co znajduje odbicie w formułowanych przez nie interesach. Co więcej, zasada partnerstwa umożliwia Komisji „ominięcie” rządów narodowych i otwarcie negocjacji bezpośrednio z reprezentantami regionów co do przygotowania i implementacji projektów. W ten sposób – w konsekwencji wprowadzenia zasady partnerstwa – polityka rozwoju regionalnego jest przygotowana nie tylko dla regionów, ale i przez same regiony<sup>13</sup>. Komisja może również przygotować programy i przewidzieć wydatki w ramach tzw. „inicjatywy wspólnotowej”. Projekt jest wówczas inicjowany raczej przez Komisję niż kraj członkowski, opierając się na celach uwzględniających szerszy europejski interes. W ten sposób – poprzez odwołanie się do zasad polityki regionalnej – władze subnarodowe mogą podejmować kroki zmierzające do uzyskania bezpośredniego wpływu na politykę rozwoju terytorialnego.

Przyjęcie perspektywy wielopoziomowego zarządzania oznacza również, iż niektóre podmioty subnarodowe będą dysponowały znacznie silniejszymi wpływami w procesie tworzenia regionalnych programów rozwoju niż inne. Jako przykład można podać niemieckie landy. Wynika to częściowo z tego, że ich możliwości finansowe i decyzyjne są pochodną konfiguracji władczych na poziomie narodowym. Zresztą Niemcy i Belgia jako państwa federalne charakteryzują się odmiennym procesem instytucjonalizacji mechanizmów w zakresie dostosowania do europejskiej polityki regionalnej. Punkt wyjścia poszczególnych państw, jeżeli chodzi o proces instytucjonalnego dostosowania, był odmienny, np. w Wielkiej Brytanii czy Irlandii nie istniały regionalne poziomy zarządzania, a w innych istniały jakieś formy organizacyjne na poziomie subnarodowym (Francja czy Holandia).

#### 4. Europejska polityka regionalna jako przykład polityki redystrybucyjnej

Polityki określane mianem redystrybucyjnych opierają się na założeniu, iż następuje – poprzez budżet – transfer zasobów np. z jednej grupy społecznej czy wspólnoty terytorialnej do innych. W przypadku europejskiej polityki regionalnej chodzi o redukcję różnic w rozwoju poszczególnych regionów, co ma służyć promowaniu „spójności ekonomicznej i społecznej” w Unii Europejskiej. Pojawia się jednak szereg wątpliwości, jeżeli chodzi o możliwość

---

<sup>13</sup> R. Nanetti, *EU cohesion and territorial restructuring in the member states*, [in:] *Cohesion Policy and European Integration*, Oxford 1996, s. 64.

skutecznego zrealizowania przyjętego celu. Fundusze strukturalne miały przede wszystkim pomóc słabiej rozwiniętym regionom/państwom UE, by w ten sposób złagodzić konsekwencje płynące z wprowadzenia Wspólnego Rynku. Zasady partnerstwa i subsydiarności miały wymóc dehierarchizację procesu decyzyjnego, co w przypadku polityki regionalnej oznaczało, że różne poziomy organizacyjne wypełniają komplementarne role, jeżeli chodzi o zarządzanie poszczególnymi aspektami procesu decydowania<sup>14</sup>. Zasady te miały więc „przymusić” trzy poziomy organizacyjne do koordynowania swych działań, a w efekcie umożliwić regionom udział w procesie decydowania o europejskiej polityce regionalnej. Problem tkwi jednak w tym, iż nie wszystkie regiony mogły stać się aktywnymi partnerami w układzie zdominowanym przez państwa i Komisję. Regiony znacznie różnią się, jeżeli chodzi np. o ich administracyjne role czy zakres autonomii w podejmowaniu decyzji. Tylko część państw była w stanie uaktywnić nowe procedury w zakresie alokacji zasobów funduszy strukturalnych. Co gorsze, nie były to państwa, które miały stać się zasadniczym celem oddziaływania funduszy. Państwa najbardziej potrzebujące (potencjalni beneficjanci) nie były w stanie uaktywnić subnarodowych instytucji i włączyć się aktywnie w proces przygotowywania polityki rozwoju regionalnego. Instytucjonalne struktury, a właściwie ich brak powodował, iż zasada partnerstwa i subsydiarności nie mogły zostać wprowadzone w życie. Fundusze strukturalne miały do wypełnienia cele redystrybucyjne i alokacyjne. Nie chodziło li tylko o transfer (redystrybucję) zasobów z regionów/państw bogatszych do biedniejszych, ale przede wszystkim o wywołanie efektu przyspieszenia procesu rozwoju ekonomicznego w tych pierwszych, by w konsekwencji tego mogły czerpać z korzyści płynących ze stworzenia wspólnego rynku. Alokacyjna funkcja oznaczała natomiast, iż dąży się do stworzenia równych szans w ramach rynku poprzez wyrównanie wyjściowych dysproporcji. Problem z funkcją alokacyjną polega jednak na tym, że możliwość korzystania z funduszy nie współgra z faktycznymi zdolnościami regionów do uaktywnienia przyznanych im praw.

### **Bibliografia:**

- Bailey D., L. De Propriis, *The 1988 reform of the European Structural Funds: entitlement or empowerment?*, „Journal of European public Policy” 2002, vol. 9 (3).
- Benz A., B. Eberlein, *The Europeanization of regional policies: patterns of multi-level governance*, „Journal of European Public Policy” 1999, vol. 6 (2).
- Bull M., J. Baudner, *Europeanization and Italia Policy for the Mezzogiorno*, „Journal of European Public Policy” 2004, vol. 11 (6).
- Danson M., *Debates and Surveys*, „Regional Studies” 2000, vol. 34 (5).
- Hooghe L., G. Marks, *Multi-level Governance and European Integration*, Oxford 2001.
- Keating M., *The New Regionalism in Western Europe*, Edward Elgar, Cheltenham 1998.
- Knill C., D. Lehmkuhl, *The national impact of European Union regulatory Policy: three Europeanization mechanisms*, „European Journal of Political Research” 2002, vol. 41

---

<sup>14</sup> D. Bailey, L. De Propriis, *The 1988 reform of the European Structural Funds: entitlement or empowerment?*, „Journal of European public Policy” 2002, vol. 9 (3), s. 415.



Nanetti R., *EU cohesion and territorial restructuring in the member states*, [in:] *Cohesion Policy and European Integration*, Oxford 1996.

Olsson J., *Democracy paradoxes in multi-level governance: theorizing on structural fund system research*, „Journal of European Public Policy” 2003, vol. 10 (2).

Winn H., E. Harris, *Introduction: ‘Europeanisation’: Conceptual and Empirical Considerations*, „Perspectives on European Politics and Society” 2003, vol. 4 (1).

Jerzy Juchnowski  
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Witelona  
w Legnicy

## **Regionalizm w ujęciu międzynarodowym w polskiej myśli politycznej**

Pojęcie regionalizmu w polskiej myśli politycznej miało – generalnie rzecz ujmując – dwa znaczenia. Jedno odnosiło się do tendencji rozwoju politycznego państwa i miało polegać na dekoncentracji i decentralizacji władzy państwowej na niższe poziomy systemu politycznego. Chodziło więc o zwiększenie roli społeczno-gospodarczej, politycznej i kulturowej określonych terytoriów<sup>1</sup>. Natomiast drugie znaczenie związane było z szeroko rozumianymi stosunkami międzynarodowymi, gdzie czynnik bliskości geograficznej, wzajemna zależność gospodarcza i wspólne interesy polityczne oraz doświadczenia w tym zakresie odgrywały i odgrywają istotną rolę. Przede wszystkim polska myśl polityczna eksponowała kwestie zagrożenia ze strony sąsiadów, a mianowicie żywiołu niemieckiego i rosyjskiego, później zaś radzieckiego. Region przez polską myśl utożsamiany był głównie z państwem i narodem, przynajmniej do lat 80. XX w., a reorganizacja regionalna ze związkiem federacyjnym, funkcjonalistycznym lub konfederacyjnym. Pojęcie regionalizmu uległo rozszerzeniu, co jest widoczne w polskich opracowaniach politologicznych, dopiero pod koniec lat 80. Wynikało to m.in. z faktu zmian ustrojowych w kraju oraz ze zdynamizowania współpracy w ramach Unii Europejskiej, którego efektem stały się euroregiony<sup>2</sup>.

Tak więc znaczenie regionalizmu w polskiej myśli politycznej zdominowane zostało przez układ stosunków Polski z sąsiadami. Nie oznaczało to jednak, że nie uwzględniano w założeniach teoretycznych czynnika wewnętrznego, tzn. rozwoju politycznego państwa. Był on obecny w rozważaniach polskich ideologów, intelektualistów i polityków okresu II Rzeczypospolitej oraz wojny i okupacji. Związane było to z dużym odsetkiem mniejszości narodowych zamieszkujących państwo polskie w latach 1918–1939.

Ograniczone rozmiary artykułu pozwalają tylko na rozważania poświęcone regionalizmowi i polityce regionalnej, która – jak już wspomniano – utożsamiana była z koncepcją integracji zewnętrznej i próbą jej realizacji w Europie Środkowo-Wschodniej.

Koncepcje federalistyczne związane ze stworzeniem państwa o charakterze regionalnym i wielonarodowym były obecne w polskiej myśli politycznej już na przełomie XIV i XV w.

---

<sup>1</sup> *Leksykon politologii*, pod red. A. Antoszewskiego i R. Herbuta, Wrocław 1999, s. 498; R. Scruton, *Słownik myśli politycznej*, Poznań 1996, s. 336.

<sup>2</sup> J. Juchnowski, *Federalizm w polskiej myśli politycznej XX wieku*, [w:] *Polacy – Polska – Europa. Interpretacje idei politycznych*, pod red. T. Godlewskiego, W. Jurkiewicza, Bydgoszcz 2002, s. 1–3; G. Bernatowicz, *Nowy europejski regionalizm*, „Sprawy Międzynarodowe” 1994, nr 3.

Mimo że koncepcje te nie były rozwinięte i szczegółowo opracowane, można jednak odnotować w tym zakresie różnorodność i bogactwo form. Ich podstawowym elementem było zachowanie pokoju i zapewnienie bezpieczeństwa<sup>3</sup>. Dał temu wyraz w swoich rozważaniach Paweł Włodkowic z Budzewa, a w polityce król Władysław Jagiełło, dążąc do stworzenia w Europie Środkowo-Wschodniej (określenie współczesne) związku państw pod egidą Polski.

Od tego czasu polska myśl polityczna w zakresie utworzenia związku w Europie Środkowej i Wschodniej ewoluowała, przybierając bardziej konkretne założenia. Na ewolucję koncepcji integracyjnych i polityki regionalnej miały wpływ panujące stosunki międzynarodowe, jednak nie były one jedynym czynnikiem. Istotną rolę odgrywały również systemy filozoficzne i wartości moralno-etyczne dominujące w danej epoce<sup>4</sup>. Ponadto od XVIII w. przemożny wpływ na rozważania o miejscu Polski w Europie miała kwestia odzyskania przez Polaków niepodległości i suwerenności. W związku z tym na uwagę zasługują koncepcje Stanisława Staszica, a przede wszystkim Adama Czartoryskiego, który opowiadał się za stworzeniem regionu państw obejmujących swoim zasięgiem Europę Środkowo-Wschodnią i część Półwyspu Bałkańskiego, zamieszkiwanego przez społeczeństwa słowiańskie. Na czele konfederacji stanęłyby Rosja i Polska jako najpotężniejsze państwa tej części kontynentu. Tak więc idea panslawizmu miała być realizowana wspólnie przez Polskę i Rosję. Natomiast podstawową zasadą związku regionalnego miał być swobodny rozwój wchodzących w jego skład narodów i pełna niezależność państw, ograniczona jedynie wspólną polityką międzynarodową i gospodarczą odnośnie najważniejszych przedsięwzięć oraz wojskową. Podkreślenia wymaga pojawienie się w rozważaniach czynnika ekonomicznego, ponieważ dotychczas był on pomijany. W latach 30. XIX w., po zerwaniu przez księcia Czartoryskiego współpracy z carem, zweryfikował on swoje koncepcje. Optował za dwustopniową ideą integracyjną Europy, tzn. powstaniem związków regionalnych, które utworzyłyby kontynentalną federację pod kierownictwem Anglii i Francji. Na czele związku regionalnego Europy Środkowo-Wschodniej, w której ważnym elementem integracyjnym byłby „demokratyczny i wolnościowy ustrój”, miała stać wyłącznie Polska<sup>5</sup>. Koncepcje A. Czartoryskiego rozwinął Bogumił Jastrzębowski, przede wszystkim w zakresie rozwiązań polityczno-ustrojowych. Podstawą jego analizy był naród i prawa narodowe. Według tego myśliciela integracja europejska i regionalna winny się opierać na uznaniu prymatu narodu, państwo w tym przypadku miałoby znaczenie wtórne. Również ważnym czynnikiem jak naród były rozwiązania ustrojowe – Jastrzębowski optował więc za republiką parlamentarną z silnymi władzami samorządowymi<sup>6</sup>.

Znaczący wpływ na polską myśl polityczną 1. połowy XX w. miała idea związków regionalnych, która ukształtowała się w latach 90. XIX w. Jednak genezę swoją nawiązywała do

<sup>3</sup> A. Marszałek, *Z historii europejskiej idei integracji międzynarodowej*, Łódź 1996, s. 23.

<sup>4</sup> Z. Opaliński, *Kultura polityczna szlachty polskiej 1587–1652. System parlamentarny a społeczeństwo obywatelskie*, Warszawa 1995; P. Wandycz, L. Frencl, *Zjednoczona Europa. Teoria i praktyka*, Londyn 1965.

<sup>5</sup> J. Juchnowski, W. Kalicki, J. Tomaszewski, *Wybór tekstów źródłowych z komentarzem*, Wrocław 1999, s. 31–36; J. Skowronek, *Antynapoleońskie koncepcje Czartoryskiego*, Warszawa 1969, s. 116–121, 318–320; S. Staszic, *Pisma filozoficzne i społeczne*, t. 2, Warszawa 1954, s. 301–321.

<sup>6</sup> W. Rostocki, *Wkład Polski w kulturę światową w dziedzinie idei ustrojowych i instytucji (1795–1864)*, [w:] *Wkład Polaków do kultury świata*, pod red. M. A. Krąpca, Lublin 1976, s. 55; P. Brock, *A Pacifist in Wartime: Wojciech Bogumił Jastrzębowski*, „The Polish Review”, New York 1967, vol. 12, No 2, s. 69–76.

myśli politycznej Wielkiej Emigracji – TDP i Hotelu Lambert. Nad polskimi założeniami teoretycznymi lat 40. i 50. zaciążył nie tylko dorobek teoretyczny filozofów francuskich i niemieckich, głównie Hegla, ale również idee romantyzmu. To właśnie pod wpływem A. Mickiewicza, który utożsamiał się z mistycyzmem A. Towiańskiego, przez wiele lat polscy myśliciele propagowali utopijne rozwiązania dotyczące słowiańszczyzny. W tym miejscu należy podkreślić, iż Mickiewicz na emigracji miał monopol na określanie dróg prowadzących do suwerenności państwa polskiego i państw regionu<sup>7</sup>.

Z ideą federalistyczną bądź konfederalistyczną mamy do czynienia w myśli politycznej nieomal wszystkich z wyjątkiem endecji partii i stronnictw w latach 1918–1939. Należy jednak zaznaczyć, że teoretycy i politycy poszczególnych nurtów różnili się co do zakresu i treści tej idei. Najwięcej miejsca poświęcił jej nurt lewicowo-niepodległościowy z PPS na czele. Wypracowane do końca I wojny światowej przez zasadnicze polskie siły polityczne koncepcje organizacji federacyjnej państwa-mocarstwa regionalnego miały wpływ na myśl polityczną aż do 1939 r. Wynikało to m.in. z faktu, że ukształtowany na początku XX w. układ sił politycznych przetrwał cały okres międzywojenny.

Podobnie jak w przypadku Ligi Polskiej z bardzo ogólnikowymi planami federalistycznymi spotkamy się w myśli politycznej polskiego konserwatyzmu. Ruch konserwatywny był zróżnicowany politycznie i ideowo, dlatego w zakresie utworzenia regionalnej federacji w Europie Środkowej było wiele dwoistości i niekonsekwencji. Niemniej jednak konserwatyści galicyjscy w okresie I wojny lansowali ideę federalistyczną, która miała polegać na przekształceniu po zakończeniu wojny monarchii dualistycznej w państwo trialistyczne Austro-Węgiersko-Polskie<sup>8</sup>. Podobna koncepcja istniała w myśli politycznej socjalistów do 1917 r. w postaci tzw. planu minimum. Koncepcji federalistycznych w zakresie stosunków międzynarodowych konserwatyści nigdy nie zmodyfikowali, ponieważ nie było możliwości i potrzeby po odrodzeniu się w 1918 r. państwowości polskiej.

Do tradycji związku regionalnego państw nawiązywała również myśl polityczna ruchu ludowego, aczkolwiek ten wątek nie miał charakteru pierwszoplanowego. Przyszłą Polskę ludowcy widzieli jako państwo powiązane związkiem federacyjnym z Litwą, Ukrainą i Białorusią. Teoretycy myśli ludowej, przede wszystkim wywodzący się z PSL „Piast”, nawiązywali do dziedzictwa dawnej Rzeczypospolitej. Przejawiało się to w dążeniu do traktowania w przyszłej federacji głównie Białorusinów, lecz także Ukraińców jako narodów nierównorzędnych z Polakami i Litwinami<sup>9</sup>.

Jak wspomniano, federalizm i regionalizm pełnił istotną rolę w myśli politycznej ruchu socjalistycznego. Z tą ideą pepeesowcy wiązali problem niepodległości Polski i jej zasięg terytorialny, a także przyszłe rozwiązania ustrojowe. Na tym tle wśród przywódców PPS dochodziło do częstych sporów, prowadzących w konsekwencji do podziału na PPS-FR i PPS-Lewicę. Słabością w rozważaniach teoretycznych były problemy ustrojowe. Stąd mieli-

---

<sup>7</sup> J. Juchnowski, *O niektórych założeniach myśli politycznej głównych nurtów Wielkiej Emigracji*, [w:] *Studia historyczne i politologiczne*, pod red. R. Gellera i M. S. Wolańskiego, Wrocław 1997, s. 67–75; K. Grünberg, *Polskie koncepcje federalistyczne 1864–1919*, Warszawa 1971, s. 38–41.

<sup>8</sup> Zob. M. Król, *Konserwatyści a niepodległość. Studia nad polską myślą konserwatywną XIX w.*, Kraków 1985; M. Jaskólski, *Historia – Naród – Państwo. Zarys syntezy myśli politycznej konserwatystów krakowskich w latach 1866–1934*, Kraków 1981, s. 122–123.

<sup>9</sup> R. Wapiński, *Historia polskiej myśli politycznej XIX i XX w.*, Gdańsk 1997, s. 105–106; S. Lato, W. Stankiewicz, *Programy stronnictw ludowych. Zbiór dokumentów*, Warszawa 1969.

śmy do czynienia z brakiem precyzji w ówczesnej myśli socjalistycznej. Nie było do końca sprecyzowane, czy chodziło o związek regionalny państw w ujęciu federalistycznym, funkcjonalistycznym bądź konfederalistycznym. Uogólniając, można stwierdzić, że socjalistom chodziło o zjednoczenie Europy Środkowo-Wschodniej, a jej kształt miał być uzależniony od stosunków politycznych, ekonomicznych i narodowościowych. Dość precyzyjnie został określony zasięg terytorialny związku. Obejmowałby on Polskę, Litwę, Łotwę, Estonię oraz Ukrainę i Białoruś według zasady „wolni z wolnymi, równi z równymi”. Nie ukrywano jednak, iż na czele takiej organizacji regionalnej stałaby Polska. W ramach zjednoczenia regionalnego związek państwowo-prawny najsilniej wiązałby Polskę z Litwą, ewentualnie z Łotwą.

Koncepcje PPS-Lewicy w tym zakresie były bardzo zbieżne z planami rewolucjonistów. W swoich programach „młodzi” opowiadali się za „federacyjnym związkiem usamodzielnionego Królestwa z Rosją”, przy czym rolę dominującą w związku miał mieć Petersburg<sup>10</sup>.

Ważne pod względem badawczym są lata międzywojenne. W polskiej myśli politycznej występowały wzajemnie się uzupełniające koncepcje: związku regionalnego w Europie Środkowo-Wschodniej i integracji europejskiej. Ta druga koncepcja wyraźnie pojawiła się w myśli socjalistycznej, i to dopiero od lat 30., oraz w założeniach programowych Frontu Morges i Polskiego Komitetu Związku Paneuropejskiego, który powstał pod wpływem idei zjednoczenia kontynentu głoszonej przez austriackiego arystokratę R. Coudenhove-Kalergiego.

Koncepcje związane z powołaniem związku regionalnego, który obejmowałby takie kraje jak: Polska, Litwa, Estonia oraz Ukraina i Białoruś, zajmowały poczesne miejsce do przełomu lat 1921/1922 w myśli politycznej obozu belwederskiego i związanej z nim PPS i PSL „Wyzwolenie”. Przy czym nie rozstrzygnięto, jakiego typu miały to być związki. Jednak celem pozostawała federacja, przynajmniej z Litwą. Natomiast z innymi państwami związek ten mógł być słabszy i mieć postać funkcjonalistyczną. Wraz z ustąpieniem J. Piłsudskiego z funkcji Naczelnika Państwa i realizacją przez polskie czynniki rządowe polityki inkorporacyjnej zainteresowanie koncepcjami integracyjnymi zmalało. Najczęściej problem ten podnosili polscy socjaliści, ale okazjonalnie, szczególnie w okresach napięć politycznych bądź pojawiających się idei zbliżeń między państwami na kontynencie. Wystąpiła też wyraźna ewolucja w zakresie ścisłości integracji. Przywódcy PPS, uwzględniając ówczesne warunki polityczne, opowiadali się od 1923 r. za związkiem konfederacyjnym obejmującym obok małych państw bałtyckich przede wszystkim Czechosłowację. Zrezygnowano ze względów na niedrażnienie ZSRR z podkreślenia uczestnictwa w związku Ukrainy i Białorusi. Motywem przewodnim powstania integracji regionalnej miało być utrzymanie bezpieczeństwa i pokoju w regionie. Po zawarciu układów locarneskich oraz wyborze na prezydenta Niemiec P. von Hindenburga pepeesowcy optowali za rozszerzeniem konfederacji o Jugosławię<sup>11</sup>. Podkreślenia wyma-

---

<sup>10</sup> J. Juchnowski, *Federalizm w myśli politycznej PPS a sprawa niepodległości Polski (1893–1926)*, [w:] *Miejsce ruchu robotniczego w dziejach narodu i państwa polskiego 1918–1978*, Wrocław 1978, s. 18–20; P. Łossowski, *Litwa w polskiej myśli politycznej. Polska myśl polityczna XIX i XX w.*, pod red. H. Zielińskiego, t. I: *Polska i jej sąsiedzi*, Wrocław 1975, s. 141–142; *Sprawozdanie z konferencji partyjnej*, wyd. PPS, Piotrków 1917, ss. 41–42.

<sup>11</sup> Zob. J. Juchnowski, *Polska myśl polityczna XX wieku. Kwestie wewnętrzne i międzynarodowe*, [w:] *Europa i integracja europejska w polskiej myśli politycznej XX wieku*, pod red. J. Juchnowskiego i J. Tomaszewskiego, Wrocław 2003, s. 9–40; *Sprawozdanie CKW na XX Kongres PPS w Warszawie 1925*, s. 84; M. Niedziałkowski, *Położenie międzynarodowe Polski i polityka socjalizmu polskiego*, Warszawa 1925.

ga fakt, że przywództwo w tym związku miało należeć nie tylko do Polski, ale również do Czechosłowacji. Do tej idei nawiązywała koncepcja „Międzymorza” obecna przed II wojną w publicystyce i lansowana przez różne środowiska społeczne oraz polityczne. Była ona, biorąc pod uwagę ówczesne realia w Europie, utopijną<sup>12</sup>.

W polskiej myśli politycznej ze studiami teoretycznymi nad integracją regionalną będziemy mieli do czynienia również w okresie wojny i okupacji. Zostały podjęte także działania dyplomatyczne, które miały na celu wcielenie w życie idei związku regionalnego. Na uwagę zasługują dwa ośrodki: rządowy z W. Sikorskim na czele oraz polscy socjaliści. Nie oznaczało to, iż inne partie nie zajmowały się tą problematyką. Można nawet zaryzykować stwierdzenie, że polskie elity polityczne prześcigały się w tworzeniu planów zjednoczenia Europy Środkowej, wyraźnie pomijając takie kraje jak: Litwa, Łotwa, Estonia, Białoruś i Ukraina. Jednak były to koncepcje mało realne, nie przedstawiające konkretnych rozwiązań oraz nie określające charakteru związku. Związek postrzegano różnie – od integracji konfederalistycznej, poprzez funkcjonalistyczną aż do federalistycznej. Natomiast wyeliminowanie z ewentualnego związku regionalnego wyżej wymienionych republik podyktowane było pretensjami terytorialnymi Związku Radzieckiego i wzrostem jego pozycji międzynarodowej od początku 1943 r. Z tymi faktami liczył się gen. Sikorski, proponując utworzenie konfederacji polsko-czechosłowackiej, względnie polsko-czechosłowacko-węgiersko-austriackiej. Nawiązywał więc częściowo do koncepcji XIX-wiecznych polskiej myśli politycznej. Ściślej rzecz ujmując, premier uważał, że w Europie powinny początkowo powstać dwa związki konfederacyjne: jeden łączący kraje Europy Środkowej, drugi państwa bałkańskie i ewentualnie Turcję, które po okresie ustabilizowania się organów konfederacyjnych miałyby utworzyć państwo unijne zbliżone do związku federacyjnego.

W ujęciu W. Sikorskiego konfederacja polsko-czechosłowacka miała opierać się na dwóch głównych cechach: zapewnieniu bezpieczeństwa przed ewentualną agresją ze strony Moskwy i Berlina oraz zwiększenia potencjału gospodarczego w wyniku, w tym przypadku, integracji funkcjonalistycznej<sup>13</sup>.

Koncepcja państwa federacyjnego obejmującego kraje Europy Środkowej i Południowej była zmodyfikowana idea „Międzymorza” i nierealistyczna. Dojść mogło, przy sprzyjających warunkach, tylko do konfederacji polsko-czechosłowackiej. Po 1943 r. idea tego typu związku był już utopią<sup>14</sup>.

Koncepcje integracyjne premiera W. Sikorskiego i PPS-WRN były do siebie zbliżone wzajemnie. Socjaliści stali na stanowisku, że po zakończeniu wojny może dojść do związku regionalnego obejmującego swoim zasięgiem małe kraje nadbałtyckie oraz Polskę, Czechosłowację, Węgry i państwa bałkańskie. W pewnym zakresie był to również związek federacyjny zapewniający krajom Europy Środkowej i Południowej bezpieczeństwo i spełniający rolę „trzeciej siły”, z którą musiałyby się liczyć mocarstwa.

Z jeszcze bardziej ogólnikowymi opracowaniami wobec problematyki związku regionalnego spotykamy się u lewicowych socjalistów – RPPS. Jednak ze względu na swoją oryginal-

<sup>12</sup> J. Juchnowski, *Federalizm w polskiej...*, s. 4.

<sup>13</sup> Zob. szerzej: M. Dymarski, *Stosunki wewnętrzne wśród polskiego wychodźstwa politycznego i wojskowego we Francji i w Wielkiej Brytanii 1939–1945*, Wrocław 1999; J. Skodlarski, *Epilog układu Sikorski–Beneš. Z dziejów polsko-czechosłowackich w latach 1939–1949*, Łódź 1988.

<sup>14</sup> Zob. T. Kisielewski, *Federacja Środkowo-Europejska. Pertraktacje polsko-czechosłowackie 1939–1943*, Warszawa 1991.

ność zasługują na uwagę. Zakładali oni możliwość utworzenia federacji obejmującej tylko Polskę oraz Czechosłowację i Węgry. Tak więc nie byli zainteresowani małymi państwami nadbałtyckimi i utworzeniem dużej federacji regionalnej obejmującej obszar od Bałtyku po Adriatyk i Morze Czarne. Należy podkreślić, że federacja w ujęciu RPPS miała być bardziej związkiem narodów niż państw. Stąd rozwiązanie problemu narodowościowego w Polsce lewicowi socjaliści widzieli w dobrowolnej federacji Polaków, Ukraińców i Białorusinów po uprzednim utworzeniu przez te narody swoich państw. Ponadto problemy narodowościowe chciano rozwiązywać przez wprowadzenie instytucji samorządowych na wzór szwajcarski<sup>15</sup>.

Okres powojenny i lata doby peerełowskiej w sposób zasadniczy zubożyły polską myśl polityczną, przede wszystkim w zakresie koncepcji integracyjnych. Oznaczało to, że w interesującej nas kwestii nie można było rozwijać koncepcji i planów. Wszelkie nawet teoretyczne rozważania na temat idei zjednoczeniowej były zawarowane dla radzieckiej myśli politycznej i radzieckiej polityki.

Ideą integracji europejskiej, przede wszystkim regionalnej, zajmowała się emigracyjna myśl polityczna. Nawiązywała ona do koncepcji integracyjnych z okresu wojny i okupacji, a nawet z lat 20. i 30. Odżyły koncepcje prometeizmu i „Międzymorza”, eksponowane one były szczególnie w latach 1945–1952 przez międzynarodowe kluby federacyjne, wśród których główną rolę odgrywali polscy intelektualiści i politycy<sup>16</sup>. Nagłaśnianie koncepcji „Międzymorza” było charakterystyczne dla lat 50. Antyradziecki i antyniemiecki charakter integracji funkcjonalistycznej krajów Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej stopniowo zmieniał się w latach 60. i 70. Twórcy polskiej myśli politycznej bardziej wskazywali na jej ekonomiczną i porządkującą istotę. Jednocześnie interesowano się związkiem ogólnoeuropejskim.

Według założeń ideowo-programowych krajowej opozycji podstawowym warunkiem realizacji idei integracji regionu miało być wspólne wyzwolenie się państw Europy Środkowej spod dominacji Związku Radzieckiego. Przy czym niejednoznaczne było stanowisko, jakie państwa miały się mieścić w pojęciu Europy Środkowej. Teoretycy ugrupowań opozycyjnych integrację tej części Europy najczęściej widzieli bez krajów bałtyckich, Białorusi i Ukrainy. Kolejnym etapem miało być uświadomienie przez suwerenne już państwa byłego bloku radzieckiego wspólnoty kulturowej z Europą Zachodnią. Narody Europy Środkowej miały „nauczyć się” życia według „zasad demokracji i wartości chrześcijańskich”. Po integracji duchowej miała nastąpić integracja struktur gospodarczych i politycznych. Nie definiowano jednak, czy integracja ma mieć ujęcie federalistyczne, funkcjonalistyczne czy konfederalistyczne. Podkreślano jednak, że jej członkowie powinni się znaleźć w zmodyfikowanej organizacji Unii Europejskiej.

Nie obca też była polskiej myśli opozycyjnej w kraju koncepcja „Międzymorza”. Lansowały ją takie ugrupowania jak: KPN, Kongres Solidarności Narodu oraz Grupa Wolność-Sprawiedliwość-Niepodległość. Integracja państw Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej miała być federacją, w której Polska odgrywałaby bardzo istotną rolę m.in. ze względu na swój potencjał cywilizacyjny oraz dziedzictwo kulturowe. Liderzy organizacji niepodległościowych nie byli zdecydowani, czy „Międzymorze” ma być samodzielną fede-

---

<sup>15</sup> S. Ciesielski, J. Juchnowski, *Dylematy i poszukiwania. Studia nad polską myślą socjalistyczną 1939–1948*, Wrocław 1991, s. 119–122.

<sup>16</sup> Zob. szerzej: M. Wołański, *Europa Środkowo-Wschodnia w myśli emigracji polskiej 1945–1975*, Wrocław 1996.

racją obok UE, czy ma stanowić jej część<sup>17</sup>. Sfederalizowanie krajów Europy Środkowo-Wschodniej i krajów bałkańskich miało na celu: zabezpieczenie państw regionu przed działaniami imperialnymi Moskwy, wzmocnienie pozycji wobec zjednoczonych Niemiec oraz stanie się „trzecią siłą” na kontynencie. W sumie jednak „Międzymorze” było koncepcją marginalną w polskiej myśli opozycyjnej lat 70. i 80., bardziej interesowano się integracją ogólnoeuropejską.

Upadek ZSRR i systemu komunistycznego w Europie Środkowej, problemy ekonomiczne i napięcia społeczne, konflikty na Bałkanach oraz powstanie jednobiegunowego systemu międzynarodowego w świecie – wszystko to wpłynęło na zmiany doktrynalne w odrodzonej polskiej myśli politycznej. Całkowicie wycofano się z koncepcji integracji regionalnej, zaprzestano głoszenia etapowości w dochodzeniu do integracji europejskiej, skupiając się na zjednoczeniu „materialnym”. Unia kontynentalna miała powstać przez wstąpienie krajów Europy Środkowej do UE na zasadach wynikających z jej statutów.

### **Bibliografia:**

- Bernatowicz G., *Nowy europejski regionalizm*, „Sprawy Międzynarodowe” 1994, nr 3.
- Brock P., *A Pacifist in Wartime: Wojciech Bogumil Jastrzębowski*, „The Polish Review”, New York 1967, vol. 12, No 2.
- Ciesielski S., J. Juchnowski, *Dylematy i poszukiwania. Studia nad polską myślą socjalistyczną 1939–1948*, Wrocław 1991.
- Dymarski M., *Stosunki wewnętrzne wśród polskiego wychodźstwa politycznego i wojskowego we Francji i w Wielkiej Brytanii 1939–1945*, Wrocław 1999.
- Grünberg K., *Polskie koncepcje federalistyczne 1864–1919*, Warszawa 1971.
- Jaskólski M., *Historia – Naród – Państwo. Zarys syntezy myśli politycznej konserwatystów krakowskich w latach 1866–1934*, Kraków 1981.
- Juchnowski J., *Federalizm w myśli politycznej PPS a sprawa niepodległości Polski (1893–1926)*, [w:] *Miejsce ruchu robotniczego w dziejach narodu i państwa polskiego 1918–1978*, Wrocław 1978.
- Juchnowski J., *Federalizm w polskiej myśli politycznej XX wieku*, [w:] *Polacy – Polska – Europa. Interpretacje idei politycznych*, pod red. T. Godlewskiego, W. Jurkiewicza, Bydgoszcz 2002.
- Juchnowski J., *O niektórych założeniach myśli politycznej głównych nurtów Wielkiej Emigracji*, [w:] *Studia historyczne i politologiczne*, pod red. R. Gellesa i M. S. Wołańskiego, Wrocław 1997.
- Juchnowski J., *Polska myśl polityczna XX wieku. Kwestie wewnętrzne i międzynarodowe*, [w:] *Europa i integracja europejska w polskiej myśli politycznej XX wieku*, pod red. J. Juchnowskiego i J. Tomaszewskiego, Wrocław 2003.

---

<sup>17</sup> *Polska i Międzymorze. Wokół dróg działania programu przyszłość*, Wrocław 1986; K. Rogaczewska, *Federalizm europejski w koncepcjach polskiej opozycji politycznej 1976–1989*, [w:] *Federalizm. Teorie i koncepcje*, pod red. W. Bokajło, Wrocław 1998, s. 318–320.



- Juchnowski J., W. Kalicki, J. Tomaszewski, *Wybór tekstów źródłowych z komentarzem*, Wrocław 1999.
- Kisielewski T., *Federacja Środkowo-Europejska. Pertraktacje polsko-czechosłowackie 1939–1943*, Warszawa 1991.
- Król M., *Konserwatyści a niepodległość. Studia nad polską myślą konserwatywną XIX w.*, Kraków 1985.
- Lato S., W. Stankiewicz, *Programy stronnictw ludowych. Zbiór dokumentów*, Warszawa 1969.
- Leksykon politologii*, pod red. A. Antoszewskiego i R. Herbuta, Wrocław 1999.
- Łossowski P., *Litwa w polskiej myśli politycznej. Polska myśl polityczna XIX i XX w.*, pod red. H. Zielińskiego, t. I: *Polska i jej sąsiedzi*, Wrocław 1975.
- Marszałek A., *Z historii europejskiej idei integracji międzynarodowej*, Łódź 1996.
- Niedziałkowski M., *Położenie międzynarodowe Polski i polityka socjalizmu polskiego*, Warszawa 1925.
- Opaliński Z., *Kultura polityczna szlachty polskiej 1587–1652. System parlamentarny a społeczeństwo obywatelskie*, Warszawa 1995.
- Polska i Międzymorze. Wokół dróg działania programu przyszłość*, Wrocław 1986.
- Rogaczewska K., *Federalizm europejski w koncepcjach polskiej opozycji politycznej 1976–1989*, [w:] *Federalizm. Teorie i koncepcje*, pod red. W. Bokajło, Wrocław 1998.
- Rostocki W., *Wkład Polski w kulturę światową w dziedzinie idei ustrojowych i instytucji (1795–1864)*, [w:] *Wkład Polaków do kultury świata*, pod red. M.A. Krapca, Lublin 1976.
- Scruton R., *Słownik myśli politycznej*, Poznań 1996.
- Skodlarski J., *Epilog układu Sikorski–Beneš. Z dziejów polsko-czechosłowackich w latach 1939–1949*, Łódź 1988.
- Skowronek J., *Antynapoleońskie koncepcje Czartoryskiego*, Warszawa 1969.
- Sprawozdanie CKW na XX Kongres PPS w Warszawie 1925.*
- Sprawozdanie z konferencji partyjnej*, wyd. PPS, Piotrków 1917.
- Staszic S., *Pisma filozoficzne i społeczne*, t. 2, Warszawa 1954.
- Wandycz P., L. Frenzl, *Zjednoczona Europa. Teoria i praktyka*, Londyn 1965.
- Wapiński R., *Historia polskiej myśli politycznej XIX i XX w.*, Gdańsk 1997.
- Wolański M., *Europa Środkowo-Wschodnia w myśli emigracji polskiej 1945–1975*, Wrocław 1996.

Lilla Barbara Paszkiewicz  
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Witelona  
w Legnicy

## Od bezpieczeństwa globalnego do bezpieczeństwa lokalnego

Pojęcie „bezpieczeństwa” ujmowane jest w różnych aspektach. Jego problematyką zajmują się zarówno specjaliści od stosunków międzynarodowych, politologii, jak i prawa.

W zdefiniowaniu „bezpieczeństwa” niezbędne jest jego określenie w czasie i przestrzeni. Inaczej postrzegane było bowiem bezpieczeństwo tuż po zakończeniu II wojny światowej, kiedy został ustanowiony tzw. „ład pojałtański”, który rozpoczął funkcjonowanie zjawiska określanego mianem „zimnej wojny”. Inaczej problem bezpieczeństwa traktowany był w krajach demokratycznych, a inaczej w krajach, które znalazły się w strefie wpływów radzieckich.

Sprawy bezpieczeństwa przyjęły inną od dotychczasowej optykę po rozpadzie ZSRR oraz odzyskaniu niepodległości przez państwa Europy Środkowo-Wschodniej.

W literaturze przedmiotu podaje się wiele definicji i klasyfikacji bezpieczeństwa. Najczęściej określa się je jako „proces tworzenia takich warunków, które gwarantowałyby państwu jego istnienie, zapewniałyby suwerenność, integralność terytorialną, nieingerencję w sprawy wewnętrzne [...]”<sup>1</sup>.

Według T. Łoś-Nowak można mówić o bezpieczeństwie w wymiarze podmiotowym (państwa, grupy państw, systemu globalnego) lub w wymiarze przedmiotowym (bezpieczeństwo ekonomiczne, ekologiczne, surowcowe, militarne)<sup>2</sup>. Mówimy zatem o bezpieczeństwie w aspekcie ekonomicznym, ekologicznym, społecznym, kulturowym czy militarnym. Należy przy tym podkreślić, iż bezpieczeństwo wewnętrzne wiąże się ściśle z międzynarodowym. Wojny domowe i inne kryzysy społeczne mogą bowiem doprowadzić do eskalacji konfliktu poza granice państwa. Podobnie jak konflikty czy wystąpienia społeczne o charakterze lokalnym mogą wpłynąć na stan bezpieczeństwa państwa.

Znawcy problematyki podkreślają, iż ważnym elementem w zakresie bezpieczeństwa zarówno międzynarodowego, jak i wewnętrznego poszczególnych państw jest przestrzeganie prawa. Jego naruszanie przez państwo może stanowić poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa jednostki, tak w wymiarze zewnętrznym, jak i wewnętrznym. Uznanie i poszanowanie prawa, które jest ustanowione przez społeczność międzynarodową, jest warunkiem bezpieczeństwa globalnego. Jest ono szczególnie ważne wówczas, gdy skala problemu związanego z wszelkimi zagrożeniami stale rośnie. Zjawisko to wymaga ciągłych poszukiwań optymal-

---

<sup>1</sup> Z. Cesarz, E. Stadtmüller, *Problemy polityczne współczesnego świata*, Wrocław 1998, s. 48–49.

<sup>2</sup> T. Łoś-Nowak (red.), *Współczesne stosunki międzynarodowe*, Wrocław 1997, s. 135.

nych modeli bezpieczeństwa międzynarodowego. W tym celu konieczne jest jednak łączenie i godzenie interesów państw o bardzo różnym statusie.

W XX w. społeczności poszczególnych państw wypracowały kilka modeli bezpieczeństwa międzynarodowego. Nawiązywały one w części do modeli powstałych już w starożytności – przez Babilon, Asyrię, Egipt, Grecję czy Rzym<sup>3</sup>. Początkowo państwa podejmowały głównie działania jednostronne (model bezpieczeństwa jednostkowego). Jak bardzo stały się one niewystarczające, okazało się już na początku XX w., kiedy wybuchł pierwszy konflikt światowy. Po jego zakończeniu w 1918 r. podjęto działania na rzecz stworzenia modelu bezpieczeństwa uniwersalnego, kreowanego początkowo przez Ligę Narodów, a po II wojnie światowej przez Organizację Narodów Zjednoczonych. Podstawową zasadą funkcjonowania tego modelu są wzajemne gwarancje przyjscia z pomocą zaatakowanej stronie przez pozostałych uczestników zbiorowej samoobrony. Według E. Stadmüller taka sama zasada obowiązuje w odniesieniu do zawężonego terytorium, gdy kształtuje się system bezpieczeństwa regionalnego czy subregionalnego<sup>4</sup>.

Znawcy przedmiotu wyodrębniają również modele bezpieczeństwa na podstawie kryterium metod i mechanizmów ich funkcjonowania. E. Stadmüller wyróżnia subordynacyjną i koordynacyjną konstrukcję bezpieczeństwa międzynarodowego oraz opartą na działaniach jednostronnych. „Subordynacyjna koncepcja bezpieczeństwa zakłada, iż istnieje państwo lub wspólny organ państw, które dysponują zdecydowaną przewagą i dzięki temu są zdolne do interwencji zapewniającej pokój. [...] koordynacyjna konstrukcja bezpieczeństwa kładzie nacisk na współdziałanie państw dążących do równowagi swych interesów w skali międzynarodowej i zapewnienia sobie pokoju”<sup>5</sup>. Koncepcja może występować w postaciach szczegółowych modeli (model równowagi sił czy model odstraszenia).

Istnieją również modele bezpieczeństwa opierające się na umowach i rozwijaniu współpracy. Należy do nich model bezpieczeństwa zbiorowego, wyrażany przez system ONZ. Zobowiązuje on państwa do utrzymania pokoju i przeciwstawiania się każdemu aktowi agresji. W ostatnim czasie zarzuca się brak skuteczności działań ONZ (np. na Bałkanach). Wynika to z faktu, że współdziałania oparte są na dobrowolności państw, które nie zawsze angażują się w procesy pokojowe czy stabilizacyjne.

Działania ONZ wymagają przede wszystkim międzynarodowej współpracy i wyjścia poza sferę wojskową. Niezwykle istotne i trudne jest zachowanie właściwej równowagi między interesami narodowymi i międzynarodowymi oraz kontynuacja redukcji zbrojeń. Nie jest to przedsięwzięcie łatwe i niemożliwe do realizacji na drodze uniwersalnych, globalnych rozstrzygnięć. W związku z tym poszukuje się bardziej elastycznej formuły, tworzącej koncepcję bezpieczeństwa przez rozwiązania regionalne. Jej zwolennicy uważają, iż należy traktować region jako element pośredni między interesami poszczególnych państw a racjami globalnymi<sup>6</sup>.

Autorzy koncepcji bezpieczeństwa regionalnego podkreślają, iż warunkiem jej funkcjonowania jest pojawienie się czynników motywujących poszczególne państwa regionu do współpracy i rozwiązywania sporów i konfliktów drogą pokojową. Według T. Łoś-Nowak,

<sup>3</sup> Z. Beret, *Modele bezpieczeństwa międzynarodowego*, „Sprawy Międzynarodowe” 1987, nr 3.

<sup>4</sup> Z. Cesarz, E. Stadtmüller, *op. cit.*, s. 50.

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 51.

<sup>6</sup> *Ibidem*; zob. też M. Grela, *Koncepcje bezpieczeństwa – raport Sekretarza Generalnego ONZ*, „Sprawy Międzynarodowe” 1986, nr 7–8.

aby system bezpieczeństwa regionalnego mógł istnieć, „musi mieć kilka cech czyniących go wartościowym: a) być otwartym dla wszystkich państw regionu, b) gwarantować jednakowy status wszystkim jego uczestnikom, c) mieć zdolność pokojowego likwidowania sporów, d) mieć system koordynacyjny z Radą Bezpieczeństwa ONZ”<sup>7</sup>.

W wyniku głębokich zmian, jakie nastąpiły w Europie w latach dziewięćdziesiątych XX w., zapoczątkowanych tzw. „Jesienią Narodów”, społeczność międzynarodowa rozpoczęła działania zmierzające do wypracowania nowych modeli bezpieczeństwa europejskiego i tworzenia nowych sił, które umożliwiłyby neutralizowanie zagrożeń, stosowanie środków przymusu wobec agresora, zapewnienie kontroli w sytuacjach kryzysowych oraz utrzymanie politycznego i terytorialnego *status quo*. Zdaniem W. Malendowskiego „uczestników systemu powinny łączyć więzi polityczne, militarne, ekonomiczne i ideologiczno-kulturowe”<sup>8</sup>.

Na podkreślenie zasługuje fakt, iż rozpad struktur państwowych (ZSRR, Czechosłowacji czy Jugosławii) oraz zjednoczenie Niemiec nie zmienił „ładu jałtańskiego” i utrzymane zostało nadal terytorialne *status quo* w Europie. Dotychczasowy porządek ustalony w wyniku konferencji jałtańskiej i poczdamskiej został uszczuplony o RWPG i Układ Warszawski.

Utrzymały się i nadal rozwijają tak ważne formy zorganizowanego działania jak NATO, Unia Europejska i Unia Zachodnioeuropejska, Rada Europy czy OBWE. Wszystkie te instytucje umożliwiły budowanie nowych warunków dla funkcjonowania bezpieczeństwa europejskiego w oparciu o zasady i normy, które funkcjonują na starym kontynencie już od 50 lat.

W obliczu dokonujących się głębokich przemian w Europie Środkowo-Wschodniej konieczne staje się wypracowanie nowej wizji bezpieczeństwa euroatlantyckiego. W toku licznych dyskusji prowadzonych na ten temat ścierają się dwie wizje budowania tzw. architektury bezpieczeństwa. Zdaniem R. Zięby „pierwsza zakłada przystosowanie do nowych warunków dotychczas istniejących instytucji zachodnich NATO i Unii Europejskiej (wraz z UZE), druga zaś wizja zakłada nadanie OBWE prawnomiędzynarodowych podstaw w celu uczynienia z organizacji głównej instytucji europejskiego systemu bezpieczeństwa”<sup>9</sup>.

W okresie postzimnowojennym struktura ładu europejskiego została zdaniem W. Malendowskiego „uzupełniona o Radę Współpracy Północnoatlantyckiej (NACC) utworzoną 20 grudnia 1991 r. z udziałem 25 państw, w tym 16 członków NATO i 6 byłych członków Układu Warszawskiego oraz Litwy, Łotwy i Estonii. Po rozpadzie ZSRR członkami NACC stały się w 1992 r. wszystkie kraje WNP oraz Albania, a Finlandia uczestniczyła w jej obradach jako obserwator w kulminacyjnym momencie kontrowersji między Rosją a NATO wokół poszerzenia sojuszu na Wschód. 30 maja 1997 r. NACC przekształcono w Radę Partnerstwa Euroatlantyckiego (EAPC) z możliwością uczestnictwa w niej wszystkich krajów członkowskich OBWE. W 1998 r. w pracach EAPC uczestniczyły 44 państwa europejskie.

Z działalnością NACC i EAPC ściśle wiąże się zatwierdzony w styczniu 1994 r. program NATO – *Partnerstwo dla pokoju*. W programie uczestniczyło (poza członkami NATO) 28 państw europejskich, w tym także z Europy Środkowej. Celem programu jest przygotowanie partnerów z Europy Środkowo-Wschodniej do współdziałania wojskowego z krajami

<sup>7</sup> T. Łoś-Nowak (red.), *op. cit.*, s. 138.

<sup>8</sup> W. Malendowski, *Architektura bezpieczeństwa europejskiego*, [w:] *Stosunki międzynarodowe*, pod red. W. Malendowskiego i Cz. Mojsiewicza, Wrocław 2000, s. 603.

<sup>9</sup> R. Zięba, *Kształtowanie ogólnoeuropejskiego systemu bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, red. naukowa D. B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba, Warszawa 1997, s. 461.

NATO poprzez wspólne ćwiczenia wojskowe, zwiększenie cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi i przygotowanie do przejrzystości planowania obronnego<sup>10</sup>.

Zdaniem E. Cziomera powyższe struktury nie mogły zastąpić aspiracji państw Europy Środkowej do członkostwa w NATO. Wynikały one z obawy przed komplikacjami i zagrożeniami dla bezpieczeństwa europejskiego z powodu braku poczucia stabilizacji w Rosji i krajach WNP. Pewną gwarancją bezpieczeństwa mogło być jedynie włączenie państw Europy Środkowo-Wschodniej w struktury NATO. Zdecydowany opór wobec jego rozszerzenia stawiła Rosja, która nigdy do końca nie zaakceptowała faktu wejścia w skład NATO krajów Europy Środkowej<sup>11</sup>. Nie zmieniło to jednak faktu, iż w 1999 r. Polska, Czechy i Węgry zostały członkami paktu. W ten sposób poszerzona została w tej części Europy strefa bezpieczeństwa i stabilizacji, która nie objęła jednak wszystkich państw tego regionu<sup>12</sup>. Na podkreślenie zasługuje fakt, iż już w 1998 r. 12 państw Europy Środkowej zgłosiło gotowość wejścia do NATO. Niewątpliwym wyzwaniem dla przyszłej akcesji będzie przyjęcie do sojuszu północnoatlantyckiego krajów nadbałtyckich (Litwy, Łotwy i Estonii) oraz innych państw post-radzieckich (np. Gruzja w 1999 r. zapowiedziała, że najpóźniej w 2005 r. ubiegać się będzie o członkostwo w sojuszu).

Oparcie systemu bezpieczeństwa europejskiego na istniejących strukturach NATO można uznać za koncepcję dominującą, ale nie jedyną. Rozważane są regionalne rozwiązania zarówno przez kraje Europy Zachodniej, jak i Środkowo-Wschodniej. Dostrzega się na starym kontynencie potrzebę stworzenia „własnej, europejskiej zdolności obronnej, uzupełniającej jednak, a niewykluczającej się z systemem transatlantyckim, nakierowanej bezpośrednio na zapewnienie bezpieczeństwa w Europie.”

Po 1989 r. w wyniku zmian ustrojowych w krajach znajdujących się dotychczas za „żelazną kurtyną” wystąpiły nowe warunki, które wywarły wpływ na jakość i charakter zmian w zakresie tworzenia struktur bezpieczeństwa międzynarodowego. Rozpadł się bowiem dotychczasowy podział dwubiegunowy bloków państw, które różniły się znacznie pod względem ideologicznym, gospodarczym i militarnym. Zaczęły powstawać nowe państwa demokratyczne, w których rozwijał się pluralizm i wolny rynek oraz zasady funkcjonujące w krajach Europy Zachodniej. Dotyczyły one m.in. sfery organizacji społeczeństw czy zawiązywania nowych stosunków międzynarodowych.

W tej zmieniającej się europejskiej sytuacji geopolitycznej suwerenne państwa, w tym również Polska, rozpoczęły prace nad przygotowaniem priorytetów służących realizacji interesów narodowych. Wśród polskich priorytetów należy wymienić trzy:

- 1) powrót Polski do świata zachodniego poprzez integrację z instytucjami euroatlantyckimi;
- 2) budowanie jak najlepszych stosunków z sąsiadami;
- 3) współpraca w skali regionu, służąca jego stabilizacji i wzmocnieniu pozycji Polski.

---

<sup>10</sup> R. Zięba, *Nowa instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Warszawa 1998, s. 15.

<sup>11</sup> E. Cziomer, L. W. Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Warszawa–Kraków 2002, s. 297.

<sup>12</sup> Szerzej zob. Ch. Royen, *Ostmitteleuropas NATO – Mitgliedschaft*, Ebenhausen 1996; W. Mullan, *Wizje bezpieczeństwa europejskiego*, Warszawa 1997; J. Kaczmarek, A. Skowroński, *Bezpieczeństwo, NATO, Europa, Polska*, Warszawa 1998; L. W. Zyblikiewicz, *Ewolucja doktryny Paktu Północnoatlantyckiego w latach dziewięćdziesiątych*, [w:] *Nowy kształt bezpieczeństwa europejskiego. Studia i Analizy 2*, Kraków 1996; R. Holbrooke, *Nowy model bezpieczeństwa. Koncepcje rozszerzenia NATO*, „Studia i Materiały” 1996, nr 24, Biuro Prasy i Informacji MON, Warszawa 1996.

Dzięki przeobrażeniom, jakie dokonały się w Polsce po 1989 r., wytworzyły się bardzo korzystne dla Polski warunki pokojowego współdziałania.

Na mocy traktatu w Maastricht państwa członkowskie Wspólnot Europejskich podjęły decyzję o powołaniu Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB). Postanowienia traktatu z Maastricht dotyczące WPZiB zmienione i poszerzone zostały w *Traktacie amsterdamskim*, który wszedł w życie w 1999 r. Celem WPZiB jest:

- 1) ochrona wspólnych wartości, podstawowych interesów, niezależności i integralności Unii, zgodnie z zadaniami Karty Narodów Zjednoczonych;
- 2) umacnianie bezpieczeństwa Unii we wszystkich formach;
- 3) zachowanie pokoju i umacnianie międzynarodowego bezpieczeństwa zgodnie z zasadami *Karty Narodów Zjednoczonych* i zasadami *Aktu końcowego KBWE* oraz celami *Karty paryskiej*;
- 4) popieranie współpracy międzynarodowej;
- 5) rozwijanie oraz utrwalanie demokracji i rządów prawa oraz poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>13</sup>.

Państwa członkowskie Unii Europejskiej realizują WSZiB, opierając się na aktywnej współpracy, bez zastrzeżeń, w duchu lojalności i wzajemnej solidarności oraz powstrzymaniu się od działań, które są sprzeczne z interesami Unii lub które mogłyby osłabić jej skuteczność jako spójnej siły w stosunkach międzynarodowych.

Unia Europejska osiąga powyższe cele poprzez określanie ogólnych wytycznych WPZiB, decydowanie o wspólnych strategiach oraz podejmowanie wspólnych działań i przyjmowanie wspólnych stanowisk. Niezmiernie istotne w realizacji celów WPZiB jest umacnianie regularnej współpracy pomiędzy państwami członkowskimi w prowadzeniu polityki głównie w ramach sojuszy wielostronnych związanych z NATO i UE i wypracowanych przez pół wieku<sup>14</sup>.

Zdecydowanie trudniejsza jest sytuacja tych państw europejskich, które po II wojnie światowej znalazły się w strefie wpływów sowieckich. Przeobrażenia, jakie zaszły w tych państwach po 1990 r., wskazują na postępujący proces transformacyjny. Stwarza on nowe wyzwania dla bezpieczeństwa *sensu largo*.

W nowej sytuacji geopolitycznej, w jakiej znalazła się m.in. Polska po 1989 r., wystąpiły potencjalne zagrożenia spowodowane głównie tranzytowym i pomostowym charakterem polskiego terytorium<sup>15</sup>. Odgrywać może ono strategiczną rolę zarówno w czasach wojny, jak i pokoju. Z faktu tego wynikają określone imperatywy dla polskiej polityki bezpieczeństwa. Należą do nich bez wątpienia wszelkie układy wielostronne dotyczące europejskiej polityki bezpieczeństwa.

Polska polityka bezpieczeństwa w nowej Europie została zawarta w dwóch aktach normatywnych. Pierwszym z nich były *Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa*, a drugim *Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej*. Oba dokumenty zostały przyjęte 2 listopada 1992 r. przez Komitet Obrony Kraju pod przewodnictwem prezydenta Lecha Wałęsy. Zawarto w nich zasady bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego oraz rozwinięto i sprecyzowano zamierzenia oraz kierunki działań mających na celu umocnienie suwerenności oraz sprzyjanie rozwojowi cywilizacyjnemu kraju.

<sup>13</sup> *Stosunki międzynarodowe...*, op. cit., s. 272.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> K. Skubiszewski, *Pozycja Polski w Europie*, [w:] *Pozycja Polski w Europie*, pod red. D. Półtańskiego, Warszawa 1994, s. 12–14.

W założeniach polskiej polityki bezpieczeństwa sformułowane zostały podstawowe cele tej polityki, takie jak:

- bezpieczeństwo polityczne,
- bezpieczeństwo gospodarcze i ekologiczne,
- bezpieczeństwo społeczne,
- bezpieczeństwo etniczne.

W każdej z tych dziedzin polska polityka bezpieczeństwa zgodna jest z prawem ONZ i postanowieniami KBWE/OBWE oraz dwustronnymi umowami, których Polska jest sygnatariuszem<sup>16</sup>. Po 1989 r. nasz kraj znalazł się w nowej sytuacji prawnomiędzynarodowej i ukierunkował swoją politykę na dołączenie do Unii Europejskiej i NATO. Integracja z wymienionymi organizacjami stała się fundamentem polskiej racji stanu i uzyskała priorytet jako nadrzędny czynnik łączący wszystkie elementy polityki państwa: wewnętrznej, zagranicznej i obronnej<sup>17</sup>.

Włączenie Polski do struktur NATO i UE pozwala na pełną stabilizację w sferze politycznej, ale przede wszystkim zapewnia bezpieczeństwo narodowe. Zgodnie z postanowieniami traktatu w Maastricht UE ma się stać głównym promotorem Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony, która może doprowadzić do ustanowienia wspólnej polityki obronnej. Kraje małe czy średnich wielkości (np. Polska) nie są w stanie samodzielnie sprostać problemom, które na początku XXI w. niosą np. terroryzm polityczny i ekonomiczny, konflikty etniczne, masowe emigracje. Jednakże współdziałanie w ramach europejskich struktur może stanowić gwarancję bezpieczeństwa dla poszczególnych narodów.

Władze polskie są świadome tego, iż to właśnie sojusz północnoatlantycki jest organizacją zdolną zapewnić bezpieczeństwo w Europie w zmienionych warunkach geopolitycznych oraz wytworzyć poczucie stabilizacji, a także współdziałał w budowie architektury nowego ładu i bezpieczeństwa w oparciu o *Kartę Narodów Zjednoczonych*, *Akt końcowy KBWE* oraz *Paryską kartę nowej Europy*.

Nie ulega wątpliwości, iż realizacja polskiej strategii bezpieczeństwa w ramach ONZ czy OBWE nie jest łatwa. Występuje szereg problemów, które dotyczą państw naszego regionu. Należy do nich przede wszystkim kwestia dalszego rozszerzania NATO o kraje Europy Środkowo-Wschodniej. Na przeszkodzie do jego realizacji stoi zapewne polityka zagraniczna Federacji Rosyjskiej. Rosja jednoznacznie wypowiada się przeciwko otwarciu sojuszu na kraje Europy Środkowo-Wschodniej. Zdaniem R. Kuźniara „rosyjska taktyka odstraszenia od rozszerzenia NATO skierowana jest dwutorowo: wobec Zachodu, i wobec państw Europy Środkowej. Zachód stawiany jest przed wizją nowej zimnej wojny, odpowiedzialność za nowy podział Europy, zwycięstwo nacjonalistów i komunistów w Rosji, a co za tym idzie, za hamowanie reform i izolację Rosji”<sup>18</sup>. W stosunku do Europy Środkowej Rosja wysuwa propozy-

---

<sup>16</sup> Pełny tekst obu podstawowych i nierozłącznych dokumentów, to jest *Założeń polskiej polityki bezpieczeństwa* oraz *Polityki bezpieczeństwa i strategii obronnej Rzeczypospolitej Polskiej* dostępny w: *Wojsko Polskie. Informator '95*, Warszawa 1995, s. 12–32.; zob. też J. Prys t r o m, *Problem bezpieczeństwa państwa w polityce zagranicznej*, [w:] „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 1995, Warszawa 1995; B. Ś w i e t l i c k i, P. W ł o d a r s k i, *Military Cooperation. Partnership for Peace Programme*, [w:] „Yearbook of Foreign Policy 1995”, Warszawa 1995.

<sup>17</sup> K. S k u b i s z e w s k i, *Perspektywy polityki zagranicznej RP w Europie*, „Rocznik Polskiej Polityki Międzynarodowej”, Warszawa 1994, s. 17–18.

<sup>18</sup> R. K u ź n i a r, *Zagadnienia bezpieczeństwa narodowego w polityce polskiej*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe...*, s. 300.

cje (w zamian za rozszerzenie NATO) jednostronnych lub krzyżowych (wspólnie z NATO) gwarancji bezpieczeństwa. Wyraźny kompromis Rosji w zakresie rozszerzenia NATO jest widoczny wobec niektórych państw naszego regionu, które są już członkami sojuszu (Polska, Węgry i Czechy)<sup>19</sup>.

Powaznym utrudnieniem w zakresie bezpieczeństwa w byłych krajach komunistycznych jest dostosowanie polityk bezpieczeństwa do przeobrażeń sytuacji geopolitycznej przez nowe elity. Borykają się one z trudnościami związanymi z procesami transformacji politycznej, gospodarczej i społecznej, które zachodzą w tej części Europy od 15 lat. W tej sytuacji implementacja nowych polityk bezpieczeństwa, w tym restrukturyzacja sił zbrojnych, ich modernizacja, zapewnienie cywilnej, demokratycznej kontroli nad armią nie jest łatwym zadaniem ani politycznie, ani też finansowo. Procesy w zakresie przekształcania systemu obronowego w tym regionie Europy są niezwykle złożone. Mają na nie wpływ zarówno reformy prawno-ustrojowe, gospodarcze oraz możliwości finansowe państwa.

Przeobrażenia te dostrzegane są również w Polsce. Na przestrzeni ostatnich lat można zauważyć znaczące osiągnięcia w zakresie polskiej polityki zagranicznej. Należy do nich bez wątpienia fakt włączenia naszego kraju do struktur NATO i UE. Członkostwo Polski w NATO wiąże się przede wszystkim ze zwiększonym poczuciem bezpieczeństwa kraju oraz nowoczesnej polityki obronnej w układzie sojuszniczym.

Nie zmienia to faktu, iż społeczeństwo polskie, podobnie jak i cała ludzkość jest permanentnie narażona na wszelkiego rodzaju niebezpieczeństwa. Dotyczą one nie tylko wojen, konfliktów, terroryzmu, ale również ogarniają coraz większe obszary życia społecznego. Przejawia się to m.in. w załamaniu rynków, systemów prawnych, które nie ujmują stanu faktycznego, oskarżaniu władzy o niewłaściwe rządzenie państwem.

Według opinii U. Becka „...staliśmy się członkami światowej wspólnoty niebezpieczeństw. Nie są one już wewnętrzną sprawą kraju, w którym się narodziły i żaden kraj nie może już samotnie ich zwalczać. Powstaje światowa polityka wewnętrzna”<sup>20</sup>. Jest ona oparta w głównej mierze na działaniach zmierzających do załagodzenia poczucia lęku, który wpływa na nasze samopoczucie.

U. Beck określa działania zmierzające do wyeliminowania poczucia strachu mianem „gospodarki strachu”. „Będzie ona wzbogacać się dzięki powszechnemu załamaniu nerwowemu. Podejrzliwy i nieufny obywatel będzie musiał być wdzięczny, że dla «swojego bezpieczeństwa» zostanie zeskanowany, prześwietlony, przeszukany i wypytany. Bezpieczeństwo, podobnie jak woda i prąd, staną się publicznie zorganizowanym dobrem konsumpcyjnym”<sup>21</sup>.

Na podkreślenie zasługuje fakt, iż U. Beck wyróżnia trzy wymiary globalnych niebezpieczeństw: kryzysy ekologiczne, globalne kryzysy finansowe i groźbę terroryzmu. W ostatnim czasie szczególnie ta ostatnia przybiera niepokojące rozmiary. Niebezpieczeństwo ataków terrorystycznych wzrasta wraz ze zwiększającą się wrażliwością naszej cywilizacji, z globalną obecnością zagrożenia terrorystycznego w środkach masowego przekazu oraz z gotowością

---

<sup>19</sup> A. K. P u s h k o v, *A View from Russia, [w:] NATO Enlargement: Opinions and Options*, Washington 1996, s. 45; zob. też R. K u ź n i a r, *Mitologia rozszerzenia*, „Rzeczpospolita” z 28 października 1995 r.

<sup>20</sup> U. B e c k, *Spoleczeństwo ryzyka. W drodze do innej nowoczesności*, Warszawa 2002, s. 348.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 349.

<sup>22</sup> *Ibidem*; zob. też U. B e c k, *Das Schweigen der Wörter – über terror und Krieg*, Frankfurt am Main 2002.



sprawców do unicestwienia także samych siebie<sup>22</sup>. Zarówno zamach z 11 listopada 2001 r., jak i zamachy w Londynie w lipcu br. świadczą o tym, iż jesteśmy lepiej lub gorzej zabezpieczeni przed wypadkami losowymi, natomiast zupełnie bezbronni wobec celowych ataków terrorystycznych. Stanowią one poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa zarówno wewnętrznego, jak i zewnętrznego państw.

Spółeczeństwo polskie żyje w coraz większym przeświadczeniu o tym, że dokonujące się po 1989 r. przeobrażenia w zakresie rozwoju instytucji demokracji pluralistycznej wpływają na poczucie bezpieczeństwa narodowego. Instytucje demokratyczne, takie jak: media, grupy interesu, nowe ruchy społeczne, partie polityczne, parlamenty, sądy i systemy prawa, cieszą się powszechnym poparciem społecznym. Coraz częściej społeczeństwa, zwłaszcza Europy Środkowej, wiążą poważne nadzieje na poprawę stanu bezpieczeństwa i sytuacji gospodarczej z członkostwem w UE czy NATO. Nie stanowi to jednak pełnej gwarancji na stabilizację i wyzbycie się lęku. Gospodarki nowych krajów demokratycznych są mało stabilne, a ludność nie jest objęta należyтым systemem zabezpieczenia społecznego. Państwa tej części Europy narażone są na załamania gospodarcze, co w konsekwencji może doprowadzić do migracji i rozwoju konfliktów etnicznych i nacjonalistycznych. Taka destabilizacja nie będzie sprzyjać umacnianiu demokracji i wytworzeniu poczucia bezpieczeństwa, które w powszechnym rozumieniu jest „wolnością od zagrożenia”.

Szeroko ujęte pojęcie „bezpieczeństwa”, używane w powszechnym znaczeniu, traktowane jest jako bezpieczeństwo miejsc pracy, bezpieczeństwo środowiska naturalnego czy bezpieczeństwo socjalne. W stosunkach międzynarodowych bezpieczeństwo tradycyjne postrzegane jest jako wolność od zagrożenia wojną i śmiercią. Społeczeństwa w zależności od okoliczności przywiązują różną wagę do tych kwestii. Jeśli np. wojna toczy się daleko, to inne cele – chociażby bezpieczeństwo socjalne – będą figurować w hierarchii wartości na wyższych pozycjach. W ogólnym odczuciu poczucie braku bezpieczeństwa funkcjonuje tylko wtedy, gdy zagrożenie jest widoczne<sup>23</sup>. Społeczeństwo jest zainteresowane elementarnymi sprawami życiowymi, których zabezpieczenie staje się trudne lub niemożliwe w naszych warunkach, np. bieda, bezrobocie, narastające zróżnicowanie społeczne. Rozpowszechnione jest w społeczeństwie polskim poczucie niesprawiedliwości społecznej, uzasadniające postrzeganie Polski jako kraju „półotwartego”. Występujące powszechnie lęki, przede wszystkim ekonomiczne, nie sprzyjają kształtowaniu poczucia bezpieczeństwa.

Każde państwo realizuje własną strategię i koncepcje w zakresie zaspokojenia potrzeb bezpieczeństwa swoich obywateli. Wyznacznikiem metod realizacji polityki w tym zakresie są wymogi racji stanu. W Rzeczypospolitej Polskiej kierunki działalności w sferze bezpieczeństwa narodowego wytyczają dwie strategie: *Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej* przyjęta w dniu 4 stycznia 2000 r. oraz *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej* przyjęta w dniu 23 maja 2000 r.

Zasadnicze cele polskiej polityki bezpieczeństwa obejmują:

- „zapewnienie niepodległości, suwerenności, integralności terytorialnej i nienaruszalność granic państwa;
- zagwarantowanie ochrony demokratycznego porządku konstytucyjnego ze szczególnym uwzględnieniem pełni praw i wolności oraz bezpieczeństwa obywateli RP;
- tworzenie optymalnych warunków dla wszechstronnego rozwoju kraju z uwzględnie-

---

<sup>23</sup> I. Budge, K. Newton i in., *Polityka nowej Europy. Od Atlantyku do Uralu*, Warszawa 1999, s. 482–484.

niem wzrostu poziomu życia obywateli oraz ochrony dziedzictwa narodowego i tożsamości narodowej;

- aktywne uczestnictwo w budowie pokojowego i demokratycznego ładu w Europie i świecie”<sup>24</sup>.

Bardzo istotnym elementem bezpieczeństwa narodowego jest jego zapewnienie na forum międzynarodowym, ogólnokrajowym, ale również na szczeblu lokalnym. Społeczność żyjąca na mikroprzestrzeni (gminy, miasta czy wsi) stanowi „grupę społeczną o złożonym układzie powiązań i uzależnień, wspólnych interesach, systemie przyjętych norm i wartości oraz świadomości swej odrębności”<sup>25</sup>.

Bardzo istotnym elementem rozwoju wspólnot lokalnych jest rozwój samorządności. Od radzanie demokracji lokalnej w Polsce po 1989 r. wpłynęło na klimat relacji władza – społeczeństwo. Zwiększyło się poczucie wpływu na sprawy lokalne i zmalało przekonanie o własnej bezsilności. Występują jednak negatywne zjawiska w relacjach władza – mieszkańcy, które określane są jako alienacja lub cynizm polityczny. Zdaniem J. Bartkowskiego wyrażają się one „łącznym występowaniem negatywnego przekonania o świecie polityki, silnej zgeneralizowanej nieufności wobec władzy i postawy bierności”<sup>26</sup>. Taka postawa społeczności lokalnej nie sprzyja rozwiązywaniu problemów kraju jako całości. Na gminy spadają efekty kryzysu i transformacji w postaci bezrobocia, rozwoju patologii społecznych, wzrostu przestępczości. Wszystkie te czynniki zmniejszają poczucie bezpieczeństwa społeczności lokalnych.

Niepokojącym zjawiskiem jest przekonanie członków społeczności lokalnych o niskiej gotowości do wspólnego działania u współmieszkańców oraz ich skupieniu na własnych interesach materialnych. Podejmowaniu inicjatyw nie sprzyja również niska ocena lokalnych elit politycznych, brak autentycznych działaczy, dominacja orientacji egocentrycznych, populistycznych czy skorumpowanych<sup>27</sup>.

Brak poczucia integracji społecznej stanowi przeszkodę w podejmowaniu inicjatyw, które mogłyby zapobiegać destabilizacji i poczuciu braku bezpieczeństwa lokalnego.

Bardzo istotne w podejmowaniu inicjatyw w zakresie poprawy stanu bezpieczeństwa są działania inspirowane przez lokalne władze samorządowe. Mają one instrumenty, które sprawnie wykorzystane mogą poprawić życie mieszkańców, dla których równie ważne jak bezpieczeństwo narodowe jest bezpieczeństwo lokalne, którego niedostatki na co dzień odczuwają.

Niezwykle cenną inicjatywę w tym względzie podjęły władze Legnicy. Jest to jedno z największych miast na Dolnym Śląsku, siedziba powiatu i biskupstwa.

Obserwując nasilające się zjawiska patologii społecznej (alkoholizmu, narkomanii, wandalizmu) oraz przestępczości, władze miasta 25 marca 2002 r. podjęły uchwałę w sprawie programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego pod nazwą *Porozumienie dla bezpieczeństwa Legnicy*<sup>28</sup>.

Jest to wielopłaszczyznowy program, który powstał z inicjatywy Zarządu Miasta Legnicy przy współpracy z Komendą Miejską Policji. Do udziału w realizacji programu zaproszono

<sup>24</sup> *Sily bezpieczeństwa RP*, [w:] *Społeczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych*, red. K. A. Wojsztaszczak, W. Jakubowski, Warszawa 2002, s. 693.

<sup>25</sup> S. Duncan, *What is locality?*, Brighton 1986, s. 12; o społeczności lokalnej i jej specyfice pisał m.in. B. Jałowicki, *Narodziny demokracji w Polsce lokalnej*, Warszawa 1990.

<sup>26</sup> J. Bartkowski, *Społeczności lokalne. Relacje władze lokalne – mieszkańcy*, [w:] *Demokracja Polska 1989–2003*, red. J. Wiatriń, Warszawa 2003, s. 160.

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 162.

<sup>28</sup> Uchwała nr XLVI/ 499/02 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 25 marca 2002 r.

różne instytucje i organizacje, zarówno profesjonalnie zajmujące się walką z przestępczością i ochroną porządku publicznego (policja, Straż Miejska, Straż Ochrony Kolei, straż pożarna, firmy ochrony mienia), jak i wszelkie inne, którym jest bliska idea bezpiecznego miasta.

Natężenie na przestrzeni ostatnich kilku lat negatywnych zjawisk, groźnych dla lokalnego bezpieczeństwa, spowodowało, iż zaistniała potrzeba dotarcia do mieszkańców Legnicy i uświadomienia im konieczności współdziałania wszystkich służb porządku publicznego oraz zaktywizowanie samej społeczności miasta do pracy nad poprawą stanu bezpieczeństwa Legnicy. Koordynacja tych działań jest szczególnie istotna z uwagi na fakt, że sprawcami przestępstw i ofiarami uzależnień są coraz częściej ludzie młodzi, a nawet dzieci. Zjawisko to zmniejsza poczucie bezpieczeństwa fizycznego mieszkańców Legnicy odczuwających zagrożenie przestępczością, której dynamika stale wzrastała, i w zdecydowanej mierze wpłynęło na podjęcie działań zmierzających do podniesienia poziomu bezpieczeństwa mieszkańców i porządku publicznego. Stanowiło to główny cel programu *Porozumienie dla bezpieczeństwa Legnicy*. Zakłada on również stworzenie trwałych mechanizmów koordynujących funkcjonowanie służb, inspekcji i straży oraz obywateli, a także wzrost aktywności społecznej i inicjatyw obywatelskich na rzecz zwiększenia gotowości do współpracy z wymiarem sprawiedliwości.

Ważnym i długofalowym celem programu jest systematyczne ograniczanie obszarów penetracji grup przestępczych, m.in. poprzez tworzenie strzeżonych osiedlowych parkingów, stref objętych całodobowym monitorowaniem, intensywnym patrołowaniem, inicjatywy sąsiedzkiej współpracy itp. Ważnym instrumentem wspierającym działania programu jest kształtowanie świadomości prawnej mieszkańców poprzez opracowanie i rozpowszechnianie materiałów dydaktycznych i szkoleniowych, organizacje kursów, szkoleń, edukacyjnych kampanii medialnych. Szczególne zadanie stawiane jest szkolnictwu, i to nie tylko w zakresie objętym prezentowanym programem, ale również podjęcie działań zmierzających do wyedukowania młodego pokolenia żyjącego w warunkach zintegrowanej Europy. Szczególnie istotna jest znajomość globalnych zagrożeń związanych np. ze zjawiskiem terroryzmu. Nie mniej istotna dla młodego pokolenia jest świadomość niebezpieczeństw w skali lokalnej, gdyż to one bezpośrednio wpływają na poczucie bezpieczeństwa, ale również kształtują wyobrażenie i przestrzegają przed zagrożeniami w miejscu zamieszkania.

W programie *Porozumienie dla bezpieczeństwa Legnicy* szczególną troską objęto najmłodszych mieszkańców. Zapewnienie bezpiecznego dzieciństwa w domu, szkole, miejscach publicznych stanowi jeden z podstawowych celów programu. Jego realizacja w tym zakresie odbywa się poprzez prowadzenie w przedszkolach i szkołach edukacyjnych programów z zakresu zapobiegania przestępczości, bezpiecznego zachowania się w drodze do szkoły, bezpiecznej zabawy i unikania wszelkiego rodzaju zagrożeń występujących w życiu codziennym. Istotnym elementem realizowanego *Porozumienia...* jest opracowanie programów (we współpracy z placówkami oświatowo-wychowawczymi) angażujących dzieci i młodzież do aktywnego spędzania czasu wolnego<sup>29</sup>.

W celu usprawnienia działań związanych z realizacją programu przedstawiciele organizacji i instytucji, które były zainteresowane współpracą, utworzyli Radę Programu, której przewodniczy prezydent miasta. Rada jest organem doradczym, a jej posiedzenia odbywają się zgodnie z potrzebami, jednak nie rzadziej jak raz w kwartale.

---

<sup>29</sup> Cele programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego zostały zawarte w załączniku do uchwały nr XLVI/499/02 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 25 marca 2002 r.

Realizacja programu zakłada powołanie czterech zespołów problemowo-koordynacyjnych oraz zespół promocji i informacji. W skład zespołów wchodzi specjalistów z reprezentowanych w Radzie Programu instytucji i organizacji, zgodnie z zakresem zainteresowań poszczególnych podmiotów oraz reprezentacji grup mieszkańców. Zadaniem zespołów było stworzenie harmonogramu działań do końca 2002 r. oraz na lata następne. Podejmowane przez zespoły działania w 2002 r. zmierzały do:

- rozpoznania stanu zagrożenia w oparciu o ewentualnie prowadzone badania ankietowe, wyniki analiz policyjnych oraz innych danych o miejscach i okolicznościach sprzyjających popełnianiu przestępstw, analizy sytuacji wynikającej z rozpoznania (sporządzenie raportu), wskazania działań umożliwiających zmniejszenie lub zneutralizowanie zagrożeń, zgodnie z hierarchizacją celów;

- stworzenie w oparciu o podejmowane działania długofalowego planu tworzącego system przedsięwzięć profilaktycznych;

- wskazania podmiotów realizujących poszczególne cele;

- określenia całości kosztów proponowanych działań;

- określenia szczegółowych kosztów realizacji celów pierwszoplanowych;

- wskazania źródeł finansowania kosztów realizacji poszczególnych celów.

Dalsza strategia postępowania zakładała powołanie zespołów wykonawczych, których skład i struktura wynikała ze specyfiki podejmowanych działań. Pierwszym zespołem problemowo-koordynacyjnym był zespół zajmujący się zwiększeniem bezpieczeństwa osób i mienia. Koordynował on realizację sześciu programów. Pierwszym z nich był program *Alarmy i monitoring*. Jego celem było zainteresowanie zarówno podmiotów gospodarczych, jak i osób fizycznych, przedsięwzięciami zmierzającymi do lepszego zabezpieczenia mienia. Program ten miał być realizowany poprzez:

- organizację spotkań z właścicielami podmiotów gospodarczych (sklepów, hurtowni, zakładów itp.) lub ich przedstawicielami, np. organizacjami kupieckimi, nt. zwiększenia bezpieczeństwa ich własności, określenia zagrożeń i sposobów ich unikania;

- przygotowanie i prowadzenie serii konsultacji zarówno dla mieszkańców, jak i podmiotów gospodarczych, oceniających na miejscu stopień zabezpieczenia obiektu (sklepu, hurtowni, domu jednorodzinnego, mieszkania, garażu itp.) i określających, jak najtaniej i najlepiej zwiększyć ich bezpieczeństwo;

- wydawanie i propagowanie poradników z aktualnymi ofertami, dostępnymi na terenie Legnicy, w zakresie usług i towarów służących zabezpieczeniu mienia oraz ukazujących zagrożenia ze strony przestępców;

- przygotowanie formuły nagradzania osób, które przyczyniły się do udaremnienia przestępstwa (kradzieży, włamania itp.) lub zatrzymały sprawcę na gorącym uczynku, w oparciu o fundusz tworzony np. przez firmy ubezpieczeniowe, właściciele podmiotów gospodarczych, samorządy, firmy zajmujące się ochroną mienia, fundacje itp.;

- tworzenie bezpiecznych sektorów chronionych monitoringiem wizyjnym (w pierwszym etapie na terenie Starego Miasta), który w skuteczny sposób zapobiegałby przestępstwom na tych obszarach, co może pozwolić na zwiększenie obecności policji i Straży Miejskiej na osiedlach mieszkaniowych<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Docelowy plan rozbudowy systemu monitorowania miasta wraz z szacunkową kalkulacją nakładów finansowych niezbędnych na realizację zadania opracowany został przez dyrektora Wydziału Organizacji, Kadry i Kontroli Wojciecha Konduszę przy współdziałaniu Komendy Miejskiej Policji oraz

Istotnym elementem w zapewnieniu bezpieczeństwa mieszkańcom Legnicy jest utworzenie bezpiecznych stref i ciągów komunikacyjnych oraz wyeliminowanie zagrożeń wynikających z układu architektonicznego miasta. Realizację tego założenia dokonano poprzez określenie miejsc zagrożonych – ciemnych, osłoniętych – będących punktami grupowania się marginesu społecznego oraz spotkań grup młodzieżowych. W ramach programu *Miasto nocą* opracowano metody zwiększenia bezpieczeństwa w takich regionach poprzez instalowanie dodatkowego oświetlenia, wycięcie krzaków, wytyczenie innej drogi przejścia, likwidowanie osłon (murów, płotów, wiat, ruin) i systematyczne patrolowanie tych miejsc.

W celu usprawnienia działań policji i Straży Miejskiej opracowano „miejską mapę zagrożeń”, która prezentuje dynamikę przestępczości, geografie czasowo-przestrzenną zdarzeń oraz rozpoznawanie czynników warunkujących stopień zagrożenia przestępczością. Określenie poziomu zagrożenia przestępczością oraz sprecyzowanie niebezpiecznych miejsc w Legnicy ma na celu usprawnienie dalszych działań operacyjnych Policji oraz wprowadzenie nowych form zapobiegania przestępczości w mieście.

Zapewnienie bezpieczeństwa mieszkańcom Legnicy jest możliwe dzięki nawiązaniu bezpośredniej współpracy służb i organizacji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo osób i mienia oraz zachęcenie mieszkańców do korzystania z Policynego Telefonu Zaufania, umożliwiającego anonimowe zgłoszenie informacji o przestępstwach. W celu usprawnienia działań w tym zakresie stworzono specjalny program *Pomagamy sobie*. Jest on istotną formą ułatwiającą kontakty osób i instytucji zainteresowanych bezpieczeństwem mieszkańców Legnicy.

Równie ważnym czynnikiem aktywizującym lokalną społeczność w zakresie poprawy stanu bezpieczeństwa jest realizacja programu o nazwie *Pomoc sąsiedzka*. Został on stworzony w celu zorganizowania wzajemnej pomocy sąsiedzkiej poprzez zwracanie uwagi na niepokojące zjawiska w najbliższym otoczeniu i natychmiastowe informowanie o tym policji lub Straży Miejskiej. Istotnym celem programu jest dostarczenie wiedzy mieszkańcom o sposobach chronienia siebie i swojego mienia oraz stworzenie (przy pomocy dzielnicowego) systemu ostrzegania o zagrożeniach. Rola funkcjonariuszy policji w tym zakresie sprowadza się do interweniowania w zakresie konfliktów sąsiedzkich, wpływania – np. poprzez porady prawne i mediacje – na międzyludzkie stosunki w danej dzielnicy oraz pośredniczenia między mieszkańcami a służbami specjalnymi, takimi jak: miejskie służby komunalne, socjalne, organizacje pomocy ofiarom przemocy lub przestępstw itp.<sup>31</sup>

W ocenie mieszkańców kontakt z dzielnicowym jest bardzo ograniczony. Są oni w głównej mierze anonimowymi funkcjonariuszami, których społeczność nie zna nawet z widzenia. Aby zmienić ten stan rzeczy wprowadzono specjalny program pn. *Nasz dzielnicowy*. Ma on na celu zacieśnienie współpracy pomiędzy nimi a mieszkańcami poprzez rozmieszczenie w rewirach informacji z nazwiskiem dzielnicowego i jego fotografią oraz numerami telefonów, godzinami i miejscami przyjęć. Informacje te zostały również umieszczone na wizytówkach dzielnicowych.

Bardzo istotnym elementem bezpieczeństwa mieszkańców jest dojazd do miejsc pracy, szkół, urzędów itp. Często w publicznych środkach lokomocji spotyka się przypadki kradzieży. Zjawisko to jest nagminne szczególnie w godzinach szczytu. W celu zlikwidowania zjawiska kradzieży w autobusach opracowano program pt. *Bezpieczny dojazd*, którego realizacja

---

Straży Miejskiej. Plan został przekazany prezydentowi miasta Legnicy Tadeuszowi Krzakowskiemu 6 kwietnia 2004 r.

<sup>31</sup> Załącznik do uchwały nr XLVI/ 499/02 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 25 marca 2002 r.

ma zapewnić bezpieczeństwo pasażerów. Funkcjonowanie założeń tego programu następuje poprzez patrolowanie autobusów, wyposażanie kierujących pojazdami w środki łączności umożliwiające szybkie informowanie o zagrożeniach oraz umieszczanie w autobusach nalepek ostrzegawczych.

Poprawie stanu bezpieczeństwa mieszkańców Legnicy służyć ma program z zakresu zapobiegania patologiom. Ma on głównie na celu szeroko rozumianą pedagogizację społeczeństwa, działania ukierunkowane na kształtowanie świadomości prawnej młodzieży i ich opiekunów oraz dostarczenie wiedzy o zagrożeniach i sposobach ich unikania. W tym celu opracowano program pn. *Młodzież a zagrożenia*. Przy jego pomocy kształtowana jest świadomość prawna młodzieży i ich opiekunów oraz dostarczana wiedza o zagrożeniach i sposobach ich unikania poprzez:

- wprowadzanie programów edukacyjnych dla dzieci i młodzieży (przy współudziale dyrektorów szkół i przedszkoli, opiekunów, nauczycieli, pedagogów szkolnych, psychologów, policjantów), kształtujących u nich umiejętności odmawiania, prośnienia o pomoc, wyrażania obaw i potrzeb oraz uczących braku zaufania do obcych itp.;

- wprowadzenie programu dla nauczycieli, rodziców i opiekunów uczącego, w jaki sposób chronić dzieci przewidujące zagrożenia, jak przekazywać dziecku informacje na temat zagrożeń, w jaki sposób dzieci stają się ofiarami przestępstwa oraz jakie są główne zagrożenia i jak ich unikać;

- przygotowanie, wydanie i rozpoznanie materiałów dydaktycznych i informacyjnych dla dzieci i nauczycieli prowadzących zajęcia z zakresu profilaktyki (komiksy, książeczki do kolorowania, plansze, gry i zabawy, poradniki, broszury itp.);

- stworzenie systemu szybkiego i bezpiecznego (m.in. gwarantującego anonimowość) informowania o zagrożeniach w szkole, domu, na podwórku (np. monitorowanie szkół, Policyjny Telefon Zaufania).

Bardzo ważne działania profilaktyczne podjęto w zakresie uzależnień. W ramach programu pn. *Unikamy alkoholu i narkotyków* informowano o skutkach odurzenia i uzależnienia (zdrowotnych, prawnych i społecznych) uczącego kierowania się własnym zdaniem w sytuacji nacisku grupowego oraz egzekwującego ograniczenia w dostępie do używek poprzez m.in. kompleksowe realizowanie w szkołach podstawowych, ponadpodstawowych i gimnazjach programów edukacyjnych z zakresu profilaktyki uzależnień, informujących o alkoholu i narkotykach, a także mechanizmach uzależniania się i problemach dzieci z rodzin uzależnionych, kształcących umiejętności służące podejmowaniu racjonalnych decyzji w sprawach picia alkoholu i brania narkotyków, uczących radzenia sobie z problemami. Bardzo ważnym elementem w realizacji programu było stworzenie forum szkolnego z udziałem rodziców, nauczycieli, pedagogów, policyjnych specjalistów ds. nieletnich, dzielnicowych, psychologów, przedstawicieli rodziców i samorządów – forum zajmującego się problematyką danej szkoły, rozpoznającego zagrożenia, ułatwiającego ściganie handlarzy oraz umożliwiającego bezpieczny przepływ informacji na ten temat ze strony uczniów.

Równie istotny w zakresie ochrony młodzieży przed uzależnieniami był program *Dealer*. Jego głównym celem było eliminowanie osób trudniących się dystrybucją narkotyków, prowadzenie rozpoznania zagrożenia na terenie szkół oraz uniemożliwienie dealerom rozprowadzanie wśród nieuzależnionej młodzieży szkolnej małych porcji narkotyków dla zachęty. Podjęto również działania zmierzające do wyeliminowania zjawiska pozyskiwania spośród uczniów osób do rozprowadzania narkotyków.

Niewątpliwie uzależnienia wśród dzieci i młodzieży sprzyjają przestępczości nieletnich. W celu jej zwalczania powołano zespół problemowo-koordynacyjny, który ma za zadanie:

– zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego, aby dzieci mogły bezpiecznie docierać do szkoły;

- zapobieganie tzw. małej przestępczości szkolnej (wymuszanie, kradzieże, pobicia itp.);
- zapobieganie działaniom chuligańskim;
- budowanie zaufania do funkcjonariuszy policji i Straży Miejskiej;
- tworzenie miejskiego planu działań zapobiegających przestępczości nieletnich z wykorzystaniem m.in. materiałów i postaci ze spektaklu przewencyjnego *Plumpa, czyś Ty zwariował?*, przygotowanego przez Teatr im. H. Modrzejewskiej w Legnicy. Program *Bezpieczne dziecko* przeznaczony jest przede wszystkim dla dzieci klas 1–4, które łatwo się identyfikują z bajkowymi postaciami i chętnie się od nich uczą.

W celu zmniejszenia podatności dzieci i młodzieży na zagrożenie patologiami (przestępczością, demoralizacją, alkoholizmem i narkomanią) oraz stworzenie im motywacji i możliwości czynnego wypoczynku przygotowano program pn. *Zabezpieczenie czasu wolnego młodzieży*. Ma on na celu zorganizowanie systemu cyklicznych przerw w różnych dyscyplinach sportowych, umożliwienie samodzielnej organizacji grup zainteresowań w dziedzinach pozasportowych oraz przygotowanie i włączenie w te rozgrywki drużyn złożonych z młodzieży z tzw. „grup ryzyka” – zagrożonych przestępczością i patologiami – oraz roztoczenie nad nimi patronatu obejmującego nadzór wychowawczy, pomoc organizacyjną i rzeczową. Bardzo ważnym elementem profilaktycznym programu jest pomoc w tworzeniu i prowadzeniu bezalkoholowych klubów młodzieżowych, świetlic i dyskotek, „przytulisk” itp.<sup>32</sup>

Dzieci i młodzież są nie tylko podatni na uzależnienia i drobną przestępczość, ale są również ofiarami przemocy w rodzinie. Jest to problem nasilający się w ostatnim czasie. W celu zahamowania jego eskalacji utworzono program pn. *Niebieska linia*, który ma za zadanie wypracowanie zasad współpracy pomiędzy policją a innymi podmiotami zajmującymi się udzielaniem pomocy ofiarom przemocy w rodzinie, do których należą m.in. Punkt Konsultacyjny dla Ofiar Przemocy w Rodzinie oraz Ośrodek Interwencji Kryzysowej w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej.

W ramach realizacji programu *Porozumienie dla bezpieczeństwa Legnicy* szczególną troską objęto najmłodszych mieszkańców miasta. Wprowadzono program, którego podstawowym celem jest ochrona młodzieży. Polega ona głównie na tym, iż ogranicza się zakłócanie porządku publicznego i liczbę przestępstw popełnianych przez nieletnich poprzez m.in. legitymowanie osób nieletnich przebywających w godzinach nocnych poza domem bez opieki oraz odprowadzania do domów, a także pouczenie rodziców i informowanie szkoły o zaistniałej sytuacji.

Innym sposobem unikania zagrożeń przez ludzi młodych jest kształtowanie u nich umiejętności unikania sytuacji, kiedy stają się ofiarą przestępstwa. W tym celu przygotowuje się zarówno nauczycieli, jak i rodziców do przekazywania wiedzy o sposobach unikania zagrożeń. Bardzo ważne jest również, aby dzieci i młodzież przyswoiły wiedzę w tym zakresie oraz opanowały umiejętności odmawiania, a także nauczyły się ograniczonego zaufania do obcych.

Troską dorosłych (rodziców, nauczycieli i wychowawców) powinno być zapewnienie młodym mieszkańcom Legnicy spokojnego i bezpiecznego przebiegu zimowej i letniej przerwy w nauce. Do realizacji tego celu służy m.in. program *Bezpieczne ferie*. Ma on zachęcać dzieci i młodzież do aktywnego spędzania czasu wolnego, organizowania spotkań, pogada-

---

<sup>32</sup> Załącznik do uchwały nr XLVI/ 499/02...

nek z dziećmi na zimowiskach, obozach i koloniach. Pogadanki skierowane do nich zawierają treści dotyczące bezpieczeństwa w ruchu drogowym, przypominają o zasadach bezpiecznego zachowania nad wodą oraz informują o zagrożeniach kryminalnych. Oprócz treści adresowanych do młodych ludzi program stawia sobie za cel kontrolę stanu trzeźwości kierowców przewożących dzieci i młodzież na wypoczynek oraz kontrolę stanu technicznego i przewidzianego prawem wyposażenia autobusów. Wszystkie te działania zmierzają do zapewnienia wypoczywającym spokojnego i bezpiecznego spędzania ferii zimowych i letnich.

Oprócz bezpieczeństwa fizycznego dla mieszkańców Legnicy bardzo istotne jest bezpieczeństwo socjalne. Jego brak jest niekorzystnym zjawiskiem, które nasila się w ostatnich latach. Istotny wpływ na stan bezpieczeństwa socjalnego mieszkańców miasta ma bezrobocie. W Legnicy średnio co piąty dorosły mieszkaniec w wieku produkcyjnym pozostaje bez pracy. Sprzyja to zjawisku ubóstwa i wszelkim patologiom społecznym. Z uwagi na te zagrożenia przygotowano program pn. *Gięda pracy*, który ma na celu zapewnienie pracodawcom dostępu do bazy danych zawierających profile zawodowe osób poszukujących pracy (z wyłączeniem danych osobowych) oraz pośrednictwo w zakresie doradztwa zawodowego. Ważnym elementem programu jest bieżąca kontrola aktualności ofert pracy na podstawie informacji zwrotnych od pracodawców, a także wykorzystanie internetowej bazy danych ofert pracy. Niewątpliwie głównym działaniem władz Legnicy powinno być rozwiązanie problemu bezrobocia i stworzenie w tym celu korzystnych warunków dla powstania nowych zakładów i przedsiębiorstw (np. w ramach Legnickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej) oraz opracowanie specjalnego programu dla absolwentów szkół średnich i wyższych, który będzie zawierał m.in. treści związane z przekwalifikowaniem i doksztalcaniem w takim zakresie, jak wskazują zapotrzebowania rynku pracy.

Realizacja programu *Porozumienie dla bezpieczeństwa Legnicy* jest możliwa jedynie przy współdziałaniu wszystkich podmiotów odpowiedzialnych lub współodpowiedzialnych za stan bezpieczeństwa miasta. Nie mogą one jednak wykonywać sukcesywnie swoich zadań bez pomocy i zaangażowania samych mieszkańców Legnicy. Autorzy programu muszą ciągle zabiegać o nowych sojuszników do realizacji celów zawartych w jego szczegółowych treściach. Zadanie to wykonuje Zespół Promocji i Informacji, który ponadto zajmuje się monitorowaniem podejmowanych inicjatyw w zakresie zapobiegania przestępczości w skali lokalnej i ogólnokrajowej oraz stworzeniem systemu wymiany informacji między zainteresowanymi podmiotami.

Na podkreślenie zasługuje fakt, iż realizacja programu nie rodzi bezpośrednich skutków finansowych, ale upoważnia Zarząd Miasta do umieszczenia w przygotowywanych dla Rady Miejskiej projektach dokumentów zadań wymienionych w programie. Rada Miejska Legnicy swoimi uchwałami decyduje o przeznaczeniu na nie środków finansowych<sup>33</sup>.

Pozytywne efekty realizacji programu w postaci poprawy stanu bezpieczeństwa Legnicy (na co wskazują statystyki policji oraz Straży Miejskiej, a także opinie mieszkańców miasta) dały impuls do wydłużenia okresu funkcjonowania programu na dalsze lata. Realizuje on w sposób systemowy, strategiczny oraz spójny wielokierunkowe działania w zakresie kształtowania bezpieczeństwa powszechnego w mieście. Stał się podstawą intensywnego zaangażowania w problematykę porządku publicznego, oprócz jednostek nadzorowanych przez samorząd, organizacji pozarządowych i społecznych oraz administracji legnickich osiedli. Wiodącą rolę w realizacji programu i zapewnieniu bezpieczeństwa obywatelom miasta odgrywa policja.

<sup>33</sup> *Ibidem*, s. 14–15.



Realizacja programu jest prezentowana i analizowana podczas kwartalnych posiedzeń Rady Programu, która stanowi społeczne gremium złożone z przedstawicieli sygnatariuszy *Porozumienia dla bezpieczeństwa Legnicy* oraz wspólnej dla miasta i powiatu Komisji Bezpieczeństwa i Porządku. Zarówno posiedzenia Rady Programu, jak i polityka informacyjna, a także spotkania konsultacyjne z przedstawicielami różnych środowisk przyczyniły się do wzrostu zainteresowania społecznego problematyką bezpieczeństwa i pozyskania nowych sojuszników w walce z przestępczością. Do współpracy nad działaniami w zakresie poprawy stanu bezpieczeństwa przystąpiły dwie największe spółdzielnie mieszkaniowe (Legnicka Spółdzielnia Mieszkaniowa i Spółdzielnia Mieszkaniowa „Piekary”) oraz placówki oświatowe.

Określone w programie kierunki i podejmowane na przestrzeni ostatnich 2 lat działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego zostały docenione przez resort spraw wewnętrznych. W III edycji konkursu MSWiA pod nazwą *Bezpieczna gmina Legnica* po raz drugi znalazła się w grupie miast wyróżnionych w kategorii miast na prawach powiatu. Komisja konkursowa, dokonując oceny nadesłanych zgłoszeń, kierowała się następującymi kryteriami:

- stanem bezpieczeństwa;
- oryginalnością i nowoczesnością zaprezentowanych działań realizowanych przez gminy mających na celu podniesienie poziomu bezpieczeństwa;
- ich skutecznością, a także możliwością wykorzystania przez inne gminy;
- skalą zaangażowania gminy w poprawę bezpieczeństwa<sup>34</sup>.

Nie ulega wątpliwości, iż na poprawę stanu bezpieczeństwa miasta wpłynął realizowany od 2002 r. program *Porozumienie dla bezpieczeństwa Legnicy*. Dzięki niemu zmalała liczba najbardziej uciążliwych dla mieszkańców ulicznych kradzieży, napaści i bójek. Mniej było również kradzieży mieszkaniowych, kradzieży samochodów, włamań do nich, kradzieży telefonów komórkowych i torebek. W ocenie mieszkańców miasta poprawiło się bezpieczeństwo ulic. Miejscem, które w ostatnim czasie pozwala na bezpieczny i komfortowy wypoczynek, jest Park Miejski, w którym wzmocniono patrole policji i Straży Miejskiej. Jednostki te reagują na łamanie przez mieszkańców przepisów obowiązujących w miejscach publicznych, np. picie alkoholu czy spuszczenie psów ze smyczy. Wszystkie te działania sprzyjają wytworzeniu poczucia atmosfery bezpieczeństwa.

Oprócz działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa bardzo istotny jest w programie *Porozumienie dla bezpieczeństwa Legnicy* element aktywizujący całe środowisko lokalne, które uświadamia sobie potrzebę troski o wspólne dobro. Coraz większa liczba mieszkańców miasta ma przeświadczenie o tym, iż bezpieczeństwo lokalne wiąże się z wartościami niezbędnymi dla ludzkiej egzystencji, zatem dbałość o nie powinno być troską zarówno władz samorządowych, policji, Straży Miejskiej, jak i wszystkich mieszkańców Legnicy.

Gwarancję poczucia bezpieczeństwa obywateli daje nie tylko bezpieczeństwo globalne, ale również regionalne, narodowe i lokalne. Szczególnie to ostatnie umożliwia codzienne funkcjonowanie w środowisku, które stanowi podstawę poczucia stabilności, komfortu i bezpieczeństwa obywateli. Tworzenie społeczeństwa obywatelskiego zwiększa szansę na rozbudowę działań i inicjatyw społecznych, które mogą wspierać ośrodki władzy lokalnej oraz stanowić ważny czynnik uzupełniający ich działania w zakresie m.in. bezpieczeństwa mieszkańców.

---

<sup>34</sup> *Sprawozdanie z realizacji programu „Porozumienie dla Bezpieczeństwa Legnicy” w roku 2004, Legnica 2005, s. 10.*

**Bibliografia:**

- Bartkowski J., *Spoleczności lokalne. Relacje władze lokalne – mieszkańcy*, [w:] *Demokracja Polska 1989–2003*, red. J. Wiatr i in., Warszawa 2003.
- Beck U., *Das Schweigen der Wörter – über terror und Krieg*, Frankfurt am Main 2002.
- Beck U., *Spoleczeństwo ryzyka. W drodze do innej nowoczesności*, Warszawa 2002.
- Beret Z., *Modele bezpieczeństwa międzynarodowego*, „Sprawy Międzynarodowe” 1987, nr 3.
- Budge I., K. Newton i in., *Polityka nowej Europy. Od Atlantyku do Uralu*, Warszawa 1999.
- Cesarz Z., E. Stadtmüller, *Problemy polityczne współczesnego świata*, Wrocław 1998.
- Cziomer E., L. W. Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Warszawa–Kraków 2002.
- Duncan S., *What is locality?*, Brighton 1986.
- Grela M., *Koncepcje bezpieczeństwa – raport Sekretarza Generalnego ONZ*, „Sprawy Międzynarodowe” 1986, nr 7–8.
- Holbrooke R., *Nowy model bezpieczeństwa. Koncepcje rozszerzenia NATO*, „Studia i Materiały” 1996, nr 24, Biuro Prasy i Informacji MON, Warszawa 1996.
- Jałowicki B., *Narodziny demokracji w Polsce lokalnej*, Warszawa 1990.
- Kaczmarek J., A. Skowroński, *Bezpieczeństwo, NATO, Europa, Polska*, Warszawa 1998.
- Kuźniar R., *Mitologia rozszerzenia*, „Rzeczpospolita” z 28 października 1995 r.
- Kuźniar R., *Zagadnienia bezpieczeństwa narodowego w polityce polskiej*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, red. naukowa D.B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba, Warszawa 1997.
- Łoś-Nowak T. (red.), *Współczesne stosunki międzynarodowe*, Wrocław 1997
- Malendowski W., *Architektura bezpieczeństwa europejskiego*, [w:] *Stosunki międzynarodowe*, pod red. W. Malendowskiego i Cz. Mojsiewicza, Wrocław 2000.
- Multan W., *Wizje bezpieczeństwa europejskiego*, Warszawa 1997.
- Prystrom J., *Problem bezpieczeństwa państwa w polityce zagranicznej*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 1995, Warszawa 1995.
- Pushkov A. K., *A View from Russia*, [w:] *NATO Enlargement: Opinions and Options*, Washington 1996.
- Royen Ch., *Ostmitteleuropas NATO – Mitgliedschaft*, Ebenhausen 1996.
- Sily bezpieczeństwa RP*, [w:] *Spoleczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych*, red. K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, Warszawa 2002.
- Skubiszewski K., *Perspektywy polityki zagranicznej RP w Europie*, „Rocznik Polskiej Polityki Międzynarodowej”, Warszawa 1994.
- Skubiszewski K., *Pozycja Polski w Europie*, [w:] *Pozycja Polski w Europie*, pod red. D. Popławskiego, Warszawa 1994.

*Sprawozdanie z realizacji programu „Porozumienie dla Bezpieczeństwa Legnicy” w roku 2004*, Legnica 2005.

Świetlicki B., P. Włodarski, *Military Cooperation. Partnership for Peace Programme*, „Yearbook of Foreign Policy 1995”, Warszawa 1995.

Uchwała nr XLVI/ 499/02 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 25 marca 2002 r.

*Wojsko Polskie. Informator '95*, Warszawa 1995

Załącznik do uchwały nr XLVI/ 499/02 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 25 marca 2002 r.

Zięba R., *Kształtowanie ogólnoeuropejskiego systemu bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, red. naukowa D.B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba, Warszawa 1997.

Zięba R., *Nowa instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Warszawa 1998.

Zybliekiewicz L. W., *Ewolucja doktryny Paktu Północnoatlantyckiego w latach dwiędziesiątych*, [w:] *Nowy kształt bezpieczeństwa europejskiego. Studia i Analizy 2*, Kraków 1996.

## Samorządowe województwo jako podmiot skutecznej polityki regionalnej

Przedmiotem niniejszych rozważań jest znaczenie podmiotowej organizacji regionalnej administracji dla możliwości prowadzenia przez nią skutecznej polityki regionalnej oraz jej wpływ na tę politykę. Biorąc pod uwagę, że samorządowe województwo to właśnie podmiot (stanowiący jednocześnie jednostkę terytorialnego podziału), który został powołany dla realizacji tej polityki, na nim koncentruję swoją uwagę. Jego roli i pozycji nie rozpatruję w izolacji, lecz w większej strukturze całego systemu publicznej administracji. W opracowaniu zajmuję się przede wszystkim trzema kwestiami: (nadmiernym) regionalnym rozczłonkowaniem podstawowego podziału terytorialnego kraju, metropolitalnymi odniesieniami (racjonalnej) regionalizacji oraz ujawniającymi się przy okazji wdrażania polityki regionalnej (godzącymi w terytorialną samorządność) tendencjami centralizacyjnymi, a nawet recentralizacyjnymi. Uzupełniająco podejmuję także – przekraczając granice państw – problematykę włączania się regionów w sieci zależności mogących być potraktowane jako realizacja idei świata „współpracujących ze sobą regionów”<sup>1</sup>, współpracujących bądź konkurujących ze sobą ponad państwowymi granicami i tworzących sieć multihierarchicznych (wielorakich) korelacji, w których zależności wobec centralnej władzy państwowej są co prawda dominującymi, ale jednak tylko jednymi z wielu realnie istniejących<sup>2</sup>.

Przez politykę regionalną, niczym nie różniąc się w tym względzie od innych autorów, rozumiem działania „mające na celu usunięcie za pomocą instrumentów prawnych i finansowych (czy jakichkolwiek innych – L.H.) dysproporcji w rozwoju gospodarczym i społecznym regionów w UE oraz zapewnienie zrównoważonego wzrostu wszystkich jej obszarów z zachowaniem jej wewnętrznej spójności ekonomicznej i społecznej”<sup>3</sup>. Na tak rozumianą politykę regionalną składają się polityka wobec regionów, prowadzona przez rząd i w ogóle centralne władze kraju, oraz polityka prowadzona przez poszczególne regiony. Dotychczasowe doświadczenia z jej wdrażaniem – w zasadzie niezależnie od kraju, w którym jest ona rozpatrywana – nie pozostawiają wątpliwości, co do jej ograniczonej skuteczności. Spośród około 400 regionów Unii Europejskiej na palcach jednej ręki – i jeszcze by zostało – można by policzyć te regiony, które poprawiły swe pozycje, a tym bardziej takie, których poprawę

---

<sup>1</sup> S. Parzymieś, *Europa regionów*, „Sprawy Międzynarodowe” 1994, nr 3, s. 17.

<sup>2</sup> K. Bachman, *Więcej niż lobbying*, „Tygodnik Powszechny” z 8 czerwca 2003 r.

<sup>3</sup> D. Kurzyńska-Chmiel, *Województwo samorządowe jako adresat europejskiej polityki spójności (inaczej regionalnej)*, [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, Wrocław 2005.

pozycji można by z pełnym przekonaniem przypisać wykorzystaniu przez nie możliwości stwarzanych przez regionalną politykę unijną czy np. Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej<sup>4</sup>. „Jak wskazuje długie już międzynarodowe doświadczenie, nawet poważne środki publiczne nie są w stanie zapoczątkować rozwoju w regionach nieatrakcyjnych lokalizacyjnie i z małym potencjałem endogenным. Raporty oceniające politykę regionalną Unii Europejskiej prowadzoną w odniesieniu do tzw. regionów celu 1, a więc względnie zacofanych i peryferyjnych, wskazują na jej ograniczoną skuteczność oraz na jej w zasadzie socjalny, nie zaś rozwojowy, charakter”<sup>5</sup>. Regionom pozbawionym wewnętrznego rozwojowego potencjału nie jest w stanie pomóc żadna zewnętrzna pomoc, łącznie z przybierającą także inne formy niż charakterystyczne dla instytucjonalnego kształtu regionalnej polityki.

Jednym z najważniejszych argumentów przywoływanych dla obrony – utworzonych począwszy od 1 stycznia 1999 r. – samorządowych województw było deklarowane dążenie do uczynienia z nich takich jednostek terytorialnego podziału kraju, które – dysponując odpowiednio dużym potencjałem i mając za sobą wsparcie terytorialnie wyodrębnionych społeczności – mogłyby być znaczącym zarówno przedmiotem, jak i podmiotem skutecznej regionalnej polityki. Po kilku latach funkcjonowania samorządowych województw rodzi się pytanie o stopień spełnienia wiązanych z nimi oczekiwań i przyczyny, dla których jest on taki właśnie, a nie inny. Na ile stan, z jakim mamy do czynienia, ma swoje przyczyny w samej treści prowadzonej polityki, na ile zaś w takim, a nie innym kształcie polskiego podziału regionalnego i pozycji samorządowego województwa jako podmiotu regionalnej polityki? Na ile ich aktualną postać można uznać za sprzyjającą bądź nie realizacji celów regionalnej polityki?

Zanim podejmiemy próbę odpowiedzi na każde z tych pytań, zauważmy, że regiony, z którymi mamy w Polsce do czynienia, to nie tyle twory wymuszone geograficznymi, etnicznymi, historycznymi czy innymi zastanymi uwarunkowaniami<sup>6</sup>, co jednostki terytorialnego podziału od podstaw tworzone przez autorów samorządowej reformy. Nieistnienie tego rodzaju zastanych ograniczeń to okoliczność sprzyjająca nadaniu regionom kształtu możliwie zbliżonego do optymalnego. Jest to obserwacja zupełnie kluczowa z punktu widzenia swobody kształtowania ich możliwie racjonalnej siatki, bez nieodpartej świadomości skrepowania przyrodniczymi i historycznymi zaszczościami. Znaczące ułatwienie w zmierzaniu do takiego stanu mogło stanowić przyjęcie jako punktu odniesienia i w pewnym sensie wzorca do naśladowania śmiałych, radykalnie ograniczających liczbę podziałów terytorialnych i znacząco decentralizujących administrację rozwiązań wdrożonych w latach 50., 60. i 70. XX w. w krajach skandynawskich<sup>7</sup>. Możliwości, jakie stwarzała w tym względzie reforma samorządowa, przez

---

<sup>4</sup> G. Gorzelak, *Dynamika polskich regionów*, [w:] *Uwarunkowania rozwoju regionalnego województwa opolskiego ze szczególnym uwzględnieniem migracji zagranicznych*, red. K. Heffner, Opole 2003, s. 41 i cytowane tam prace M. Boldrin i M. Canova; A. Habuda, L. Habuda, *Patologie i zagrożenia polskiej transformacji systemowej*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2004, nr 5.

<sup>5</sup> G. Gorzelak, *op. cit.*, s. 41.

<sup>6</sup> K. Heffner, A. Rochmińska, *The Lasting and Historical Interregional Borderlands*, „European Spatial Research Policy” 2003, nr 1.

<sup>7</sup> Oczywistym potwierdzeniem radykalizmu przeprowadzonych wówczas reform jest zmniejszenie liczby gmin w Danii w 1970 r. z 1365 do 275, a w Szwecji w roku 1974 z około 1000 (w latach 50. było ich jeszcze 2500) do 278; K. Stahlberg, *Samorząd terytorialny w Europie Północnej*, [w:] *Nordycki model demokracji i państwa dobrobytu*, red. T. S. Edwardsen, B. Hagtvet, Warszawa 1994, s. 57.

polityczne elity – dla których od dobra wspólnego ważniejszy okazał się partykularny egoizm – zupełnie nie zostały wykorzystane. Nie sędzę także, aby na wysokości zadania stanęli politycznie ostrożni eksperci po pierwsze: odpowiadający na krytykę nie rzeczowymi kontrargumentami, lecz pryncypialnym jej odrzuceniem jako obciążonej podejrzeniami o powiązania z dawnym systemem i po drugie: swą reformatorską ostrożność usprawiedliwiający koniecznością liczenia się ze społecznymi – ale artykułowanymi przez lokalne elity – oczekiwaniami.

Spojrzenie na reformatorskie dokonania w ten sposób wydaje się tym bardziej celowe, że w polskich warunkach startowanie praktycznie od zera stwarzało szanse przyjęcia rozwiązań w wyższym, niż to się stało, stopniu, czyniącym zadość racjonalnym kryteriom terytorialnego podziału – a więc dzielących kraj na nieliczne duże regiony, kilkadziesiąt subregionów i około 1000 gmin<sup>8</sup> – a system zarządzania nim autentycznie zdecentralizowanym. Tymczasem polskim reformatorom bliższe okazały się – inaczej niż miało to miejsce w krajach skandynawskich<sup>9</sup> – silnie naznaczone napoleońską tradycją wzory francuskie. W III RP szanse ograniczenia – przy okazji przywracania terytorialnego samorządu – rozczłonkowania podstawowego podziału terytorialnego kraju i zdecentralizowania administracji najzwyczajniej nie wykorzystaliśmy. Tak naprawdę to nawet nie próbowaliśmy tego uczynić, bo słowa i deklaracje to jeszcze nie próby.

## 1. Rozczłonkowanie

Pierwsze, co się rzuca w oczy przy analizie terytorialnego rozczłonkowania, to zbyt duża liczba województw. Zwiększenie ich liczby zostało wymuszone przez naciski partykularnych grup interesów zabiegających o mnożenie stanowisk w najszerzej rozumianym aparacie władzy, tworzenie stanowisk mogących stać się potencjalnymi synekurami do rozdziału między środowiskowymi protagonistami wyczekującymi podziału politycznych łupów<sup>10</sup>. Naciski te, nie spotkawszy się z odporem ze strony rządzącej wówczas koalicji AWS-UW, zostały niejako przypieczętowane przez prezydenta A. Kwaśniewskiego wetującego ustawę przewidującą utworzenie 12 województw. Przypomnijmy za J. Regulskim: „zaangażowanie prezydenta wynikało z sytuacji politycznej, bo gdyby województw było dwanaście, to w 1998 r. AWS miałyby większość w ośmiu, a SLD – z którego interesami prezydent się utożsamiał – objąłby władzę jedynie w czterech. SLD parł więc do szesnastu województw, by status wojewódzki uzyskały też te regiony, w których Sojusz miał przewagę”<sup>11</sup>. Znajdująca swój ostateczny wyraz w przedłożonym przez rząd w Sejmie projekcie podziału kraju na 12 województw niechęć rządzącej koalicji AWS-UW wobec koncepcji utworzenia więcej niż 12 województw jawi się jako mniej szczerza, jeśli w ogóle naprawdę mająca miejsce, gdy przypomni się powołanie w toku prac przygotowujących, zgodnie z logiką II etapu samorządowej reformy, 16 delegatów i 16 wojewódzkich zespołów ds. wdrażania reformy ustrojowej w województwie<sup>12</sup>. Czyżby to tylko przypadek? Po co 16 delegatów i 16 zespołów, gdy rząd przewidywał utworzenie tylko 12 wo-

<sup>8</sup> W. Wilczyński, *Nie chciana regionalizacja*, „Wprost” z 5 grudnia 2004 r.

<sup>9</sup> K. Stahlberg, *Samorząd terytorialny w Europie Północnej*, [w:] *Nordycki model demokracji...*, s. 55–64.

<sup>10</sup> L. Habuda, *Transformacyjne decyzje i decyzyjne procesy*, rozdz. II, Wrocław 2005.

<sup>11</sup> J. Regulski, *Samorządna Polska*, Rosner i Wspólnicy, Warszawa 2005, s. 172.

jewództw? Czyżby faktycznie przygotowywano wdrożenie innego wariantu „województkiego” podziału administracyjnego kraju niż publicznie deklarowany i formalnie przedłożony w parlamencie?

Partyjne wykorzystywanie tego rodzaju partykularnych interesów nie ustało po kilku latach od powołania województw w ich nowej postaci. Jarosław Kaczyński, przewodniczący rządzącej partii Prawo i Sprawiedliwość, na spotkaniu w Koszalinie w dniu 7 lutego 2006 r. poparł – o czym donosiły wszystkie środki masowego przekazu – ideę utworzenia 17. województwa środkowopomorskiego, a Samoobrona wniosła nawet do Sejmu projekt stosownej ustawy. Jako argument mający przemawiać za takim rozwiązaniem przywoływano utworzenie przy okazji około tysiąca nowych urzędniczych miejsc pracy i zdynamizowanie rozwoju wyodrębnionej w ten sposób nowej jednostki terytorialnego podziału kraju. Opieranie rozwoju na rozbudowie aparatu administracyjnego rodzi skojarzenie z XVIII-wiecznym Neapolem opisywanym jako groteskowy pasożyt, utrzymujący się przy życiu za sprawą symbiozy z władzą, „którego wielu mieszkańców było pracownikami dworu królewskiego, kapłanami, służącymi i żebrakami. Miasto żyło kosztem straszliwie przepracowanego, biednego chłopstwa”<sup>13</sup>. Gdyby takie przyspieszanie rozwoju było istotnie możliwe, to przynajmniej stolice dawnych 49 województw powinny zbliżyć się swym statusem do metropolii. Tymczasem nic takiego się nie stało. Jeśli niektóre z nich wzmocniły swój potencjał, to stało się to bez związku z pełnieniem przez nie funkcji wojewódzkich miast.

Im więcej województw, tym mniejszymi zasobami dysponują poszczególne z nich. Pozostający do podziału tort jest, jaki jest, a jego zwiększenie z roku na rok jest najzwyczajniej niemożliwe. Jeśli ten skromny rozmiarami tort podzieli się na więcej części, to z konieczności muszą być one mniejsze. Podział kraju na 16 województw, a nie na najbliższą optymalnej, mniejszą ich liczbę, np. 6–8, a według niektórych 8–10<sup>14</sup>, to zwiększone rozproszenie pozostających w dyspozycji zasobów. Pocięcie już i tak zbyt krótkiej kołdry na więcej mniejszych części nie zwiększa liczby tych, którzy będą się nią mogli okryć. Sięganie do przykładów krajów zbliżonych do nas obszarem i liczbą mieszkańców (choćby Hiszpanii) jest w zasadzie nadużyciem, przemilcza bowiem różnice zasobów, jakimi te kraje dysponują. Jeśli już pozostajemy przy przypadku Hiszpanii, to jej PKB *per capita* jest około trzykrotnie większy od polskiego. Podzielone między podobną jak w Polsce liczbę regionów części tortu mogą być odpowiednio większe. A gdy tak się dzieje, mamy do czynienia z dodatkowym utrudnieniem w wykorzystywaniu zewnętrznych okazji, którym regionalizacja powinna sprzyjać. Źródłem tych trudności są zbyt małe środki własne. Korzystanie z unijnych funduszy wspierających rozwój regionalny wymaga uzupełnienia zasobów zewnętrznych – w przybliżeniu w około 25% zasobami własnymi. „Dlatego region musi dysponować odpowiednimi środkami, czyli musi reprezentować odpowiedni potencjał gospodarczy. Wreszcie – dla generowania rozwoju kulturowego i edukacyjnego – konieczne jest istnienie silnych ośrodków kultury i nauki, a więc szkół wyższych, teatrów i muzeów, wokół których grupują się elity kształtujące tożsamość regionu, wzorce zachowań i potencjał intelektualny”<sup>15</sup>. Wszystko, co osłabia wewnętrzne możliwości zwiększenia dostępu do zewnętrznych korzyści, osłabia konkurencyjność regio-

<sup>12</sup> *Reforma administracji publicznej 1998–2001*, red. J. Płoskonka, Warszawa 2001, s. 14.

<sup>13</sup> R. D. Putnam, *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Kraków 1995, s. 207.

<sup>14</sup> W. Wilczyński, *op. cit.*

<sup>15</sup> J. Regulski, *op. cit.*, s. 171.

nu. I tak też zdaje się dziać w przypadku najłabszych polskich regionów. Są np. podstawy, aby sądzić, iż począwszy od roku 1998, kiedy to zostało utworzonych 16 polskich województw-regionów, w zasadzie traciły na konkurencyjności regiony najłabsze, zwłaszcza usytuowane w sąsiedztwie stosunkowo silnych, jak np. województwo opolskie. Różnice potencjałów województw-regionów są nie do uniknięcia. Ale **są one usprawiedliwione tylko z uwagi na zastane zróżnicowanie poziomu gospodarczego, infrastrukturalnego, społecznego czy rozpatrywanego z jakiegokolwiek innego punktu widzenia różnych części kraju**. Nie ma ani możliwości, ani potrzeby wyrównywania poprzez podziały administracyjne potencjałów reprezentowanych przez regiony Polski wschodniej i Polski zachodniej.

Inną wymowę ma natomiast zróżnicowanie potencjałów i konkurencyjności regionów będące następstwem utworzenia ich zbyt dużej liczby. Takie sztuczne podniesienie w hierarchii podziału administracyjnego kraju stwarza nie tyle szanse, co wystawia na zagrożenia. Przykładowo, jeśli w analizie SWOT województwa opolskiego jej autorka jako mocne strony wymienia położenie, a wśród szans bliską odległość od rynków zachodnich<sup>16</sup>, to – w porównaniu z jego sąsiadami – nie są to żadne jego „przewagi”, ci przecież są także blisko rynków zachodnich. O jego silniejszych sąsiadach – zwłaszcza województwie dolnośląskim – można przecież powiedzieć dokładnie to samo. Dwa powiaty województwa opolskiego – brzeski i nyski – dysponujące największym w tym województwie, poza samym miastem Opolem, potencjałem rozwojowym ujawniają tendencje odśrodkowe, publicznie zapowiadając podjęcie działań mających doprowadzić do ich przejścia z województwa opolskiego do województwa dolnośląskiego<sup>17</sup>. Prawdopodobnie mamy w tym przypadku do czynienia ze zbieżnością jednoczesnego ciężenia ku nieodległej wrocławskiej metropolii i dysponującym większymi środkami województwem z socjotechnicznym wykorzystaniem groźby ewentualnego przejścia dla wymuszenia na władzach województwa (samorządowego i rządowego) dodatkowych środków. Czyżbyśmy mieli do czynienia z pierwszymi przejawami oddolnych inicjatyw nie tyle korygujących, co być może bardziej radykalnych, bo ograniczających stopień regionalnej dekompozycji? Mniejsi i słabsi, mając mniej do zaoferowania, mogą stać się przedmiotem politycznego szantażu grożących „oderwaniem się” i „terytorialnej ekspansji” potężniejszych sąsiadów. Dystans dzielący Opolskie pod względem potencjału rozwojowego i konkurencyjności od innych województw – podtrzymując trwałość zróżnicowania w skali całego kraju – w pierwszych latach funkcjonowania nowego podziału regionalnego w porównaniu ze stanem wyjściowym z roku 1998, w zależności od tego jaką metodą był mierzony, bądź w ogóle nie zmienił się<sup>18</sup>, bądź nawet nieznacznie się powiększył. Co prawda i w tym drugim przypadku jego ogólna pozycja w rankingu nie pogorszyła się, ale raczej tylko dlatego, że była i pozostała 13., a więc jedną z ostatnich<sup>19</sup>. Zwraca uwagę wysoka zbieżność jednych z najniższych w kraju wskaźników gospodarczego potencjału rozwojowego (poziomu przedsię-

---

<sup>16</sup> K. Gawlikowski-Hueckel, *Konkurencyjność i atrakcyjność województwa opolskiego w świetle integracji Polski z Unią Europejską*, [w:] *Uwarunkowania rozwoju regionalnego województwa opolskiego ze szczególnym uwzględnieniem migracji zewnętrznych*, Opole 2002, s. 79.

<sup>17</sup> M. Kroczyńska, *Nie psujmy tej mapy*, „Nowa Trybuna Opolska” z 15 lutego 2006 r.

<sup>18</sup> U. Markowska-Przybyła, *Analiza zdolności konkurencyjnych regionów Polski*, [w:] *Współczesne problemy polityki ekonomicznej*, red. Z. Przybyła, J. Sokołowski, Wrocław 2004.

<sup>19</sup> W. Surażska, *Potencjał rozwojowy województwa opolskiego (analiza metodą „benchmarking”)*, [w:] *Uwarunkowania rozwoju regionalnego województwa opolskiego ze szczególnym uwzględnieniem migracji zewnętrznych*, Opole 2002, passim, m.in. s. 52, 66.



biorczości, siły nabywczej, dochodów) z podobnie najniższymi wskaźnikami obywatelskiej aktywności (parlamentarnej i samorządowej frekwencji wyborczej oraz liczby organizacji non-profit)<sup>20</sup>. Administracyjne nadanie statusu regionu zwiększa szanse tylko regionów o odpowiednio dużym potencjale, wyróżniających się dobrze rozwiniętą infrastrukturą, wysokim poziomem zainwestowania, dużymi zasobami finansowymi, nowoczesną strukturą gospodarczą i innowacyjnością<sup>21</sup>. Potencjału nie tworzą same przez się rozstrzygnięcia administracyjne. Na zróżnicowaniu potencjałów tracą regiony małe i słabe, zyskują natomiast ich kosztem regiony duże i najsilniejsze. Tak działo się w okresie przedakcesyjnym<sup>22</sup> i są wszelkie podstawy, aby sądzić, że dzieje się i nadal dziać będzie. Ich relatywna słabość jest obciążeniem między innymi i dlatego, że – z powodu bardziej niż w przypadku województw dysponujących większym potencjałem – czyni utrudnionym lub wręcz niemożliwym dostęp do funduszy strukturalnych mających je wspomóc w odrabianiu opóźnień.

## 2. Regionalne metropolie i aglomeracje

Dla możliwości rozwojowych regionów szczególnie znaczące okazuje się oparcie w silnym zapleczu miejskim, najlepiej o charakterze metropolitalnym<sup>23</sup>. Regiony o największym potencjale rozwojowym i najwyższej konkurencyjności to te, które zostały wyodrębnione nie w efekcie lokalnych nacisków politycznych, lecz znajdując oparcie w stanowiącym katalizator ich rozwoju naturalnym zapleczu w postaci już istniejących metropolii. Niczego nie zmienia w tym zakresie mówienie na wyrost o metropolitalnych funkcjach miast będących siedzibą wojewódzkich władz, które liczą sto kilkadziesiąt tysięcy mieszkańców<sup>24</sup>. „Gadanie” takie to zaklinanie rzeczywistości. O metropolitalności rozstrzyga bowiem kompleks właściwości, na które składają się m.in. system osadniczy o odpowiednio dużej liczbie mieszkańców (przynajmniej około miliona), przyciągający inwestorów i siłę roboczą rozwinięty sektor usług finansowych, gospodarczych, naukowych, badawczych, potencjał innowacyjny czy wyjątkowość historyczno-kulturowa<sup>25</sup>. Polskie regiony, o których – co prawda z pewnym przymrużeniem oka – można mówić jako o mających oparcie w metropoliach to: mazowiecki (z Warszawą), małopolski (z Krakowem), wielkopolski (z Poznaniem), dolnośląski (z Wrocławiem), pomorski (z Trójmiastem) i śląski (z Katowicami). Dominacja Warszawy nad wszystkimi pozostałymi polskimi metropoliami jest poza dyskusją. W r. 2002 miało swą siedzibę z Warszawy 468 największych firm spośród 1500 i 189 największych z „Listy 500” *Rzeczypospolitej*, podczas gdy we wszystkich pięciu pozostałych polskich metropoliach tylko – odpowiednio – 220

---

<sup>20</sup> W. Surażska, *Potencjał rozwojowy województwa opolskiego...*

<sup>21</sup> U. Markowska-Przybyła, *op. cit.*, s. 143.

<sup>22</sup> K. Piasecka, *Rola kontraktów wojewódzkich w procesie przygotowania województw do wykozystania funduszy strukturalnych w ramach ZOPRR*, [w:] *Współczesne problemy polityki...*, s. 287.

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 95; D. Y. Miller, *Regional Governing of Metropolitan America*, Oxford 2002, s. 94 i nast.

<sup>24</sup> Tak np. K. Heffner i J. Żurawska w odniesieniu do Opola; por. K. Heffner i J. Żurawska, *Województwo opolskie w strukturze regionalnej kraju. Region i jego struktura*, [w:] *Uwarunkowania rozwoju regionalnego...*, s. 13 i nast.

<sup>25</sup> G. Gorzelak, M. Smętkowski, *Metropolia i jej region w gospodarce informacyjnej*, Warszawa 2005, s. 16.

i 69<sup>26</sup>. „**Obecność dużych przedsiębiorstw jest jednym z najsilniejszych stymulatorów lokalnego rozwoju.** Metropolia warszawska bardzo korzysta na tym układzie, pozostałe duże miasta już w znacznie mniejszym stopniu”<sup>27</sup>. Zauważmy, że jeśli już mówić o korzyściach, to w przypadku regionu mazowieckiego niemal w ogóle nie dotyczą one jego części prawobrzeżnej, lecz tylko lewobrzeżnej<sup>28</sup>. Jak widać, bliskość metropolii to niewystarczający warunek rozwoju pobliskiego terytorium. Aby ujawniły się korzyści, jakich źródłem może być dla regionu metropolia, muszą zaistnieć dodatkowe okoliczności.

Metropolii nie tworzy się w trybie urzędowym, nawet zapadających najwyżej w hierarchii władzy decyzji, metropolie kształtują się stopniowo, w toku długiego historycznego rozwoju. A tam, gdzie mamy z nimi do czynienia, przesądza o szybszym tempie gospodarczego i społecznego rozwoju. W latach po 1989 r. wszystkie polskie metropolitarne regiony notowały wzrost PKB wyraźnie szybszy od przeciętnego dla kraju jako całości, osiągając dla byłych województw: warszawskiego ponad 200% średniej krajowej, wrocławskiego – 176%, a poznańskiego 162% poziomu z roku 1992<sup>29</sup>. „Polska może się dziś wybić na sześć, najwyżej osiem metropolii, ale nie na szesnaście. Tymczasem mamy szesnaście słabych regionów i co najmniej osiem stolic regionalnych, które metropoliami nie zostaną, gdyż nie są w stanie podjąć międzynarodowej rywalizacji. Bo jakie atuty mają Kielce czy Rzeszów wobec wielkich miast niemieckich? Taką rywalizację mogą podjąć Kraków, Poznań, Wrocław – ale reforma odbyła się ich kosztem”<sup>30</sup>. Inna sprawa, że te – w teorii traktowane jako niekwestionowane, oczywiste – tezy niekoniecznie we wszystkich swych wymiarach znajdują potwierdzenie w praktyce.

Podsumowując wyniki badań stanu funkcjonowania trzech polskich metropolii: Warszawy, Poznania i Gdańska oraz otaczających je metropolitarnych regionów: mazowieckiego, wielkopolskiego i pomorskiego, odnotowujemy:

- rozwój aktywności edukacyjnej i potencjału naukowo-badawczego;
- unowocześnienie struktury gospodarki i zatrudnienia;
- dostarczanie przez otoczenie regionalne metropolii zasobów prostych: towarów nisko przetworzonych, pracowników nisko kwalifikowanych i usług, których świadczenie nie wymaga szczególnych kwalifikacji;
- ograniczoną skalę dojazdów do pracy w metropoliach;
- koncentrację usług w metropoliach i przemieszczanie się działalności produkcyjnej poza metropolię, do jej regionalnego otoczenia;
- ograniczoną rolę metropolitarnych regionów w rozwoju metropolii<sup>31</sup>.

---

<sup>26</sup> W. Surażska, *Rozwój miast – rozwój regionów*, [w:] *Rola małych regionów w rozwoju społeczno-gospodarczym kraju i integracji europejskiej*, „Biuletyn KPZK PAN” 2004, nr 212, s. 65–66.

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 67.

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 58.

<sup>29</sup> K. Heffner i J. Żurawska, *op. cit.*, s. 63–64.

<sup>30</sup> *Prowincja czy metropolia. Z prof. Jackiem Purchlą, historykiem sztuki i ekonomistą, rozmawia Agnieszka Sabor*, „Tygodnik Powszechny” z 9 marca 2002 r.

<sup>31</sup> G. Gorzelak, M. Smętkowski, *op. cit.*, s. 69–70, 201–203.

### 3. Recentralizacja zarządzania w heterarchicznej sieci powiązań

Wstępny, ale i najbardziej ogólny obraz relacji „siły”<sup>32</sup> – a więc, chcąc nie chcąc, również centralizacji – województw rządowych i samorządowych można uzyskać, porównując ich budżety. W przypadku województw rządowych są one – w przybliżeniu – około 4-krotnie większe od budżetów tych samych województw samorządowych. Centralizacja i decentralizacja interesują mnie tutaj jednak nie w tak uogólnionym zakresie, lecz tylko o tyle, o ile możliwie bezpośrednio wiążą się z realizacją polityki regionalnej, z zaangażowaniem w nią różnych szczebli hierarchii administracyjnych instancji. Wymowna jest już sama – że tak powiem – dwupostaciowość każdego jednolitego terytorialnie i ludnościowo województwa, podzielenie go instytucjonalnie na dwa, z których każde stanowi ustawowo odrębny podmiot publicznoprawny. W efekcie takiego zabiegu wygenerowane zostały dodatkowe problemy stwarzane przez biurokratyczną współpracę między nimi, ale przede wszystkim stworzone zostały instytucjonalne przesłanki dodatkowego faktycznego wzmocnienia uzależnienia województw samorządowych od województw rządowych, a właściwie władz województwa samorządowego od będącego przedstawicielem rządu wojewody. Znamienne jest już to, że każde z województw samorządowych otrzymało – w postaci wojewody – własnego nadzorującego je rządowego „anioła stróża”. Jest on, jeśli chodzi o interesującą nas tutaj politykę regionalną, dysponentem środków przeznaczonych na jej realizację. „Jednostką pośredniczącą w zarządzaniu programem na szczeblu regionalnym jest wojewoda [...]. Do najważniejszych zadań wojewody w tym zakresie należą:

- uczestniczenie w wojewódzkim Komitecie Sterującym dokonującym wyboru projektów;
- sprawdzanie wyselekcjonowanych projektów;
- zatwierdzanie wyboru projektów poprzez podpisywanie umów finansowania projektów;
- przewodniczenie regionalnemu komitetowi monitorującemu;
- tworzenie rocznej prognozy wydatków z funduszy strukturalnych w ramach komponentu wojewódzkiego;
- obsługa przepływu środków finansowych do beneficjentów końcowych [...]

Funkcje pomocnicze w zakresie zarządzania programem pełnią województwa samorządowe (regiony). Pozycja wojewody wskazuje, że ma on pełnić główną funkcję w zarządzaniu programem na poziomie województwa [...] **Zarządy województw pełnią jedynie pomocniczą rolę wobec zadań podejmowanych przez administrację rządową. Ich rola sprowadza się głównie do zbierania projektów i prowadzenia bazy danych potencjalnych projektów zgłoszonych do współfinansowania w ramach funduszy strukturalnych** (podkr. L.H.). Część prac programujących wykonywać ma także samorząd województwa. A są nimi propozycje programu operacyjnego, także jego uszczegółowienie w postaci tzw. uzupełnienia programu. Jednakże wnioski o wprowadzenie zmian do tych dokumentów muszą uzyskać pozytywną opinię komitetu sterującego i regionalnego komitetu monitorującego, co znowu zwiększa wpływ wojewodów na całokształt procesów programowania rozwoju w województwie”<sup>33</sup>.

Rozwiązanie takie, niezależnie od tego, że istotnie osłabiające samodzielność samorządo-

---

<sup>32</sup> Używając takiego bardzo ogólnego i niejednoznacznego sformułowania, chcę zwrócić uwagę na mnogość uwarunkowań stanu centralizacji i decentralizacji państwowej administracji; por. J. Re g u l s k i, *op. cit.*, s. 59–76.

<sup>33</sup> D. Kurzyna-Chmiel, *op. cit.*, s. 179–180.

wych województw poprzez wzmocnienie ich zależności wobec rządowego centrum – jako technicznie ułatwiające zarządzanie funduszami wspierającymi implementację regionalnych polityk – było i nadal jest tym rekomendowanym przez Komisję Europejską<sup>34</sup>. Problem wszakże nie tylko w wygodzie i potrzebie zachowania kontroli nad rozdysponowywanymi przez ponadpaństwową, unijną biurokrację finansowymi zasobami. Paradoksalnie, ale tego rodzaju centralistyczne oczekiwania zdają się „obiektywnie” zbiegać z centralistyczną orientacją najwyższego szczebla hierarchii politycznego i urzędniczego aparatu państwa jako podmiotu zarówno cywilno- jak i publicznoprawnego. Okazują się one na tyle silne, że niezależnie od konfliktów, do jakich dochodzi między rządami poszczególnych państw i brukselską biurokracją – w Polsce np. w związku z zabiegami włoskiego Uni Credito wokół połączenia banków PKO SA i BPH, we Francji na tle wspieranej przez rząd fuzji Gaz de France i upadającego Suez w imię uniemożliwienia przejęcia tego ostatniego przez Włochów, w Hiszpanii zablokowania przejęcia „narodowej” Endessy przez niemiecki E.ON – jej żądania wykorzystywane są jako argument uzasadniający centralizację władzy w strukturach wewnątrzpaństwowych<sup>35</sup>. W okresie przedakcesyjnym podobnemu podtrzymywaniu centralizacji władzy służyły kontrakty wojewódzkie<sup>36</sup>. Już po wejściu do Unii tę samą funkcję przychodzi spełniać polityce regionalnej. Program dla Polski wschodniej, przewidujący wydanie na odrabianie jej cywilizacyjnych zapóźnień blisko 2,2 mld euro, nie jest opracowywany przez poszczególne mające być jego beneficjentami zapóźnione regiony, lecz centralnie, przez rząd, a właściwie przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Zdaniem odpowiadającego za jego przygotowanie wiceministra W. Ortyła „Taki system wdrażania jest uzasadniony. Na wschodzie potrzebne są znaczne inwestycje, projekty o znaczeniu ponadregionalnym, projekty sieciowe. [...] Oddziaływanie ma być na całość obszaru, nie na pojedyncze województwa. [...] Jeżeli dołożylibyśmy tylko każdemu województwu tylko jakąś część, to obawiam się, że te pieniądze rozeszłyby się na mniejsze inwestycje. One też są ważne, ale tak nie załatwimy potrzeb rozwojowych Polski wschodniej”<sup>37</sup>.

Powiedzmy, że z argumentacją taką się zgadzamy. Dlaczego więc nie odnieść jej do sztucznie wprowadzonego rozróżnienia województw rządowego i samorządowego? Wyodrębnione one zostały przecież na tym samym stanowiącym region terytorium. „Region to nie tylko pewien obszar terenu, ale również wszystko co się na nim znajduje i co się na nim dzieje. Składnikami regionu jest i środowisko przyrodnicze, i lokalne społeczeństwo, i działalności gospodarcze, i systemy informacji i zarządzania, i zagospodarowanie miast i wsi z całą infrastrukturą spo-

<sup>34</sup> K. Piasecka, *op. cit.*, s. 286.

<sup>35</sup> Inna sprawa, że uczynienie regionów bezpośrednim partnerem dla – rozdzielających środki – odpowiednich instytucji unijnych osłabiałoby pozycję państwa i reprezentujących go organów centralnych. Rozrastanie się, jak się określa w literaturze przedmiotu, zależności sieciowych radykalnie przekształca dotychczasowe hierarchie władzy i coraz bardziej znaczącą ich część „wyprowadza” poza zakres utożsamianej z państwem polityki. Mamy, jak można sądzić, do czynienia z fundamentalną zmianą modelu państwa, z przejmowaniem coraz bardziej znaczącej części zadań i uprawnień jego organów przez podmioty przekraczające jego granice, działające w skali globalnej. Jeśli proces okaże się trwały, to oznaczałoby to początek fundamentalnej zmiany modelu państwa. Być może, przynajmniej w przypadku państw średnich i małych, przesuwania się centrum władzy z państwa na instytucje ponadpaństwowe.

<sup>36</sup> Dobrą okazję ku temu stwarzała uznaniowość w przydziale pozostających w dyspozycji rządu środków finansowych na ich realizację; zob. A. H a b u d a, L. H a b u d a, *op. cit.*, s. 78.

<sup>37</sup> M. K u ź m i c z, *Samorząd czy sam rząd*, „Gazeta Wyborcza” z 18–19 marca 2006 r.

łeczną i techniczną. [...] Żeby więc region funkcjonował sprawnie, pomiędzy wszystkimi jego składnikami muszą zachodzić właściwe relacje”<sup>38</sup>. Czy współpracy takiej służy nadanie fizycznie temu samemu obiektowi dwu różnych postaci prawnych? Zauważmy, że ministerialne uwagi potwierdzają trafność naszej wcześniejszej krytyki nadmiernego rozczłonkowania. Otóż to, że jest ono takie, jakie jest, dla aparatu centralnej administracji staje się argumentem uzasadniającym centralizację władzy. Dotyczy to, o czym bezpośrednio niżej, nie tylko aparatu centralnego, lecz także rozproszonego w terenie – terytorialnego aparatu administracji rządowej.

Praktyka zdaje się nie pozostawiać wątpliwości, co do wykorzystywania przez wojewódzką administrację rządową swojego uczestnictwa w rozdzielaniu funduszy strukturalnych dla wzmacniania uzależniania od siebie wojewódzkiej administracji samorządowej. Zdaniem marszałków województw wojewodowie recenzują samorządowe plany wydawania pieniędzy z UE w latach 2007–2013. Czyniąc tak, odwołują się do wytycznych ministra rozwoju regionalnego. „Od ponad tygodnia specjalne grupy z wojewodą na czele i przedstawicielami resortów (m.in. transportu, administracji) opiniują tzw. regionalne programy operacyjne (RPO), które sporządza każde województwo. To plany wydawania pieniędzy z UE w latach 2007–2013, w sumie ok. 15,9 mld euro. Samorządy liczyły, że same zdecydują jak je wydać”<sup>39</sup>. Tymczasem zmusza się je do dalszego ograniczającego ich samodzielność i niezgodne z ustawą o samorządzie województwa niekończącego się konsultowania. „Nie chcemy ingerencji. My już konsultowaliśmy te plany z wojewodami i przedsiębiorcami oraz organizacjami pozarządowymi – mówi [...] Janusz Sepioł, marszałek małopolski. – Konwent Marszałków napisał w tej sprawie do premiera Marcinkiewicza i resortu rozwoju. Nazwał w nim opiniowanie RPO przez wojewodów «niezrozumiałym z punktu widzenia obecnych uregulowań prawnych i niezwykle niepokojącym»”<sup>40</sup>. Broniąc takich godzących w samorządność recentralizujących administrację terytorialną praktyk, przedstawiciele administracji centralnej powołują się z jednej strony na wymagania unijnej biurokracji, z drugiej zaś na konieczność zapewnienia zgodności planów regionalnych z – nieistniejącą (!) jeszcze, albowiem ciągle w opracowywaniu – strategią ogólnopolską, a nadto strategiami resortowymi w rodzaju *Strategii rozwoju nauki w Polsce do roku 2013* i *Strategii rozwoju transportu 2007–2030*<sup>41</sup>. W rozumowaniu takim jedne nieprawidłowości stają się uzasadnieniem wystąpienia innych: nadmierne rozczłonkowanie centralizacji, a ta z kolei sensu regionalnej polityki.

Może się to na pierwszy rzut oka wydać paradoksalne, ale nie sądzę, aby utrwalaniu decentralizacji i autonomii regionów służyły podejmowane przez nie – omijające centralne władze państwowe – ich lobbistyczne zabiegi na poziomie Unii jako całości. Jeśli już, to służą one głównie najsilniejszym. Rzecz mianowicie w tym, że w zabiegach takich szczególnie wyróżniają się regiony najsilniejsze. To one przede wszystkim inicjują zawiązywanie sojuszy. Jeden z nich to znany pod nazwą Czterech Motorów Europy nieformalny związek Badenii-Wirtembergii, Rhone-Alpes, Lombardii i Katalonii, szczególnie interesujący się planowaniem przestrzennym oraz wspieraniem rozwoju gospodarki i promocji turystyki i kultury<sup>42</sup>. Jednakże – niezależnie od nieimponującej skuteczności takich zabiegów i wielce zróżnicowanej siły

---

<sup>38</sup> J. Regulski, *op. cit.*, s. 168.

<sup>39</sup> *Ibidem*.

<sup>40</sup> *Ibidem*.

<sup>41</sup> *Ibidem*.

<sup>42</sup> K. Bachman, *op. cit.*

przebicia poszczególnych z regionów<sup>43</sup> – nie mamy w takich przypadkach do czynienia z likwidowaniem czy choćby tylko ograniczaniem ich zależności, lecz jedynie z podmianą ośrodka uzależniającego z wewnątrzpaństwowego na unijny. Do dominacji centralnych władz poszczególnych państw „dodawana” jest konkurująca z nimi o dominację nad regionami centralna biurokracja unijna. Poziomy hierarchii, w ramach których rozpatrywany jest problem centralizacji – decentralizacji, zaczynają wykraczać poza ramy struktury poszczególnych narodowych państw. Do poziomów: lokalnego, regionalnego, państwowego trzeba dodać nowy: unijny. Wzajemne relacje między nimi – ale to już zupełnie inny, sam w sobie bardzo złożony, problem – dodatkowo komplikuje występowanie każdego z tych podmiotów jednocześnie w dwóch rolach: prywatnoprawnej i publicznoprawnej oraz wielość działających w ich imieniu i na ich rachunek organów.

### **Bibliografia:**

- Bachman K., *Więcej niż lobbying*, „Tygodnik Powszechny” z 8 czerwca 2003 r.
- Gawlikowski-Hueckel K., *Konkurencyjność i atrakcyjność województwa opolskiego w świetle integracji Polski z Unią Europejską*, [w:] *Uwarunkowania rozwoju regionalnego województwa opolskiego ze szczególnym uwzględnieniem migracji zewnętrznych*, Opole 2002.
- Gorzela G., *Dynamika polskich regionów*, [w:] *Uwarunkowania rozwoju regionalnego województwa opolskiego ze szczególnym uwzględnieniem migracji zagranicznych*, red. K. Heffner, Opole 2003.
- Gorzela G., M. Smętkowski, *Metropolia i jej region w gospodarce informacyjnej*, Warszawa 2005.
- Habuda A., L. Habuda, *Patologie i zagrożenia polskiej transformacji systemowej*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2004, nr 5.
- Habuda L., *Transformacyjne decyzje i decyzyjne procesy*, Wrocław 2005.
- Heffner K., *Śląsk Opolski – główne problemy konkurencyjności regionalnej*, [w:] *Uwarunkowania rozwoju regionalnego województwa opolskiego ze szczególnym uwzględnieniem migracji zewnętrznych*, Opole 2002.
- Heffner K., A. Rochmińska, *The Lasting and Historical Interregional Borderlands*, „European Spatial Research Policy” 2003, nr 1.
- Kroczyńska M., *Nie psujmy tej mapy*, „Nowa Trybuna Opolska” z 15 lutego 2006 r.

---

<sup>43</sup> Wynikającej z różnicy potencjałów poszczególnych z nich, dodatkowo wzmaganą stopniem zorganizowania. „Widać to na przykładzie stowarzyszenia *Siedmiu Konstytucyjnych Regionów Europy*, do którego należą Północna Nadrenia Westfalia, Bawaria, Flandria, Walonia, Katalonia, Szkocja i austriacki land Salzburg. Tak było podczas konferencji międzyrządowej, poprzedzającej podpisanie traktatu z Nicei [...]. Stowarzyszenie zawsze forsowało koncepcję Unii znanej pod hasłem «Europa Regionów», postulując wzmocnienie wpływów regionów w unijnych instytucjach”; por. K. Bachman, *op. cit.*

- Kurzyna-Chmiel D., *Województwo samorządowe jako adresat europejskiej polityki spójności (inaczej regionalnej)*, [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, Wrocław 2005.
- Kuźmich M., *Samorząd czy sam rząd*, „Gazeta Wyborcza” z 18–19 marca 2006 r.
- Markowska-Przybyła U., *Analiza zdolności konkurencyjnych regionów Polski*, [w:] *Współczesne problemy polityki ekonomicznej*, red. Z. Przybyła, J. Sokołowski, Wrocław 2004.
- Miller D.Y., *Regional Governing of Metropolitan America*, Oxford 2002.
- Parzymięś S., *Europa regionów*, „Sprawy Międzynarodowe” 1994, nr 3.
- Piasecka K., *Rola kontraktów wojewódzkich w procesie przygotowania województw do wykorzystania funduszy strukturalnych w ramach ZOPRR*, [w:] *Współczesne problemy polityki ekonomicznej*, red. Z. Przybyła, J. Sokołowski, Wrocław 2004.
- Prowincja czy metropolia. Z prof. Jackiem Purchlą, historykiem sztuki i ekonomistą, rozmawia Agnieszka Sabor*, „Tygodnik Powszechny” z 9 marca 2002 r.
- Putnam R.D., *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Kraków 1995.
- Reforma administracji publicznej 1998–2001*, red. J. Płoskonka, Warszawa 2001.
- Regulski J., *Samorządna Polska*, Warszawa 2005.
- Stahlberg K., *Samorząd terytorialny w Europie Północnej*, [w:] *Nordycki model demokracji i państwa dobrobytu*, red. T. S. Edvardsen, B. Hagtvet, Warszawa 1994.
- Surażska W., *Potencjał rozwojowy województwa opolskiego (analiza metodą „benchmarking”)*, [w:] *Uwarunkowania rozwoju regionalnego województwa opolskiego ze szczególnym uwzględnieniem migracji zewnętrznych*, Opole 2002.
- Surażska W., *Rozwój miast – rozwój regionów*, [w:] *Rola małych regionów w rozwoju społeczno-gospodarczym kraju i integracji europejskiej*, „Biuletyn KPZK PAN” 2004, nr 212.
- Wilczyński W., *Nie chciana regionalizacja*, „Wprost” z 5 grudnia 2004 r.
- Winiarski B., *Konkurencyjność: kryterium wyboru czy kierunek strategii i cel pośredni polityki regionalnej*, [w:] *Konkurencyjność regionów*, red. M. Klamut, Wrocław 1998.

## **Przyczyny niskiej absorpcji środków europejskich przez jednostki samorządu terytorialnego**

### **I**

W dobie globalizacji gospodarki światowej za efektywną i skuteczną strategię rozwoju społeczno-ekonomicznego uznaje się rozwój zrównoważony. Polega on na równoważnym traktowaniu ekonomicznych, społecznych i ekologicznych aspektów rozwoju i odpowiednim ich kojarzeniu dla osiągnięcia najkorzystniejszych wyników zgodnych z oczekiwanym celem strategicznym, który dodatkowo jest wzmocniony przez efekt synergii i współdziałania. Stosowanie koncepcji rozwoju zrównoważonego w praktyce zarządzania na poziomie społeczności lokalnych i regionalnych wymaga uwzględniania wśród wielu uwarunkowań także takich jak:

- globalizacja, integracja, innowacyjność i wymogi gospodarki opartej na wiedzy;
- rosnące znaczenie aspektów przestrzennych: położenie, zasobność, wartości, wzorce, kultura;
- akcentowanie rozwoju endogenicznego, zmiana roli władz publicznych, tworzenie odpowiedniego klimatu dla rozwoju;
- wzmocnienie zdolności absorpcyjnych.

Absorpcja to finansowa, administracyjna i strukturalna zdolność do użytecznego przyswajania zasobów zewnętrznych. W odniesieniu do jednostek samorządowych rola zdolności absorpcyjnych wzrosła w sposób szczególny od czasu podjęcia działań dostosowujących gospodarkę Polski do standardów europejskich. Spełnienie wymagań związanych z decentralizacją władzy i samodzielnym realizowaniem polityki rozwoju przez władze jednostek samorządowych ujawniło słabości systemu prawnego, finansowego i instytucjonalnego już na etapie przedakcesyjnym.

Dwa lata po akcesji do Unii Europejskiej dostęp polskich władz samorządowych do funduszy strukturalnych oraz innych środków unijnych nie jest ani prosty, ani oczywisty. W sytuacji niewłaściwego bądź niepełnego wykonania zobowiązań w zakresie przygotowania do udziału w polityce strukturalnej i korzystania z funduszy strukturalnych nie powinien dziwić odnotowywany obecnie niski poziom absorpcji tych funduszy. Należy go uznać za zbyt niski tak w stosunku do potrzeb polskiej gospodarki, jak i możliwości stojących do dyspozycji polskich beneficjentów w okresie programowania 2004–2006. Ustalenie przyczyn tej sytuacji ma na celu przede wszystkim podjęcie skutecznych działań odblokowujących i ułatwiających dostęp do funduszy strukturalnych jednostkom samorządowym, które potencjalnie należą do grona najważniejszych wnioskodawców.



## II

Wśród podstawowych działań, które były dotychczas podejmowane w celu dostosowania polskiej gospodarki do absorpcji funduszy europejskich, należy wymienić:

- budowanie nowoczesnej polityki regionalnej i umiejętności wykorzystania funduszy przedakcesyjnych;
- przygotowanie systemu organizacyjnego (na szczeblu administracji rządowej) w zakresie środków europejskich;
- przygotowanie wojewódzkiej administracji samorządowej do absorpcji środków europejskich;
- przygotowanie NPR oraz innych dokumentów niezbędnych do zbudowania nowoczesnej polityki regionalnej w Polsce;
- stworzenie w Polsce systemu zarządzania, monitoringu i oceny w zakresie dysponowania funduszami pomocowymi Unii Europejskiej;
- reformę systemu finansów publicznych w związku z obowiązkowym współfinansowaniem środków europejskich<sup>1</sup>.

Sposób i stan zrealizowania tych postulatów w chwili obecnej nie jest wystarczający, aby uznać istniejące uwarunkowania za właściwe i prawidłowe dla sprawnej absorpcji środków finansowych z UE.

Wskazanie przyczyn i próba oceny tej sytuacji wymaga uporządkowania czynników wpływających na absorpcję w podziale na czynniki leżące po stronie odbiorców pomocy oraz po stronie dawców. Można to uznać za dokonanie podziału na czynniki o charakterze w pewnym stopniu subiektywnym i obiektywnym.

Czynniki warunkujące poziom absorpcji po stronie odbiorcy (beneficjenta):

- ekonomiczne: poziom i dynamika rozwoju;
- finansowe: kryteria z Maastricht, podział środków finansowych i struktura budżetów jednostek terytorialnych, zwłaszcza w odniesieniu do udziału środków własnych;
- instytucjonalno-organizacyjne: system prawny, instytucje, system podatkowy;
- społeczno-kulturowe: rozwój trzeciego sektora, sprawność instytucjonalna samorządów, możliwość zawiązywania partnerstw;
- koncepcyjno-merytoryczne: jakość i ilość projektów.

Czynniki warunkujące poziom absorpcji po stronie dawcy:

- zmienne cele działania: strategia lizbońska a tradycyjny model społeczeństwa;
- struktura interwencji, system celów polityki strukturalnej: koncentracja środków, kwalifikowalność, sprawozdawczość, monitoring, promocja i informacja;
- warunki i kryteria dostępu do środków: system instytucjonalny, pracochłonność i czasochłonność procedur projektowania;
- konflikty interesów występujące na różnych szczeblach systemu instytucjonalnego.

---

<sup>1</sup> J. Szlachta, *Koncepcja polityki rozwoju regionalnego w perspektywie akcesji Polski do Unii Europejskiej*, konferencja nt. *Polityka regionalna, strategia, układ instytucjonalny, instrumenty*, 22 listopada 2002 r., Warszawa, ([www.pai.pl](http://www.pai.pl)).

## III

Ustosunkowanie się do wymienionych czynników należy rozpocząć od wskazania jednej z ważniejszych zmian strukturalnych podjętych w Polsce w okresie transformacji; mowa tu o reformie administracyjnej kraju, a zwłaszcza jej drugim etapie z 1999 r. Reforma umożliwiła stworzenie struktur regionalnych zdolnych do prowadzenia samodzielnej polityki rozwoju regionalnego, przekazując samorządom wojewódzkim kompetencje w zakresie polityki rozwoju regionalnego w myśl zasady subsydiarności. Reforma stworzyła warunki do prowadzenia polityki rozwojowej w oparciu o własne cele i środki oraz na własną odpowiedzialność. Nie wyposażała jednak samorządów regionalnych w dostateczne środki niezbędne do realizacji tejże polityki (zwłaszcza środki własne)<sup>2</sup>, co spowodowało przerzucenie ciężaru finansowania na źródła zewnętrzne.

Jednakże dostęp do tych środków uzależniono od spełnienia wielu różnorodnych warunków, zarówno na etapie przygotowania do członkostwa, jak i po akcesji do UE. Jeden z najważniejszych to ukształtowanie systemu zarządzania funduszami pomocowymi. W praktyce samorządy tylko w niewielkim stopniu miały wpływ na kształtowanie tego systemu, choć wskazywały na wynikające stąd zagrożenie dla możliwości efektywnego wykorzystania środków europejskich. Reprezentanci polskich władz lokalnych i regionalnych wielokrotnie formułowali swoje opinie w sprawie warunków i możliwości korzystania z dostępnych środków Unii Europejskiej<sup>3</sup>. Postulaty, które formułowano na etapie ubiegania się o członkostwo, straciły aktualność tylko w niewielkim stopniu, gdyż dotyczą takich spraw jak:

- dokonanie zmian w ustawie o finansach publicznych umożliwiających planowanie polityki rozwoju zgodnie z zasadami UE;
- dokonanie zmian w ustawie *Prawo zamówień publicznych* umożliwiających uproszczenie i przyspieszenie procedur aplikacyjnych zgodnie z zasadami UE;
- wprowadzenie takich rozwiązań prawnych regulujących dochody jednostek samorządu terytorialnego, aby mogły one korzystać ze środków unijnych;
- wprowadzenie takich zmian prawa administracyjnego materialnego i procesowego, które pozwolą na sprawne, planowe i racjonalne realizowanie inwestycji.

Samorząd wojewódzki jest podmiotem polityki rozwoju regionalnego, a do jego obowiązków należy projektowanie i wykonywanie polityki wpływającej na prosperity województwa. Fundamentem rozwoju regionów jest samodzielność w zakresie określania celów rozwoju i zdolność do finansowania przedsięwzięć nakierowanych na ich realizację, przede wszystkim ze środków własnych<sup>4</sup>. Usamodzielnianiu samorządów w zakresie kompetencji do stanowienia celów i zadań polityki rozwoju nie towarzyszyła jednakże odpowiednia samodzielność

---

<sup>2</sup> Dotacje i subsydia wpływające do budżetów województw z budżetu państwa są wielokrotnie większe niż ich dochody własne, mimo to całkowite przychody budżetowe nie pozwalają na prowadzenie aktywnych działań rozwojowych. Z tego punktu widzenia reforma samorządowa z 1999 r. miała charakter powierzchowny, nie dokończony, ale kosztowny.

<sup>3</sup> Stanowisko w sprawie udziału samorządów w procesie integracji europejskiej, XV Ogólnopolska Konferencja Wójtów, Burmistrzów, Prezydentów, Starostów i Marszałków, Poznań 2002, ([www.zmp.poznan.pl/dane/czerw-02/integrue](http://www.zmp.poznan.pl/dane/czerw-02/integrue)).

<sup>4</sup> J. Hausner, *Modele polityki regionalnej w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2001, nr 1 (5), s. 14–15.

w zakresie jej realizacji, przez co nie jest możliwe na szczeblu wojewódzkim finansowanie realizacji własnej polityki rozwoju regionalnego z posiadanych zasobów finansowych<sup>5</sup>. Samorządy województw choć są ustawowo odpowiedzialne za rozwój województwa, to w praktyce ich rola w obecnym okresie programowania 2004–2006 jest ograniczona do przyjmowania wniosków w ramach ZPORR oraz promocji tego programu. Wynika to z przyjęcia w obecnym okresie programowania zasady scentralizowanego zarządzania funduszami strukturalnymi w obszarze polityki regionalnej. Model wykorzystania środków europejskich na wspieranie rozwoju regionalnego zakładał, że znaczna część tych środków będzie uruchamiana na poziomie wojewódzkim; w rzeczywistości dotyczy to ok. 30% środków dostępnych w ramach regionalnych programów operacyjnych (ZPORR), podczas gdy 70% uplasowano w ramach sektorowych programów operacyjnych (SPO RZL, SPO WKP, SPO ROL, SPO RYBY, SPO TRANSPORT, SPO POMOC TECHNICZNA).

Obowiązujący system rozdziału środków unijnych nie uwzględnia wzmocnienia struktur na poziomie wojewódzkim w stopniu adekwatnym do wykonywanych tam zadań z zakresu polityki rozwoju. Praktyka potwierdza, że uporządkowanie relacji między szczeblami samorządu terytorialnego stanowi warunek efektywnego wykorzystywania środków pomocowych UE<sup>6</sup>. Odzwierciedlenie właściwej roli regionów w systemie instytucjonalnym polityki rozwoju musi ponadto uwzględniać funkcjonowanie samorządu lokalnego, stanowiącego fundament władz publicznych w Polsce. Niezbędne jest ukształtowanie takich relacji między poszczególnymi szczeblami władzy samorządowej, które nie będą wynikać z zasady hierarchiczności, ale z zasad subsydiarności, współpracy i partnerstwa, które cechują demokratyczne społeczeństwa obywatelskie<sup>7</sup>. Ich przejawem jest także rozwój trzeciego sektora, który – jak wynika z doświadczeń innych krajów – powinien być aktywnym beneficjentem środków europejskich. Jednakże budowa społeczeństwa obywatelskiego jest procesem złożonym i długotrwałym, zależnym także od istniejących w społeczeństwie systemów wartości, tradycji i kultury. Ich wpływ na sprawne i efektywne realizowanie polityki rozwoju (także w oparciu o unijne środki pomocowe) nie jest jednak dostatecznie doceniany i we właściwy sposób uwzględniany w obecnym systemie. Może to być przyczyną mniejszego niż oczekiwano zaangażowania organizacji pozarządowych w procesy pozyskiwania środków europejskich, choć wśród przyczyn niskiej absorpcji znajdują się również bardziej oczywiste, o charakterze merytorycznym czy koncepcyjnym. Chodzi tu o niedostateczną liczbę projektów spełniających wymagania jakościowe – natury formalnej i merytorycznej, co z kolei wynika z niedostatecznej liczby pracowników o odpowiednich kwalifikacjach i fachowym przygotowaniu do pisania wniosków. Pewnym rozwiązaniem tego problemu jest tworzenie bazy sprawdzonych projektów, które w myśl zasady upowszechniania dobrych praktyk mogą być wykorzystane jako wzorcowe przy składaniu wniosków. Należy jednak uważać, by nie dopuścić do zbyt schematycznego traktowania

---

<sup>5</sup> Z. Gilowska, *Finansowanie rozwoju regionalnego*, „Prawo i Gospodarka” 2001, nr 5.

<sup>6</sup> Zob. J. Regulski, *Nie centralizacji*. „Wspólnota” 2002, nr 41–42, s. 16. Autor podkreśla, że następuje zjawisko wkraczania wojewodów w kompetencje marszałków oraz rosące zatrudnienie w urzędach wojewódzkich.

<sup>7</sup> Sposób uregulowania relacji poszczególnych szczebli władz samorządowych i centralnego szczebla władzy wynika np. z treści dokumentów Rady Europy i Zrzeszenia Regionów w Europie: *Europejskiej karty samorządu lokalnego*, *Europejskiej karty samorządu regionalnego* czy *Deklaracji regionalizmu*.

specyficznych problemów, gdyż brak indywidualnego podejścia może utrudniać lub nawet uniemożliwiać ich rozwiązanie.

#### IV

Administracja rządowa jest wyposażona w niezbywalne prawo wykonywania tych obowiązków, które nie należą do samorządów wojewódzkich, czyli koordynowania priorytetów rozwojowych województw z priorytetami rozwoju kraju, uzupełniania priorytetów rozwojowych województw o cele i zadania ważne z punktu widzenia całego kraju, stymulowania procesów rozwoju województw w kierunku ważnym dla kraju i ważnym dla polityki gospodarczej państwa, wspierania samorządów województw w wykonywaniu strategii ich rozwoju, koordynowania prac związanych z wykorzystaniem środków pomocowych pochodzących ze źródeł zagranicznych<sup>8</sup>. Możliwości właściwego rozpoznania potrzeb, ustalenia priorytetów i wyboru celów rozwoju na szczeblu województwa wskazują jednoznacznie na konieczność zwiększenia roli i możliwości samorządów w zakresie alokacji środków rozwojowych, również tych pochodzących ze źródeł europejskich.

Obowiązujący porządek prawny, wbrew różnym argumentom (np. o mniejszej skuteczności i efektywności wydatkowania środków na szczeblu centralnym niż regionalnym, większych zasobach informacyjnych, dywersyfikacji ryzyka itp.), prowadzi do centralizacji i koncentracji środków rozwojowych. Na etapie kształtowania obecnego systemu zwracano uwagę, iż: „umieszczenie praktycznie wszystkich środków na finansowanie rozwoju regionalnego w budżecie państwa bynajmniej nie determinuje prowadzenia przez rząd scentralizowanej polityki rozwoju regionalnego, chociaż może być ułatwieniem w próbach jej implementacji”<sup>9</sup>. Funkcjonujący obecnie system potwierdza słuszność i zasadność tych przewidywań, stąd podkreśla się kolejny raz konieczność przebudowy systemu dochodów samorządu województwa w kierunku znaczącego wzrostu udziału dochodów własnych w ich budżetach.

Poza zwiększeniem udziału dochodów własnych w budżetach samorządów (głównie dotyczy to powiatu i województwa), niezbędna jest konsolidacja finansów publicznych polegająca na przesunięciu środków z funduszy celowych i agencji do budżetów samorządów i budżetu państwa, co umożliwi stopniowe wzmocnienie i zwiększanie dochodów samorządów terytorialnych. Liczne fundusze i agencje rządowe dysponują środkami publicznymi w wysokości zbliżonej do wielkości budżetu państwa i działają poza kontrolą społeczną. Likwidacja funduszy celowych przyniosłaby oszczędności, które można wykorzystać na wsparcie polityki regionalnej. Przedsięwzięcie to, choć uzasadniane i traktowane jako niezbędne już od kilku lat, wciąż pozostaje w sferze niezrealizowanych planów<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Z. Gilowska, *Pożądany mechanizm wykorzystania środków pomocowych UE dla wspierania rozwoju regionalnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 6.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> Tylko częściowo problem ten rozwiązała zmiana ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Szerzej o tym oraz na temat programu uporządkowania finansów publicznych zob. E. Pancer-Cybulska, *Uwarunkowania procesów integracji Polski z Unią Europejską na poziomie regionalnym i lokalnym*, Wrocław 2005, s. 207–221.

## V

Zgodnie z ustaleniami zawartymi w NPR na lata 2004–2006 Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej uznano za instytucję zarządzającą, koordynującą oraz monitorującą realizację Podstaw Wsparcia Wspólnoty, funduszu spójności, inicjatyw wspólnotowych Interreg, Leader+ oraz Equal. Ministerstwo Finansów odpowiada za zarządzanie finansowe funduszami strukturalnymi i funduszem spójności oraz pełni funkcję instytucji płatniczej we wszystkich realizowanych w Polsce przy pomocy Unii Europejskiej programach. Dopiero w 2005 r. udało się wyodrębnić ministerstwo właściwe w sprawach rozwoju regionalnego, ale proces budowy potencjału logistycznego i administracyjnego odpowiedniego do realizowania i koordynowania polityki regionalnej rządu nie został jeszcze zakończony. Wskazuje się na konieczność koncentracji uwagi na procedurach i skuteczności pozyskiwania środków, co wydaje się oczywiste w sytuacji małej absorpcji, ale odbija się na spójności i racjonalności zamierzeń rozwojowych.

Wydatki budżetu państwa oraz sektora finansów publicznych cechuje duża sztywność oraz duży udział transferów socjalnych. Jest to konsekwencją pogłębiania się od lat rozszerzania sfery świadczeń społecznych finansowanych z budżetu państwa. Utrzymywanie relatywnie uprzywilejowanej grupy świadczeniobiorców odbywa się kosztem rosnących obciążeń podatkowych pracowników i przedsiębiorców. Publiczna debata nad pakietem zmian wykazała brak społecznego poparcia dla ich przeprowadzenia; należy jednak zauważyć, że w dłuższej perspektywie względy ekonomiczne i społeczne nie są jednak sprzeczne. Przedłużanie takiej sytuacji oznacza niemożność tworzenia nowych miejsc pracy, skutecznej walki z bezrobociem, przeciwdziałania marginalizacji społecznej czy podniesienia poziomu życia. Ma to także duże znaczenie dla transferów środków z budżetu państwa do sektora samorządów, a także dla zmobilizowania środków umożliwiających wykorzystanie funduszy unijnych i wzrost absorpcji w skali kraju oraz regionów.

Dążenie do uzyskania pozycji beneficjenta netto już od pierwszego roku członkostwa w UE miało na celu zachowanie makroekonomicznej stabilności finansowej oraz utrzymanie tendencji wzrostowych w gospodarce. Chodziło o potwierdzenie zapowiadanych korzyści wynikających z przystąpienia do Unii, a zwłaszcza z działania na wspólnym rynku. Szczególnie ważne stały się te zależności i wskaźniki, których poziom jest monitorowany w związku z przygotowaniem się do członkostwa w unii gospodarczo-walutowej. Dotyczy to tzw. kryteriów konwergencji określonych w traktacie z Maastricht, czyli wielkości deficytu budżetowego, poziomu długu publicznego, wskaźnika inflacji, poziomu stóp procentowych oraz stabilności kursu walutowego.

Wypełnianie kryteriów konwergencji potwierdza zatem niezbędność uporządkowania systemu finansów publicznych. Plan racjonalizacji wydatków publicznych, ogłoszony w 2003 r. jako program uporządkowania i ograniczania wydatków publicznych, został poważnie ograniczony i jest przesuwany do realizacji w dalszej perspektywie. Biorąc jednak pod uwagę proponowane w nim kierunki zmian, można tylko potwierdzić trafność ich wyboru z punktu widzenia kryteriów ekonomicznych oraz wyjątkową niepopularność, gdy stosujemy kryteria społeczne. Jednocześnie systematycznie następuje w kolejnych budżetach znaczny wzrost wydatków na administrację, co trudno uzasadnić w kontekście postulowanych działań oszczędnościowych porządkujących system finansów publicznych, zwłaszcza że wydatki państwa na administrację publiczną są zdecydowanie za wysokie.

Należy tu podkreślić, że przyjęty w Polsce model struktury administracyjno-terytorialnej

jest wyjątkowo kosztowny, gdyż *de facto* oznacza funkcjonowanie czterech szczebli administracji publicznej, z wyodrębnioną władzą wykonawczą (pochodzącą z wyborów) oraz administracją na każdym z tych szczebli<sup>11</sup>. Ustrój państwa jest postrzegany jako centralistyczno-decentralistyczna hybryda, gdyż za ustawową decentralizacją kompetencji i mienia publicznego nie nastąpiła decentralizacja finansów publicznych, a wręcz przeciwnie, można mówić o tendencjach ich centralizowania<sup>12</sup>.

## VI

Spośród czynników, które po stronie dawcy pomocy w największym stopniu wpływają na poziom absorpcji należy wymienić obowiązujące zasady uruchamiania funduszy strukturalnych i funduszu spójności w krajach członkowskich Unii Europejskiej. Jak wynika z oglądu obecnie panującej sytuacji w zakresie finansowania rozwoju z udziałem funduszy europejskich, istotny wpływ na poziom absorpcji mają zasady transferu środków finansowych wynikające z przyjętego modelu zarządzania środkami funduszu. Efektywne przekazywanie środków między poszczególnymi uczestnikami systemu instytucjonalnego wdrażania poszczególnych funduszy napotyka w praktyce na utrudnienia i opóźnienia wynikające m.in. z obowiązujących przepisów i procedur stworzonych na użytek każdego z nich.

Wdrażanie SPO RZL i ZPORR, dla których źródłem finansowania jest Europejski Fundusz Społeczny (EFS), zaplanowane zostało w nieco inny sposób dla każdego z tych programów ze względu na ich specyfikę<sup>13</sup>. Na lata 2004–2006 została ustalona następująca struktura zarządzania i wdrażania EFS w Polsce:

**Instytucja zarządzająca** oznacza instytucję administracji publicznej, wyznaczoną przez państwo członkowskie, odpowiedzialną za zarządzanie danym programem operacyjnym. Instytucja zarządzająca odpowiedzialna jest za skuteczność i prawidłowość zarządzania oraz wdrażania programu operacyjnego.

W ramach SPO RZL instytucją zarządzającą jest Departament Zarządzania EFS w Ministerstwie Gospodarki i Pracy. W ramach ZPORR instytucją zarządzającą jest Departament Wdrażania Programów Rozwoju Regionalnego w Ministerstwie Gospodarki i Pracy.

Kontrolę nad całokształtem wdrażania programu operacyjnego SPO RZL i ZPORR sprawują komitety monitorujące każdego z programów. **Komitet monitorujący** powoływany jest przez instytucję zarządzającą w celu zapewnienia właściwego monitorowania, ewaluacji oraz efektywnego wdrażania programu operacyjnego. Zadaniem komitetu jest zapobieganie jednostronnym ocenom, m.in. poprzez czuwanie nad stosowaniem wypracowanych kryteriów i sposobu oceny programu. Posiedzenia komitetów monitorujących odbywają się co najmniej raz na trzy miesiące.

---

<sup>11</sup> I. Pietrzyk, *Polityka regionalna w Polsce. Próba oceny krytycznej*, [w:] red. J.J. Tomida i J. Jędrzejewicz, *Polityka gospodarcza w procesie akcesji Polski do Unii Europejskiej*, Poznań 2003, s. 270. Trzeba jeszcze dodać, że reforma terytorialna była wdrażana jako jedna z czterech wielkich reform okresu transformacji oraz że reforma systemu finansów publicznych, warunkująca jej powodzenie, ciągle pozostaje w sferze deklaracji.

<sup>12</sup> J. Płoskonka, *Kultura stosowania przepisów*. „Wspólnota” 2002, nr 41–42, s. 13.

<sup>13</sup> Zob. *Uzupełnienie sektorowego programu operacyjnego rozwój zasobów ludzkich 2004–2006* (SPO RZL) oraz *Uzupełnienie zintegrowanego programu operacyjnego rozwoju regionalnego 2004–2006*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Departament Zarządzania EFS, Warszawa 2005.

W przypadku ZPORR istnieje 16 **podkomitetów monitorujących komponenty regionalne ZPORR** w województwach (ich funkcje powierzono wojewódzkim komitetom monitorującym programy rozwoju regionalnego). Wojewoda przewodniczy i zapewnia obsługę prac podkomitetu monitorującego. Funkcję zastępcy pełni marszałek województwa.

Podkomitet zbiera się raz na kwartał (lub częściej w miarę potrzeb).

Rolę **instytucji pośredniczącej** pełni jednostka administracji publicznej, do której instytucja zarządzająca deleguje część swoich zadań. Na tej podstawie instytucja pośrednicząca wypełnia pewne funkcje związane z zarządzaniem programem operacyjnym i w ten sposób organizuje współpracę pomiędzy poziomem instytucji wdrażającej a instytucją zarządzającą. W ramach SPO RZL zostały powołane dwie takie instytucje: pierwsza z nich mieści się w Departamencie Zarządzania EFS Ministerstwa Gospodarki i Pracy (Wydział Koordynacji). Wszystkie jej funkcje i zadania odnoszą się do działań realizowanych w ramach Priorytetu 1 SPO RZL, do działania 2.3 i 2.4 oraz do Priorytetu 3. Druga z nich umiejscowiona jest w Ministerstwie Edukacji Narodowej i Sportu w Departamencie Strategii Edukacyjnej i Funduszy Strukturalnych. Zadania i funkcje odnoszą się do działań 2.1 i 2.2 realizowanych w ramach Priorytetu 2 SPO RZL.

W ramach ZPORR rolę instytucji pośredniczącej pełnią urzędy wojewódzkie.

W procesie realizacji ZPORR pewne kompetencje powierzono **urzędowi marszałkowskiemu** jako **jednostce uczestniczącej w zarządzaniu komponentem regionalnym ZPORR**. Do jej funkcji należy między innymi przewodniczenie i obsługa prac Regionalnego Komitetu Sterującego, informowanie społeczeństwa o projektach finansowanych ze środków Unii Europejskiej w ramach ZPORR oraz sporządzanie sprawozdań dotyczących informacji i promocji.

**Instytucja wdrażająca** jest odpowiedzialna za zlecenie beneficjentowi realizacji projektu. W ramach SPO RZL rolę instytucji wdrażających pełnią:

- Departament Wdrażania EFS w Ministerstwie Gospodarki i Pracy: działania 1.1, 1.5 i 1.6;
- wojewódzkie urzędy pracy: działania 1.2 i 1.3;
- Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych: działanie 1.4;
- Biuro Wdrażania EFS w Ministerstwie Edukacji Narodowej i Sportu: działania 2.1 i 2.2;
- Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (i działające jako jej pełnomocnicy Regionalne Instytucje Finansowe): działanie 2.3;
- Urząd Służby Cywilnej: działanie 2.4.

W przypadku ZPORR rolę instytucji wdrażającej w działaniach finansowanych z EFS pełnią wojewódzkie urzędy pracy – w odniesieniu do działania 2.1, 2.3 i 2.4 oraz urzędy marszałkowskie dla działania 2.2, 2.5 i 2.6.

**Komitety sterujące** odpowiedzialne są za przedkładanie instytucji zarządzającej opinii i zaleceń w sprawie rocznego podziału środków na projekty przeznaczone do współfinansowania z EFS wskazywane przez instytucje wdrażające, opiniowanie i rekomendowanie do zaakceptowania przez instytucję zarządzającą Ramowych Planów Realizacji Działań przedstawianych przez instytucje wdrażające, opiniowanie i rekomendowanie instytucji zarządzającej projektów wyłanianych w trybie pozakonkursowym, w tym projektów pomocy technicznej.

W przypadku SPO RZL **komitety sterujące** powoływane są przez ministra właściwego do spraw pracy. Istnieją cztery komitety sterujące w ramach SPO RZL: dla Priorytetu 1, dla działań 2.1 i 2.2 SPO RZL, dla działań 2.3 i 2.4 SPO RZL oraz dla Priorytetu 3 SPO RZL.

W strukturze instytucjonalnej wdrażania ZPORR istnieje 16 regionalnych komitetów sterujących. Regionalny komitet sterujący jest powoływany przez zarząd województwa. Marszałek województwa przewodniczy komitetowi i zapewnia obsługę jego prac, a funkcję zastępcy pełni wojewoda.

**Jednostka Monitorująco-Kontrolna EFS** jest odpowiedzialna za kontrolę i monitorowanie wydatków oraz systemu dostarczania pomocy. Jednostka Monitorująco-Kontrolna zlokalizowana jest w Departamencie Koordynacji Polityki Strukturalnej w Ministerstwie Gospodarki i Pracy.

**Instytucja płatnicza** oznacza instytucję administracji publicznej wyznaczoną przez państwo członkowskie, odpowiedzialną za obsługę finansową. Zobowiązana jest ona do ścisłej współpracy z instytucją zarządzającą w zakresie działań realizowanych w ramach danego programu operacyjnego. Rolę instytucji płatniczej w polskich strukturach administracyjnych pełni Departament Instytucji Płatniczej w Ministerstwie Finansów.

System finansowania projektów obejmuje prefinansowanie, współfinansowanie i refinansowanie, czyli procesy różniące się istotnie od strony procedur czy sposobu dokumentowania.

Mechanizm prefinansowania z budżetu państwa, mający na celu zapewnienie efektywnej absorpcji środków europejskich, to pożyczka o charakterze pomostowym dla jednostek sektora publicznego realizujących programy i projekty współfinansowane ze środków UE. Współfinansowanie projektów wynika z rozporządzenia Rady nr 1260/1999/WE wprowadzającego ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych i wskazuje na konieczność zaangażowania środków z budżetu państwa, budżetu jednostki samorządu terytorialnego, środków pozarządowych oraz prywatnych – jako niezbędnych do realizacji projektów Unii Europejskiej. Skoordynowanie środków pochodzących z różnych źródeł dla zapewnienia płynnego finansowania realizowanych projektów jest w praktyce utrudnione i skomplikowane. Za główny powód uważa się niedostosowanie przepisów regulujących funkcjonowanie systemu finansów publicznych do celów i założeń wynikających z obowiązującego *Narodowego planu rozwoju na lata 2004–2006*.

Uregulowania obszaru finansowego zarządzania środkami pomocowymi (funduszami strukturalnymi, środkami inicjatyw wspólnotowych oraz funduszem spójności) obejmują także kwestie zewnętrznej i wewnętrznej kontroli finansowej, sprawy montażu finansowego w zakresie środków europejskich oraz kwestie monitoringu i oceny<sup>14</sup>. Sprawne funkcjonowanie systemu monitoringu, kontroli i ewaluacji, tworzono od podstaw w związku z wymaganiami wynikającymi z regulacji Wspólnoty, opiera się na rozbudowanym systemie sprawozdawczości i kontroli, któremu podlegają wszyscy uczestniczący w procesie aplikowania – od projektodawców aż po instytucje zarządzające. Wynikające stąd obowiązki wraz z pozostałymi wymaganiami nakładanymi przez unijne regulacje (np. kwalifikowalność, promocja, informacja) powodują, że wielu wnioskodawców i beneficjentów ostatecznych nie jest w stanie im sprostać.

## VII

Wśród kolejnych czynników po stronie dawcy pomocy, wpływających istotnie na poziom absorpcji, należy wskazać zmiany zachodzące w zakresie strategii działania Unii Europejskiej w obszarze polityki regionalnej. Doświadczenia dobiegającego końca okresu programowania 2000–2006 potwierdzają, że realizacja efektywnej polityki regionalnej jest

---

<sup>14</sup> Kraje członkowskie Unii o dużej kulturze prawnej nie stosują odrębnych regulacji dotyczących zarządzania funduszami strukturalnymi. Inne kraje, niestety, muszą je bezwarunkowo posiadać.



uwarunkowana istnieniem silnych regionów. W praktyce znajduje to odzwierciedlenie w wyraźnej zmianie paradygmatów polityki rozwoju (zwłaszcza po ostatnim rozszerzeniu z 2004 r.); ich potwierdzeniem jest strategia lizbońska podpisana w 2000 r. i zmodyfikowana w 2005 r. Obowiązujące w poprzednich okresach budżetowych dążenie do wyrównywania poziomu rozwoju regionów poprzez wsparcie najsłabiej rozwiniętych i opóźnionych w rozwoju, w warunkach globalizacji gospodarki oraz rosnącego znaczenia wiedzy i technologii, wskazuje na konieczność zmiany dotychczasowego podejścia i wzmacniania ich konkurencyjności. W konsekwencji znajduje to odzwierciedlenie w dążeniu do odciążenia instytucji wspólnotowych na rzecz krajowych i regionalnych, stosownie do istniejących w krajach członkowskich uwarunkowań natury prawnej, instytucjonalnej, finansowej.

Modyfikacja celów strategii lizbońskiej na skutek braku zadowalających efektów jej stosowania spowodowała uznanie polityki spójności UE za główny instrument jej osiągania. Rada Europejska zaleca w związku z tym zmobilizowanie właściwych środków krajowych i wspólnotowych, w tym polityki spójności w trzech jej wymiarach – gospodarczym, społecznym i przestrzennym. Społeczności regionalne i lokalne powinny w większym niż dotychczas stopniu zaangażować się w realizację strategii lizbońskiej. Jednym z zalecanych sposobów osiągania jej celów jest tworzenie na poziomie regionalnym i lokalnym centrów innowacji oraz współpracy w takich dziedzinach jak: badania, rozwój i innowacje, wsparcie dla MSP, finansowanie kapitału ryzyka, tworzenie nowych firm w przemyśle wysokiej technologii. Zaleca się także zwiększanie efektu synergicznego, występującego w działaniach funduszy strukturalnych i przedsięwzięciach Europejskiego Banku Inwestycyjnego, w zakresie finansowania projektów ze sfery badawczo-rozwojowej. Kolejne zalecenia Rady mówią o tym, że redukcji ogólnego poziomu pomocy państwa powinno odpowiadać przesunięcie nakładów na osiągnięcie takich celów jak: badania, innowacje, społeczeństwo informacyjne, rozwój kapitału ludzkiego, co pozwala na wzrost inwestycji i zmniejszanie dysproporcji rozwojowych. Podkreśla się znaczenie inwestycji w infrastrukturę w celu pobudzenia wzrostu i konwergencji w zakresie gospodarczym, społecznym i ochrony środowiska. Wskazując na konieczność zwiększenia skuteczności polityki zatrudnienia (efektem powinien być wzrost liczby nowych miejsc pracy), zaleca się tworzenie odpowiednich programów reform w koordynacji ze szczyblem wspólnotowym, krajowym i regionalnym<sup>15</sup>. Kolejne edycje programów polityki spójności (w perspektywie budżetowej 2007–2013) powinny być zdecydowanie nakierowane na powiększanie wzrostu i zatrudnienia.

Postulowany w Polsce wzrost znaczenia polityki rozwoju realizowanej przez władze regionalne nie może jednak oznaczać całkowitego odejścia od stosowanych dotychczas wzorców działania w ramach polityki regionalnej państwa, nakierowanej na zmniejszanie nadmiernych dysproporcji. Ponadto mechanizm wyrównywania poziomu rozwoju regionalnego nie powinien polegać tylko na transferze środków z regionów bogatych do biednych, ale powinien odpowiadać selektywnej zasadzie dodawalności (czyli wymagać od regionów bogatszych większego udziału własnego w finansowaniu rozwoju)<sup>16</sup>. Wymaga to zatem od Polski przygotowania stanowiska w sprawie europejskiej polityki spójności po 2006 r. oraz strategii działania i wykorzystania środków funduszy strukturalnych Unii Europejskiej.

---

<sup>15</sup> Trzecie sprawozdanie okresowe na temat spójności: *W kierunku nowego partnerstwa na rzecz wzrostu, zatrudnienia i spójności*, COM (2005)192, Bruksela 2005, s. 11.

<sup>16</sup> Powinien być zatem przyjęty model decentralistyczno-konkurencyjny (w miejsce centralistyczno-wyrównawczego); J. Hausner, *op. cit.*

## VIII

Ocena systemu pozyskiwania środków europejskich i obserwowany poziom ich absorpcji w Polsce nie dają podstaw do satysfakcji. Charakterystyka poszczególnych sfer systemu (instytucjonalnej, proceduralnej, organizacyjno-prawnej), których funkcjonowanie zależy w dużej mierze od przyjętych przez nasz kraj rozwiązań i rozstrzygnięć, pozwala na sformułowanie wniosków i rekomendacji zawierających niezbędne kierunki zmian pod kątem jego dostosowania do działania w warunkach przyszłego okresu programowania 2007–2013.

Nieuwzględnienie wzrostu roli regionów w realizacji polityki rozwoju, a także brak skutecznych zmian w obszarze finansów publicznych mogą doprowadzić do spełnienia się przewidywań ujętych w pesymistycznym scenariuszu zdarzeń:

- niewykorzystanie potencjalnych efektów politycznych, społecznych i ekonomicznych decentralizacji terytorialnej organizacji kraju;
- brak możliwości sprawnego działania w Polsce funduszy europejskich przez kilka lat po decentralizacji systemu polityki regionalnej w Polsce;
- funkcjonowanie dwu zestawów programowania rozwoju: jednego na potrzeby krajowe, drugiego na potrzeby Unii Europejskiej;
- brak systemowego uregulowania montażu finansowego funduszy europejskich, co obniży efektywność wykorzystania środków unijnych w Polsce;
- recentralizacja systemu polityki regionalnej w Polsce<sup>17</sup>.

**Bibliografia:**

- Szlachta J., *Koncepcja polityki rozwoju regionalnego w perspektywie akcesji Polski do Unii Europejskiej*, konferencja nt. *Polityka regionalna, strategia, układ instytucjonalny, instrumenty*, 22 listopada 2002 r., Warszawa, ([www.pai.pl](http://www.pai.pl)).
- Stanowisko w sprawie udziału samorządów w procesie integracji europejskiej, XV Ogólnopolska Konferencja Wójtów, Burmistrzów, Prezydentów, Starostów i Marszałków, Poznań 2002, ([www.zmp.poznan.pl/dane/czerw-02/integrue](http://www.zmp.poznan.pl/dane/czerw-02/integrue)).
- Hausner J., *Modele polityki regionalnej w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2001, nr 1 (5).
- Gilowska Z., *Finansowanie rozwoju regionalnego*, „Prawo i Gospodarka” 2001, nr 5.
- Regulski J., *Nie centralizacji*. „Wspólnota” 2002, nr 41–42.
- Gilowska Z., *Pożądanym mechanizmem wykorzystania środków pomocowych UE dla wspierania rozwoju regionalnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 6.
- Pancer-Cybulska E., *Uwarunkowania procesów integracji Polski z Unią Europejską na poziomie regionalnym i lokalnym*, Wrocław 2005.

---

<sup>17</sup> J. Szlachta, *Polityka regionalna Polski w perspektywie integracji z Unią Europejską*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2001, nr 1 (5).

Pietrzyk I., *Polityka regionalna w Polsce. Próba oceny krytycznej*, [w:] red. J.J. Tomi-dajewicz, *Polityka gospodarcza w procesie akcesji Polski do Unii Europejskiej*, Poznań 2003.

Płoskonka J., *Kultura stosowania przepisów*. „Wspólnota” 2002, nr 41–42.

Szlachta J., *Polityka regionalna Polski w perspektywie integracji z Unią Europejską*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2001, nr 1 (5).

## Przywódca polityczny jako ważny czynnik rozwoju demokracji lokalnej

We współczesnych państwach demokratycznych społeczności lokalne odgrywają znaczącą rolę w procesach politycznych<sup>1</sup>. Transformacja rozpoczęta w Polsce w 1989 r. uruchomiła mechanizmy mające na celu demokratyzację państwa, wyrażającą się między innymi w decentralizacji ośrodków władzy publicznej<sup>2</sup>. Niedawni dysydenci zamieniali się w pełnoprawnych polityków, mających coraz realniejszy wpływ na ustawodawstwo. Społeczności lokalne z czasem zyskiwały większą możliwość wywierania wpływu na swe otoczenie. Zaczęły pojawiać się osoby nadające dynamikę poczynaniom społecznym we własnym środowisku lokalnym.

W momencie otrzymania możliwości partycypacji obywatelskiej, pozwalającej na kształtowanie własnego otoczenia, rozpoczął się proces powstawania nie tylko partii politycznych, ale również organizacji i stowarzyszeń koncentrujących swoją aktywność w obrębie systemu politycznego. Podejmowanie przez nie działań mających na celu artykulację i zaspokojenie potrzeb jest wyrazem społeczeństwa obywatelskiego, które charakteryzuje się wpływaniem i kształtowaniem otaczającej rzeczywistości poprzez zorganizowane ruchy polityczne i stowarzyszenia<sup>3</sup>.

Istotnym elementem w grupie, zwłaszcza uczestniczącej w życiu politycznym, jest osoba stojąca na jej czele, najczęściej będąca wyrazicielem dążeń członków, reprezentująca ich na zewnątrz oraz dbająca o spójność grupy. Przywódca polityczny, lider, przewodniczący – jako osoba wybrana spośród pozostałych członków – ma za zadanie zrealizować postawione przed nią zadania. Podstawowym czynnikiem decydującym o wyborze danego kandydata jest przekonanie, iż to właśnie on jest w stanie spełnić oczekiwania i tylko on potrafi zrealizować dążenia współpracowników.

Problematyka przywództwa politycznego i jego znaczenia w rozwoju demokracji lokalnej została poruszona ze względu na kilka czynników. Podstawowym założeniem jest pojmowanie przewodzenia w kategoriach relacji pomiędzy jednostkami, jako możliwość oddziaływania przez przywódcę w sposób znaczący na postępowanie współpracowników. W dalszej części opracowania uwypuklone zostanie zagadnienie partycypacji obywateli oraz lidera, który

---

<sup>1</sup> B. Gęsiarz, *Instytucje samorządności. Aktorzy i efekty*, Warszawa 2004, s. 65.

<sup>2</sup> J. P. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2004, s. 25.

<sup>3</sup> J. Filipkowski, *Ruchy polityczne, partie i stowarzyszenia*, [w:] *Podstawowe kategorie polityki*, pod red. S. Opary, D. Radziszewskiej-Szczepaniak, A. Żukowskiego, Olsztyn 2005, s. 251.

poprzez swoją pozycję w grupie przyczynia się do mobilizowania pozostałych osób, a przez to wzrostu liczby uczestników lokalnego życia politycznego, implikując tym samym wyselekcjonowanie takich kandydatów, którzy są merytorycznie przygotowani do pełnienia obowiązków w ramach samorządowych organów państwa, desygnowanych do nich poprzez akt wyborczy.

### 1. Przywódca polityczny jako podmiot w procesie wywierania wpływu

Przywódca polityczny jako osoba pełniąca najważniejszą rolę w grupie jest zobowiązany przez swoją pozycję do pełnienia określonych ról oraz wykonywania określonych zadań. Zasadniczo obowiązki te obejmują: planowanie, organizowanie, motywowanie, przewodzenie i kontrolowanie<sup>4</sup>. Wymienienie tych zadań jest istotne przede wszystkim ze względu na to, iż przywództwo polityczne jest związane z pełnieniem określonej roli społecznej i polega na wpływanu na zachowania innych ludzi w sferze polityki<sup>5</sup>.

Przywódca polityczny ze względu na status w strukturze grupy posiada określony prestiż, jakim obdarzyli go pozostali członkowie. Wynika to z faktu, że w zamian będzie on realizował oczekiwania, jakie stawia przed nim grupa społeczna<sup>6</sup>, w tym przypadku społeczności lokalna. Umiejętne przewodzenie, charakteryzujące się m.in. dbaniem o pozytywne relacje, przyczyni się do wzmocnienia więzi wewnątrzgrupowych. Skonsolidowana grupa będzie posiadać lepiej sprecyzowane cele, co spowoduje większą identyfikację z nimi i doprowadzi do wzrostu zaangażowania w wykonywanie zadań. Spoistość grupy wpływa bowiem bezpośrednio z jej zintegrowania i rzutuje na jej trwałość<sup>7</sup>.

Przywódca jest głównym podmiotem wywierania wpływu, gdyż to on posiada najszerzą sferę oddziaływania na współpracowników oraz pozostałe osoby mające z nim kontakt, a niewchodzące w skład organizacji, jakiej przewodzi. Determinantą, która wpływa na przewagę przywódcy w procesie wywierania wpływu, jest jego miejsce w hierarchii. Mowa tu o możliwości stosowania przez niego nagród i kar z racji zajmowanej pozycji, podejmowania decyzji bez potrzeby ich uprzedniej akceptacji u osób zajmujących wyższe pozycje. W końcu możliwość ustalania obowiązujących norm oraz uprawnienia do kontrolowania członków.

We wszystkich tych elementach istotnym czynnikiem jest model porozumiewania się ze współpracownikami. Z jednej strony zachodzą procesy, kiedy to lider jest podmiotem przekazu i stara się przekonać do własnych racji, umiejętnie argumentując i formułując cele. Z drugiej strony lider staje się przedmiotem oddziaływania, kiedy to pozostali członkowie czy też nieformalne frakcje wpływają na niego, aby realizował ich priorytety.

W celu wypełnienia nałożonych na przywódcę obowiązków powinien on posiadać przygotowanie merytoryczne, które winno być odzwierciedleniem specyfiki środowiska, w jakim się porusza. W związku z powyższym ważną cechą osobową jest umiejętność komunikacji, w szczególności jej dwóch rodzajów: interpersonalnej, rozumianej tutaj jako bezpośredni kon-

<sup>4</sup> R. Stach, L. Górniak, *Szkola liderów społeczności wiejskiej*, t. I, Kraków 1995, s. 75.

<sup>5</sup> J. Iwanek, *Przywództwo polityczne w systemie demokratycznym*, [w:] *Przywództwo polityczne. Teorie i rzeczywistość*, pod red. L. Rubisza, K. Zuby, Toruń 2004, s. 110.

<sup>6</sup> K. Dzieńdziura, *Liderzy w społecznościach lokalnych*, Zielona Góra 1994, s. 19.

<sup>7</sup> *Spoleczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych*, pod red. K. A. Wojtaszczyka, W. Jakubowskiego, Warszawa 2002, s. 107.

takt ze współpracownikami, bardzo ważnej dla relacji pomiędzy członkami a przywódcą; oraz społecznej, czyli procesu wytwarzania i przekazywania informacji pomiędzy różnego rodzaju podmiotami, np. grupami, organizacjami czy instytucjami<sup>8</sup>.

Będąc najważniejszym ogniwem komunikacji wewnątrzgrupowej, lider staje się tym elementem, który jest podmiotem wywierania wpływu. Gdy stoi na czele grupy, interakcje pomiędzy nim a pozostałymi uczestnikami oddziaływań nabierają specjalnego charakteru, co poprzez prerogatywy, jakie posiada, czyni z niego osobą będącą w najbardziej efektywny sposób podmiotem oddziaływania na współpracowników.

Ze względu na pozycję przywódcy w hierarchii grupy komunikacja interpersonalna z innymi osobami wymaga od niego znacznych umiejętności. Dzieje się tak, gdyż komunikowanie się ma bardzo duże znaczenie dla funkcjonowania każdej społeczności<sup>9</sup>.

Jakość interakcji ma znaczący wpływ nie tylko na wyłonienie lidera, ale również na jego późniejsze znaczenie w grupie. Poza tym to, że dana osoba staje się liderem, nie czyni jej automatycznie kimś ważnym<sup>10</sup>. Toteż najtrudniejszym elementem jest umiejętne i przemyślane przewodzenie. Przede wszystkim od lidera oczekuje się, aby zaspokajał zarówno potrzeby poszczególnych członków, jak i całej organizacji. Wymaga się, aby wzmacniał więzi grupowe, redukował zaistniałe napięcia oraz wyznaczał kierunki rozwoju. Oczekiwania te są nierozdzielnie powiązane z komunikatywnością przywódcy.

Wchodzenie w kontakty interpersonalne powoduje, iż członkowie grup oddziałują na siebie. W trakcie naturalnych oraz nieoczekiwanych czynności każda osoba wykazuje się pewnymi indywidualnymi umiejętnościami, w tym zdolnością współpracy, skutecznej komunikacji, a także przewodzenia innym. Warto zwrócić uwagę, iż najistotniejsza w komunikowaniu i obcowaniu z innymi ludźmi jest umiejętność nawiązania i podtrzymania kontaktów. W związku z tym podstawowym czynnikiem wpływającym za zaistnienie i wyłanianie lidera grupy jest ilość i jakość interakcji<sup>11</sup>.

## 2. Partycypacja polityczna obywateli na szczeblu lokalnym

Demokracja rozumiana *sensu largo* wskazuje na źródło, które sprawuje władzę, czyli ogół obywateli, od których pochodzi legitymizacja, procedury i ograniczenia nakładane na rządzących<sup>12</sup>. Definicja ta wskazuje główny podmiot demokracji – społeczeństwo. Od aktywności i skuteczności tego elementu na polu politycznym w dużej mierze zależy kształt otaczającej rzeczywistości.

Lokalne społeczności dzięki decentralizacji państwa uzyskały szerokie uprawnienia w dziedzinie sprawowania władzy na własnym terytorium, co jest jednym z warunków rozwoju regionalnego i lokalnego. Powierzenie kompetencji do sprawowania władzy publicznej zrze-

---

<sup>8</sup> L. Sobkowiak, *Komunikacja polityczna*, [w:] *Studia z teorii polityki*, t. I, pod red. A. W. Jabłońskiego, L. Sobkowiaka, Wrocław 1999, s. 179.

<sup>9</sup> J. Łucewicz, *Komunikowanie się między ludźmi a skuteczność działania*, „Prakseologia” 1999, nr 139, s. 76.

<sup>10</sup> T. Gordon, *Wychowanie bez porażek szefów liderów przywódców*, Warszawa 1996, s. 19.

<sup>11</sup> K. Dzieńdziura, *op. cit.*, s. 19.

<sup>12</sup> *Leksykon politologii*, pod red. A. Antoszewskiego, R. Herbuta, Wrocław 2002, s. 65.

szeniom osób stanowi o samorządności terytorialnej<sup>13</sup> i podjęciu przez nie odpowiedzialności za współrzędzenie.

Jakość rządów będzie zależać od indywidualnych umiejętności obywateli, ich wykształcenia, poziomu wiedzy, predyspozycji, znajomości mechanizmów kierujących życiem politycznym. Czynniki takie jak wiedza o polityce, wzory zachowań politycznych, gotowość do określonych działań politycznych wpływają – choć w różnym stopniu – na charakter i zasięg aktywności politycznej jednostek bądź grup społecznych<sup>14</sup>.

Istotne jest zatem doświadczenie, które można uzyskać podczas działalności w różnego rodzaju stowarzyszeniach, organizacjach lub innych instytucjach. Przy czym nie najważniejszy jest charakter działań. Istotą jest uczestnictwo w życiu publicznym, które implikuje powstawanie i utrwalanie więzi interpersonalnych na danym obszarze. Udzielanie się powoduje obcowanie w szerokim gronie, co owocuje wymianą poglądów na tematy ogólnie społeczne lub też szczegółowe dotyczące interesującego obszaru działania. Powstająca w ten sposób sieć grup tworzy struktury dbające o własną dziedzinę, co skutkuje chęcią uczestnictwa i kształtowania życia publicznego.

Partycypacja polityczna obywateli, także na poziomie lokalnym, jest w szerokim rozumieniu dobrowolnym zaangażowaniem się na rzecz osiągnięcia określonych rezultatów i wpływu na to, kto i w jaki sposób sprawuje władzę<sup>15</sup>. Oddziaływanie na władzę jest w tym przypadku istotnym elementem, zwłaszcza gdy skupia uwagę na decydentach, którzy sprawują urząd. Ponadto, gdy weźmie się pod uwagę obszar danego regionu, uwidacznia się skala możliwości, jakie rysują się przed osobami posiadającymi formalne możliwości oddziaływania na kształt polityki.

Uwzględniając problematykę rozwoju regionalnego i lokalnego w analizowaniu partycypacji obywateli, należy zwrócić uwagę na istotę samorządu lokalnego jako miejsca, gdzie skupiona jest władza polityczna. Skuteczność samorządów jest odzwierciedleniem aktywności obywatelskiej oraz idących w ślad za nią pozytywnych i negatywnych aspektów. Tym samym kluczowym problemem jest wskazanie na ten aspekt, który wspomaga partycypację. Można to uczynić, skupiając się na poszukiwaniu czynników wzmacniających system organizacji w lokalnym wymiarze sfery publicznej<sup>16</sup>, czyli tego elementu, który ma zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania określonej organizacji.

Partycypując w życiu społecznym, wchodzimy w interakcje z innymi osobami. Nieustannie komunikujemy się pomiędzy sobą. Należymy do większych lub mniejszych grup społecznych i w zależności od sytuacji pełnimy w nich określone role<sup>17</sup>. Przywództwo jest jedną z takich ról, a przyjęcie na siebie związanych z nią obowiązków powoduje wiele następstw, uzależnionych od poziomu efektywnego ich wypełniania.

---

<sup>13</sup> *Kompendium wiedzy o społeczeństwie, państwie i prawie*, pod red. S. Wrótkowskiej, M. Zmierczak, Warszawa 2004, s. 95.

<sup>14</sup> B. Fijałkowska, *Uwarunkowania słabej aktywności społecznej inteligencji polskiej*, [w:] *Aktywność społeczna. Warunki prawne i formy aktywności w społeczności świeckiej i kościelnej*, pod red. R. Sztymilera, Olsztyn 1998, s. 96.

<sup>15</sup> *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, pod red. A. Antoszewskiego, R. Herbuta, Wrocław 1997, s. 211.

<sup>16</sup> J. Kowalik, *Między partycypacją a zarządzaniem. W poszukiwaniu determinantów skuteczności samorządów miejskich*, Kielce 2004, s. 109.

<sup>17</sup> Zob. P. Zimbaro, *Psychologia i życie*, Warszawa 1999, s. 586.

Lider, który umiejętnie kieruje grupą, jest w stanie zapewnić jej sukces. Dbając o dobre relacje pomiędzy członkami, pobudza ich aktywność, tworzy pozytywne emocje, pomaga w osiągnięciu wyznaczonego celu<sup>18</sup>. Społeczności lokalne, w których funkcjonują skuteczni przywódcy, potrafiący odpowiednio zmotywować współpracowników, mają szansę na lepszy rozwój dzięki uczestnictwu większej liczby obywateli w procesie sprawowania władzy. Jednak aby tak się stało, musi pojawić się osoba, która będzie przywódcą grupy. Ukaże jej atrakcyjność jako odpowiedniego miejsca na zaspokojenie indywidualnych potrzeb.

W relacjach pomiędzy przywódcą a jego zwolennikami ważną cechą jest dążenie do wspólnych celów. Największą zaś sztuką jest umiejętność ich dostrzegania i realizowania. Aby pobudzić do działania, uaktywnić poczynania jednostki na płaszczyźnie politycznej, należy uświadomić zależność pomiędzy jej subiektywnym interesem a interesem ogółu<sup>19</sup>.

Skuteczny przywódca polityczny potrafi o to zadbać, dzięki czemu przyczynia się do wzrostu liczby osób biorących udział w życiu publicznym. Im większa liczba obywateli biorąca udział w procesach politycznych, tym skuteczniej funkcjonuje dana społeczność, urzędy działają sprawniej, co skutkuje wyższym poziomem zorganizowania i efektywnego wykonywania obowiązków administracyjnych niż w regionach, gdzie nie ma tradycji aktywności publicznej wśród mieszkańców<sup>20</sup>. Taki stan rzeczy w dłuższej perspektywie czasowej prowadzi do szybszego rozwoju infrastruktury, która jest jednym z determinantów napływu kapitału inwestycyjnego, powodującego wzrost gospodarczy, zmniejszenie bezrobocia, umożliwiającą powstanie pozytywnych procesów wpływających na rozwój regionalny.

Jednak, aby demokracja lokalna rozwijała się, potrzebni są liderzy, którzy pokierują odpowiednio grupami, żeby te poprzez swą działalność współuczestniczyły w sprawowaniu władzy, a demokracja nie przerodziła się w stan, w którym obywatele nie mają wpływu na lokalne życie społeczno-polityczne. Osoby posiadające zdolności przywódcze są motorami napędowymi swoich grup. Są w stanie umotywić pozostałe osoby do uczestniczenia w czymś więcej niż biernym przyjmowaniu zastałej sytuacji.

Warto w tym miejscu wskazać na słabości nowoczesnych demokracji, co umożliwi uwytknienie ważkości przywództwa politycznego i jego znaczenia dla rozwoju demokracji w wymiarze lokalnym. Do najistotniejszych problemów należy obniżanie się poziomu partycypacji społeczno-politycznej, spadek poziomu uczestnictwa w partiach politycznych, tendencja spadkowa w zaufaniu do instytucji politycznych oraz brak zabezpieczenia przed podejmowaniem nierozsądnych decyzji<sup>21</sup>.

Przyjmując założenie, że skuteczne i dynamiczne przywództwo przyczynia się do zwiększenia zaangażowania przez poszczególnych członków oraz aktywnego uczestnictwa w pracach grupy, można wysunąć tezę, że sytuacja taka skutkuje włączaniem się kolejnych obywateli, widzących szansę na osiągnięcie swoich celów. Tym samym powiększa się liczba ludzi partycypujących w lokalnym życiu społeczno-politycznym.

Idąc dalej, można stwierdzić, że im większa liczba lokalnych liderów, tym większa liczba grup oddziałujących na instytucje polityczne. Pojawia się wówczas sytuacja, która implikuje stworzenie społeczeństwa obywatelskiego. Droga ta prowadzi do wzrostu zainteresowania

<sup>18</sup> *Społeczeństwo i polityka...*, s. 80.

<sup>19</sup> K. Skarżyńska, *Aktywność i bierność polityczna*, [w:] *Podstawy psychologii politycznej*, pod red. K. Skarżyńskiej, Poznań 2002, s. 41.

<sup>20</sup> Zob. R. Putnam, *Demokracja w działaniu*, Kraków 1995.

<sup>21</sup> J. Kuciński, *Z zagadnień współczesnej demokracji politycznej*, Warszawa 2005, s. 54–55.



współdziałam w rządzeniu państwem. Do niedopuszczania, aby przypadkowe osoby zajmowały odpowiedzialne stanowiska. Jest to o tyle istotne, iż mechanizm wywierania wpływu na władzę jest tym elementem współczesnej demokracji, który sprzyja aktywizowaniu obywateli i tym samym wzięciu przez nich współodpowiedzialności za państwo<sup>22</sup>.

Kwestią problemową, kształtującą poziom uczestnictwa w życiu publicznym, jest brak relacji przywództwa politycznego lub nieumiejętne jej kształtowanie. Grupy posiadające liderów nieskutecznych, niepotrafiących motywować współpracowników do zaangażowania w sprawy lokalne, nie są w stanie osiągnąć zamierzonych celów. Zasadnicza jest w tym przypadku umiejętność doboru właściwej osoby do roli przywódcy. W momencie wyłonienia przywódcy – formalnego lub nie – dana grupa zyskuje możliwość zwiększenia szans na realizację swych celów. W przypadku niespełnienia tego wymogu zdolność do osiągnięcia celów politycznych nie staje się w pełni możliwa. W związku z brakiem dynamicznego i skutecznego przywództwa zostaje przerwany dalszy ciąg implikacji prezentowany w tabeli.

Tabela 1. Implikacje skutecznego przywództwa politycznego

Partycypacja	Liczba uczestników	Selekcja kompetentnych liderów	Współodpowiedzialność	Rozwój
↑	↑	↑	↑	↑
↓	↓	↓	↓	↓

Źródło: Opracowanie własne.

W społeczności lokalnej, w której mamy do czynienia ze skutecznymi i dynamicznymi przywódcami, pojawiają się przesłanki do stwierdzenia, iż ich aktywność wpływa znacząco na partycypację pozostałych członków grupy. Dzięki temu grupa zyskuje na atrakcyjności, stając się miejscem, gdzie pozostali obywatele widzą szansę na skuteczne osiągnięcie swoich celów, zbieżnych z celami pozostałych mieszkańców.

Uczestnicząc w działalności grupy, zwiększa się liczbę jej członków, powodując pojawienie się trzech istotnych przesłanek wpływających na kwestię ważkości lokalnych przywódców politycznych dla rozwoju regionalnego i lokalnego.

Po pierwsze, poszerza się grono osób, spośród których następuje selekcja liderów, tym samym zwiększając szansę na wybór najbardziej odpowiedniego kandydata. Po drugie, utrzymując swoją aktywność w pracach grupy, zmusza się osobę stojącą na jej czele do wysiłku i odpowiedzialności za swe poczynania, gdyż w przeciwnym razie, w przypadku niewypełnienia swej roli, można spotkać się ze zmianą na stanowisku lidera. Po trzecie, wspierając prace lidera w jego wysiłkach na rzecz osiągnięcia celów grupowych, stymuluje się rozwój jego umiejętności interpersonalnych, co implikuje możliwość zaistnienia przywództwa politycznego o wyższym statusie, czyli rozszerzenia jego zakresu zarówno terytorialnie, jak i podmiotowo o kolejne grupy.

<sup>22</sup> W. Żebrowski, *Współczesne systemy polityczne. Zarys teorii i praktyka w wybranych państwach świata*, Olsztyn 2005, s. 21.

Kolejną przesłanką skutecznego przywództwa wskazaną w tabeli powyżej jest branie współodpowiedzialności za efektywność grupy. Uczestnicząc w jej pracach, będąc motywowanym przez jej przywódcę do zwiększenia swej roli, obywatel ponosi wspólną z innymi obywatelami odpowiedzialność za swoje otoczenie i kształt, w jakim ono funkcjonuje. Tym samym sytuacja taka zmusza go do aktywnego współtworzenia lokalnej polityki.

### 3. Aktywność lokalnych społeczności – demokracja czy ochlokracja?

Kluczową kwestią w demokracji jest świadomość odpowiedzialności, jaką bierze na siebie obywatel w akcie głosowania. Stan rzeczywistości, w którym władzę sprawują ludzie przypackowi, którzy nie są najlepszymi kandydatami, nazywany jest ochlokracją<sup>23</sup>. Rządy przejmują tłum, będący łatwym celem dla populistów kreujących się na przywódców politycznych. Następuje zjawisko anomii, które determinuje kryzys państwa, nieuchronnie rozpoczynając proces chylenia się ku odejściu od zasady, że rządzić powinni ludzie kompetentni. A co za tym idzie – tacy, którzy są w stanie zapewnić funkcjonowanie i rozwój instytucji odpowiadających za sferę publiczną.

Pożądaną sytuacją są rządy kompetentnych przywódców, ich odpowiedzialny sposób działania. Zdarza się jednak, że politycy nawet na najniższym szczeblu nie posiadają kontaktu z własnym otoczeniem. Stan taki rodzi wiele nieporozumień, niechęć oraz brak akceptacji dla sposobu postępowania polityków lokalnych. Uwidacznia się w tym momencie opór wobec władzy, który może doprowadzić do podtrzymania istniejącej hierarchii – jeśli zostanie przełamany, albo do odwrócenia – w przypadku sukcesu doprowadzając do ustanowienia nowej analogicznej struktury<sup>24</sup>.

Istotnym elementem wpływającym na bieg wydarzeń politycznych jest aktywność lokalnych przywódców, odwaga w braniu na siebie odpowiedzialności za współzrządzenie własnym otoczeniem. Społeczność lokalna, która, zamieszkując określone terytorium, oparta jest na systemie więzi i wzajemnych interakcji, charakteryzuje się poczuciem identyfikacji jednostek z grupą<sup>25</sup>. Prowadzi to do efektywnego sprawowania władzy (zarządzania) własnym otoczeniem. Społeczność taka jest zdolna do urzeczywistniania własnych idei i dbania o własność swoją oraz najbliższego otoczenia<sup>26</sup>. Można mówić wówczas o demokracji i rządach obywateli, dla których działalność polityczna jest po prostu formą troski zarówno o dobro własne, jak i wspólne zarazem.

Wraz z powiększaniem się liczby osób uprawnionych do udziału w wyborach – a zwłaszcza zmobilizowanych przez przywódców do uczestnictwa w nich – potęguje się osobisty związek między reprezentowanymi i reprezentującymi<sup>27</sup>, szczególnie gdy ci ostatni są popie-

<sup>23</sup> *Słownik polityki*, pod red. M. Bankowicza, Warszawa 1996, s. 174,

<sup>24</sup> G. Woroniecka, *Działanie polityczne. Próba socjologii interpretatywnej*, Warszawa 2001, s. 100.

<sup>25</sup> K. Olechnicki, P. Załęcki, *Słownik socjologiczny*, Toruń 1997, s. 201.

<sup>26</sup> Sytuacja taka ma miejsce na przykład w USA, gdzie prawo przewiduje możliwość wyłączenia pewnych segmentów usług z obowiązków administracji publicznej (szkolnictwo, ochrona przeciwpożarowa, utylizacja odpadów) i na wniosek obywateli przekazywania im tych obowiązków, tworząc jednostki zwane municypalitetami; zob. T. Langer, *Stany w USA*, Warszawa 1982.

<sup>27</sup> B. Ponikowski, *Pojęcie reprezentacji jako kategoria teorii polityki*, [w:] *Studia z teorii polityki*, t. III, pod red. A. Czajowskiego, L. Sobkowiaka, Wrocław 2000, s. 176.

rani przez swoją grupę i realizują dążenia swych współpracowników do wprowadzenia w życie idei przez nich zakładanych.

W polityce lokalnej osobami pełniącymi funkcje polityczne są najczęściej radni. To oni, otrzymując poparcie współmieszkańców określonego obszaru, stają się społecznymi liderami kształtującymi politykę na szczeblu lokalnym. Stają się reprezentantami ludzi i miejsca<sup>28</sup>. Można też spotkać się z pojęciem „teatru władzy lokalnej”, którym charakteryzuje się lokalną politykę, posługując się terminami sceny, aktorów i publiczności, co służy przybliżeniu problematyki pełnienia funkcji politycznych<sup>29</sup>.

Uwidaczniając specyfikę wyłaniania przedstawicieli spośród społeczności lokalnej, warto wskazać na przywódców politycznych. A za takich z pewnością można uznać osoby pełniące funkcje w organach władzy publicznej, desygnowane do nich z powodów bycia liderami w społecznościach lokalnych. Elementem łączącym partycypację obywateli z ich reprezentowaniem w strukturach władzy jest osoba przywódcy politycznego – takiej jednostki, która ze względu na przynależne przymioty osobiste została spośród swej grupy wyłoniona do jej reprezentowania na zewnątrz oraz dodatkowo uzyskała legitymizację społeczną.

W akcie wyborczym, który jest podstawą w demokratycznym państwie, każda jednostka mająca pełnię praw wyborczych dysponuje jednym, jakże istotnym, głosem świadomie oddanym na danego kandydata. Stąd też uważa się, że powszechne wybory są wyznacznikiem zaawansowania cywilizacyjnego państwa. Dodatkowo wybory na poziomie lokalnym stanowią w dużej mierze o jakości społeczeństwa, jego świadomości o ważkości kształtowania najbliższego otoczenia.

Demokracja to jednak nie tylko wybory. Przekazanie władzy obywatelom kreuje ich nie tylko na osoby wybierające, ale także umożliwia bycie wybranym. Pozwala samodzielnie kierować swoim najbliższym otoczeniem, suwerennie podejmować decyzje o tym, jak ma ono funkcjonować. Taka deputacja władzy jest jak najbardziej pożądana i umożliwia wykazanie się ludziom, na ile są oni w stanie samemu podejmować decyzje polityczne oraz jakie posiadają kwalifikacje i umiejętności.

Wybory, zwłaszcza bezpośrednie, pozwalają obywatelowi ubiegać się o miejsce wójta, burmistrza czy prezydenta miasta. Umożliwia to członkom danej grupy terytorialnej wystawienie własnego kandydata na tak ważne stanowisko. Lokalna społeczność, niezwiązana koniecznością na trwałe z żadną partią, w wyniku aktu głosowania jest w stanie – teoretycznie sama, a praktycznie za pomocą swego przedstawiciela – kierować lokalną i regionalną administracją publiczną. Sytuacja taka jest bardzo pozytywną oznaką funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza gdy mamy do czynienia z rządami kompetentnych przywódców politycznych. Ukazuje ona dojrzałość polityczną i odpowiedzialność za własny los.

W tym miejscu pojawia się kwestia liderów, którzy kierują pracami organizacji społecznych, w wyniku czego w wielu wypadkach stają się elementem władzy publicznej. Przymioty osobowe oraz zaangażowanie znalazły uznanie wśród członków najbliższego otoczenia, czyniąc z nich osoby pełniące najwyższe funkcje w strukturze władzy lokalnej, obdarzając ich istotnymi prerogatywami z punktu widzenia polityki lokalnej.

Demokratyczne mechanizmy wyłaniania i funkcjonowania władzy publicznej stwarzają dla wielu ludzi inspirację do jej zdobywania, a także gotowość zaaprobowania ryzyka tkwiącego

---

<sup>28</sup> K. Dzieniszewska-Narowska, *Radny – sąsiad i polityk. Reprezentacja polityczna na szczeblu lokalnym*, Warszawa 2004, s. 144.

<sup>29</sup> Zob. J. Śmigielńska, *Teatr władzy lokalnej*, Warszawa 2004.

w niepowodzeniach w procesie sprawowania władzy<sup>30</sup>. Magnetyzm władzy wywołuje u wielu ludzi pokusę sięgania po nią i wykorzystywania jej w imię określonych celów. W przypadku gdy cele te są sprzeczne z dobrem ogólnym, a ich realizacji przyświecają jedynie korzyści indywidualne lub wąskiej grupy zainteresowanych, w interesie tych osób jest, aby wiadomość na temat ich działań nie przedostała się do opinii publicznej. W tym miejscu ponownie można posłużyć się schematem przedstawionym w tabeli nr 1, przedstawiającym implikacje skutecznego przywództwa. Zwracając uwagę na skutki określonych zachowań, uwypukla się możliwości przeciwdziałania negatywnym mechanizmom występujących równoległe z przywództwem politycznym.

Brak permanentnego uczestnictwa w życiu społeczności zamieszkującej dany region skłania do postawienia opinii dotyczącej wyłonienia i delegitymizacji przywódców. Jak zostało wspomniane powyżej, pewne aspekty udziału w sprawowaniu władzy mogą doprowadzić do ich wykorzystywania w celach niezgodnych z celami deklaracyjnymi, występującymi podczas określania dążeń przez członków danej grupy, z której wywodzi się lider. Stąd istotne jest, aby przywódcy polityczni mobilizowali swoje społeczności do aktywnego współtworzenia rzeczywistości lokalnej.

Dana osoba, reprezentując sobą odpowiedzialność, efektywność i poświęcenie, uzyskuje od społeczeństwa poparcie, zaufanie i prawomocność, stając się przywódcą politycznym. Taka konwersja jest pozytywną oznaką funkcjonowania państwa demokratycznego, gdzie realizowany jest interes społeczny, nie zaś partykularne korzyści.

#### 4. Przywództwo polityczne a rozwój demokracji lokalnej

Skuteczny przywódca polityczny potrafi umiejętnie wpływać na swoje otoczenie, dzięki czemu podwyższa jego efektywność działania. Pełniąc najwyższą i zarazem najważniejszą funkcję w hierarchii grupy, skupia w sobie możliwość wieloaspektowego oddziaływania na pozostałych współpracowników. Pełniąc funkcję lidera, poprzez skuteczną komunikację jest w stanie sprawniej dotrzeć ze swoją informacją do innych osób, a to determinuje polepszenie jakości wykonywanych zadań. Przywódca, który potrafi za pomocą znanych mu metod pozytywnie wpływać na polepszenie wydajności grupy, jest bardzo ważnym jej elementem, gdyż sprawna komunikacja interpersonalna, warunkuje wzmocnienie więzi między członkami, poprawia ich efektywność. Tworząc spójną i efektywną grupę ukazuje jej atrakcyjność przyczyniając się do osiągnięcia zamierzonych celów.

Przywódca polityczny, motywując pozostałe osoby do aktywnego uczestnictwa w lokalnym życiu społecznym i politycznym, poszerza krąg osób identyfikujących się ze swoim regionem, wzmacniając w nich dążenie do zaangażowania się w dbanie o jego rozwój. Dynamiczne przywództwo determinuje zwiększenie liczby ludzi w lokalnym systemie politycznym, doprowadzając do poszerzenia grona kandydatów ubiegających się o miano liderów społecznych czy też politycznych, pretendujących do uzyskania w akcie wyborczym legitymizacji społecznej.

Implikacje skutecznego przywództwa politycznego, które wpływają na rozwój regionalny, można odnaleźć przede wszystkim we wspieraniu obywateli w ich dążeniach do zrealizowania celów poprzez selekcję kompetentnych liderów i branie na siebie współodpowiedzialności za decydowanie o najbliższym, lokalnym otoczeniu.

<sup>30</sup> J. Muszyński, *Władza: pokusa i ryzyko*, „Przegląd Politologiczny” 1999, nr 1–2, s. 52.

Tym samym czynniki wzmacniające proces demokratyzacji życia politycznego mogą w dużej mierze być kształtowane przez przywódcę. Obszar jego działania i celów z nim związanych jest wpisany w ramy obywatelskiego uczestnictwa w kreowaniu najbliższego otoczenia. W związku z tym kwestia przywództwa jest istotna ze względu na rozwój demokracji lokalnej.

### **Bibliografia:**

- Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, pod red. A. Antoszewskiego, R. Herbuta, Wrocław 1997.
- Dzieniszewska-Naroska K., *Radny – sąsiad i polityk. Reprezentacja polityczna na szczeblu lokalnym*, Warszawa 2004.
- Dzieńdziura K., *Liderzy w społecznościach lokalnych*, Zielona Góra 1994.
- Fijałkowska B., *Uwarunkowania słabej aktywności społecznej inteligencji polskiej*, [w:] *Aktywność społeczna. Warunki prawne i formy aktywności w społeczności świeckiej i kościelnej*, pod red. R. Szytchmiera, Olsztyn 1998.
- Filipkowski J., *Ruchy polityczne, partie i stowarzyszenia*, [w:] *Podstawowe kategorie polityki*, pod red. S. Opary, D. Radziszewskiej-Szczepaniak, A. Żukowskiego, Olsztyn 2005.
- Gęsiarz B., *Instytucje samorządności. Aktorzy i efekty*, Warszawa 2004.
- Gordon T., *Wychowanie bez porażek szefów liderów przywódców*, Warszawa 1996.
- Iwanek J., *Przywódstwo polityczne w systemie demokratycznym*, [w:] *Przywódstwo polityczne*.
- Teorie i rzeczywistość*, pod red. L. Rubisza, K. Zuby, Toruń 2004.
- Kompendium wiedzy o społeczeństwie, państwie i prawie*, pod red. S. Wronkowskiej, M. Zmierczak, Warszawa 2004.
- Kowalik J., *Między partycypacją a zarządzaniem. W poszukiwaniu determinantów skuteczności samorządów miejskich*, Kielce 2004.
- Kuciński J., *Z zagadnień współczesnej demokracji politycznej*, Warszawa 2005.
- Langer T., *Stany w USA*, Warszawa 1982.
- Leksykon politologii*, pod red. A. Antoszewskiego, R. Herbuta, Wrocław 2002.
- Łucewicz J., *Komunikowanie się między ludźmi a skuteczność działania*, „Prakseologia” 1999, nr 139.
- Muszyński J., *Władza: pokusa i ryzyko*, „Przegląd Politologiczny” 1999, nr 1–2.
- Olechnicki K., P. Załęcki, *Słownik socjologiczny*, Toruń 1997.
- Ponikowski B., *Pojęcie reprezentacji jako kategoria teorii polityki*, [w:] *Studia z teorii polityki*, t. III, pod red. A. Czajowskiego, L. Sobkowiaka, Wrocław 2000.
- Putnam R., *Demokracja w działaniu*, Kraków 1995.
- Słownik polityki*, pod red. M. Bankowicza, Warszawa 1996.
- Skarżyńska K., *Aktywność i bierność polityczna*, [w:] *Podstawy psychologii politycznej*, pod red. K. Skarżyńskiej, Poznań 2002.

- 
- Sobkowiak L., *Komunikacja polityczna*, [w:] *Studia z teorii polityki*, t. I, pod red. A.W. Jabłońskiego, L. Sobkowiaka, Wrocław 1999.
- Spoleczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych*, pod red. K.A. Wojtaszczyka, W. Jakubowskiego, Warszawa 2002.
- Stach R., L. Górniak, *Szkoła liderów społeczności wiejskiej*, t. I, Kraków 1995.
- Śmigielska J., *Teatr władzy lokalnej*, Warszawa 2004.
- Tarno J.P., M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2004.
- Woroniecka G., *Działanie polityczne. Próba socjologii interpretatywnej*, Warszawa 2001.
- Zimbardo P., *Psychologia i życie*, Warszawa 1999.
- Żebrowski W., *Współczesne systemy polityczne. Zarys teorii i praktyka w wybranych państwach świata*, Olsztyn 2005.



## **Samorządowa służba cywilna. Czy możliwa jest profesjonalizacja pracowników samorządowych?**

### **1. Wprowadzenie**

Administracja publiczna stanowi pewien zespół organów, instytucji, ich działań, czynności, procesów, a przede wszystkim ludzi służących do zaspokajania potrzeb zorganizowanych zbiorowości. Przegląd dorobku naukowego klasyfikuje administrację publiczną na podstawie różnorodnych kryteriów i poprzez różne ujęcia. Etymologia terminu administracja wywodzi się z łacińskiego słowa *ministrare* – czyli „służyć”. Przede wszystkim służyć społeczeństwu, a następnie ustrojowi, państwu, prawu, kolejnym ekipom rządzącym bez względu na zmieniające się warunki polityczne. Można wskazać na jedną z pełniejszych definicji określającą administrację jako jednocześnie mechanizm i system instytucji, za pomocą których dochodzi do realizacji założeń i kanonów polityki publicznej państwa<sup>1</sup>. W uproszczony sposób administrację państwową w Polsce podzielić możemy na: administrację rządową (służbę cywilną) oraz administrację samorządową – na szczeblu lokalnym.

Samorząd terytorialny jest częścią administracji publicznej. Według przedwojennych znawców tematu (m.in. T. Bigo) przedmiot samorządowej administracji nie różni się od przedmiotu administracji rządowej<sup>2</sup>. W tym stwierdzeniu zawarta jest oczywista prawda, gdyż bez względu na rodzaj administracji jej zadania sprowadzają się do wykonywania funkcji państwowych, w imieniu państwa i na jego rzecz, ale także na rzecz obywateli. A może przede wszystkim dla obywateli? Jednakże, jak słusznie zauważa prof. T. Rabska, pomiędzy ustrojem samorządu terytorialnego a ustrojem administracji rządowej istnieją dość zasadnicze różnice związane z funkcjonowaniem i zarządzaniem całym aparatem administracyjnym.,

Administracja publiczna to nie tylko służba cywilna, ale przede wszystkim bliższa zwykłemu, „szaremu” obywatelowi administracja samorządowa, z którą spotykamy się, załatwiając sprawy dnia codziennego. Trafnie ujął to W. Kisiel, stwierdzając: „Z punktu widzenia przeciętnego obywatela, który nie wnika w niuanse prawniczych klasyfikacji, samorząd terytorialny jest po prostu częścią władzy publicznej”<sup>3</sup>. Należy zgodzić się z poglądem wysuniętym przez doktrynę<sup>4</sup>, iż przeciętny obywatel nie potrafi rozróżnić urzędu administracji rządowej od

---

<sup>1</sup> R. Herbut, *Administracja publiczna – modele, funkcje, struktura*, [w:] *Administracja i polityka. Wprowadzenie*, red. A. Ferens, I. Macek, Wrocław 1999, s. 30.

<sup>2</sup> *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, red. W. Kisiel, Warszawa 2006, s. 45; szerzej zob. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna, zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 205 i nast.

<sup>3</sup> *Ibidem*, s. 45.

<sup>4</sup> Por. J. Zieliński, *Samorządowa służba cywilna i uwagi o stosunku publiczno-prawnym (kierunki rozwiązania) – ekspertyza do Narodowego Planu Rozwoju 2007–2013*, s. 1.



samorządowej, biorąc pod uwagę fakt, iż oba segmenty administracji to w zasadzie jedna administracja publiczna (służba publiczna), mająca wykonywać zadania państwowe. Nie ma więc logicznych przesłanek uzasadniających brak spójności rozwiązań prawnych, brak standaryzacji, oczywiście w granicach tych samych materii.

Obecnie normatywny wymiar „prawa urzędniczego” w Polsce zawarty jest w kilku regulacjach ustawowych, tj.:

– ustawie z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1593 z późn. zm.),

– ustawie z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2001 r., nr 86, poz. 953 z późn. zm.)

– ustawie z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 1999r. nr 49, poz. 483 z późn. zm.),

– ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. – *Kodeks pracy* (Dz. U. z 1998 r., nr 21, poz. 94 z późn. zm.), stosowany jedynie posiłkowo.

Pod pojęciem prawa urzędniczego mieszczą się normy prawne dotyczące uregulowania statusu prawnego wszystkich osób zatrudnionych w urzędach, organach bądź instytucjach wykonujących zadania państwa, działających w służbie publicznej na rzecz i w imieniu państwa.

Regulacja dotycząca pracowników administracji samorządowej pochodzi z 1990 r. Anachronizm tych przepisów jest nadto widoczny. Niewątpliwie nadszedł już czas na zmiany i zastąpienie ustawy, która mentalnie tkwi w poprzedniej epoce, nowymi uregulowaniami. Brak czytelności przepisów, rozbieżność interpretacji oraz wielość odesłań do innych aktów prawnych powinna wymusić na ustawodawcy jak najszybsze zmiany. Do tego dochodzi brak podstawowych instrumentów i standardowych rozwiązań stosowanych w systemach urzędniczych. Ustawodawstwo to stanowi więc ogromną barierę w rozwoju administracji samorządowej, która mogłaby w sposób profesjonalny, politycznie neutralny oraz rzetelny i zawodowy świadczyć usługi obywatelom. Nie ma w polskim systemie prawnym jednolitej regulacji dla osób zatrudnionych w administracji publicznej, nie można więc mówić o istnieniu spójnego prawa urzędniczego. Ustawy regulujące status pracowników administracji samorządowej są anachroniczne i wymagają gruntownych nowelizacji bądź też wyeliminowania z obrotu prawnego. Stworzenie korpusu urzędników komunalnych potrzebne jest przede wszystkim obywatelom. Odpolitycznienie urzędników samorządowych pozwoli na zatrudnianie profesjonalistów i załatwianie spraw obywatelskich przez siłę fachową w sposób zawodowy, apolityczny i bezstronny.

## 2. Kwestie przestarzałego i niedostosowanego ustawodawstwa.

### Kilka uwag krytycznych

Wymiernym skutkiem obowiązującej w Polsce regulacji prawnej w zakresie administracji samorządowej jest szereg wynaturzeń oraz zjawisk patologicznych. Jeżeli do tego dołożymy kilkudziesięcioletnie wypaczanie zawodu urzędnika oraz idei służby publicznej, powstanie nam obraz obecnego stanu administracji samorządowej. W społeczeństwie do dzisiaj widoczna jest niechęć, lekceważenie i nieufność do osób zatrudnionych w administracji publicznej<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> J. Itrich-Drabarek, *Apolityczność jako czynnik profesjonalizacji służby cywilnej*, [w:] red. A. Dębicka, B. Kudrycka, M. Dmochowski, *Profesjonalizm w administracji publicznej*, Białystok 2004, s. 269; zob. też W. Mikułowski, *O potrzebie wspólnych ogólnych zasad i standardów*

Wynika to przede wszystkim z wszechobecnej patologii w zarządzaniu kadrami, w szczególności ze sposobu rekrutacji polegającego na zatrudnianiu rodziny, znajomych bądź politycznych popleczników bez względu na ich kwalifikacje oraz umiejętności. Obraz, jaki powstaje po przeanalizowaniu przepisów wraz z zakorzenioną głęboko praktyką zatrudniania, awansowania, wydatkowania środków publicznych, podejmowania decyzji – czyli zarządzania i wykonywania zadań w administracji, nie napawa optymizmem. Brak wyrazistej granicy pomiędzy sferą polityczną a sferą administracyjną powoduje, iż rozróżnienie stanowisk *stricte* profesjonalnych od stanowisk obsadzanych z woli wyborców jest trudne do przeprowadzenia. Nadto brak przepisów umożliwiających oddzielenie tych dwóch sfer zwiększa możliwości manipulacji oraz stosowania, a w zasadzie niestosowania, jakichkolwiek reguł i przesłanek merytorycznych. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej na jednej z konferencji poświęconej wyróżniła trzy istotne bariery w rozwoju profesjonalnej administracji lokalnej. Po pierwsze – są to braki w ustawodawstwie, które wpływają na brak stabilizacji oraz stosowanie pozamerytorycznych przesłanek przy naborze. Po drugie – hamowanie rozwoju przez opór lokalnych układów powodowane obawą przed profesjonalną kadrami, która ograniczy swobodę decydentów. I wreszcie po trzecie – brak komplementarnego systemu kształcenia i zarządzania kadrami<sup>6</sup>. Wśród zjawisk negatywnych, patologicznych, jakie obserwujemy w samorządzie terytorialnym, można m.in. wyróżnić: stosowanie tzw. „systemu łupów”, upartyjnienie stanowisk – obsadzanie stanowisk urzędniczych (z założenia profesjonalnych, zawodowych) przez osoby z tzw. klucza politycznego. W efekcie administracja zamiast realizować interesy obywateli, realizuje interesy partyjne. Brak profesjonalizmu, brak merytorycznie przygotowanych pracowników. Następnie rotacja stanowisk – prowadząca do patologii całego systemu, braku ciągłości ze względu na brak zaufania, obniżanie efektywności i profesjonalizmu w działaniu. Podatność na korupcję – największa tam, gdzie występuje element uznaniowości decyzji (przy zamówieniach publicznych, w aparacie celnym i podatkowym). Klientelizm – to jest wytwarzanie w aparacie władzy swoistego stosunku układów i zależności. A nadto brak poszanowania, prestiżu dla służby publicznej (np. zatrudnianie osób skazanych prawomocnym wyrokiem sądowym). Jedynym rozwiązaniem w odbudowie prestiżu jest stworzenie profesjonalnej kadry odpornej na naciski polityczne, jej stabilizacja poprzez zapisy normatywne. Kolejne zjawisko to polityzacja – skutkująca ciągłym wzrostem nakładów na administrację oraz tworzeniem nowych miejsc pracy, posad dla politycznych stronników (zauszników). Polityzacja administracji jest efektem obsadzania ośrodków decyzyjnych przez popleczników partii politycznych, które sprawują władzę. Nadto poplecznicy ci są jedynie politykami, nie zaś profesjonalistami zdolnymi do tworzenia odpowiedniej jakości administracji<sup>7</sup>. Wytwarzanie postaw serwilistycznych (służalczych) względem organów wykonawczych. Brak nowoczesnego systemu zarządzania kadrami (prawidłowej rekrutacji i selekcji pracowników, systemu ocen, systemu awansowania, zapewnienia pracownikom systemu

---

cywilnej służby publicznej w Polsce, [w:] *Standardy administracji publicznej w Unii Europejskiej*, B. K u d r y c k a, P. J. S u w a j (red.), s. 89–93.

<sup>6</sup> *Samorząd i demokracja lokalna – osiągnięcia, zagrożenia, dylematy. Z konferencji Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 5, s. 22; zob. też: J. C z a p u t o w i c z, *Implikacje integracji z Unią Europejską dla polskiej służby cywilnej*, „Służba Cywilna” Jesień–Zima 2000–2001, nr 1, s. 48–49.

<sup>7</sup> A. A n t o s z e w s k i, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, [w:] *Administracja i polityka. Wprowadzenie...*, s. 56–57.

rozwoju i szkoleń)<sup>8</sup>. Hamowanie rozwoju administracji lokalnej poprzez strach będący wynikiem nieświadomości, brak otwartości na konieczne zmiany wymuszane dynamiką rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Brak poczucia odpowiedzialności osób pracujących w urzędach za wykonywane zadania ze względu na niedoprecyzowane przepisy dotyczące ponoszenia konsekwencji za wydawane decyzje. Brak odpowiedniego poziomu moralnego (etyki zawodowej), a także niski stopień zaufania społecznego. Można podnieść tezę, iż obecnie nasila się atrofia (zanik) zaufania obywateli do zawodu urzędnika (szeroko rozumianego), a nawet do państwa i jego niektórych instytucji. Brak wysokiego poziomu moralnego wzmocniony jest także przekonaniem urzędników, iż zostali oni daleko w tyle za sektorem prywatnym. Przegrali walkę o prestiż, pieniądze i godne życie. Do tego dochodzą jeszcze powtarzające się coraz częściej sytuacje, w których zwierzchnicy są uczestnikami nadużyć politycznych, afer korupcyjnych. Wszystkie te elementy prowadzą do kryzysu samorządu terytorialnego (w związku z nieodpowiednimi kadrami zdarzają się sytuacje, w których następuje paraliż decyzyjny – nie podejmuje się decyzji bądź są one nie tylko nieprawidłowe, ale nieodpowiednie do sytuacji)<sup>9</sup>.

Kultura organizacyjna, realizując partykularne interesy poszczególnych partii politycznych, działa na szkodę społeczeństwa, zatracą szacunek i autorytet, staje się narzędziem w rękę elit politycznych. Jednakże problem leży nie tylko w samej administracji publicznej. Jego zarzewie znajduje się o poziom wyżej, a mianowicie w kręgach elit władzy. Dopóki nie wykształcimy odpowiedzialnych elit rządzących, dopóty służba publiczna w Polsce będzie borykać się z wieloma problemami. Jak słusznie ujął to T. G. Grosse: „Bez zmiany nastawienia elit, bez ugruntowanego przekonania o konieczności tworzenia profesjonalnej i politycznie neutralnej kadry urzędniczej – nie nastąpi zasadnicza zmiana w efektywności funkcjonowania sektora publicznego”<sup>10</sup>.

### 3. Propozycje projektów zmian w administracji lokalnej

Potrzeba wprowadzenia w jakiejś formie korpusu urzędników komunalnych (samorządowej służby cywilnej) jest bezdyskusyjna. Jednakże drogi, jakimi można tego dokonać, mogą być różnorodne. Od kilku lat toczona jest w Polsce na ten temat debata. Różnorodne środowiska (polityków, naukowców, urzędników) przedstawiają swoje koncepcje, tocząc zaciekle spory, jednakże do dnia dzisiejszego nie ma zgody co do konkretnych (ustawowych) rozwiązań.

Ostatnie nowelizacje ustawy o pracownikach samorządowych z 2005 r. wprowadziły zmiany dotyczące przeprowadzaniu naboru pracowników, czyniąc go po części otwartym i konkurencyjnym. Zmiany te należy ocenić pozytywnie, ale należy dodać, że nie są one wystarczające. Korpus pracowników samorządowych potrzebuje gruntownej przebudowy, nie zaś

---

<sup>8</sup> W obecnym stanie prawnym przewidziano, iż okresowym ocenom kwalifikacyjnym podlegają jedynie pracownicy mianowani (art. 17 ustawy o pracownikach samorządowych). W związku z czym pracownicy kontraktowi, którzy przeważają w samorządzie terytorialnym, takim ocenom nie są poddawani. Brak również przepisów dotyczących awansu i motywowania, a także szkolenia i rozwoju zawodowego.

<sup>9</sup> J. Itrich-Drabarek, *Samorządowa służba cywilna w Polsce – fakty i mity*, „Służba Cywilna” 2004/2005, nr 9, s. 115; T. G. Grosse, *Służba cywilna w Polsce u progu XXI wieku*, „Studia Polityczne” 2001, nr 12, s. 69.

<sup>10</sup> T. G. Grosse, *Służba cywilna w Polsce u progu...*, s. 70.

kosmetycznych zmian<sup>11</sup>. 6 września 2005 r. Rada Ministrów przyjęła *Narodowy plan rozwoju na lata 2007–2013*. W opublikowanych w październiku 2005 r. propozycjach zmian legislacyjnych wynikających z NPR znajduje się projekt ustawy o samorządowej służbie cywilnej. Projekt wzorowany jest na ustawie o służbie cywilnej, duża część przepisów została recypowana w identycznym brzmieniu (zachowując czasami tę samą numerację). Zakres podmiotowy ustawy tworzą pracownicy zatrudnieni: w urzędach marszałkowskich, wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych, starostwach powiatowych, powiatowych jednostkach organizacyjnych, urzędach gminy, jednostkach pomocniczych gminy, gminnych jednostkach i zakładach budżetowych, biurach związków jednostek samorządu, a także w Centrum Służby Samorządowej. Wprowadzono dwie kategorie osób zatrudnionych: pracownicy samorządowi oraz urzędnicy samorządowi posiadający certyfikat samorządowy. Przyjęto zasadę wykonywania zadań jednolicie we wszystkich jednostkach samorządowych. Zaprojektowane zostało Centrum Służby Samorządowej, na czele z prezesem powoływanym przez premiera po uzyskaniu pozytywnej opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

W urzędach jednostek samorządu terytorialnego zaproponowano stworzenie stanowiska dyrektora generalnego (który ma zapewniać funkcjonowanie i ciągłość pracy urzędu) – sekretarza gminy (również na wzór służby cywilnej). Jednakże wraz ze skarbnikiem gminy (głównym księgowym budżetu gminy) mają być oni zatrudniani na podstawie powołania. Widać tu brak logiki ustawodawcy. Skoro decyduje się na stworzenie stanowiska dyrektora generalnego w takim kształcie jak w ustawie o rządowej służbie cywilnej, które z założenia ma być profesjonalne oraz apolityczne, to powinien również zastosować konkursowy tryb jego wyłaniania. Powołanie będzie zawsze powodować, iż kryteria doboru mogą być mało czytelne. Konkurencyjny nabór mógłby spowodować odpolitycznienie urzędów, które w głównej mierze przejawia się w zatrudnianiu osób z tzw. „klucza politycznego” na stanowiskach wymagających przygotowania merytorycznego (doświadczenia, wykształcenia). Poza powołaniem pracownicy samorządowi, w świetle projektu, zatrudniani mogą być na podstawie: wyboru oraz umowy o pracę. Projekt ustawy wprowadza również służbę przygotowawczą na wzór służby przygotowawczej w służbie cywilnej, organizowaną przez dyrektora generalnego urzędu w porozumieniu z KSAP i Centrum Służby Samorządowej. Zrezygnowano całkowicie z mianowania jako formy zatrudnienia. W doktrynie jednakże wielokrotnie podkreślano, iż mianowanie wzmacnia i stabilizuje stosunek pracy, jest więc ono potrzebne w korpusie samorządowej służby cywilnej. Zamiast mianowania zaproponowano uzyskanie tzw. certyfikatu samorządowego w służbie samorządowej, obłożonego takimi samymi rygorami jak w przypadku ubiegania się o mianowanie urzędnika rządowej służby cywilnej.

W ustawie zaprojektowano również wyższe stanowiska w samorządowej służbie cywilnej (tu też wzorując się na służbie rządowej) obsadzone w drodze konkursu spośród urzędników samorządowych. Wprowadzono zakaz przyjmowania upominków i świadczeń o podobnym charakterze, które mogłyby podważać zaufanie (listę dopuszczalnych upominków ma określić RM w drodze rozporządzenia)<sup>12</sup>. Zobowiązano również pracowników samorządowych do

---

<sup>11</sup> Krytycznie na temat ostatnich nowelizacji: J. L a n g, *O rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych, ustawy o NIK oraz ustawy o służbie cywilnej (druk nr 233) w świetle obowiązujących przepisów, ze szczególnym uwzględnieniem Konstytucji RP*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Senatu” nr 1 (9) I–III 2006, s. 81–83.

<sup>12</sup> Swoją drogą ciekawostką stanowi to, w jaki sposób ustawodawca ma zamiar stworzyć ową listę i czy będzie ona kazuistyczna czy też ogólna, bądź przykładowa, a może kwotowo spróbuje to określić.

godnego wyglądu i godnego zachowania się wobec petentów. I tutaj rzeczywiście przepisy te powinny wprowadzać i urzeczywistniać pewne kanony, zarówno w dziedzinie ubioru, jak też, co najważniejsze, w sposobie zachowania się. Wprowadzono możliwość przenoszenia urzędników samorządowych, i to zarówno w ramach pracodawców samorządowych, jak też do rządowej służby cywilnej (zapis ten był krytykowany oraz wątpliwy z wielu punktów widzenia, o czym była mowa wyżej). Prawa i obowiązki członków korpusu służby samorządowej zostały sformułowane w identyczny sposób jak w ustawie o służbie cywilnej. Również recypowano zapisy dotyczące szkoleń i rozwoju oraz odpowiedzialności dyscyplinarnej członków korpusu służby.

Stanowiska polityczne, wybierane w wyborach powszechnych, tj. wójt, burmistrz, prezydent miasta oraz marszałek województwa, nie zostały zaliczone do korpusu samorządowej służby cywilnej. Jest to nad wyraz słuszne rozwiązanie (podobnie w literaturze wypowiadają się znawcy tematu<sup>13</sup>), które dopiero po wielu latach funkcjonowania samorządu w Polsce rozgranicza sferę polityczną od sfery administracyjnej, uznając, iż korpus służby samorządowej ma charakteryzować się przymiotem neutralności politycznej. *Novum* stanowi gabinet polityczny wójta, burmistrza czy też prezydenta miasta, liczba jego członków nie może przekroczyć 5% ogólnej liczby zatrudnionych pracowników.

Projekt ustawy stwarza gruntowne podwaliny do powstania w przyszłości profesjonalnej, zawodowej, bezstronnej oraz politycznie neutralnej samorządowej służby cywilnej. Ustawa spełnia europejskie standardy pomimo pewnych mankamentów (np. powoływanie sekretarza i skarbnika). W ustawie zawarto oparty na nowoczesnych zasadach system zarządzania kadrami (otwarty i konkurencyjny nabór, czytelny system ocen, wprowadzenie czynników motywacyjnych, szkolenia i rozwój zawodowy jako obowiązek pracowników samorządowych). Ustawa stwarza szczególny status prawny pracowników samorządowych, wzmacniając go poprzez przyznanie dodatkowych uprawnień, np. w postaci uposażeń czy dodatkowego urlopu. Stworzenie odrębnego statusu pracowników administracji samorządowej jest pożądane ze względu na wagę zadań publicznych wykonywanych na rzecz wszystkich obywateli.

#### 4. Kierunki zmian w obszarze pracowników samorządowych

Wybór możliwych rozwiązań oczywiście jest ograniczony. W obecnym stanie prawnym nie istnieje możliwość włączenia pracowników samorządowych do służby cywilnej. Ekspertyzy prawne dotyczące rozszerzenia korpusu służby cywilnej na inne jednostki organizacyjne wykonujące zadania z zakresu administracji publicznej (czyli samorząd terytorialny) w świetle art. 153 Konstytucji w większości przypadków są negatywne<sup>14</sup>. Co oznacza, że bez zmiany konstytucji nie ma prawnej możliwości rozciągnięcia korpusu służby cywilnej na inne jednostki nie należące do administracji rządowej. W takim tonie wielokrotnie wypowiadał się również Trybunał Konstytucyjny, który za każdym razem uchylał przepisy, które zaliczały do korpusu służby cywilnej pracowników nie podlegających hierarchicznie Prezesowi Rady Mi-

<sup>13</sup> J. Zieliński, *Samorządowa służba cywilna...*, s. 5.

<sup>14</sup> P. Radziejewicz, *Prawne możliwości rozszerzenia zakresu podmiotowego ustawy o służbie cywilnej na państwowe jednostki organizacyjne wykonujące zadania z zakresu administracji publicznej (inne niż organy administracji rządowej), w kontekście dyspozycji art. 153 Konstytucji*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Senatu” nr 2 (6) IV–VI 2005, s. 27–29.

nistrów (np. funkcjonariuszy NIK czy też samorządowych kolegiów odwoławczych)<sup>15</sup>. Co jednocześnie nie wyklucza braku możliwości wprowadzenia w korpusie urzędników komunalnych na wzór służby cywilnej pełnej profesjonalizacji oraz odrębnego, prawnie chronionego statusu pracowniczego. Stworzenie zapisów konstytucyjnych dotyczących korpusu samorządowej służby cywilnej na wzór służby rządowej jest niezbędne dla sprawnego funkcjonowania i odpolitycznienia administracji samorządowej. Koncepcja pozostawienia dwóch oddzielnych typów administracji publicznej była wielokrotnie w literaturze podnoszona jako jedno z możliwych rozwiązań<sup>16</sup>. Obowiązkowo natomiast należy przenieść standardy i zasady obowiązujące w rządowej służbie cywilnej na grunt służby samorządowej – wspólne idee. Z tym jednakże zastrzeżeniem, iż nie można przenosić wszystkiego dosłownie (bezrefleksyjnie) ze względu na specyfikę administracji lokalnej. To nie jest scentralizowana administracja rządowa, ale niezależny i samodzielny podmiot, wymagający specyficznych rozwiązań, dostosowanych do jego autonomiczności. Priorytetowym zadaniem jest oczywiście odpolitycznienie urzędów gminy, jednakże przy obecnym stanie prawnym nie sposób tego dokonać, dopiero gruntowna przebudowa przepisów prawa jest w stanie zmienić obecne *status quo*<sup>17</sup>. Mając na względzie fakt, że to administracja lokalna ma najszerszy kontakt z obywatelami, należy zapewnić takie jej funkcjonowanie, aby mogła spełniać standardy europejskie i nie naruszała bezwarunkowego prawa każdego obywatela do dobrej administracji<sup>18</sup>.

## 5. Konieczne kierunki zmian w administracji lokalnej

Stworzenie korpusu urzędników komunalnych albo przeniesienie na grunt samorządowy jak największej ilości zasad i wartości obowiązujących w służbie cywilnej nie podlega jakiegokolwiek dyskusji. Natomiast ostateczny kształt statusu pracowników samorządowych powinien zostać poddany szerokiej dyskusji i określony w momencie tworzenia ustawy o służbie cywilnej (tj. przed 1998 r.) bądź też w niedługim czasie po jej uchwaleniu. Celem nadrzędnym wprowadzenia samorządowej służby cywilnej jest poprawa jakości usług świadczonych przez administrację publiczną na rzecz obywateli, aby stały one na najwyższym poziomie, przy

---

<sup>15</sup> W związku z faktem, iż ówczesny Prezydent RP A. Kwaśniewski w 1999 r. zaskarżył do Trybunału Konstytucyjnego niektóre przepisy ustawy o służbie cywilnej, TK w swym orzeczeniu z dnia 28 kwietnia 1999 r. stwierdził, że: „Konstytucyjne umiejscowienie korpusu służby cywilnej w urzędach administracji rządowej i ustanowienie jego podległości Prezesowi Rady Ministrów jako zwierzchnikowi wyklucza ustawowe rozciągnięcie tego korpusu na segmenty państwa nienależące do administracji rządowej. Art. 153 konstytucji ogranicza zasięg służby cywilnej, podległej zwierzchnictwu Prezesa Rady Ministrów, do urzędów administracji rządowej. Przepisy konstytucji normujące zakres działania i kompetencje organów władzy należy interpretować w sposób ścisły. Rozciągnięcie korpusu służby cywilnej na inne niż administracja rządowa segmenty państwa przez ustawodawcę zwykłego byłoby niedopuszczalną modyfikacją ustroju konstytucyjnego. Czym innym jest bowiem administracja rządowa, a czym innym administracja samorządowa lub państwowa, chociaż wszystkie trzy mogą być uznane za administrację publiczną”.

<sup>16</sup> M. Stec, D. Kijowski, M. Kulesza i in., *Bariery prawne efektywnego i skutecznego funkcjonowania lokalnej i regionalnej administracji publicznej oraz propozycje ich likwidacji lub ograniczenia*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 1–2, s. 51.

<sup>17</sup> J. Zieliński, *Samorządowa służba cywilna...*, s. 9.

<sup>18</sup> J. Itrich-Drabarek, *Samorządowa służba cywilna...*, s. 106.

jednoczesnym obniżaniu kosztów utrzymania administracji. Zadanie to wydaje się być niemalże niemożliwe do wprowadzenia, jednakże doświadczenia innych państw (np. Wielkiej Brytanii)<sup>19</sup> pokazują, iż można próbować pogodzić te dwa elementy. Nie ulega wątpliwości, że obowiązkowo należy **wprowadzić idee obowiązujące w służbie cywilnej** – bezstronność, rzetelność, neutralność polityczna, stabilność zawodowa, profesjonalizm, zasady równego dostępu do służby, nowoczesne zarządzanie kadrami.

– **Czy należy (a jest to w literaturze postulowane) stanowisko sekretarza (a także skarbnika) gminy przekształcić w dyrektora generalnego urzędu?** Tak, stosując konkursowy tryb wyłaniania oraz traktując to stanowisko jako profesjonalne oraz apolityczne. Powołanie (tak jest w tej chwili) będzie zawsze powodować, iż kryteria doboru mogą być mało czytelne. Konkurencyjny nabór spowoduje odpolitycznienie urzędów, które w głównej mierze przejawia się w zatrudnianiu osób z tzw. „klucza politycznego” na stanowiskach wymagających przygotowania merytorycznego (doświadczenia, wykształcenia).

– **Czy stabilizować stosunek pracy poprzez mianowanie?** Obecnie mianowanie występuje, gdy statuty gmin to przewidują dla określonych stanowisk. W doktrynie jednakże wielokrotnie podkreślano, że mianowanie wzmacnia i stabilizuje stosunek pracy, jest więc ono potrzebne w korpusie samorządowej służby cywilnej. Brak stabilności zatrudnienia powoduje brak poczucia bezpieczeństwa pracy i podatność na korupcję. Mianowanie niesie również za sobą pewien element zagrożenia. A mianowicie może (ale wcale nie musi) stanowić tak dużą stabilizację, iż będzie instrumentem powodującym marazm, stagnację, brak kreatywności pracowników.

– **Czy tworzyć urząd centralny na kształt Urzędu Służby Cywilnej (Centrum Służby Samorządowej)?** Musiałaby to być samorządowa jednostka budżetowa, mająca status centralnej jednostki samorządowej. W obecnym stanie prawnym brak możliwości normatywnych w tym zakresie<sup>20</sup>. Co w związku z tym z niezależnością i samodzielnością jednostek samorządu terytorialnego?

– **Czy dla potrzeb stworzenia jednolitej służby cywilnej z dwoma korpusami zmieniać Konstytucję?** Być może należałoby doprowadzić do tego w przyszłości. Obecnie wydaje się, że wystarczające będzie wprowadzenie idei służby administracji rządowej do administracji lokalnej.

– **Czy istnieje potrzeba stworzenia gabinetu politycznego wójta, burmistrza, prezydenta?** Wydaje mi się, iż gabinet ten z założenia miałby spełniać funkcję pomocniczą, doradczą dla organu wykonawczego, tj. pomoc w kreowaniu polityki, tworzenie decyzji o charakterze programowym, wyznaczanie kierunków polityki na poziomie lokalnym. Organ polityczny, któ-

---

<sup>19</sup> W Wielkiej Brytanii w 1991 r. z inicjatywy premiera J. Majora został ustanowiony program *Karta obywatela*, której zadaniem było ustanowienie standardów jakości usług publicznych wykonywanych przez administrację lokalną. Ustanowiono 42 narodowe standardy usług publicznych. Zaliczono do nich m.in.: standardy usług dla poszczególnych działów administracji, szeroki dostęp do informacji poprzez jej upublicznianie, obowiązek konsultacji z klientami urzędów, podnoszenie jakości usług, podnoszenie efektywności wydatkowania środków publicznych, ciągły rozwój oraz podwyższanie jakości. Szerzej: T. G. Grosse, *Służba cywilna w Polsce i możliwości jej rozwoju*, „Służba Cywilna” 2001, nr 2, s. 105; zob. także: A. T. Gajewska, *Status prawny pracowników samorządowych w niektórych krajach Europy*, Kancelaria Sejmu Biuro Studiów i Ekspertyz, nr 790, maj 2001 r., s. 1.

<sup>20</sup> M. Stec, D. Kijowski, M. Kulesza i in., *Bariery prawne...*, s. 54; zob. też: D. Bąbiak-Kowalska, *Bariery prawne i propozycja ich ograniczenia*, „Wspólnota” 2005, nr 6, s. 4–5.

ry przychodzi i odchodzi wraz z nową władzą. Przy tym byłby swoistego rodzaju buforem pomiędzy profesjonalnie przygotowanymi urzędnikami a stanowiskami politycznymi, obsadzonymi w drodze wyborów.

– **Jaka powinna być relacja pomiędzy organem wykonawczym a dyrektorem urzędu?**

Czy ma być to stosunek bezpośredniej podległości czy hierarchicznego podporządkowania? Wydaje się, że oba te elementy powinny znaleźć tutaj zastosowanie. Organ wykonawczy zatrudniałby dyrektora, który mu bezpośrednio podlega. Jednakże dyrektor związany byłby przede wszystkim przepisami prawa. Organ wykonawczy wyznacza kierunki działań, określa zadania dla całego urzędu. Natomiast kwestia wykonania zadań, wdrażanie polityki, sprawne, racjonalne realizowanie zadań należałoby do dyrektora generalnego urzędu. Współpraca tych organów byłaby nieunikniona. Koegzystencja musi przebiegać na najwyższym poziomie, aby możliwe było w ogóle sprawne realizowanie polityki lokalnej.

– **Jaki krąg osób powinien podlegać ustawie o samorządowej służbie cywilnej?** Czy wszyscy zatrudnieni w strukturach samorządowych czy też piastujący stanowiska stricte urzędnicze? Czy objąć nim wszystkich pracowników łącznie z jednostkami budżetowymi (np. ośrodek pomocy społecznej), gospodarstwami pomocniczymi? Uzasadnionym wydaje się stwierdzenie, iż stworzenie odrębnego statusu prawnego korpusu służby samorządowej jest pożądane. Otwarta natomiast pozostaje kwestia zakresu podmiotowego. Sądzę, że najsukuczniejszym rozwiązaniem byłoby dokonanie podziału na pracowników oraz urzędników zatrudnionych w strukturach samorządu terytorialnego (wzorując się na rozwiązaniach przyjętych w ustawie o służbie cywilnej). Być może, należałoby jednak przepisy pragmatyki o samorządowej służbie cywilnej odnieść tylko do urzędników – czyli osób zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych, wykonujących merytoryczne zadania z zakresu administracji lokalnej. Natomiast pracownicy obsługi i techniczni oraz pomocniczy podlegaliby przepisom powszechnego prawa pracy<sup>21</sup>. Bezspornym pozostaje fakt obowiązkowego **stworzenia w nowej ustawie – nowoczesnego systemu zarządzania kadrami**, tj. otwartego i konkurencyjnego naboru (po części wprowadzonego w maju 2005 r. poprzez nowelizację ustawy o pracownikach samorządowych); czytelnego systemu ocen; wyrazistych i spełniających swą rolę czynników motywacyjnych; systemu zakładającego szkolenia i rozwój, stanowiącego obowiązek każdego pracownika. Taki system spowoduje odpolitycznienie i przyczyni się do lepszej jakości wykonywanej pracy. Kolejnym pożądanym elementem jest **wprowadzenie konkursów na wyższe stanowiska**, tj. stanowiska kierownicze – najlepiej dokonać tego, posługując się przepisami zawartymi w ustawie o służbie cywilnej, gdyż kilkuletnia praktyka<sup>22</sup> obowiązywania konkursów w służbie cywilnej pokazuje, iż mogą one stać się nieodzownym elementem zatrudniania profesjonalistów w administracji publicznej. Obowiązkowo należy **wprowadzić kodeks etyczny pracownika (urzędnika)** samorządowego. Wprowadzenie tego typu regula-

<sup>21</sup> M. Stec, D. Kijowski, M. Kulesza i in., *Bariery prawne...*, s. 53.

<sup>22</sup> Praktyka obowiązywania konkursów została wstrzymana, gdy lewicowy gabinet L. Millera zawiesił stosowanie konkursów, wprowadzając art. 144a do ustawy o służbie cywilnej, uchylony następnie przez Trybunał Konstytucyjny. W 2002 r. w trybie art. 144a zostało obsadzonych 13 stanowisk dyrektorów generalnych i 47 stanowisk dyrektorów i zastępców dyrektorów. Szerzej: *Informacja o wynikach kontroli organizacji funkcjonowania służby cywilnej przeprowadzona przez NIK w okresie od czerwca 2004 do stycznia 2005 r.*, [www.bip.nik.gov.pl](http://www.bip.nik.gov.pl); Zob. też: M. Cyrankiewicz, *Konkursy w jednostkach samorządu terytorialnego – nowelizacja ustawy o pracownikach samorządowych. Nowa jakość czy fikcja*, „Wspólnota” 2005, nr 11, s. 10–12.



cji jest tak oczywiste, że w zasadzie nie wymaga uzasadnienia. Kodeksy etyczne są powszechnie stosowane na całym świecie. Pomagają one pracownikom w rozwiązywaniu dylematów bardzo często natury moralnej, uszczegóławiają obowiązki etyczne, są swoistego rodzaju drogowskazem postępowania. Elementem koniecznym natomiast wydaje się być **wyłączenie z zakresu podmiotowego stanowisk obieralnych w wyborach powszechnych** – wójta, burmistrza bądź prezydenta miasta, a także powoływanych, czyli ich zastępców. Są to stanowiska *stricte* polityczne, nie zaś merytoryczne. Natomiast korpus urzędników komunalnych ma stanowić profesjonalnie przygotowaną kadreę urzędniczą. Podniesienie wymagań, zwiększenie odpowiedzialności, wprowadzenie różnorodnych zakazów musi oczywiście pociągać za sobą zwiększone uprawnienia i przywileje. Profesjonalizacja kadry urzędniczej samorządu lokalnego jest priorytetowym zadaniem i to bez względu na możliwości oraz terminy stworzenia korpusu urzędników komunalnych czy samorządowej służby cywilnej. Profesjonalizm to zawodowe wykonywanie jakichś czynności, na najwyższym poziomie, zgodnie z najwyższymi standardami.

## 6. Podsumowanie

Polska administracja samorządowa boryka się z wieloma problemami, większość z nich została zdiagnozowana podczas toczącej się już od wielu lat w różnorodnych środowiskach debaty na temat gruntownej reformy. Polityzacja stanowisk urzędniczych, stosowanie systemu łupów, traktowanie przez polityków urzędu jako „folwarku pańszczyźnianego”, nepotyzm, nie znajdująca uzasadnienia rotacja stanowisk, a przede wszystkim brak odpowiednio wyszkolonych kadr to tylko część bolączek polskiej administracji samorządowej. Upartyjnienie administracji prowadzi zawsze do tego, iż nie służy ona interesom publicznym, lecz partykularnym interesom partyjnym. W konsekwencji prowadzi to do sytuacji, w której kolejna ekipa polityczna nie może mieć zaufania do kadry administracyjnej pozostawionej przez poprzedników i musi dokonać jej wymiany, w całości bądź w części<sup>23</sup>. W związku z tym brak jest identyfikacji pracowników z urzędem, brak pewności i stabilizacji, a przede wszystkim poszanowania dla służby publicznej. Zbyt częste rotacje na niemalże wszystkich stanowiskach mogą prowadzić jedynie do patologii w systemie. Istnieje wszechobecna korupcja, która w części jest wynikiem braku stabilności zatrudnienia, w części zaś braku odpowiedniej weryfikacji, selekcji przy podejmowaniu decyzji o zatrudnieniu. Większość negatywnych zjawisk wynika ze złego, niedostosowanego do rzeczywistości, przestarzałego prawodawstwa, ale również z braku profesjonalnej kadry. Przyjęcie w projekcie ustawy o samorządowej służbie cywilnej takich samych zasad i wartości, recypowanie wielu przepisów jest krokiem pożądanym i ponadto postulowanym wielokrotnie w literaturze dotyczącej reformy administracji lokalnej. Ze względów formalnych nie ma obecnie możliwości stworzenia jednej służby cywilnej, w ramach której istniałyby dwa korpusy (nie zezwala na to Konstytucja). Jednakże połączenie obu korpusów wspólną ideą – ideą bezstronnej, rzetelnej, neutralnej politycznej<sup>24</sup>, stabilnej zawodowo i opartej o zasady równego dostępu służby cywilnej jest niezbędne

---

<sup>23</sup> M. Stec, D. Kijowski, M. Kulesza i in., *Diagnoza stanu terytorialnej administracji publicznej w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 1–2, s. 63.

<sup>24</sup> J. Itrich-Drabarek, *Samorządowa służba cywilna...*, s. 116.

dla sprawnego funkcjonowania i prawidłowego wykonywania zadań publicznych przez administrację lokalną, administrację, której głównym celem jest zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnej dokonywane na wysokim poziomie oraz dbałość o racjonalne, efektywne wydatkowanie środków publicznych. Świadczenie usług powinno odbywać się na odpowiednio wysokim poziomie, co można oczywiście zapewnić poprzez wprowadzenie reguł obowiązujących w służbie cywilnej. Nie należy oczywiście zapominać o specyfice administracji lokalnej.

W związku z tym nie wszystkie rozwiązania należy przenosić bezrefleksyjnie. Istotnym elementem jest wprowadzenie nowoczesnego zarządzania kadrami, opartego na pełnej profesjonalizacji doboru pracowników. Stworzenie takiego systemu, który miałby przede wszystkim charakter autonomiczny wobec polityki, spowoduje odpolitycznienie doboru kadr, a to niewątpliwie wpłynie korzystnie na jakość pracy administracji. W dobie obecnej jest to także ważne z punktu widzenia absorpcji unijnych środków. Wydaje się, iż dzisiaj kadry samorządowe w Polsce są zbyt słabe i nieprzygotowane, aby efektywnie wykorzystywać wszystkie fundusze, które oferują nam unijni biurokraci. Brak profesjonalizmu powoduje, że tracimy szansę i możliwość na wszechstronny rozwój za tzw. „unijne pieniądze”. Jak z powyższego wynika, w Polsce w zakresie poprawy jakości usług administracji lokalnej jest jeszcze bardzo wiele do zrobienia. Ważnym zagadnieniem jest pokazanie jasności (klarowności) procesów i celów stawianych przed usługami publicznymi. Pozwolenie obywatelom na udział w podejmowaniu decyzji, zbliżenie do klientów (konsumentów) dóbr dostarczanych przez administrację oraz wprowadzanie innowacji – wszystkie te požądane (w sferze przyszłościowej) działania mają jeden cel – cel, którym jest stworzenie takich instytucji, które swoim działaniem nakierowane są na klienta (obywatela), otwarte dla niego i dla jego potrzeb, instytucji, które ciągle doskonalą się w zakresie podnoszenia jakości swoich usług, zarządzania jakością usług<sup>25</sup>.

Efekty stworzenia samorządowej służby cywilnej (korpusu urzędników komunalnych) pojawiają się na pewno, ale nie zakładajmy, że wraz z nową ustawą bądź gruntowną nowelizacją od razu zmieni się lokalna rzeczywistość. Na wymierne rezultaty trzeba będzie poczekać, poza zmianą normatywną niezbędną jest również zmiana mentalna.

Konieczne jest postrzeganie służby jako dobra wspólnego, zrozumienie, że idee bezstronności, rzetelności, apolityczności i profesjonalizmu stanowią cel nadrzędny dla funkcjonowania administracji. Samo stworzenie nowoczesnego systemu korpusu urzędników komunalnych nie spowoduje od razu poprawy sytuacji w samorządach lokalnych. Tworzenie regulacji normatywnej jest oczywiście początkiem, daje podwaliny do realizowania w przyszłości profesjonalnej samorządowej służby cywilnej. Poprawna legislacja jest jednakże zawsze tylko papierowym zapisem, dopiero wypełnienie zapisów w rzeczywistości powoduje sprawne funkcjonowanie instytucji. Niewątpliwie elementem ułatwiającym stworzenie profesjonalnego korpusu urzędników komunalnych jest skuteczna polityka kadrowa, czyli: otwarty, jawny i konkurencyjny nabór, identyczne reguły i wymagania stosowane wobec wszystkich w jednolitym trybie, jawny, permanentny i również okresowy, pisemny system ocen, umożliwiający złożenie sprzeciwu i prawo do sądu. Ponadto system motywacyjny – rozbudowany, czytelny, konsekwentny, jednolity, zasady awansowania – jasno określone (kryteria i procedury). A nad-

---

<sup>25</sup> K. Opol ski, P. Mod ze le w ski, *O konieczności badania jakości w administracji publicznej – rekomendacje metodologiczne*, [w:] *Standardy administracji publicznej w Unii Europejskiej*, red. B. K u d r y c k a, P. J. S u w a j, Stowarzyszenie Edukacji Administracji Publicznej, Białystok 2005, s. 17.

to rozwój i doskonalenie zawodowe – jako obowiązek każdego pracownika, po przeprowadzeniu analiz, scharakteryzowaniu zaniedbanych obszarów, w postaci planów szkoleniowych.

Należy przyjąć, iż efekty wprowadzenia w Polsce korpusu służby samorządowej będą wielowymiarowe, za J. Itrich-Drabarek można wyróżnić następujące skutki:

– ograniczenie a następnie stopniowa likwidacja takich negatywnych zjawisk jak: „system łupów”, czyli obsadzanie stanowisk urzędniczych przez zwycięskie ugrupowania; nepotyzm, korupcja, mobbing;

– ujednoczenie zasad rekrutacji, awansu, obsadzania wyższych stanowisk, obowiązków, praw w ramach całej administracji lokalnej;

– stworzenie optymalnych warunków do pełnej mobilności pracowników administracji lokalnej, co w rezultacie spowoduje ich większe zaangażowanie i aktywność, ułatwi zarządzanie kadrami oraz pozwoli na efektywne wykorzystanie potencjału pracownika;

– stworzenie przejrzystej i otwartej administracji;

– zrealizowanie prawa każdego obywatela do dobrej administracji<sup>26</sup>.

### **Bibliografia:**

*Administracja i polityka. Wprowadzenie*, red. A. Ferens, I. Macek, Wrocław 1999.

*Administracja publiczna*, J. Hauser (red. naukowy), Warszawa 2005.

Babiak-Kowalska D., *Bariery prawne i propozycja ich ograniczenia*, „Wspólnota” 2005, nr 6.

Cyrankiewicz M., *Konkursy w Jednostkach Samorządu Terytorialnego – nowelizacja ustawy o pracownikach samorządowych. Nowa jakość czy fikcja?*, „Wspólnota” 2005, nr 11.

Czaputowicz J., *Implikacje integracji z Unią Europejską dla polskiej służby cywilnej*, „Służba Cywilna” Jesień–Zima 2000–2001, nr 1.

Gajewska A.T., *Status prawny pracowników samorządowych w niektórych krajach Europy*, „Kancelaria Sejmu Biuro Studiów i Ekspertyz” maj 2001, nr 790.

Gilowska Z., D. Kijowski, M. Kulesza, W. Misiąg, S. Prutis, M. Stec, J. Szlachta, J. Zaleski, *Podstawy prawne funkcjonowania terytorialnej administracji publicznej w RP*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 1–2.

Górzyńska T., *Służba nie drużba*, „Rzeczpospolita” 2001, nr 75.

Grosse T.G., *Nowy system. Szansa na apolityczną i profesjonalną administrację*, „Wspólnota” 1999, nr 34.

Grosse T.G., *Działania anty-korupcyjne w państwach członkowskich OECD*, Florencja 2000.

Grosse T.G., *Czy w Polsce powinna powstać samorządowa służba cywilna*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 7–8.

---

<sup>26</sup> J. Itrich-Drabarek, *Samorządowa służba cywilna...*, s. 118.

- Grosse T.G., *Służba cywilna w Polsce i możliwości jej rozwoju*, „Służba Cywilna” Wiosna–Lato 2001, nr 2.
- Grosse T.G., *Służba cywilna w Polsce u progu XXI wieku*, „Studia Polityczne” 2001, nr 12.
- Itrich-Drabarek J., *Samorządowa służba cywilna w Polsce – fakty i mity*, „Służba Cywilna” Jesień–Zima 2004/2005, nr 9.
- Informacja o wynikach kontroli organizacji funkcjonowania służby cywilnej – dostępna na stronie internetowej [www.bip.nik.gov.pl](http://www.bip.nik.gov.pl).
- Izdebski H., M. Kulesza, *Administracja publiczna, zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- Lang J., *O rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych, ustawy o NIK oraz ustawy o służbie cywilnej (druk nr 233) w świetle obowiązujących przepisów, ze szczególnym uwzględnieniem Konstytucji RP*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Senatu” I–III 2006, nr 1 (9).
- Mikułowski W., *O potrzebie wspólnych ogólnych zasad i standardów cywilnej służby publicznej w Polsce*, [w:] *Standardy administracji publicznej w Unii Europejskiej*, B. Kudrycka, P.J. Suwaj (red.), Białystok 2005.
- Mordel T., *Uwagi o potrzebie samorządowej służby cywilnej*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 7–8.
- Mordel T., *O potrzebie normatywnych gwarancji profesjonalizmu pracowników urzędów samorządowych*, „Służba Cywilna” Jesień–Zima 2004/2005, nr 9.
- Opolski K., P. Modzelewski, *O konieczności badania jakości w administracji publicznej – rekomendacje metodologiczne*, [w:] *Standardy administracji publicznej w Unii Europejskiej*, B. Kudrycka, P.J. Suwaj (red.), Białystok 2005.
- Orzeczenie Sądu Najwyższego (Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych) z dnia 29 sierpnia 2001 r. (sygn. Akt III RN 123/2001).
- Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, red. W. Kisiel, Warszawa 2006.
- Profesjonalizm w administracji publicznej*, red. A. Dębicka, B. Kudrycka, M. Dmochowski, Białystok 2004.
- Projekt ustawy o samorządowej służbie cywilnej zawarty w Narodowym Planie Rozwoju na lata 2007–2013.
- Rabska T., *Politycy czy profesjonaliści w samorządzie terytorialnym?*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 12.
- Rabska T., *Administracja publiczna w świetle integracji z Unią Europejską*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 3.
- Radziejewicz P., *Prawne możliwości rozszerzenia zakresu podmiotowego ustawy o służbie cywilnej na państwowe jednostki organizacyjne wykonujące zadania z zakresu administracji publicznej (inne niż organy administracji rządowej), w kontekście dyspozycji art. 153 Konstytucji*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Senatu” IV–VI 2005, nr 2 (6).
- Rozwój kadr administracji publicznej*, red. B. Kudrycka, Stowarzyszenie Edukacji Administracji Publicznej, Białystok 2001.
- Samorząd i demokracja lokalna – osiągnięcia, zagrożenia, dylematy z konferencji Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 5.

- Stec M., D. Kijowski, M. Kulesza, W. Misiąg, S. Prutis, J. Szlachta, J. Zaleski, *Bariery prawne efektywnego i skutecznego funkcjonowania lokalnej i regionalnej administracji publicznej oraz propozycje ich likwidacji lub ograniczenia*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 1–2.
- Stec M., D. Kijowski, M. Kulesza, W. Misiąg, S. Prutis, J. Szlachta, J. Zaleski, *Diagnoza stanu terytorialnej administracji publicznej w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 1–2.
- Stosunki pracy w służbie cywilnej i samorządzie terytorialnym*, red. W. Sanetra, Białystok 2001.
- Standardy administracji publicznej w Unii Europejskiej*, red. B. Kudrycka, P.J. Suwaj, Stowarzyszenie Edukacji Administracji Publicznej, Białystok 2005.
- Szewczyk H., *Zagadnienia prawne zatrudnienia w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 12.
- Ura E., *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2004.
- Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (tekst jednolity Dz. U. z 2001r., nr 141, poz. 1593 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz. U. 4. z 1999r., nr 49, poz. 483 z późn. zm.),
- Ustawa z dnia 6 maja 2005 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych, ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych i ustawy o systemie oświaty (Dz. U. nr 122, poz. 1020).
- Zieliński J., *Samorządowa służba cywilna i uwagi o stosunku publiczno-prawnym (kierunki rozwiązań)*, ekspertyza do Narodowego Planu Rozwoju 2007–2013.

Andrzej Zbigniew Zychowicz  
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Witelona  
w Legnicy

## **Gminne środowisko społeczno-polityczne. Studium społeczności lokalnej na przykładzie gminy miejsko-wiejskiej Dolnego Śląska**

### **1. Uwagi wstępne**

Kolejne lata transformacji ukazują, że względnie łatwo było kiedyś zacząć zmieniać system polityczny, ale znaczenie trudniej osiągnąć zmianę systemową. Wynika to z faktu, iż system polityczny jest tylko częścią szerszego środowiska, na które składają się również gospodarka i społeczeństwo. Powszechnym oczekiwaniem przed 1989 r. było, aby system polityczny stał się demokratyczny. Tymczasem wolność, od której budowa demokracji się zaczyna, przestała być dla ludzi problemem najważniejszym, gdy zaistniała możliwość korzystania z niej<sup>1</sup>. „Wybór demokracji jest nieustanną konfrontacją ideałów i konieczności praktycznych. Te ostatnie sprawiają, że scena polityczno-ideologiczna szybko się zmienia, a z nią modne ideały”<sup>2</sup>. Demokracja nie może być zrealizowana w wyniku jakiegoś jednorazowego aktu politycznego, akty te stanowią tylko założycielską, polityczno-formalną fazę procesu, który aby mógł zostać nazwany demokracją, musi być uzupełniony fazą drugą o charakterze społeczno-kulturowym<sup>3</sup>. Druga faza polega na nadawaniu jednorazowym polityczno-formalnym aktom pewnych wartości, to jest nabywaniu przez ludzi przekonania, że są to akty pożądane, że służą one wartościom i interesom ludzi, że sprzyjają jednoczeniu się ludzi w osiąganiu dobra ogółu. Druga faza pokrywa się częściowo z pierwszą, ale trwa od niej o wiele dłużej.

Instytucjonalizacja ładu demokratycznego jest procesem przebiegającym dwutorowo. Z jednej strony są to akty polityczne, takie jak: wolne wybory, uchwalanie przez parlament ustaw dotyczących reform politycznych, debaty nad nową konstytucją, uchwalanie ustaw reformujących gospodarkę, tworzenie nowych partii politycznych. Z drugiej strony pod wpływem tych aktów założycielskich następuje wyłanianie się nowych wzorów wzajemnego odnoszenia się ludzi do instytucji i instytucji do ludzi. „Instytucjonalizacja to proces pojawiania się nowych ścieżek działania pod wpływem ograniczeń i zachęt, które organizacje, a przede wszystkim ludzie, uznają za akceptowalne, wiarygodne i demokratyczne. To proces zmiany mentalności<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> J. Tischner, *Nieszczęsny dar wolności*, Kraków 1993, s. 41.

<sup>2</sup> W. Morawski, *Demokratyzacja. Od pragnień do dostosowań*, [w:] *Podstawy życia społecznego w Polsce*, red. M. Marody, E. Gucwa-Leśny, Warszawa 1996, s. 135.

<sup>3</sup> *Ibidem*, s. 137.

<sup>4</sup> *Ibidem*, s. 138.

Dru ga faza instytucjonalizacji dotyczy uczenia się przez ludzi nowych sposobów myślenia i działania. W demokracji dotyczy to np. uczestnictwa w wyborach czy przestrzegania prawa.

W zasadzie wszyscy zgadzają się, że dla trwania demokracji niezbędny jest pewien zbiór podstawowych, wspólnie podzielanych przez jednostki tworzące daną zbiorowość wartości, przekonań i wzorców zachowań. Zgodność ta we współczesnych najbardziej rozwiniętych demokracjach współlistnieje z tolerancją zarówno dla pewnej wielorakości bardziej szczegółowych postaci tych wartości, jak i akceptacji dla różnic co do innych wartości<sup>5</sup>.

Nieodzownym wymogiem demokracji jest także mechanizm przekształcania się jednostek w obywateli. Budowa społeczeństwa demokratycznego jest niemożliwa bez udziału w nim świadomych obywateli. Oni są podmiotem życia politycznego i od ich zachowania, postępowania zależy, na ile jest to społeczeństwo demokratyczne. „Można zbudować cały system instytucji demokratycznych, lecz ich działalność właściwa społeczeństwu demokratycznemu dopiero może świadczyć o tym, że nie jest to tylko demokracja demokratyczna”<sup>6</sup>.

Postulat kreowania aktywnego społeczeństwa obywatelskiego, konieczny w realiach współczesnych ewolucji od państwa opiekuńczego do opiekuńczego społeczeństwa, jawi się w realiach Polski gminnej i małomiasteczkowej jako nad wyraz nierealny w dającej się przewidzieć przyszłości. Realizacja standardów socjalnych, w szczególności zaś kluczowego elementu tych standardów, jakim jest likwidacja bezrobocia i społecznej biedy, wydaje się niezwykle trudna bez transformacji i transgresji, bez świadomości wreszcie, że w uwarunkowaniach współczesnych istota decentralizacji – to brak na stale wytyczonych granic między rządem a społeczeństwem obywatelskim<sup>7</sup>.

Czynniki świadomości społecznej i jakości zachowań politycznych obywateli należą do doniosłych warunków rozwijania przemian demokratycznych w Polsce i usuwania pozostałości systemu autorytarnego.

„Samo działanie – nieuchronne w takiej czy innej postaci – wywołuje serie zmian, nie-skończenie małych lub wielkich – w środowisku, a także w samym systemie [...]. Tak więc wśród innych konsekwencji działania znajduje się modyfikacja samego systemu. W tym sensie [...] każdy system kulturowy jest kowalem własnej przyszłości [...] zasada immanentnej zmiany systemu jest indeterministyczna i implikuje znaczny margines autonomii względem wszelkich działań wobec systemów zewnętrznych, a także pewien zakres nieokreśloności w obrębie systemu, gdy chodzi o realizację jego możliwości”<sup>8</sup>.

W okresie radykalnych zmian systemowych badania i analizy dotyczące sfery subiektywnej wydają się szczególnie istotne. Stan świadomości to element o zasadniczym znaczeniu, wkomponowany w każdy niemal ciąg zależności determinujących zmiany społeczne<sup>9</sup>. Stan

---

<sup>5</sup> L. Habuda, *Samorządowa wspólnota terytorialna – refleksje sceptyka* [w:] *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, red. S. Michałowski, A. Pawłowska, Lublin 2004, s. 110.

<sup>6</sup> Cz. Mojsiewicz, *Rola edukacji obywatelskiej w rozwijaniu kultury politycznej* [w:] K. Borowiczuk i in., *Problemy edukacji obywatelskiej w procesie przemian ustrojowych*, Toruń–Poznań 1999, s. 17.

<sup>7</sup> T. Kaźmierczak, M. Rymśza, *W stronę aktywnej polityki społecznej*, Warszawa 2003, s. 27.

<sup>8</sup> A. Sorokin, *Zasada zmiany immanentnej*, [w:] *Elementy teorii socjologicznych*, wybór W. Dreyczyński, A. Jasińska-Kanii, J. Szacki, Warszawa 1975.

<sup>9</sup> J. Indraszkiewicz, *Demokracja i gospodarka. Świadomość zmian ustrojowych w Polsce*, Kraków 1999, s. 27–31.

świadomości może dynamizować lub hamować aktywność jednostek i grup społecznych. Ważne jest zatem rozpoznanie zarówno świadomościowych barier przemian, jak i określenie uwarunkowań oraz czynników sprzyjających przemianom.

Powodzenie transformacji systemowej zależy nie tylko od realnego stanu polskiej gospodarki i trafności odgórnie podejmowanych decyzji, ale także, a może przede wszystkim, od aktywności konkretnych grup społecznych, zwłaszcza na szczeblu lokalnym. Aktywne poparcie zmian ma miejsce wtedy, gdy społeczne oczekiwania i postulaty są w dużym stopniu zbieżne z treścią i charakterem decyzji podejmowanych przez rządzących. Brak poparcia dla reform ustrojowych występuje wtedy, gdy zachodzą sprzeczności pomiędzy społecznymi oczekiwaniami i żądaniami a charakterem i skutkami podejmowanych decyzji politycznych i gospodarczych. Przekształcenia zachodzące zwłaszcza w sferze świadomości politycznej i ekonomicznej mogą mieć wpływ na sprawność funkcjonowania różnych instytucji określających materialne warunki życia, od których zależy ocena reform i stopień poparcia dla nich<sup>10</sup>.

## 2. Upodmiotowienie społeczności lokalnej

Szczególne znaczenie dla rzeczywistego upodmiotowienia społeczności lokalnej mają zasoby polityczne. Im bardziej lokalne struktury polityczne wyrażają lokalną odrębność oraz im większe jest zaangażowanie lokalnych polityków w politycznych strukturach krajowych, tym większy jest zakres możliwych strategii działania władz lokalnych i mniejsza zależność od rządu.

Reaktywowanie samorządu terytorialnego wiązało się z ideologicznym założeniem upodmiotowienia społeczności lokalnych<sup>11</sup>. Podstawową funkcją samorządu terytorialnego, funkcją ustrojową w sensie zarówno politycznym, jak i gospodarczym, jest upodmiotowienie społeczności terytorialnej, czyli określonej wspólnoty<sup>12</sup>. W sensie politycznym upodmiotowienie przejawia się w wyodrębnieniu i usamodzielnieniu wspomnianej wspólnoty jako podmiotu władzy i administracji publicznej<sup>13</sup>. Chodzi tu o stworzenie warunków dla kreatywnej aktywności gminy i umocnienie jej zadań własnych. „Samorząd terytorialny rzeczywiście upodmiotowiony wyzwala aktywne postawy obywatelskie, społecznie kreatywne, motywowane nie tylko dążeniem do zaspokajania interesów i potrzeb zbiorowych, lecz także solidarności i życzliwości międzyludzkiej<sup>14</sup>. Społeczności lokalne z trudem kształtują nowe oblicze swej podmiotowości w ramach utworzonych z mocy prawa „wspólnot samorządowych” (jak to określa art. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990 r.). Na ten stan rzeczy składają się zarówno przyczyny, których źródła leżą w przeszłości, jak i nowe doświadczenia ukształtowane w ostatnim okresie. „W sferze świadomościowej i behawioralnej jednostek oraz grup stale

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 11–21.

<sup>11</sup> J. Podkładaćki, *Partycypacja obywatelska jako czynnik i miernik rozwoju samorządności terytorialnej*, [w:] *Samorząd lokalny w Polsce...*, s. 126.

<sup>12</sup> W. Pańko, *Własność komunalna a funkcje samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1–2, s. 16.

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 16.

<sup>14</sup> A. Piekara, *Aksjologiczne i pragmatyczne aspekty samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 1–2, s. 79.



obecnych jest wiele nawyków i cech ukształtowanych przez 45 lat doświadczeń komunistycznych. Ich wpływ wydaje się być znacznie trwalszy, niż można to przypisać transformacji ustrojowej – to znaczy etapowi przejścia od systemu totalitarnego do demokracji”. W tym więc sensie kształtowanie demokracji lokalnych w Polsce napotyka obecnie szereg strukturalnych barier. Mają one wspólne źródło „w treningu ubezwłasnowolnienia, którego doświadczyło społeczeństwo w okresie realnego socjalizmu. W efekcie społeczności lokalne z trudem potrafiły artykułować swoje lokalne interesy i samoorganizować się w celu zaspokojenia swych zbiorowych potrzeb”<sup>15</sup>.

Jak wskazują wyniki badań<sup>16</sup>, działania władz lokalnych mają ograniczone oparcie w swoich społecznościach. Z badań przeprowadzonych w 1995 r. wynika, że aż 52,2% badanych nie dostrzegało żadnego ze wskaźników świadczących o upodmiotowieniu środowisk lokalnych<sup>17</sup>. Także w rok po kolejnych wyborach sytuacja nie była zdecydowanie lepsza<sup>18</sup>. Wprawdzie 30% mieszkańców twierdziło, że obecnie mają więcej do powiedzenia w sprawach lokalnych, ale też 38% deklaroowało, że nie interesują się sprawami lokalnymi. Blisko połowa oceniała natomiast, że ich wpływ na sprawy gminy jest taki sam jak poprzednio. Interesujące są również wyniki badań przeprowadzonych w 1997 r. na temat społecznej skuteczności prawnej regulacji samorządu terytorialnego<sup>19</sup>. Okazało się, że ponad 50% badanych uważa swą gminę za samorządną, 17,3% jest przeciwnego zdania, a 30% respondentów nie ma na ten temat zdania. Niepokojący jest odsetek niedoinformowanych i obojętnych obywateli. Niedostateczne informowanie obywateli na temat władzy lokalnej oraz ich obojętność w tym zakresie są bardziej szkodliwe dla demokracji i rozwoju lokalnego niż aktywność poznawcza i krytycyzm mieszkańców, prowadzące do negatywnych ocen. W opinii badanych (68%) decydujący wpływ na załatwianie spraw lokalnych związanych z zaspokojeniem zbiorowych potrzeb mieszkańców powinni mieć mieszkańcy i wybrani przez nich radni. Natomiast prawie 21% ankietowanych opowiedziało się za tym, by ten wpływ znajdował się w gestii specjalistów, fachowych urzędników powołanych i nadzorowanych przez fachowe władze wyższego szczebla; 10% nie miało zdania na ten temat. Z badań wynika, że 31% badanych nie deklaruje swego poparcia dla samorządowo-demokratycznej władzy lokalnej. Przyczyn tego negatywnego bądź obojętnego stosunku do samorządu terytorialnego upatruje się w niskiej kulturze politycznej centralnych, a niekiedy także lokalnych ogniw władzy. „Przeciętnego obywatela szczególnie może zniechęcić do samorządowo-demokratycznego sposobu rządzenia zbyt często widoczna niesprawność i przewlekłość procesów decyzyjnych, brak fachowości i merytorycznego podejścia do spraw ze strony działaczy i urzędników, którzy znajdują się na

---

<sup>15</sup> E. Łojko, *Samorządność lokalna – mity czy szansa*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 11–12, s. 71.

<sup>16</sup> Zob. J. T. Hryniewicz, *Procesy aktywności publicznej w miejskich społecznościach lokalnych. Strukturalizacja społeczna, zmiana społeczna a kształt instytucji politycznych*, „Studia Socjologiczne” 1996, nr 3–4, s. 59–73; A. Turska, *Kondycja samorządowa społeczności lokalnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1997, nr 2, s. 121–132.

<sup>17</sup> E. Łojko, *op. cit.*, s. 73.

<sup>18</sup> B. Jałowiecki, *Scena polityczna Polski lokalnej*, [w:] *Między nadzieją a rozczarowaniem. Samorząd terytorialny w rok po wyborach*, red. B. Jałowiecki, P. Swianiewicz, Warszawa 2001, s. 45.

<sup>19</sup> A. Piekara, *Decentralizacja i samorządność społeczności lokalnych a lokalna jakość życia*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 5, s. 66.

swych stanowiskach w wyniku działania racji i kryteriów ocen koteryjno-partyjnych, partykularnych, a nie merytorycznych, profesjonalnych i obywatelskich”<sup>20</sup>.

Jak już wspomniano, głównym celem reformy samorządowej było upodmiotowienie społeczności lokalnych. Ważnym zagadnieniem badawczym było ustalenie, jak badani widzą swoją rolę w kreowaniu przemian systemowych na poziomie lokalnym. Zadano w tym celu pytanie: „Czy uważa Pan(i), że ma wpływ na to, co się dzieje w Pana(i) okolicy?” wraz z następującymi możliwościami odpowiedzi: „zdecydowanie tak”, „raczej tak”, „raczej nie”, „zdecydowanie nie”, „trudno powiedzieć”.

Prawie połowa badanych (49,4% na wsi i 47,3% w mieście) „raczej” zgadzała się ze stwierdzeniem, „że ma wpływ na to, co się dzieje w najbliższej okolicy”. Niecała, bo jedna piąta badanych „zdecydowanie” zgadzała się, że ma wpływ na sprawy lokalne (19,8% na wsi i 18,8% w mieście). W Świerzawie w stosunku do wsi widoczny był odsetek osób, które deklarowały, że nie mają wpływu na to, co się dzieje w najbliższej okolicy – 17,8% i 20,8%. Analizując odpowiedzi badanych na wsi, można zauważyć, że subiektywne poczucie wpływu na sprawy lokalne wzrasta wraz z wiekiem badanych. Połowa badanych w najmłodszej kategorii wiekowej (25–34 lata) uważała, że ma wpływ na to, co się dzieje w najbliższej okolicy, jedna czwarta badanych twierdziła, że nie ma wpływu i tyle samo nie potrafiło ocenić swojej sytuacji pod tym względem. Ponad 80% badanych w starszych kategoriach wiekowych (35–44 lata i 45–54 lata) deklarowało, że ma wpływ na sprawy lokalne. Wyniki badań przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Poczucie wpływu na lokalną rzeczywistość  
[dane w %]

<b>Proszę powiedzieć, czy uważa Pan(i), że ma wpływ na to, co się dzieje w Pana(i) najbliższej okolicy</b>	<b>Wieś</b>	<b>Miasto</b>	<b>Razem</b>
zdecydowanie tak	19,8	18,8	19,3
raczej tak	49,4	47,3	48,3
raczej nie	21,5	27,7	24,6
zdecydowanie nie	6,3	3,1	4,7
trudno powiedzieć	3,1	3,1	3,1
Razem:	100,0	100,0	100,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w kwestionariuszu ankiety.

Generalnie poczucie wpływu na życie lokalnej zbiorowości wśród badanej społeczności jest wysokie. Podstawowym czynnikiem różnicującym jest wiek. Stwierdzono zależność polegającą na tym, że wraz z wiekiem wzrasta poczucie wpływu na sprawy lokalne. Można, jak się wydaje, interpretować to w kategoriach „osadzenia” w lokalnej społeczności. Dłuższe zamieszkiwanie na danym terenie stwarza większe możliwości działania ze względu na pozycję

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 66.

w lokalnych układach powiązań i zależności (często o nieformalnym charakterze), które w konkretnych sytuacjach mogą zostać „uruchomione”, dając realnie większe możliwości oddziaływania w pożądanym kierunku.

Kolejne pytanie miało na celu ustalenie pierwszoplanowych aktorów lokalnej sceny politycznej. W pytaniu wymieniono jedenaście instytucji, które mogą mieć wpływ na podejmowane w gminie sprawy. Wpływ każdej z instytucji badani mogli określić jako: duży, średni, mały, żaden, trudno powiedzieć. Wyniki badań przedstawiono w tabeli 2.

Z przeprowadzonych badań wynika, że postrzeganie roli i znaczenia poszczególnych organów władzy, zarówno na wsi, jak i w mieście, było podobne. Generalnie prymat przyznawano radzie gminy (83,3% na wsi i 71,9% w mieście). Średni wpływ na sprawy gminy, zdaniem badanych, mają wszyscy mieszkańcy (47,9%), burmistrz (47,9%), przewodniczący rady gminy (43,8%), Kościół (38,5%) oraz urzędnicy (42,7%). Mały wpływ mają: władze wojewódzkie (47,1%), bogaci mieszkańcy gminy (41,7%) oraz prywatni przedsiębiorcy (41,7%). Żadnego wpływu natomiast nie mają członkowie poprzednich władz (42,7%) oraz dyrektorzy zakładów pracy.

Odpowiedzi badanych świadczą o stosunkowo wysokim poczuciu podmiotowości. Wyrazem tego upodmiotowienia jest fakt, że w odczuciu badanych największy wpływ na podejmowanie decyzji w gminie mają kolejno: rada gminy, burmistrz, przewodniczący rady gminy, mieszkańcy.

Porównano wyniki własnych badań z badaniami przeprowadzonymi we wcześniejszych latach. W badaniach prowadzonych w 1991 r. przez zespół pod kierunkiem B. Jałowieckiego stwierdzono, że „największy wpływ na podejmowanie ważnych decyzji w gminie, mieście” mają, zdaniem badanych, rada gminy (I miejsce) i wójt/burmistrz (II miejsce).

W badaniach z połowy II kadencji samorządu wśród badanych 6 gmin woj. radomskiego potwierdzono tę prawidłowość<sup>21</sup>. Według opinii badanych wójtowie lub burmistrzowie oraz rady gminy koncentrują łącznie około 70% całej władzy w gminie, mając przy tym podobną siłę oddziaływania (na wpływy wójta wskazywało 35% badanych radnych, na wpływy rady gminy 33%).

Również z badań przeprowadzonych w 9 gminach województwa katowickiego w 1996 r. wynika, że „wójt jest, zdaniem liderów, tą instytucją, do której wpływa największa ilość ujawnionych potrzeb. Na drugim miejscu znalazła się rada gminy, następnie urząd i samorząd mieszkańców”<sup>22</sup>.

### 3. Zakończenie

Dokonujące się przemiany powodują znaczne koszty społeczne oraz napotykają istotne bariery, do których zaliczyć można odziedziczenie po systemie realnego socjalizmu strukturę społeczną oraz zespół wartości i postaw egalitarno-rozszczeniowych.

Większość społeczeństwa, wychowana w socjalistycznym systemie wartości, którego naczelnymi hasłami były równość i sprawiedliwość społeczna, może mieć pewne trudności z przystosowaniem się do zmienionych warunków społecznych. Propagowany obecnie sys-

<sup>21</sup> J. K i d a, *Samorząd lokalny i jego funkcje rozwojowe*, Warszawa 1997.

<sup>22</sup> P. D o b r o w o l s k i, *Władza i społeczność lokalne w procesie przeobrażeń ustrojowych*, Katowice 1998, s. 57–59.

Tabela 2. Kto ma wpływ na podejmowanie decyzji w gminie  
[dane w %]

Wyszczególnienie	Wieś						Miasto					
	duży	średni	mały	żaden	trudno powiedzieć	rezem	duży	średni	mały	żaden	trudno powiedzieć	rezem
Władze wojewódzkie	10,4	24,0	47,9	17,7	—	100,0	9,4	43,8	43,8	3,1	—	100,0
Radni gminy	83,3	16,7	—	—	—	100,0	71,9	25,0	3,1	—	—	100,0
Przewodniczący rady gminy	36,5	43,8	16,7	3,0	—	100,0	40,6	46,9	10,4	1,0	1,1	100,0
Kościół	11,5	38,5	32,3	9,4	8,3	100,0	10,4	38,5	32,3	13,5	5,3	100,0
Członkowie poprzednich władz	2,1	1,0	21,9	66,7	8,3	100,0	2,1	4,2	27,1	58,3	8,3	100,0
Urzędnicy	7,3	42,7	28,1	10,4	11,5	100,0	9,4	27,1	44,8	11,5	7,2	100,0
Bogaci mieszkańcy gminy	5,2	31,3	41,7	19,8	2,0	100,0	3,1	34,4	33,3	20,8	8,4	100,0
Dyrektorzy zakładów	8,3	15,6	26,0	42,7	7,4	100,0	6,3	22,9	24,0	41,7	5,1	100,0
Prywatni przedsiębiorcy	6,3	22,9	41,7	25,0	4,1	100,0	6,3	31,3	43,8	16,6	2,0	100,0
Wszyscy mieszkańcy	22,1	48,9	17,7	4,1	7,2	100,0	33,3	43,8	18,8	—	4,1	100,0
Burmistrz	31,3	47,9	12,5	2,1	6,3	100,0	22,9	53,1	15,6	2,1	6,3	100,0

Źródło: opracowanie własne.

tem wartości jest diametralnie odmienny od poprzedniego. Miejsce kolektywizmu zastąpił indywidualizm, a zamiast egalitaryzmu i zasady opiekuńczości państwa preferowana jest ostra konkurencja i zasada indywidualnej odpowiedzialności za swój los. Stare mechanizmy kontroli społecznej przestały działać, a nowe, jeśli nawet się pojawiły, to nie wskazują odpowiedniej efektywności funkcjonowania.

Szereg zjawisk to w pewnym sensie uboczny skutek transformacji systemowej. Na przykład utrzymujące się na wysokim poziomie bezrobocie jest w znacznym stopniu generatorem szeregu zjawisk patologicznych (przestępczości, alkoholizmu, skrajnego ubóstwa, rozpadu rodziny itp.).

Dla sytuacji w omawianej gminie charakterystyczne jest współwystępowanie elementów starego i nowego ładu. Widoczna jest kontynuacja pewnych zjawisk i procesów przy jednoczesnej radykalnej zmianie wszystkich poziomów życia społecznego, od gospodarki i polityki począwszy, a na sferze życia codziennego i systemie wartości skończywszy. Nadal obecna jest w strategii działania i w sposobie myślenia części społeczeństwa postawa „wyuczony bezradności”. Oczekuje się pomocy od państwa i szczególnej ochrony w okresie przeprowadzania radykalnych reform ustrojowych.

Rosnąca polaryzacja ekonomiczna społeczeństwa, będąca efektem liberalno-rynkowych przemian, spowodowała wyostrenie w społecznej świadomości problemu nierówności i podziałów społecznych na osi „biedni–bogaci”.

Jedną z zasadniczych kwestii dla powodzenia przebiegu reform w Polsce jest stosunek obywateli dla państwa i jego instytucji. Problem ten nabiera szczególnej wagi na poziomie aktywności społeczności lokalnej. Polityczna bierność, brak demokratycznych nawyków oraz potrzeby współdecydowania to efekty braku normalnego życia politycznego w poprzednim systemie.

Pomimo że obecny system jest uznawany przez większość społeczeństwa za lepszy od poprzedniego, to jednak proces transformacji niesie z sobą również wzrost lęku społecznego i frustracji wraz z utratą poczucia bezpieczeństwa. Niektóre kategorie i grupy społeczne w dalszym ciągu mają pewne trudności z przystosowaniem się do nowych zasad życia społecznego. Obecna transformacja, tak jak każda zmiana społeczna, powoduje dezorientację, wzmagając poczucie chaosu i zagubienia w nowej rzeczywistości. Dezorientacja i niepewność co do własnej przyszłości stanowiąc mogą podłoże irracjonalnych zachowań społecznych i politycznych. Są to zjawiska i procesy mogące zakłócić przebieg reform zarówno w skali makro, jak i w skali lokalnej.

## **Bibliografia:**

- Dobrowolski P., *Władza i społeczności lokalne w procesie przeobrażeń ustrojowych*, Katowice 1998.
- Habuda L., *Samorządowa wspólnota terytorialna – refleksja sceptyka*, [w:] *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, red. S. Michałowski, A. Pawłowska, Lublin 2004.
- Hryniewicz J. T., *Procesy aktywności politycznej w miejskich społecznościach lokalnych. Strukturalizacja społeczna, zmiana społeczna, a kształt instytucji politycznych*, „Studia Socjologiczne” 1996, nr 3–4.

- Indraszkiewicz J., *Demokracja i gospodarka. Świadomość zmian ustrojowych w Polsce*, Kraków 1999.
- Jałowiecki B., *Scena polityczna Polski lokalnej*, [w:] *Między nadzieją a rozczarowaniem. Samorząd terytorialny w rok po wyborach*, red. B. Jałowiecki, P. Swianiewicz, Warszawa 2001.
- Kaźmierczak T., M. Rymśza, *W stronę aktywnej polityki społecznej*, Warszawa 2003.
- Kida J., *Samorząd gminny i jego funkcje rozwojowe*, Warszawa 1997.
- Łojko E., *Samorządność lokalna – mity czy szansa*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 11–12.
- Mojsiewicz Cz., *Rola edukacji obywatelskiej w rozwijaniu kultury politycznej*, [w:] K. Borowczuk i in., *Problemy edukacji obywatelskiej w procesie przemian ustrojowych*, Toruń–Poznań 1999.
- Morawski W., *Demokratyzacja. Od pragnień do dostosowań*, [w:] *Podstawy życia społecznego w Polsce*, red. M. Marody, E. Gucwa-Leśny, Warszawa 1996.
- Pańko W., *Własność komunalna a funkcje samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1–2.
- Piekara A., *Aksjologiczne i pragmatyczne aspekty samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 1–2.
- Piekara A., *Decentralizacja i samorządność społeczności lokalnych, a lokalna jakość życia*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 5.
- Podkładecki J., *Partycypacja obywatelska jako czynnik i miernik rozwoju samorządności terytorialnej*, [w:] *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, red. S. Michałowski, A. Pawłowska, Lublin 2004.
- Sorokin A., *Zasada zmiany immanentnej*, [w:] *Elementy teorii socjologicznych*, wybór W. Dreczyński, A. Jasińska-Kanii, J. Szacki, Warszawa 1975.
- Tischner J., *Nieszczęsny dar wolności*, Kraków 1993.



Sławomir Skowroński  
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Witelona  
w Legnicy

## Wybory samorządowe w Legnicy w latach 1990–2006

Przedmiotem zainteresowań tego artykułu jest próba podsumowania rywalizacji samorządowej w Legnicy. W opracowaniu tym będę więc starał się określić te czynniki, które mają na nią bezpośredni i pośredni wpływ. Omówię zatem m.in.:

- wpływ sytuacji społeczno-politycznej w kraju na preferencje głosujących w Legnicy,
- kampanie wyborcze podmiotów polityki na terenie miasta,
- ordynację wyborczą,
- wyniki głosowania w poszczególnych elekcjach.

W kręgu moich szczególnych zainteresowań znajdują się elekcje 1990, 1994, 1998 i 2002. W końcowej części tego artykułu na podstawie analiz i wniosków podejmę się próby określenia kierunków i wyników rywalizacji w 2006 r.

Mam nadzieję, iż tematyka ta będzie szczególnie bliska radnym miasta Legnicy, samorządowym sztabom wyborczym, kandydatom na urząd prezydenta miasta, jak również studentom (zwłaszcza Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy), którym bliska jest tematyka preferencji politycznych lokalnych społeczności.

### 1. Wybory samorządowe 1990 roku w Legnicy

Sytuacja społeczno-polityczna w kraju miała zasadniczy wpływ na kampanię 1990 r. Czołowi działacze „Solidarności” za priorytetowe uznali przejęcie władzy w zreformowanym administracyjnie terenie. Sytuacja w kraju zaczynała jednak wymykać się spod kontroli solidarnościowych sił rządzących. Zauważalna była więc bardzo duża inflacja, rachunek ekonomiczny wymusił na zakładach pracy rzetelne analizy kosztów (w tym kosztów pracowniczych), spowodowało to pojawienie się zwolnień, a w konsekwencji bezrobocia (zjawiska praktycznie do tej pory nieznanego). Na terenie Legnicy problemy te objęły z jednej strony duże zakłady („Milana”, „Legniczanka”, „Spółdzielnia Usług Mleczarskich”, „Elpena”), jak również rzemiosło. Do końca marca 1990 r. 31 członków Cechu Rzemiosł Różnych zlikwidowało warsztaty, a drugie tyle zawiesiło swoją działalność<sup>1</sup>. Pojawiające się problemy powodowały, iż kampania 1990 r. przebiegała w wyjątkowo trudnej sytuacji. Scena polityczna w kraju i Legnicy przechodziła podobną jak gospodarka „szokową terapię”.

---

<sup>1</sup> W. Kondusz a, *Od głosowania do wybierania*, [w:] *Od głosowania do wybierania. Radni i prezydenci Legnicy*, red. W. Kałski, W. Kondusz a, Legnica–Wrocław 2002, s. 132.



Zakończenie działalności Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej zapoczątkowało tworzenie nowej lewicowej partii – Socjaldemokracji Rzeczypospolitej Polskiej. Po rozpadzie Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego utworzono ostatecznie Polskie Stronnictwo Ludowe. Stronnictwo Demokratyczne pozostało w niezmienionej formie ze słabymi stosunkowo strukturami, które w konsekwencji nie miały szans w zbliżającej się rywalizacji wyborczej. „Solidarność” nie miała więc praktycznie żadnego poważnego konkurenta w zbliżających się wyborach. Pojawiały się (w kraju i na legnickiej scenie) próby tworzenia nowych podmiotów politycznych, niemniej jednak nie zdążyły one dostatecznie rozwinąć swoich struktur. Ostatecznie nie odegrały poważnej roli w rywalizacji 1990 r. Były to między innymi Polska Partia Zielonych, Polskie Stronnictwo Narodowe, Konfederacja Polski Niepodległej. Bezapelacyjny liderem tego politycznego peletonu były zatem Komitety Obywatelskie.

W Legnicy KO „Solidarność” ukonstytuował się w kwietniu 1989 r. Skupiał w sobie działaczy związkowych, przedstawicieli środowisk katolickich, gospodarczych, lekarskich, kombatanckich. Przewodniczącym KO „Solidarność” był Tadeusz Pokrywka (późniejszy prezydent miasta). Struktura ta przygotowała bardzo rozbudowany program wyborczy, który w powiązaniu z nadziejami legnicznan na lepsze jutro zagwarantował miążdzące zwycięstwo. Zasadnicze znaczenie miało również zaangażowanie kościoła katolickiego w kampanię wyborczą. Charakterystyczne było więc popularyzowanie znaku graficznego, logo „Solidarność”, agitacja z ambon, rozdawanie „ściąg” z nazwiskami działaczy tej organizacji po nabożeństwach itp. Miało to zasadniczy wpływ na wynik wyborczy. Legnica podzielona była na 8 okręgów wyborczych. O 45 mandatów radnych rywalizowało łącznie 145 kandydatów (tabela 1).

Tabela 1. Wyniki wyborów samorządowych w Legnicy w 1990 r.

<b>Liczba uprawnionych ogółem</b>	74 380			
<b>Frekwencja ogółem</b>	36,89%			
	<b>Liczba oddanych głosów</b>	<b>Procentowo głosy</b>	<b>Liczba mandatów</b>	<b>Procentowo mandaty</b>
<b>Partie/podmioty polityki utożsamiane z partiami politycznymi</b>				
KO „Solidarność”	18 747	72,32	39	86,67
„Porozumienie Ludowo-Demokratyczne” (koalicja PSL i SD)	1 888	7,28	2	4,45
Konfederacja Polski Niepodległej	129	0,50	—	—
<b>LICZBA 3</b>	<b>20 764</b>	<b>80,10</b>	<b>41</b>	<b>91,12</b>
<b>Stowarzyszenia mieszkańców i inne podmioty pozbawione identyfikacji partyjnej</b>				
Grupa Członkowska Os. Piekary	575	2,22	1	2,22
„Mieszkańcy”	348	1,34	1	2,22
Lista nr 1 (bez nazwy) okręg nr 3	323	1,25	1	2,22
Lista nr 2 (bez nazwy) okręg 5	290	1,12	—	—
Lista nr 1 (bez nazwy) okręg 7	283	1,09	—	—
Lista nr 1 (bez nazwy) okręg 6	249	0,96	—	—
ZNP i Pracownicy Oświaty	239	0,92	—	—

Mieszkańcy okręgu nr 3”	160	0,62	—	—
Lista nr 2 (bez nazwy) okręg nr 1	141	0,54	—	—
Lista nr 3 (bez nazwy) okręg nr 2	104	0,48	—	—
Lista nr 4 (bez nazwy) okręg nr 4	63	0,24	—	—
<b>LICZBA 11</b>	<b>2775</b>	<b>10,78</b>	<b>3</b>	<b>6,66</b>
<b>Niezależni kandydaci/z woli wyborców – występujący w niektórych przypadkach pod nazwą komitetów jednoosobowych</b>				
Juniszewski Maciej pod nazwą („Wyborcy okręgu nr 1”)	468	1,81	1	2,22
Nowak Janusz pod nazwą „Niezależni z okręgu wyborczego nr 4	298	1,15	—	—
Dudyk Emil lista nr 4 z okręgu nr 8	179	0,69	—	—
Kostrzewa Bogumił pod nazwą „Niezależni”	140	0,54	—	—
Trocha Tadeusz lista nr 3 z okręgu nr 5	124	0,48	—	—
Gołąbek Romualda pod nazwą „SD”	102	0,39	—	—
Brzozowski Jan lista nr 5 z okręgu nr 5	100	0,39	—	—
Waszak Arkadiusz	62	0,24	—	—
Dondelewska Iwona	52	0,20	—	—
Młynarczyk Jerzy pod nazwą „Komitet Inicjatyw Obywatelskich”	44	0,17	—	—
<b>LICZBA 10</b>	<b>1569</b>	<b>5,98</b>	<b>1</b>	<b>2,22</b>
		100% ważnych	45	100%

Źródło: „Dziennik Urzędowy Województwa Legnickiego” 1990, nr 16.

Jak można zauważyć, legniczanie zdecydowanie poparli KO „Solidarność”, który zdobył aż 72,32% głosów. Tak wysokie poparcie dla jednego ugrupowania nie powtórzyło się z oczywistych względów w żadnej kolejnej rywalizacji. Procentowy udział w głosach wyborczych przełożył się automatycznie na liczbę mandatów. KO „Solidarność” uzyskał 39 na 45 mandatów. Pozostałe mandaty zdobyła odpowiednio koalicja PSL, SD pod nazwą porozumienie Ludowo-Demokratyczne (3 mandaty), 3 mandaty przypadły również stowarzyszeniom mieszkańców: 1 – Grupie Członkowskiej Osiedla Piekary, 1 – komitetowi pn. „Mieszkańcy”, 1 – Liście nr 1 (bez nazwy) z okręgu nr 3, jeden mandat przypadł kandydatowi niezależnemu Maciejowi Juniszewskiemu.

Bardzo zbliżone wyniki, potwierdzające przytłaczające zwycięstwo Komitetów Obywatelskich „Solidarności”, zauważalne były w całym kraju. W oczywisty sposób związane to było z omówioną wyżej sytuacją społeczno-polityczną, która w zasadniczy sposób wpłynęła na

charakter i wynik kampanii wyborczej. Nie daje to więc możliwości porównań omawianych rezultatów z kolejnymi rywalizacjami samorządowymi (te odbywały się już w zasadniczo odmiennej rzeczywistości). Kampanie wyborcze partii politycznych, stowarzyszeń, kandydatów niezależnych w latach 1994, 1998, 2002 miały charakter o wiele bardziej rywalizacyjny niż w omawianym 1990 r., gdzie dominacja Komitetów Obywatelskich „Solidarności” była następstwem wydarzeń z 1989 r.

Ówczesna ordynacja wyborcza nie dawała możliwości wyboru prezydenta w wyborach bezpośrednich. Dlatego też wybór ten dokonywał się głosami radnych. Urząd prezydenta sprawowali w tym okresie kolejno: Tadeusz Pokrywka (1990–1991), działacz NSZZ „Solidarność”, późniejszy lider Unii Demokratycznej i Unii Wolności; oraz Edward Jaroszewicz (1991–1995), członek Zarządu Dolnośląskiego NSZZ „Solidarność”. Brak możliwości głosowania na prezydenta miasta przez przeciętnego mieszkańca powodował, iż aktywność wyborców ograniczała się do wskazania swoich preferencji w wyborach do rady gminy. I to one determinowały rywalizację wyborczą. Sytuacja zmieniła się zasadniczo dopiero w r. 2002, kiedy zmiany w ordynacji spowodowały bezpośredni wybór tego urzędu.

Reasumując, kampania wyborcza 1990 r., a także wyniki tej rywalizacji były bez wątpienia następstwem złożonej sytuacji społeczno-politycznej. Dlatego też preferencje polityczne mieszkańców Legnicy zostały ukształtowane przez bieżącą (impulsywną) sytuację w kraju. Ruch NSZZ „Solidarność” – Komitety Obywatelskie stały się drogowskazem nadziei, przyszłości. Z tego powodu nie powinno dziwić, iż przemysłowa Legnica (podobnie jak reszta kraju) „odwróciła się” od lewicowych idei państwa. Jak się później okaże w kolejnych wyborach samorządowych oraz parlamentarnych mieszkańcy Legnicy (pracownicy zakładów pracy, fabryk, Huty Miedzi „Legnica”) „powrócą” w dużej mierze do głosowania na lewicę. Będzie to odczuwalne już w kolejnych wyborach samorządowych, gdzie Sojusz Lewicy Demokratycznej zdobył 40% mandatów w Radzie Miasta Legnicy.

## 2. Wybory samorządowe 1994 roku w Legnicy

W cztery lata po pierwszych samorządowych w pełni demokratycznych wyborach Polska lokalna mocno zmieniła swe oblicze. Działo się tak m.in. z powodu tworzących się nowych podmiotów politycznych. Podzielił się dotychczas jednolity ruch solidarnościowy. Rozdrobnienie sceny politycznej w kraju dało impuls także regionalnym działaczom do tworzenia własnych lokalnych ugrupowań. Jednak te stosunkowo duże sukcesy odniosły jedynie w małych gminach. W dużych miastach ich wyniki w większości nie były zadowalające. Ordynacja wyborcza stworzyła również możliwość zdobycia mandatu dla kandydatów niezależnych. Z tego też powodu w elekcji 1994 r. można było zauważyć stosunkowo dużą liczbę kandydatów z woli wyborców. Legnica nie odbiegała w tym względzie od średniej krajowej (tabela 2).

Wojewódzka Komisja Wyborcza zarejestrowała na terenie miasta Legnicy 394 kandydatów, co stanowiło ponad 2,5 raza więcej ubiegających się o mandat radnego niż w 1990 r. Programy wyborcze, które prezentowały ugrupowania na terenie Legnicy, w zasadzie miały wspólny mianownik:

- poprawę stanu bezpieczeństwa,
- walkę z bezrobociem, aktywne tworzenie miejsc pracy,
- usprawnienie działania legnickiej administracji samorządowej,
- tworzenie ośrodka akademickiego,
- poprawę czystości w mieście.

Tabela 2. Wyniki wyborów samorządowych w Legnicy w 1994 r.

<b>Liczba uprawnionych ogółem</b>	77 656			
<b>Frekwencja ogółem</b>	25,31%			
	<b>Liczba oddanych głosów</b>	<b>Procentowo głosy</b>	<b>Liczba mandatów</b>	<b>Procentowo mandaty</b>
<b>Partie lub stowarzyszenia utożsamiane z partiami politycznymi</b>				
SLD	4692	24,09	18	40,00
Liga Legnicka (koalicja PChD, PC, ZChN, BBWR, SLCh, UPR, NSZZ „S”)	3850	19,77	13	28,90
Legnickie Forum Samorządowe (UD)	2651	13,61	8	17,78
Unia Pracy	1479	7,59	2	4,44
PSL	1082	5,55	1	2,22
Koalicja KPN	811	4,16	—	—
<b>LICZBA 6</b>	<b>15 465</b>	<b>74,77</b>	<b>42</b>	<b>93,34</b>
<b>Stowarzyszenia mieszkańców, komitety wyborców i związki o charakterze nie-partii politycznej</b>				
NOT	1177	6,04	—	—
Stowarzyszenie Demokracji Lokalnej	1052	5,40	1	2,22
Polski Związek Emerytów i Rencistów	900	4,62	—	—
Legnickie Forum Gospodarcze	733	3,76	1	2,22
KW Os. Kopernik	275	1,41	1	2,22
Stow. Mieszkańców Os. Ptasiniec	95	0,05	—	—
<b>LICZBA 6</b>	<b>3332</b>	<b>21,28</b>	<b>3</b>	<b>6,66</b>
<b>Niezależni kandydaci/z woli wyborców</b>				
Szynalski Jan (okr. 5)	138	0,007	—	—
Juniszewski Maciej Szczęsny (okr. 1)	116	0,006	—	—
Drażkiewicz Elżbieta (okr. 8)	88	0,004	—	—
Cygler Bolesław (okr. 1)	28	0,001	—	—
Lalewicz Marian (okr. 8)	51	0,003	—	—
Jaworska Maria, Hrycelak Władysław	50	0,003	—	—
Cywiński Ryszard (okr. 2)	40	0,002	—	—
Samborska-Waluk Celina (okr. 2)	39	0,002	—	—
Wanot Zbigniew (okr. 8)	28	0,001	—	—
Cybulski Wojciech (okr. 2)	25	0,001	—	—
Matuszewski Janusz (okr. 7)	16	0,0008	—	—
Plizga Tadeusz Zbigniew (okr. 8)	16	0,0008	—	—
Myśluk Zbigniew (okr. 2)	15	0,0007	—	—
Stefański Stefan (okr. 8)	13	0,0006	—	—
Grodź Jan (okr. 5)	12	0,0006	—	—
Wasinkiewicz Józef (okr. 6)	6	0,0003	—	—
<b>LICZBA 14</b>	<b>681</b>	<b>3,04</b>	<b>—</b>	<b>—</b>
		100% ważnych	45	100%

Źródło: „Dziennik Urzędowy Województwa Legnickiego” 1994, nr 14.

Hasła niektórych komitetów wykraczały jednak poza wyżej wymienione standardy. W apelu wyborczym znajdowały się wówczas deklaracje usprawnienia transportu miejskiego, ożywienia parku miejskiego, jawności zarobków urzędników etc.<sup>2</sup> Z punktu widzenia marketingu wyborczego kampania z 1994 r. w Legnicy nie miała jeszcze znamion wcześniej przygotowanej, przemyślanej i konsekwentnie wdrażanej. Opierała się raczej na przypadkowości, a głównymi środkami oddziaływania były spotkania z wyborcami, akcje plakatowe. Angażowały one przede wszystkim zwolenników kandydata (często rodzinę, znajomych), co w oczywisty sposób nie poszerzało grona jego wyborców. Dla większości najlepszą formą reklamy miał okazać się plakat. Niestety doświadczenia wyraźnie wskazały na to, iż z racji ograniczonej powierzchni ich prezentacji oraz tzw. „wojen plakatowych” (polegających na codziennym zrywaniu plakatów konkurencji i wywieszaniu plakatów swojego kandydata) nie była to skuteczna forma oddziaływania. W 1994 r. część sztabów wyborczych dostrzegła potrzebę docierania do wszystkich wyborców w okręgu. Z tego też powodu podmioty dysponujące wystarczającymi środkami finansowymi zaczęły korzystać z bezadresowej korespondencji. Na ogół środkami tymi dysponowali działacze partii politycznych. Kandydaci lokalnych i osiedlowych stowarzyszeń, jak również niezależni kandydaci liczyli na przystawiającą lojalność sąsiadów, znajomych. Jak wynika jednak z danych statystycznych, już w 1994 r. pojawiła się tendencja do głosowania na sprawdzone ugrupowania, logo, nazwiska. Wyniki głosowania legniczan potwierdzały te trendy.

Jak można zauważyć (tabela 2) legnicka scena rywalizacji samorządowej w 1994 r. nie sprzyjała lokalnym stowarzyszeniom. Na terenie miasta 6 z nich nosiło znamiona wyraźnie lokalny i apolityczny, a 2 miały nawet charakter osiedlowy (tj. Komitet Wyborczy Osiedla Kopernik oraz Stowarzyszenie Mieszkańców Osiedla Ptasiniec). Jak się okazało, mieszkańcy Legnicy stosunkowo niewielkim zaufaniem (podobnie jak w przypadku kandydatów niezależnych) obdarzyli lokalne stowarzyszenia. Zdobyły one zaledwie 3 mandaty (po jednym dla Stowarzyszenia Demokracji Lokalnej, Legnickiego Forum Gospodarczego oraz wspomnianego wcześniej Komitetu Wyborczego Osiedla Kopernik). Wyniki te przyczynią się w kolejnych rywalizacjach do konsolidacji tych podmiotów na terenie Legnicy. Zauważalna stanie się więc ich malejąca liczba.

Wyborcy okazali się bezwzględni również dla kandydatów niezależnych. 14 zdobyło łącznie tylko 681 głosów (średnia na kandydata 48,65 głosu). Żaden z nich nie zdobył mandatu radnego. Z tego powodu w kolejnych wyborach posiadacze biernego prawa wyborczego nie odważyli się już na samodzielny start. W naturalny sposób upolityczniało to kolejne zmagania.

Sukces wyborczy w 1994 r. w Legnicy odniosły partie polityczne oraz stowarzyszenia utożsamiane z partiami politycznymi. Na 45 mandatów zdobyły one 43 (Sojusz Lewicy Demokratycznej – 18 mandatów; Liga Legnicka, czyli koalicja PChD, PC, ZChN, BBWR, SLCh, UPR, NSZZ „S” – 13; Legnickie Forum Samorządowe, tożsame z Unią Demokratyczną – 8 mandatów; Unia Pracy – 2 mandaty; Polskie Stronnictwo Ludowe – 1 mandat). Podobne upolitycznienie rad miast zauważalne było w innych dużych aglomeracjach (tabela 3).

W większości miast lokalni liderzy stowarzyszeń oraz niezależni kandydaci mieli nadzieję, że społeczeństwo na poziomie wyborów samorządowych zaufa lokalnym związkom, kandydatom z woli wyborców. Odetnie się tym samym od upolitycznienia małych ojczyzn. Nadzieje te okazały się złudne. Wyborcy w ośrodkach tych w większości przypadków nie dali przyzwolenia na udział w lokalnej władzy tym grupom kandydatów. Do największych przegranych

<sup>2</sup> W. Kondusza, *op. cit.*, s. 149–150.

Tabela 3. Wyniki wyborów samorządowych w 1994 r. w dużych aglomeracjach oraz w Legnicy

	Warszawa	Kraków	Wrocław	Gdańsk	Łódź	Legnica
procentowy udział partii politycznych w składzie rad miast	79,40%	78,70%	75,70%	71,70%	66,30%	93,30%
procentowy udział stowarzyszeń, związków o charakterze lokalnym w składzie rad miast	20,60%	21,30%	24,30%	28,30%	23,70%	6,70%

Źródło: opracowanie własne na podstawie A. K. Piasecki, *Wybory parlamentarne, samorządowe, prezydenckie 1989–2002*, Toruń 2004, s. 156.

w Legnicy należeli przedstawiciele Naczelnej Organizacji Technicznej, Polskiego Związku Emerytów i Rencistów, Legnickiego Forum Gospodarczego oraz Legnickiego Forum Samorządowego.

Podsumowując, należy stwierdzić, iż rywalizację samorządową w 1994 r., a w konsekwencji określone wyniki wyborów determinowały następujące czynniki:

- sytuacja społeczno-polityczna w kraju,
- zaangażowanie większych niż konkurenci środków w kampanię przez partie polityczne (zwł. SLD),
- brak zaufania do małych, często niedawno tworzących się lokalnych stowarzyszeń, jak również kandydatów niezależnych.

Kolejna rywalizacja na terenie Legnicy będzie już miała zdecydowanie inny charakter, a preferencje legniczan kształtowane będą przez zgoła odmienną sytuację, jak również *quasi* profesjonalną kampanię wyborczą.

### 3. Wybory samorządowe 1998 roku w Legnicy

Przygotowania do rywalizacji samorządowej w 1998 r. odbywały się w sytuacji niezadowolenia społeczeństwa z polityki rządu (podobnie jak w 1990 r.). Drastycznie rosły ceny żywności, energii elektrycznej, gazu, wody, leków etc. „...w roku wyborczym 26 legnickich firm zgłosiło do Urzędu Pracy zwolnienie 830 pracowników. Stopa bezrobocia w końcu 1998 roku [...] wynosiła 12,4 proc. Bez pracy pozostawało ponad 5 tys. osób [...]. Głównym źródłem utrzymania kilku tysięcy rodzin były zasiłki przyznawane przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej [...]. Wysoki był odsetek zalegających z opłatą czynszu...”<sup>3</sup>. „Przerzucenie” niezadowolenia wyborców na parlamentarne rządy prawicowe umocniło lokalną władzę, której przewodził (od 1995 r.) lewicowy prezydent miasta Legnicy – Ryszard Kurek. Wykorzystał on polityczną koniunkturę do wzmocnienia swojej pozycji w partii, jak również samego Sojuszu Lewicy Demokratycznej. Ponadto przemyślana taktyka inwestycji (ich kumulacja

<sup>3</sup> *Ibidem*, s. 157.

przypadła na II część kadencji) dodatkowo potęgowała przyjazny stosunek do SLD w mieście. W okresie tym powstały nowoczesne centra handlowe, gastronomiczne, stacje benzynowe, parkingi. Wykonano w całości lub częściowo remonty i modernizację wielu ulic, mostów, chodników. Odnowiono elewacje w centrum miasta. Rozpoczęto wymianę wysłużonych autobusów miejskich na nowoczesne<sup>4</sup>. Co więcej, SLD skrupulatnie przygotowywał kampanię. Dawało to duże prawdopodobieństwo sukcesu wyborczego. Siły centroprawicowe w Legnicy skupiły się w trzech obozach. Był to Komitet Wyborczy Akcja Wyborcza Solidarność – Liga Legnicka, Unia Wolności i „Rodzina Polska”. Istotną rolę w kampanii wyborczej odegrał również Komitet Wyborczy „Dobre Miasto” (skupiający środowiska prawników, lekarzy, nauczycieli, dziennikarzy). Ugrupowania centroprawicowe czuły się zagrożone przyszłą dominacją SLD w Legnicy. Dlatego też do przekonania legniczan do swoich poglądów miały im służyć przemyślane i odpowiednio wdrażane strategie wyborcze. Dla zwiększenia szans zapraszano do Legnicy liderów poszczególnych ugrupowań. Marian Krzaklewski brał udział w inauguracji roku akademickiego w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej, Tadeusz Mazowiecki i Władysław Frasyniuk wzmocniali swoją obecnością legnicką Unię Wolności, Marian Piłka – „Rodzinę Polską”. Komitet Wyborczy „Dobre Miasto” postawił na lokalnie znane i apolityczne nazwiska, które miały być odpowiedzią na zdegustowanie społeczeństwa aferami polityków i ich nagannymi zachowaniami.

Wszystkie ugrupowania zawarły w swoich programach praktycznie te same co przed czterema laty hasła programowe. Różniły się jedynie akcentami. Pojawiały się jednak konkretne propozycje: remontu mostu na Kaczawie, remontu sali przy ul. Sejmowej, uruchomienia lotniska dla ruchu pasażerskiego, odbudowy legnickich fontann, wybudowania w Legnicy aresztu śledczego itd. Programy wyborcze z perspektywy oceniać można raczej jako „obowiązkową” dokumentację pobożnych życzeń poszczególnych ugrupowań. Zawierały się one w obszernych opracowaniach, których treść znana była jedynie wąskiemu gronu samych piszących. Dlatego też większość sztabów wyborczych zasadniczą wagę zaczęła przywiązywać do mediatyzacji kampanii. Pierwszy raz w historii Legnicy mogliśmy oglądać dzięki telewizji lokalnej (kablowej) spoty reklamowe kandydatów. Ulotki, które jako druki bezadresowe trafiały do mieszkańców, w większości przypadków były już profesjonalnie opracowane i wydrukowane. Pojawiły się również nowe formy promocji partii, programów i kandydatów. „... W Legnicy przeprowadzono «Pierwsze w Polsce manewry polityczne Legnica '98», w których w paintballu rywalizowały sztaby SLD i UW...”<sup>5</sup>. Zaskoczenie oryginalnymi formami promocji zauważalne było zwłaszcza ze strony Unii Wolności. Młodzi kandydaci z tego ugrupowania bezpartonowo rywalizowali ze starszymi partyjnymi kolegami. Nowatorskie podejście do przeprowadzenia kampanii zaprezentował przede wszystkim 18-letni Łukasz Adamski, którego pomysły (np. nalepki na mleku z nazwiskiem) odniosły wyborczy sukces. Został on najmłodszym radnym w Polsce. Komitet Wyborczy Akcja Wyborcza Solidarność – Liga Legnicka bazował zwłaszcza na sukcesie, dobrym wyniku oraz relatywnie znanych liderach Ligi Legnickiej z poprzedniej kampanii. Zaniepokojenie wśród partyjnych komitetów wzbudzała jednak kampania KW „Dobre Miasto” prowadzona z rozmachem (licznymi spotkaniami z wyborcami, festynami etc.). Dobry wynik omawianego komitetu dawał realną szansę na partycypację we władzy. Liderzy tego ugrupowania posunęli się nawet o krok dalej – postanowili na długo przed wyborami ujawnić nazwisko swego kandydata na prezydenta.

<sup>4</sup> Szerzej zob. M. Kubasik, *Legnica Raport o stanie miasta 1994–1998*, Legnica 1998.

<sup>5</sup> W. Kondusza, *op. cit.*, s. 166.

Wyniki rywalizacji w 1998 r. potwierdziły prym SLD, który zdobył największe poparcie w mieście (tabela 4). W kolejności KW AWS-LL otrzymał zbliżone notowania do wyniku z 1994 r. (ówczesny KW „Liga Legnicka”). Zaskoczeniem natomiast było wysokie poparcie dla Unii Wolności. Jak wspominałem wcześniej, wynikało ono z wyjątkowej aktywności jej członków i skutecznej kampanii. Ogromny wysiłek organizacyjno-finansowy przyniósł KW „Dobre Miasto” stosunkowo niewielkie poparcie. Tym razem o 45 mandatów ubiegało się aż 612 kandydatów, reprezentujących tylko partie polityczne, komitety, stowarzyszenia (w 1990 r. było ich 145, a w 1994 r. – 394). W rywalizacji w 1998 r. nikt nie odważył się już na samodzielny start (Państwowa Komisja Wyborcza nie zarejestrowała żadnego niezależnego kandydata). Wyniki obrazuje tabela 4.

Tabela 4. Wyniki wyborów samorządowych w Legnicy w 1998 r.

Liczba uprawnionych ogółem		80 771		
Frekwencja ogółem		39,61%		
Ugrupowanie	Liczba oddanych głosów	Procentowo głosy	Liczba mandatów	Procentowo mandatów
<b>Partie lub stowarzyszenia/związki utożsamiane z partiami politycznymi</b>				
SLD	11 253	36,20	26	57,78
AWS	7 519	24,19	14	31,11
Unia Wolności	3 164	10,18	3	6,67
„Rodzina Polska” (przyszłe zręby LPR)	1 857	5,98	1	2,22
<b>LICZBA 4</b>	<b>23 793</b>	<b>76,55</b>	<b>44</b>	<b>97,78</b>
<b>Stowarzyszenia mieszkańców</b>				
KW „Dobre Miasto”	2 530	8,14	1	2,22
Legnicki Samorządowy KW	1 574	5,06	—	—
Stowarzyszenie Demokracji Lokalnej	1 358	4,37	—	—
Legnickie Przymierze Społeczne	1 108	3,56	—	—
BBW „Legniczanie”	725	2,33	—	—
<b>LICZBA 5</b>	<b>7 295</b>	<b>23,45</b>	<b>1</b>	<b>2,22</b>
		100% ważnych	45	100%

Źródło: „Dziennik Urzędowy Województwa Wrocławskiego” 1998, nr 18.

Podsumowanie rywalizacji wyborczej wyraźnie wskazuje na jej całkowite upolitycznienie. Na 45 mandatów 44 zdobyły partie polityczne. Sojusz Lewicy Demokratycznej kolejny raz udowodnił swoją przewagę nad konkurentami w mieście. Zdobycie prawie 58% mandatów było jednym z najlepszych wyników Sojuszu w Polsce. Rezultat ten był w bardzo dużej mierze spowodowany profesjonalizacją działań wyborczych przez to ugrupowanie. Posiadana przez SLD większość w Radzie Miasta Legnicy (26 mandatów) dała pełną swobodę



w konstruowaniu polityki na obszarze gminy lewicowemu klubowi radnych oraz prezydentowi wywodzącemu się z SLD. AWS-LL zdobyła 14 mandatów i nie mogła w istocie w żaden sposób przeciwstawić się lewicowej władzy. Praktycznie bez znaczenia dla układu sił w Radzie Miasta były zdobyte 3 mandaty przez Unię Wolności. Daleko w tle znajdował się 1 mandat „Rodziny Polskiej” oraz jedyny mandat ugrupowania apolitycznego – Komitetu Wyborczego „Dobre Miasto”. Wyniki pozostałych stowarzyszeń były wyjątkowo niskie. Nie przekroczyły one nawet wymaganego pułapu 5% w skali okręgu-gminy. Outsajderami wyborczymi okazały się: Legnicki Samorządowy Komitet Wyborczy, Stowarzyszenie Demokracji Lokalnej, Legnickie Przymierze Społeczne, Bezpartyjny Blok Wyborczy „Legniczanie”.

Porażka stowarzyszeń przyniesie w kolejnej rywalizacji 2002 r. wyraźną konsolidację lokalnych związków. W jego tworzenie włączają się również lokalni pravicowi działacze partii politycznych. W następstwie tego powstanie wyjątkowo sprawny organizm – ugrupowanie pn. „Forum Legnickie”.

Na domiar złego (dla legnickiej lewicy) mieszkańcy, opozycja i komentatorzy legnickiej sceny politycznej twierdzili, iż zbyt duża pewność siebie działacze lewicowych oraz kilka niepopularnych decyzji lewicowego Zarządu Miasta przyczyniło się do zmniejszenia popularności SLD w Legnicy (drastyczna podwyżka czynszów za mieszkania komunalne, kontrowersyjna budowa pomnika w kształcie krzyża na Skwerze Orłąt Lwowskich). Polityczna pozycja dotychczasowego lidera SLD, prezydenta miasta i przewodniczącego tego ugrupowania – Ryszarda Kurka pogorszyła się zwłaszcza po przegraniu rywalizacji o przywództwo w partii z Krzysztofem Chopcianem. Zrodziło to dodatkowe konflikty, tym razem w łonie samej partii. W następstwie wyżej opisanych wydarzeń z funkcji prezydenta zrezygnował Ryszard Kurek, a w jego miejsce Rada Miasta Legnicy powołała Tadeusza Krzakowskiego, który stał się naturalnym liderem SLD i późniejszym kandydatem tego ugrupowania w pierwszych bezpośrednich wyborach.

#### 4. Wybory samorządowe 2002 roku w Legnicy

Rywalizacja wyborcza 2002 r. różniła się zasadniczo od poprzednich. Główną przyczyną były zmiany w ordynacji wyborczej. Należały do nich przede wszystkim: zmniejszenie liczby radnych, bezpośredni wybór prezydenta. Zwłaszcza ten drugi czynnik spowodował, iż kampania nabrała charakteru rywalizacji personalnej, gdzie partie polityczne/ugrupowania pozostawały wyraźnie w tle tego procesu.

Większość lokalnych liderów postanowiła wziąć udział w kampanii wyborczej na urząd prezydenta Legnicy, reprezentując własne ugrupowania i korzystając tym samym z dodatkowej promocji swojej osoby. Nieskonsolidowana legnicka prawica wystawiła Wojciecha Licę, kandydata koalicji PO-PiS; Piotra Rojka, reprezentanta KW EUROLEGNICA (utożsamianego z legnicką Unią Wolności); Władysława Iwaniuka, kandydata – LPR; Stanisława Woźniakowskiego związanego z Samoobroną oraz Ryszarda Jaśkowskiego, lidera „Forum Legnickiego”. Pojawił się również kandydat niezależny Artur Kot, legnicki przedsiębiorca. Nowy charakter rywalizacji samorządowej sprawił, iż mieszkańcy Legnicy bardzo emocjonalnie włączyli się w kampanię wyborczą. Ilość kandydatów spowodowała, że obywatele podczas głosowania stanęli przed alternatywą: jednolita lewica *versus* kandydaci podzielonej prawicy. Wyniki pierwszej rundy wyborów prezydenckich były więc łatwe do przewidzenia. Najlepsze wyniki otrzymali Tadeusz Krzakowski, reprezentujący KW SLD-UP, oraz Ryszard Jaśkowski, przedstawiciel „Forum Legnickiego” – ruchu działaczy pravicowych oraz legnickich stowarzyszeń.

Wyborczy sukces tego ugrupowania był rekompensatą za klęski wyborcze lokalnych komitetów z 1994 i 1998 r. Stworzenie „Forum Legnickiego” było niewątpliwie skutecznym orężem walki prawicy z legnicką lewicą (tabela 5).

Tabela 5. Wyniki wyborów na urząd prezydenta miasta Legnicy w 2002 r. (I runda)

Kandydat	Liczba uzyskanych głosów ważnych	Procent głosów ważnych	Ugrupowanie
Iwanyniuk Władysław	1769	7,02	Komitet Wyborczy Liga Polskich Rodzin
Jaśkowski Ryszard	5245	20,82	Komitet Wyborczy Wyborców „Forum Legnickie”
Kot Artur	1779	7,06	Komitet Wyborczy Wyborców „Inicjatywa”
Krzakowski Tadeusz	11 561	45,88	Koalicyjny Komitet Wyborczy SLD-Unia Pracy
Lica Wojciech	1436	5,70	Komitet Wyborczy Wyborców PO-PIS
Rojek Piotr	1579	6,27	Komitet Wyborczy Wyborców EUROLEGNICA
Woźniakowski Stanisław	1829	7,26	Komitet Wyborczy Samoobrona RP

Źródło: „Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego” z 15 listopada 2002 r., nr 238, poz. 3315.

Kampanie wyborcze legnickich kandydatów na urząd prezydenta zaczęło charakteryzować dużo większe zaangażowanie w proces planowania i realizowania strategii. Większość z nich dysponowała własnymi billboardami, mobilami, spotami telewizyjnymi czy radiowymi. Wydaje się również, że Krzakowski i Jaśkowski dysponowali stosunkowo największymi zasobami finansowymi, które dodatkowo spotęgowały ich dobre wyniki (łącznie zdobyli 66,70% głosów). Skuteczne zespolenie kampanii prezydenckich z kampaniami poszczególnych ugrupowań przyniosło również zdecydowanie najlepsze rezultaty KW SLD-UP oraz KW Wyborców „Forum Legnickie”. Wyniki rywalizacji o najwyższy urząd w Legnicy przełożyły się bezpośrednio na skład rady miasta (tabela 6).

Jak wskazują analizy, podobne zjawisko zauważalne było we Wrocławiu, gdzie profesjonalna kampania i zaangażowanie specjalistów w kampanię prezydencką przyczyniły się do zdecydowanego zwycięstwa Rafała Dutkiewicza i Lidii Geringer d'Oedenberg oraz ugrupowań, które reprezentowali. Łącznie zdobyły one 90 % mandatów we wrocławskiej Radzie Miasta<sup>6</sup>.

Legnickie wybory 2002 r. potwierdziły dominację dwóch wiodących sił: Sojuszu Lewicy Demokratycznej i „Forum Legnickiego”. Sojusz w radzie miasta zdobył 12 mandatów, „Forum

<sup>6</sup> M. Cichosz, *Bitwa o twierdzę Wrocław – rzecz o wyborach samorządowych*, [w:] *Media masowe w systemach demokratycznych*, red. B. Dobek-Ostrowska, Wrocław 2003, s. 274–282.

Legnickie” dysponowało 5 mandatami. Niespodzianką okazał się wynik Ligi Polskich Rodzin, która zdobyła 4 mandaty. Pozostałe zdobyły: Samoobrona – 2, koalicja Platformy Obywatelskiej z Prawem i Sprawiedliwością – 1 oraz KW Wyborców EUROLEGNICA – 1 (Unia Wolności).

Tabela 6. Wyniki wyborów samorządowych w Legnicy w 2002 r.

<b>Liczba uprawnionych ogółem</b>	83 213			
<b>Frekwencja ogółem</b>	31,33%			
<b>Ugrupowanie</b>	<b>Liczba oddanych głosów</b>	<b>Procentowo głosy</b>	<b>Liczba mandatów</b>	<b>Procentowo mandaty</b>
<b>Partie lub stowarzyszenia/związki utożsamiane z partiami politycznymi</b>				
KW SLD-Unia Pracy	8286	33,72	12	48,00
KW LPR	2983	12,14	4	16,00
KW Samoobrona	2785	11,24	2	8,00
KW Wyborców POPIS	2763	11,14	1	4,00
KW Wyborców EUROLEGNICA (UW)	2736	11,33	1	4,00
<b>LICZBA 5</b>	<b>19 553</b>	<b>79,58</b>	<b>20</b>	<b>80,00</b>
<b>Stowarzyszenia mieszkańców</b>				
KW Wyborców „Forum Legnickie”	4446	18,01	5	20,00
KW Wyborców „Inicjatywa”	544	2,21	—	—
KW Wyborców „KOMunikacja dla Miasta”	48	0,20	—	—
<b>LICZBA 3</b>	<b>5038</b>	<b>20,42</b>	<b>5</b>	<b>20</b>
		100% ważnych	25	100%

Źródło: „Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego” z 15 listopada 2002 r., nr 238, poz. 3314.

Bardzo interesujący jest fakt, że w wyborach 2002 r. wzięły udział już tylko 3 stowarzyszenia, z czego jedno – „Forum Legnickie” zdystansowało nie tylko pozostałe dwa stowarzyszenia, ale również większość partii politycznych. Skorelowany wynik „Forum Legnickiego” i kandydata na prezydenta spowodował, że Ryszard Jaśkowski znalazł się w II rundzie z przedstawicielem KW SLD-UP – Tadeuszem Krzakowskim, gdzie po wyrównanej rywalizacji przegrał stosunkiem 8234 do 11706 głosów.

Wydaje się zatem, że po zdecydowanej dominacji SLD w Legnicy na scenę „wkroczył” drugi podmiot, który przekonał obywateli, uzyskując jednocześnie bardzo dobry wynik wyborczy. Jak już wcześniej wspominałem, była to skuteczna taktyka jednoczącego się ruchu centro-prawicowego oraz bardzo dobrze zaplanowana i wdrażana strategia wyborcza.

Czy „Forum Legnickie” zdominuje przyszłe wybory samorządowe, czy może SLD uzyska większość mandatów, czy może w końcu PiS bądź PO będzie mieć większość w Radzie Miasta? Na te pytania postaram się odpowiedzieć w ostatniej części tego artykułu.

## 5. Wybory samorządowe w Legnicy w 2006 roku – prognoza preferencji politycznych

Zanim przejdę do prognozy preferencji politycznych mieszkańców Legnicy oraz wyników w zbliżającej się elekcji samorządowej w 2006 r., chciałbym przedstawić kilka interesujących danych. Porównanie elekcji 1990, 1994, 1998 i 2002 r. wyraźnie wskazuje na zmniejszającą się liczbę podmiotów uczestniczących w rywalizacji wyborczej (tabela 7).

Tabela 7. Liczba podmiotów rywalizujących w samorządowych wyborach w Legnicy w latach 1990–2002

Liczba w latach 1990–2002*			
1990	1994	1998	2002
14	12	9	8

\* Tabela nie uwzględnia kandydatów z woli wyborców, niezależnych kandydatów.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych statystycznych z poszczególnych elekcji.

W związku z tym stoję na stanowisku, iż liczba podmiotów rywalizujących o mandaty w Radzie Miasta w Legnicy w najbliższych wyborach wynosić będzie 6 do 7 podmiotów (tj. o 2 do 1 mniej niż w 2002 r.). Ponadto kolejne dane wskazują również na zmniejszającą się liczbę stowarzyszeń, związków, komitetów lokalnych, które biorą udział w rywalizacji wyborczej (tabela 8).

Tabela 8. Liczba stowarzyszeń/związków/lokalnych komitetów rywalizujących w samorządowych wyborach w Legnicy w latach 1990–2002

Liczba w latach 1990–2002*			
1990	1994	1998	2002
11	6	5	3

\* W tabeli utożsamiono KW Wyborców EUROLEGNICA z partią Unia Wolności (wybory 1998 r.).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych statystycznych z poszczególnych elekcji.

Tendencja zmniejszania się liczby stowarzyszeń/związków/komitetów lokalnych biorących udział w rywalizacji samorządowej powoduje, iż w kampanii 2006 r. w Legnicy prognozuję liczbę ww. podmiotów ubiegających się o mandaty na jeden do dwóch. Zaufanie do partii politycznych jest w moim odczuciu coraz większe, gdyż elektorat chce rozliczać konkretne podmioty, a nie lokalne ugrupowania, które najczęściej po wyborach znikają z lokalnej sceny politycznej. Zwolennicy tezy, iż wybory samorządowe powinny być rywalizacją apolityczną, muszą zatem uznać „wyższość” danych statystycznych. Głównymi aktorami w samorządowych elekcjach nie są już zatem stowarzyszenia czy komitety osiedlowe, lecz partie polityczne. Trend ten dotyczy całego kraju, a w szczególności dużych gmin (miejskich).

Obecnie na terenie Legnicy najaktywniejszym ugrupowaniem (nie partią polityczną) rywalizującym skutecznie o mandaty jest jedynie „Forum Legnickie”. Pozostałe stowarzyszenia w najbliższej rywalizacji wyborczej w moim odczuciu nie mają żadnych szans na zdobycie mandatu do Rady Miasta.

Jeśli chodzi zaś o lokalną scenę partii politycznych, to krystalizuje się w Legnicy (podobnie jak w kraju) wąska grupa podmiotów istotnych dla systemu politycznego/wyborczego Legnicy. Są to: Prawo i Sprawiedliwość, Platforma Obywatelska, Sojusz Lewicy Demokratycznej, Samoobrona, Liga Polskich Rodzin. Wybory parlamentarne 2005 r. utwierdzają w tych przekonaniach (tabela 9).

Tabela 9. Wyniki wyborów parlamentarnych w Legnicy w 2005 r.

<b>Wyniki uzyskane przez komitety wyborcze</b>		
<b>PRAWICA</b>		
Komitet Wyborczy Prawo i Sprawiedliwość	8093	24,92%
Komitet Wyborczy Platforma Obywatelska RP	7529	23,18%
Komitet Wyborczy Liga Polskich Rodzin	2934	9,03%
<b>Razem</b>	<b>18 556</b>	<b>57,14%</b>
<b>LEWICA</b>		
Komitet Wyborczy Sojusz Lewicy Demokratycznej	5258	16,19%
<b>UGRUPOWANIA POPULISTYCZNE</b>		
Komitet Wyborczy Samoobrona Rzeczypospolitej Polskiej	4061	12,50%
<b>POZOSTAŁE KOMITETY</b>		
Komitet Wyborczy Socjaldemokracji Polskiej, Komitet Wyborczy Partii Demokratycznej-demokraci.pl, Komitet Wyborczy Polskiego Stronnictwa Ludowego, Komitet Wyborczy Platformy Janusza Korwina-Mikke, Komitet Wyborczy Polska Partia Pracy, Komitet Wyborczy Ruch Patriotyczny, Komitet Wyborczy Centrum, Komitet Wyborczy Dom Ojczysty, Komitet Wyborczy Polskiej Partii Narodowej, Komitet Wyborczy Narodowego Odrodzenia Polski	4132	12,72%
<b>Łącznie</b>	<b>32 479</b>	<b>100%</b>

Źródło: Państwowa Komisja Wyborcza, <http://wybory2005.pkw.gov.pl/SJM/PL/WYN/W/026201.htm>

Poparcie dla sił prawicowych podczas wyborów parlamentarnych w Legnicy wyniosło 57,14%. Działania na poziomie parlamentarnym PiS i PO w naturalny sposób spowodują w najbliższym okresie zmniejszenie się poparcia dla każdego z tych ugrupowań. Mimo to będą one najprawdopodobniej partycypować w podziale mandatów w Radzie Miasta Legnicy. Utrzymanie poparcia przez legnicki SLD na poziomie zbliżonym do średniej z poprzednich wyborów samorządowych czy parlamentarnych (ok. 25%) powodować będzie i w jego przypadku uczestnictwo w podziale mandatów. Mandaty może również otrzymać Samoobrona oraz Liga Polskich Rodzin. Dotyczy to jednak tylko niektórych okręgów wyborczych w mieście. Biorąc pod uwagę powyższe założenia, rozkład sił w przyszłej radzie miasta Legnicy może kształtować się w następujący sposób (tabela 10).

Tabela 10. Prognoza podziału mandatów w Radzie Miasta Legnicy w 2006 r.

Nazwa	PiS	PiS	SLD	Samoobrona RP	LPR	FL	inne
Prognozowane poparcie	ok. 15%	ok. 15%	ok. 25%	ok. 10%	ok. 10%	ok. 14%	do 5%
<b>Wariant A</b> Liczba mandatów	6	6	7	1	1	4	0
<b>Wariant B</b> Liczba mandatów	5	5	10	0	1	4	0
<b>Wariant C</b> Liczba mandatów	5	5	10	0	0	5	0
<b>Wariant D</b> Liczba mandatów	5	5	9	2	2	2	0

Różnice wynikające z przyznanej przeze mnie ilości mandatów (zwl. pomiędzy wynikiem PiS, PO, a „FL”) mimo otrzymania bardzo zbliżonego wyniku (wariant A, B, C) są następstwem minimalnych różnic w ilości otrzymanych głosów pomiędzy ww. ugrupowaniami. Powyższe dane wyraźnie potwierdzają przypuszczenia, iż przyszła koalicja w Radzie Miasta Legnicy składać się może z PiS, PO, radnych „FL” bądź LPR czy Samoobrony. Poza nawiasem współtworzenia koalicji może zostać SLD – mimo prognozowanego największego poparcia.

Oddzielną kartą wyborów samorządowych (od 2002 r.) jest w przypadku gmin powyżej 40 tys. mieszkańców rywalizacja o urząd prezydenta miasta. Dla określenia prognozy tej rywalizacji należy więc przeanalizować okres poprzedzający kampanię, obecny stan społeczno-polityczny w Legnicy oraz możliwe wersje rozwoju sytuacji, nowych rozwiązań politycznych, zawiązywanych koalicji.

Obecnie niekwestionowanym liderem rywalizacji o urząd prezydenta jest piastujący to stanowisko Tadeusz Krzakowski (popierany przez SLD). Jego atutem jest niewątpliwie aktywność, zaangażowanie w rozwój miasta oraz wyjątkowa medialność.

Bardzo istotnym jest jednak fakt, iż w momencie pisania tego artykułu (koniec 2005 r.) nie została jeszcze zawarta koalicja ugrupowań lewicowych. Dlatego też możliwe jest pojawienie się innych kandydatów z obozu lewicy (np. kandydata SDPL czy UP, czy innych). Sytuacja taka spowodowałaby rozproszenie głosów lewicowego elektoratu, przyczyniając się do osłabienia pozycji kandydata Sojuszu Lewicy Demokratycznej. Uważam, iż koalicja ugrupowań lewicowych to jednak tylko kwestia czasu. Dlatego też przyszła koalicja poprze Tadeusza Krzakowskiego.

Jednym z pretendentów na ten urząd może stać się również Czesław Kozak, przewodniczący Rady Miasta Legnicy, wieloletni radny i aktywny działacz „Forum Legnickiego”. Ten prawicowy kandydat ma wsparcie stowarzyszenia, jakim jest omawiane wcześniej „Forum Legnickie”. Brak poparcia ze strony jakiegokolwiek partii politycznej może jednak przyczynić się do jego przegranej. Pozostali prawicowi liderzy (kandydaci z poprzedniej rywalizacji o urząd prezydenta) nie angażowali się dostatecznie w mijającej kadencji w życie miasta i mieszkańców. Należą do nich Ryszard Jaśkowski – działacz „FL”, Wojciech Lica – PiS oraz Władysław Iwaniuk z Samoobrony. Ich absencja polityczna może mieć w mojej ocenie tylko jeden skutek w przypadku kandydowania – przegraną.

Możliwy jest również scenariusz, w którym PiS i PO wystawi wspólnych kandydatów na urzędy wójtów, burmistrzów i prezydentów. Czy jednak PiS i PO podejmie się takiej współpracy? Biorąc pod uwagę przebieg rozmów koalicyjnych (koniec 2005 r.), bardziej hipotetyczne wydaje się stworzenie takich wspólnych list kandydatów.

Ponadto Prawo i Sprawiedliwość nie ma obecnie w Legnicy silnego, wyraźnego przywódcy. Natomiast Platforma Obywatelska może wystawić Witolda Idczaka bądź Jerzego Bednarza – liderów legnickiej PO. Są to osoby znane i identyfikowane przez elektorat. Pierwszy jest przewodniczącym powiatowych struktur PO, drugi radnym trzeciej kadencji oraz obecnym wiceprzewodniczącym Rady Miasta Legnicy.

Realia społeczno-polityczne Legnicy wskazują zatem, iż rywalizację o urząd prezydenta zdominuje najprawdopodobniej kandydat SLD i PO. Wygranym (w drugiej rundzie) zostanie w mojej ocenie urzędujący prezydent – Tadeusz Krzakowski, popierany przez Sojusz Lewicy Demokratycznej.

Wymienione wyżej warianty i prognozy wyników samorządowych w 2006 r. zostały opracowane na podstawie wiedzy, którą dysponowałem na koniec 2005 r. Realia walki politycznej oraz inne wydarzenia kolejnych miesięcy mogą weryfikować przedstawione przeze mnie prognozy wyborcze.

Podsumowując rywalizacje wyborcze na urząd prezydenta, jak również do rad gmin w Legnicy należy stwierdzić, iż na poszczególne miały niewątpliwy wpływ:

- wyraźnie lewicowy charakter miejscowego elektoratu (wyborcy z byłych zakładów przemysłowych dużym zaufaniem darzą nadal struktury lewicowe),
- zjednoczenie się w ramach „Forum Legnickiego” sił prawicowych.

Analiza poszczególnych samorządowych rywalizacji pozwala stworzyć kompleks porad, które moim zdaniem przyczyniać się będą do sukcesu w tej rywalizacji (nie tylko na terenie miasta). Należą do nich:

- szybka deklaracja o starcie na odpowiedni urząd (radnego czy prezydenta),
- wypracowanie przez dany podmiot dobrego wizerunku w miejscowym elektoracie,
- ubieganie się o urząd radnego, prezydenta „za pośrednictwem” partii politycznej, a nie lokalnego stowarzyszenia,
- dysponowanie dużymi środkami finansowymi,
- profesjonalne opracowanie i sukcesywne wdrażanie strategii kampanii wyborczej,
- „zespolecie” kampanii partii politycznych z kampaniami kandydatów na urząd prezydenta.

Mam nadzieję, iż artykuł ten przybliżył Państwu obraz samorządowych elekcji na terenie miasta Legnicy w latach 1990–2002, jak również prognozę na najbliższe wybory w 2006 r.

Ufam, że grupy zainteresowanych, tj. legniccy radni, samorządowe sztaby wyborcze, kandydaci na urząd prezydenta miasta, jak również studenci (zwłaszcza Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Legnicy im. Witelona) przybliżyli sobie dzięki temu opracowaniu tematykę samorządowych rywalizacji w Legnicy od 1990 r. Mam również nadzieję, że kolejne samorządowe elekcje będą impulsem do dalszych rozważań nad rodzajem, jakością i kierunkami współzawodnictwa wyborczego na terenie miasta.

**Bibliografia:**

- Cichosz M., *Bitwa o twierdzę Wrocław – rzecz o wyborach samorządowych*, [w:] *Media masowe w systemach demokratycznych*, red. B. Dobek-Ostrowska, Wrocław 2003.
- Kondusza W., *Od głosowania do wybierania*, [w:] *Od głosowania do wybierania. Radni i prezydenci Legnicy*, red. W. Kalski, W. Kondusza, Legnica/Wrocław 2002.
- Kubasik M., *Legnica. Raport o stanie miasta 1994–1998*, Legnica 1998.
- Pisecki A.K., *Wybory parlamentarne, samorządowe, prezydenckie 1989–2002*, Toruń 2004.

**Akty prawne:**

- „Dziennik Urzędowy Województwa Legnickiego” z 1 czerwca 1990 r., nr 16.
- „Dziennik Urzędowy Województwa Legnickiego” z 21 czerwca 1994 r., nr 14.
- „Dziennik Urzędowy Województwa Wrocławskiego” z 1998 r. nr 18.
- „Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego” z 15 listopada 2002 r., nr 238, poz. 3314.
- „Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego” z 15 listopada 2002 r., nr 238, poz. 3315.

**Internet:**

- <http://wybory2005.pkw.gov.pl/SJM/PL/WYN/W/026201.htm> (Państwowa Komisja Wyborcza – wyniki wyborów parlamentarnych w mieście Legnicy)





Mariusz Tomaszewski  
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Witelona  
w Legnicy

## **Polityka ekologiczna jako element gminnych strategii rozwojowych**

Polityka ekologiczna, nazywana często polityką ochrony środowiska, jest jedną z wielu tzw. polityk szczegółowych, wyodrębnionych na podstawie wspólnego zakresu podmiotowego lub przedmiotowego, wspólnej dziedziny życia społecznego, której dotyczą podejmowane decyzje<sup>1</sup>. Wyzwania współczesnej cywilizacji wymuszają odejście od powszechnie wyznawanej koncepcji, iż celem ludzkiej działalności jest ujarzmianie i przekształcanie przyrody. Należy tworzyć i upowszechniać nowy światopogląd, etyczny model wizji świata, regulujący stosunki człowieka z otoczeniem za zasadzie współlistnienia i odpowiedzialności. Polityka w tym rozumieniu, to rozwiązywanie społecznych problemów wynikających z deficytu dóbr<sup>2</sup>. Definicja środowiska została sformułowana w art. 1 ust. 2 ustawy z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska jako ogół elementów przyrodniczych, w szczególności powierzchnia ziemi, łącznie z glebą, kopaliny, wody, powietrze atmosferyczne, świat roślinny i zwierzęcy, a także krajobraz, znajdujący się zarówno w stanie naturalnym, jak też przekształcony w wyniku działalności człowieka<sup>3</sup>. Polityka ekologiczna państwa ma na celu optymalizację wzajemnych relacji między człowiekiem a środowiskiem naturalnym. Podmiotami polityki ekologicznej są organy władzy państwowej, terenowe organy administracji rządowej, samorządy lokalne, jednostki gospodarcze, organizacje społeczne, fundusze ekologiczne i instytucje finansujące ochronę środowiska. W moim opracowaniu przedstawiam główne problemy ekologiczne, z którymi borykają się mieszkańcy gmin powiatu legnickiego. Omawiam dokumenty, z których wynikają gminne programy ochrony środowiska. Celem moich dociekań było stwierdzenie, czy pośród gminnych strategii rozwojowych napotkać możemy elementy działań proekologicznych. W podsumowaniu pracy przedstawiam płaszczyzny wdrażania programów ochronnych środowiska naturalnego w gminach powiatu legnickiego. Celowo pomijam w opracowaniu problematykę źródeł finansowania inwestycji proekologicznych.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej poprzez zapisaną w niej zasadę zrównoważonego rozwoju wskazuje na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego współczesne-

---

<sup>1</sup> R. Alberski, R. Solarz, *Polityka ochrony środowiska*, [w:] red. H. Lisicka, *Polityka ochrony środowiska w społeczności lokalnej*, Wrocław 1994, s. 9–10; K. Górka, B. Poskrobko, W. Radeccki, *Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*, Warszawa 1998, s. 63 i nast.

<sup>2</sup> H. Lisicka, *Polityka ochrony środowiska w polityce państwa*, [w:] *Polityka ekologiczna III Rzeczypospolitej*, pr. zbior. pod red. A. Papuzińskiego, Bydgoszcz 2000.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska; Dz.U., nr 3, poz. 6 oraz 1993, nr 40, poz. 183.

mu i przyszłym pokoleniom<sup>4</sup>. Zrównoważony rozwój rozumiany jest tutaj jako harmonijne współistnienie elementów ekonomicznych, społecznych, gospodarczych i politycznych. Podmiotem odpowiedzialnym za bezpieczeństwo ekologiczne jest władza publiczna, która powinna w tym zakresie wspierać działania obywateli. Politykę ekologiczną można zatem zdefiniować jako świadomą i celową działalność państwa, władz rządowych i samorządowych, a także podmiotów gospodarczych oraz organizacji pozarządowych w zakresie gospodarczego użytkowania i ochrony środowiska<sup>5</sup>.

Pierwszy program ochrony środowiska pod nazwą *Kompleksowy program ochrony środowiska do 1990 roku w Polsce* sporządzony został w 1975 r. przez Biuro Polityczne Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej. Program opracował zespół powołany w 1972 r. przez premiera P. Jaroszewicza<sup>6</sup>. Pojęcie ochrony środowiska zastąpiło wówczas węższe pojęcie ochrony przyrody. Podobne sformułowanie umieszczono w Konstytucji z 1976 r. W art. 71 uznano prawo obywateli do korzystania z wartości środowiska naturalnego, podnosząc jednocześnie obowiązek jego ochrony<sup>7</sup>.

W latach osiemdziesiątych politykę ekologiczną traktowano najczęściej jako jeden z elementów polityki gospodarczej, utożsamiając ją z polityką gospodarczą w sferze ochrony środowiska<sup>8</sup>. W listopadzie 1984 r. Urząd Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej opublikował *Krajowy program ochrony środowiska do roku 1990*<sup>9</sup>. W drugiej połowie lat osiemdziesiątych przygotowano projekt dokumentu *Narodowy program ochrony środowiska do 2010 r.*<sup>10</sup>.

Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa przygotowało w listopadzie 1990 r. dokument pod nazwą *Polityka ekologiczna państwa*<sup>11</sup>. Opracowany dokument został przedstawiony Sejmowi przez rząd i uchwalony 10 maja 1991 r.<sup>12</sup>

W marcu 1999 r. Sejm zobowiązał rząd do opracowania strategii zrównoważonego rozwoju Polski do 2025 r.<sup>13</sup>. Powstała ona równoległe do *II Polityki ekologicznej państwa*<sup>14</sup>. Kolejnym dokumentem w tym zakresie była przyjęta w 2002 r. *Polityka ekologiczna państwa na lata 2003–2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007–2010*.

Zgodnie z ustawą *Prawo ochrony środowiska*, zarząd gminy w celu realizacji polityki ekologicznej państwa sporządza gminne programy ochrony środowiska, które następnie uchwalane są przez radę gminy<sup>15</sup>. Programy te powinny być sporządzane, podobnie jak

<sup>4</sup> Konstytucja RP z 1997 r., art. 5 i art. 74; Dz.U. nr 78 poz. 483 z 16 lipca 1997 r.

<sup>5</sup> K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki, *op. cit.*, s. 71.

<sup>6</sup> B. Fiedor, *Reaktywna i prewencyjna polityka ekologiczna*, [w:] *Instrumenty ekonomiczne i prawne ochrony środowiska naturalnego w gospodarce rynkowej*, Kraków 1990.

<sup>7</sup> *Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 16 lutego 1976 roku*, [w:] *Konstytucje w Polsce 1971–1990*, Warszawa 1990, s. 182.

<sup>8</sup> B. Prandacka, *Przedmiot zainteresowań i badań polityki ekonomicznej*, [w:] „*Studia Ekonomiczne INE PAN*”, nr 6, Warszawa 1984.

<sup>9</sup> S. Kozłowski, *Droga do ekorozwoju*, Warszawa 1994, s. 133.

<sup>10</sup> R. Alberski, H. Lisicka, J. Sommer, *Polityka ochrony środowiska*, Wrocław 2002, s. 19.

<sup>11</sup> *Polityka ekologiczna państwa*, URM, Warszawa 1991 (materiał powielony).

<sup>12</sup> Uchwała Sejmu RP z 10 maja 1991 r. w sprawie polityki ekologicznej, M.P., nr 18, poz. 118.

<sup>13</sup> Uchwała Sejmu, M.P. nr 8, poz. 96.

<sup>14</sup> *II Polityka ekologiczna państwa*, www.mos.gov.pl

<sup>15</sup> Ustawa *Prawo ochrony środowiska* z 27 kwietnia 2001 r. (Dz. U. nr 62 poz. 627 z 20 czerwca 2001 r., art. 17 i 18).

polityka ekologiczna państwa, co 4 lata. W programach należy określić cele ekologiczne, priorytety ekologiczne, rodzaj i harmonogram działań proekologicznych oraz środki niezbędne do osiągnięcia celów, w tym mechanizmy prawno-ekonomiczne i środki finansowe. Programy powinny być ponadto zgodne z aktualną polityką ekologiczną państwa. W pierwszej części opracowania należy określić zadania własne, czyli zadania finansowane w całości lub częściowo ze środków gminy. Część druga to zadania koordynacyjne, czyli takie, które będą finansowane ze środków podmiotów zewnętrznych, w tym środków będących w dyspozycji organów szczebli wyższych. Zadania własne powinny zostać ujęte w programie w taki sposób, aby możliwa była kontrola ich realizacji. Oprócz opisów przedsięwzięć należy wskazać na terminy realizacji, instytucje odpowiedzialne, koszty i źródła finansowania. Gminny program ochrony środowiska powinien być skoordynowany z programem powiatowym i wojewódzkim oraz z lokalnym planem zagospodarowania przestrzennego lub np. strategią rozwoju lokalnego. Projekt gminnego programu ochrony środowiska podlega zaopiniowaniu przez organ wykonawczy powiatu. Następnie program uchwalany jest przez radę gminy, która co 2 lata przyjmuje raport z jego wykonania<sup>16</sup>.

Utworzenie gminy oraz ustalenie jej granic administracyjnych pozostaje w kompetencji Rady Ministrów<sup>17</sup>. Wykaz gmin i powiatów wchodzących w skład województw został opublikowany w załączniku do obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów<sup>18</sup>. W ramach powiatu legnickiego wyodrębnione zostały gminy: Chojnów Miasto, Chojnów, Krotoszyce, Kunice, Legnickie Pole, Miłkowice, Prochowice, Ruja. Legnica wyodrębniona została jako miasto na prawach powiatu.

Spośród szeregu zadań gminy w szczególności wyróżnia się zaspokojenie zbiorowych potrzeb w zakresie ochrony środowiska oraz gospodarki wodnej, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz<sup>19</sup>. O randze zadań związanych z ochroną środowiska naturalnego świadczy miejsce pośród innych zadań własnych gminy, albowiem ustawodawca wymienia je jako trzy pierwsze. *Europejska karta samorządu terytorialnego*<sup>20</sup> wskazuje w art. 4, że odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Samorząd terytorialny oznacza bowiem prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. W zakres przedmiotowy tych uprawnień wpisują się również kwestie związane z ochroną środowiska naturalnego.

Poniżej przedstawione zostaną gminne dokumenty, w których podejmowana była problematyka ochrony środowiska. Analizie (w kolejności alfabetycznej) poddano gminy powiatu legnickiego. Wyodrębnione zostały rodzaje podejmowanych na ich terenie działań proekologicznych.

<sup>16</sup> *Ibidem*, art. 17

<sup>17</sup> Ustawa o samorządzie gminnym; Dz. U. nr 142 poz. 1591 z 8 marca 1990 r.; art. 4.

<sup>18</sup> Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2001 r. w sprawie wykazu gmin i powiatów wchodzących w skład województw; M.P. nr 20 poz. 325 z 26 czerwca 2001 r.

<sup>19</sup> Ustawa o samorządzie..., art. 7

<sup>20</sup> *Europejska karta samorządu terytorialnego*, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz. U. nr 124 poz. 607 z 25 listopada 1994 r.

**Chojnów Miasto.** W Chojnowie kwestie ochrony środowiska ujęto w kilku dokumentach. *Wieloletni plan inwestycyjny miasta Chojnowa na lata 2003–2007* zakłada budowę i rozbudowę kanalizacji sanitarnej oraz przygotowanie koncepcji przebudowy sieci wodociągowej w mieście<sup>21</sup>. W 2005 r. Rada Miejska przyjęła regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie miasta<sup>22</sup>. Dokument nakłada obowiązki na właścicieli nieruchomości, właścicieli zwierząt domowych oraz zasady prowadzenia Składowiska Odpadów Komunalnych.

**Gmina wiejska Chojnów.** *Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego gminy Chojnów*<sup>23</sup> w *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego* wskazuje na główny, nadrzędny cel samorządu gminy. Jest nim „Nowoczesność, harmonia i wzrost w oparciu o rozwój zrównoważony”<sup>24</sup>. W ramach misji wyznaczono cele strategiczne, w tym podniesienie atrakcyjności turystycznej i rekreacyjnej gminy. Nastąpić to ma między innymi poprzez poprawę kondycji środowiska przyrodniczego oraz rozwój agroturystyki. Ponadto należy dążyć do ochrony wód powierzchniowych przed zanieczyszczeniami, uzyskania I klasy czystości wód oraz wprowadzenia zakazu wszelkiej działalności mogącej pogorszyć stan środowiska naturalnego<sup>25</sup>. Ponadto w gminie należy usprawnić oczyszczanie ścieków oraz egzekwować przestrzeganie przepisów sanitarnych, zlikwidować nielegalne wysypiska, wprowadzić ekologiczne systemy ogrzewania; preferować na terenie gminy inwestorów stosujących technologie bezpieczne dla środowiska<sup>26</sup>.

**Krotoszyce.** *Plan gospodarki odpadami dla gminy Krotoszyce*<sup>27</sup> zakłada potrzebę zorganizowania i wdrożenia selektywnej zbiórki odpadów, rekultywację składowisk nie spełniających norm ekologicznych, prowadzenie akcji edukacyjno-informacyjnej dla społeczności lokalnej, likwidacji dzikich składowisk odpadów. 26 marca 1997 r. Rada Gminy wprowadziła uchwałę ustalającą *Regulamin ochrony środowiska przed odpadami oraz utrzymania czystości na terenie gminy*<sup>28</sup>. Do podstawowych obowiązków właścicieli nieruchomości związanych z ochroną środowiska w gminie Krotoszyce należą: obowiązek gromadzenia odpadów w kontenerach lub pojemnikach; oddzielne gromadzenie odpadów komunalnych i bytowych, przemysłowych i medycznych. Ponadto właściciele nieruchomości zobowiązani zostali do zapewnienia czystości i porządku na ich terenie oraz do dbałości o estetyczny wygląd posesji. W gminie zidentyfikowano problemy związane z brakiem wiedzy ekologicznej mieszkańców dotyczącej prawidłowego postępowania z odpadami, brakiem codziennych nawyków segregowania odpadów. Wprowadzono program edukacyjno-informacyjny. Ponadto prowadzony jest monitoring, który służy realizacji programu i ocenie stopnia realizacji założonych celów.

**Kunice.** Opracowany został dokument *Strategia rozwoju gminy Kunice na lata 2002–*

---

<sup>21</sup> *Wieloletni plan inwestycyjny miasta Chojnowa na lata 2003–2007*; uchwała NR XVII/75/03 Rady Miejskiej Choinowa z 26 listopada 2003r.

<sup>22</sup> *Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Chojnowa*; uchwała NRXLIV/205/05 Rady Miejskiej Chojnowa z 29 czerwca 2005 r.

<sup>23</sup> *Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego gminy Chojnów*; 12 grudnia 2000 r.

<sup>24</sup> *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Chojnów*, s. 19

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. 28

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 30

<sup>27</sup> *Plan gospodarki odpadami dla gminy Krotoszyce*; 2004 r.

<sup>28</sup> *Regulamin ochrony środowiska przed odpadami oraz utrzymania czystości na terenie gminy Krotoszyce*; uchwała Rady Gminy nr XXV/144/97.

2017 – rozwojowa i ekologiczna<sup>29</sup>. Zagadnienia ochrony środowiska naturalnego w strategii rozpatrywane są w dwóch aspektach. Pierwszy dotyczy poprawy infrastruktury technicznej – budowy kanalizacji sanitarnej, wodociągów, gazociągów, składowisk odpadów komunalnych. Drugi dotyczy prawnej i rzeczywistej ochrony posiadanych zasobów – rezerwatów przyrody, obszarów leśnych, zabytkowych parków wiejskich, użytków rolnych, zasobów wodnych. W gminie widoczne są efekty dotychczasowych działań proekologicznych w zakresie budowy wodociągów, kanalizacji sanitarnej oraz gazyfikacji. Efekty tych działań widoczne są również w celach i kierunkach rozwoju społeczno-gospodarczego gminy. Program ochrony środowiska gminy Kunice akcentuje przede wszystkim utrzymanie dotychczasowych osiągnięć w tym zakresie, a to poprzez: racjonalne użytkowanie zasobów naturalnych, ochronę zasobów przyrodniczych, prowadzenie skutecznej edukacji ekologicznej<sup>30</sup>. Zagadnienia ochrony i kształtowania środowiska w planie gminy rozpatrywane są w dwóch płaszczyznach. Pierwsza dotyczy poprawy stanu środowiska poprzez budowę infrastruktury technicznej (kanalizacji sanitarnej, wodociągów, gazociągów, składowisk odpadów komunalnych). Druga płaszczyzna dotyczy prawnej i rzeczywistej ochrony posiadanych już zasobów (rezerwatów przyrody, obszarów leśnych, zabytkowych parków wiejskich, użytków rolnych, zasobów wodnych).

**Legnica.** Przyjęty do realizacji *Program gospodarki odpadami*<sup>31</sup> pozwolił na podjęcie racjonalnych działań lokalnych dotyczących systemów zbiórki odpadów, a zwłaszcza ich selektywnego gromadzenia. Duży nacisk kładzie się na likwidację dzikich wysypisk. W roku 2000 opracowano *Program likwidacji niskiej emisji dla miasta Legnicy*<sup>32</sup>. Dotyczy on likwidacji pieców kaflowych zainstalowanych w stałej zabudowie mieszkaniowej. W 2001 r. opracowano *Program ochrony środowiska miasta Legnicy*<sup>33</sup>. Określono w nim główne kierunki rozwojowe miasta: transport i komunikację, przemysł, turystykę i rekreację oraz urbanizację. Długoterminowa polityka była bazą dla przygotowania strategii wdrożeniowej. Ustalono, że co dwa lata będzie formułowany *Program działań na rzecz ochrony środowiska* na okres najbliższych czterech lat (kroczące planowanie). Realizacja programu wiąże się z koniecznością poniesienia kosztów związanych z konkretnymi inwestycjami proekologicznymi, ale także z działaniami nieinwestycyjnymi, jak. np. monitoring wdrażania programu. Program zakłada uczestnictwo w działaniach proekologicznych mieszkańców Legnicy, stąd dużą wagę przykłada się do edukacji i informacji o stanie środowiska naturalnego. Program ekologiczny Legnicy był przygotowywany we współpracy z grupami zadaniowymi i specjalistami. W programie wyróżnić możemy dwa elementy. Pierwszy to jakość środowiska. Oznacza to, że w dokumencie zdefiniowano zadania zmierzające do poprawy stanu środowiska bądź zachowania w stanie niezmienionym terenów charakteryzujących się dobrą jakością środowiska oraz zasobów naturalnych. Drugi element to instrumenty polityki ochrony środowiska. Są to instrumenty prawne, finansowe, społeczne i strukturalne.

**Legnickie Pole.** Kwestie ochrony środowiska porusza *Plan rozwoju lokalnego gminy*

---

<sup>29</sup> *Strategia rozwoju gminy Kunice na lata 2002–2017 – rozwojowa i ekologiczna*; załącznik do uchwały nr V/31/03 Rady Gminy w Kunicach z dnia 26 marca 2003 r.

<sup>30</sup> *Program ochrony środowiska dla gminy Kunice na lata 2004–2007 z perspektywą na lata 2008–2017*, s. 40–41; 79–80.

<sup>31</sup> *Program gospodarki odpadami*.

<sup>32</sup> *Raport ekologiczny Zagłębia Miedziowego*, Legnica 2004.

<sup>33</sup> *Program ochrony środowiska miasta Legnicy*.

*Legnickie Pole na lata 2004–2006*<sup>34</sup>. Dokument wskazuje również na perspektywę lat 2007–2013. Za najważniejsze zadania do 2006 r. uznano budowę kanalizacji sanitarnych oraz budowę składowiska odpadów. Ponadto zaakcentowano konieczność poprawy jakości wody pitnej; likwidację źródeł zanieczyszczenia wód powierzchniowych i podziemnych, odprowadzanie i oczyszczanie ścieków; zachowanie wysokich walorów przyrodniczo-krajobrazowych; budowę systemu segregacji odpadów „u źródła”. W *Planie gospodarki odpadami* uwzględniono także założenia dotyczące programów informacyjno-edukacyjnych dla mieszkańców. Celami tych działań jest uświadomienie korzyści wynikających z segregacji odpadów, wyrobienie nawykowego uczestnictwa w segregacji, świadomy udział w systemie, właściwe postępowanie mieszkańców z odpadami, w tym niebezpiecznymi i organicznymi<sup>35</sup>.

**Milkowice.** *Plan rozwoju lokalnego gminy Milkowice* do roku 2006 zakłada budowę kanalizacji sanitarnej oraz zintegrowanego systemu informatycznego dla zrównoważonego rozwoju<sup>36</sup>. Wskazuje się w nim na konieczność poprawy stanu środowiska naturalnego oraz promocję zasobów przyrodniczych. Ponadto należy ograniczyć ilość zanieczyszczeń przedostających się do środowiska naturalnego, prowadzić monitoring źródeł oraz wielkości zanieczyszczeń. W gminie opracowano również obszerny dokument dotyczący gospodarki odpadami<sup>37</sup>.

**Prochowice.** Kwestiom ekologicznym poświęcony został *Program ochrony środowiska miasta i gminy Prochowice*<sup>38</sup>. Jako cel nadrzędny wymienia się w nim ochronę walorów naturalnych Doliny Odry i Kaczawy oraz wyposażenie gminy w pełen zakres nowoczesnej infrastruktury technicznej. Za zadania strategiczne uznano rewitalizację i zagospodarowanie gminnych parków, zagospodarowanie terenów zielonych wzdłuż cieków wodnych, podniesienie świadomości ekologicznej mieszkańców, modernizację sieci wodociągowej oraz budowę sieci kanalizacyjnej. Ponadto zwrócono uwagę na konieczność przystosowania rezerwatów i obszarów chronionych dla turystyki ekologicznej, ochronę i poszerzenie terenów o szczególnych walorach przyrodniczych, zwiększenie lesistości, budowę ścieżek rowerowych wzdłuż istniejących szlaków turystycznych. W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Prochowice założono, że podstawową zasadą użytkowania i zagospodarowania przestrzennego powinna być konstytucyjna zasada ekorozwoju<sup>39</sup>. Ponadto wskazano na konieczność poprzedzania lokalizacji nowych zakładów przemysłowych i usługowych prognozą skutków oddziaływania na środowisko. W zamierzeniach inwestycyjnych dotyczących gospodarki ściekowej zakłada się dalsze kanalizowanie terenów miasta i gminy. Prace w tym zakresie rozpisane zostały do 2010 r.<sup>40</sup> *Strategia rozwoju gminy Prochowice* wśród 28 zadań strategicznych wymienia następujące z zakresu środowiska przyrodniczego i infrastruktury technicznej: rewitalizacja i zagospodarowanie gminnych parków; zagospodarowanie terenów zielonych wzdłuż cieków wodnych; podnoszenie świadomości ekologicznej wśród mieszkańców; modernizacja urządzeń melioracyjnych; modernizacja sieci wodociągowej, budowa sieci kanalizacyjnej, gazyfikacja gminy; sporządzenie projektu zało-

<sup>34</sup> *Plan rozwoju lokalnego gminy Legnickie Pole na lata 2004–2006*; 19 lipca 2004 r.

<sup>35</sup> *Ibidem*.

<sup>36</sup> *Plan rozwoju lokalnego gminy Milkowice*.

<sup>37</sup> *Plan gospodarki odpadami dla gminy Milkowice*, PROgeo sp. z o.o.

<sup>38</sup> *Program ochrony środowiska miasta i gminy Prochowice*; Regioplan sp. z o.o., Wrocław 2005 r.

<sup>39</sup> *Ibidem*, s. 99–102.

<sup>40</sup> *Ibidem*.

żeń do planu zaopatrzenia gminy w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe<sup>41</sup>. Brak systemowego rozwiązania gospodarki ściekowej na przeważającym obszarze gminy przy jednoczesnym pełnym zwodociągowaniu powoduje powstawanie zwiększonej ilości płynnych nieczystości, które nierzadko są nielegalnie odprowadzane, zanieczyszczając tym samym glebę oraz wody powierzchniowe i podziemne. Charakter i zakres przedsięwzięcia przerasta jednak obecne możliwości finansowe gminy. Realizację tego celu uzależniona jest od pozyskania środków finansowych ze źródeł zewnętrznych.

**Ruja.** W gminie Ruja opracowano *Plan gospodarki odpadami*<sup>42</sup>, który zakłada likwidację wszystkich składowisk odpadów do końca 2009 r. *Strategia rozwoju lokalnego* opracowana została przez instytucję zewnętrzną – Centrum Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych w Lubinie<sup>43</sup>. Wśród planowanych na najbliższe lata inwestycji wymienić należy gazyfikację gminy (do 2007 r.), wprowadzenie selektywnej zbiórki odpadów (do 2007 r.) oraz propagowanie przydomowych kompostników (do 2007 r.). Na dalsze lata zaplanowano zmianę systemu ogrzewania budynków (do 2010 r.) oraz budowę kanalizacji sanitarnej (do 2015 r.). Zamknięcie składowisk wynika z faktu, iż nie spełniają one norm środowiskowych, a ich modernizacja nie jest możliwa ze względu na wysokie koszty<sup>44</sup>. Również odłożenie w czasie pozostałych inwestycji proekologicznych warunkowane jest brakiem środków na ich sfinansowanie.

Spośród zadań ujętych w politykach ochrony środowiska gmin powiatu legnickiego wyróżnić możemy kilka grup problemów ekologicznych: ochronę wód, ochronę powierzchni ziemi, ochronę powietrza, gospodarkę odpadami, edukację ekologiczną. Szczególnie dużo uwagi poświęca się w dokumentach zagadnieniom gospodarki odpadami, edukacji ekologicznej oraz wykorzystania zasobów przyrodniczych do promocji turystycznej regionu. Niepokojącym zjawiskiem jest jednak niezauważanie problemu hałasu jako istotnego elementu zagrożeń środowiskowych, mającego wpływ na jakość życia mieszkańców powiatu legnickiego.

Regionalna polityka ochrony środowiska powinna koncentrować się nie tylko na ograniczaniu skutków zanieczyszczeń, ale w dużej części dotyczyć działań zapobiegawczych. Wiarygodna diagnoza stanu środowiska przyczynia się do minimalizacji konfliktów na tle dostępności do środków budżetowych przy podejmowaniu decyzji inwestycyjnych.

W wyniku podejmowanych działań na rzecz ochrony środowiska w gminach powiatu legnickiego, w tym w szczególności działań naprawczych, zauważalne są konkretne efekty, potwierdzone wynikami badań. Wielkości zanieczyszczenia poszczególnych komponentów środowiska wykazują corocznie tendencje malejące.

Zakres programów ochrony środowiska, gminnych polityk ekologicznych, powinien obejmować waloryzację zasobów przyrodniczych, ocenę stanu zagospodarowania przestrzennego, ocenę zasobów i stanu poszczególnych elementów środowiska naturalnego, identyfikację zagrożeń tego środowiska, oraz wskazywać sposoby działań i środki ich finansowania. Całością tych prac realizować powinny władze gminne, ale równie ważnym podmiotem są w tym zakresie pozarządowe organizacje społeczno polityczne, w tym organizacje ekologiczne. Mają one do odegrania istotną rolę nie tylko w mobilizacji społeczności lokalnych do dzia-

<sup>41</sup> *Strategia rozwoju gminy Prochowice*.

<sup>42</sup> *Plan gospodarki odpadami dla gminy Ruja*, proGEO Wrocław, kwiecień 2004 r.

<sup>43</sup> *Strategia rozwoju lokalnego gminy Ruja*; Centrum Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, październik 2004 r.

<sup>44</sup> St. Źarski, *Przegląd ekologiczny składowisk odpadów gminy Ruja*, Wrocław 2002.



łań proekologicznych, ale również w edukacji – wskazywaniu mieszkańcom na wagę zagrożeń związanych z degradacją środowiska oraz kształceniu zachowań proekologicznych.

Ciekawymi tematami dociekań badawczych są regulacje prawne ochrony środowiska oraz dostępność środków finansowych na realizację inwestycji proekologicznych, ujętych w regionalnych politykach ochrony środowiska. Tematyka ta wymaga oddzielnych opracowań i analiz badawczych. W tym miejscu jedynie można wspomnieć o źródłach finansowania polityki ekologicznej gminnych jednostek samorządu terytorialnego, wśród których należy wymienić środki własne (budżetowe), środki z budżetów: powiatowego, wojewódzkiego oraz centralnego, środki zagraniczne, w tym z funduszy strukturalnych i funduszu spójności, polskie fundusze ekologiczne, kredyty preferencyjne i komercyjne. Często nawet najlepsze programy nie są wdrażane w praktyce w związku z barierą finansową.

Gminne polityki ochrony środowiska realizować powinny trzy grupy zadań. Pierwsze mają charakter wykonawczy, polegają na wykonywaniu inwestycji mających bezpośredni wpływ na poprawę stanu środowiska naturalnego. Druga grupa zadań – reglamentacyjna – określa dostęp do ograniczonych dóbr ekologicznych. Trzecia grupa zadań to zadania kontrolne, polegające na monitorowaniu przestrzegania norm środowiskowych.

Rolę jednostki samorządu terytorialnego podczas wdrażania programu ekologicznego określić możemy w sześciu płaszczyznach: regulacyjna – podejmowanie decyzji, uchwał, planowanie przestrzenne; koordynacyjna – edukacja ekologiczna, wymiana informacji między grupami zadaniowymi; programowa – np. zachęcanie mieszkańców do wdrażania programu selektywnej zbiórki odpadów; wspomagająca – wprowadzanie udogodnień dla przyjaznych środowiskowo gałęzi przemysłu; wykonawcza – wykonywania zadań legislacyjnych wynikających z obowiązującego ustawodawstwa; kontrolna – np. kontrola przestrzegania norm ekologicznych. Nadrzędnym celem rozwojowym powinien być harmonijny rozwój społeczeństwa i gospodarki przy wykorzystaniu miejscowych walorów przyrodniczych i kulturowych oraz dogodnego położenia komunikacyjnego na skrzyżowaniu transeuropejskich ciągów komunikacyjnych. Analiza dokumentów programowych dotyczących ochrony środowiska w gminach powiatu legnickiego wskazuje, że w większości przypadków podejmowane są wszystkie wymienione płaszczyzny działań. Należy jednak zwrócić uwagę na częste zjawisko braku odpowiedniej ilości specjalistów z zakresu ochrony środowiska pracujących w urzędach i powierzanie opracowania dokumentów polityki ekologicznej komercyjnym firmom zewnętrznym.

## **Bibliografia:**

- Alberski R., H. Lisicka, J. Sommer, *Polityka ochrony środowiska*, Wrocław 2002.
- Alberski R., R. Solarz, *Polityka ochrony środowiska*, [w:] red. H. Lisicka, *Polityka ochrony środowiska w społeczności lokalnej*, Wrocław 1994.
- Fiedor B., *Reaktywna i prewencyjna polityka ekologiczna*, [w:] *Instrumenty ekonomiczne i prawne ochrony środowiska naturalnego w gospodarce rynkowej*, Kraków 1990.
- Górka K., B. Poskrobko, W. Radecki, *Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*, Warszawa 1998.
- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 16 lutego 1976 roku*, [w:] *Konstytucje w Polsce 1971–1990*, Warszawa 1990.
- Kozłowski S., *Droga do ekorozwoju*, Warszawa 1994.

- Lisicka H., *Polityka ochrony środowiska w polityce państwa*, [w:] *Polityka ekologiczna III Rzeczypospolitej*, pr. zbior. pod red. A. Papuzińskiego, Bydgoszcz 2000.
- Polityka ekologiczna państwa*, URM, Warszawa 1991 (materiał powielony).
- Prandacka B., *Przedmiot zainteresowań i badań polityki ekonomicznej*, „Studia Ekonomiczne INE PAN”, nr 6, Warszawa 1984.
- Plan gospodarki odpadami dla gminy Krotoszyce*; 2004 r.
- Plan gospodarki odpadami dla gminy Miłkowice*, PROgeo sp. z o.o.
- Plan gospodarki odpadami dla gminy Ruja*, proGEO Wrocław, kwiecień 2004 r.
- Plan rozwoju lokalnego gminy Legnickie Pole na lata 2004–2006*; 19 lipca 2004 r.
- Program ochrony środowiska dla gminy Kunice na lata 2004–2007 z perspektywą na lata 2008–2017*.
- Program ochrony środowiska miasta i gminy Prochowice*; Regioplan sp. z o.o., Wrocław 2005 r.
- Program ochrony środowiska miasta Legnicy*.
- Raport ekologiczny Zagłębia Miedziowego*, Legnica 2004.
- Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego gminy Chojnów*; 12 grudnia 2000 r.
- Strategia rozwoju gminy Kunice na lata 2002–2017 – rozwojowa i ekologiczna*; załącznik do uchwały nr V/31/03 Rady Gminy w Kunicach z dnia 26 marca 2003 r.
- Strategia rozwoju gminy Prochowice*.
- Plan rozwoju lokalnego gminy Miłkowice*.
- Strategia rozwoju lokalnego gminy Ruja*; Centrum Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, październik 2004 r.
- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Chojnów*, s. 19
- Żarski St., *Przegląd ekologiczny składowisk odpadów gminy Ruja*, Wrocław 2002.

#### **Akty prawne:**

- Europejska karta samorządu terytorialnego*, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. nr 124 poz. 607 z 25 listopada 1994 r.).
- Konstytucja RP z 1997 r., art. 5 i art. 74 (Dz.U. nr 78 poz. 483 z 16 lipca 1997 r.).
- Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2001 r. w sprawie wykazu gmin i powiatów wchodzących w skład województw (M.P. nr 20 poz. 325 z 26 czerwca 2001 r.).
- Regulamin ochrony środowiska przed odpadami oraz utrzymania czystości na terenie gminy Krotoszyce*; uchwała Rady Gminy nr XXV/144/97.
- Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Chojnowa*; uchwała NRXLIV/205/05 Rady Miejskiej Chojnowa z 29 czerwca 2005 r.
- Uchwała Sejmu RP, M.P. nr 8, poz. 96.
- Uchwała Sejmu RP z 10 maja 1991 r. w sprawie polityki ekologicznej (M.P., nr 18, poz. 118).
- Ustawa o samorządzie gminnym (Dz.U. nr 142 poz. 1591 z 8 marca 1990 r.; art. 4).

---

Ustawa *Prawo ochrony środowiska* z 27 kwietnia 2001 r., art. 17 i 18 (Dz. U. nr 62 poz. 627 z 20 czerwca 2001 r.).

Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U., nr 3, poz. 6 oraz 1993, nr 40, poz. 183).

*Wieloletni plan inwestycyjny miasta Chojnowa na lata 2003–2007*; uchwała NR XVII/75/03 Rady Miejskiej Choinowa z 26 listopada 2003 r.

**Internet:**

*II Polityka ekologiczna państwa*, [www.mos.gov.pl](http://www.mos.gov.pl)

## **Część II**

### **Polityka regionalna w aspekcie ekonomicznym**



## **Dysproporcje rozwojowe województwa dolnośląskiego a polityka jego społeczno-gospodarczej spójności**

### **1. Uwagi wstępne**

Region dolnośląski obejmował i nadal obejmuje obszar względnie spójny funkcjonalnie zarówno w aspektach geograficznych, i historycznych. Jednak administracyjna organizacja przestrzeni odgrywa wieloaspektowe znaczenie oraz wywiera, niejednokrotnie istotny, wpływ na przebieg procesów gospodarczych i społecznych. Województwo dolnośląskie składa się z 26 powiatów, 3 miast na prawach powiatu oraz 169 gmin (36 miejskich, 54 miejsko-wiejskich i 79 wiejskich).

Dla programowania rozwoju regionalnego w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej istotne znaczenie ma także podział Polski, a w tym i województwa dolnośląskiego na jednostki terytorialne różnych szczebli klasyfikacji NTS, będącej odpowiednikiem nomenklatury jednostek terytorialnych dla celów statystycznych NUTS (*The Nomenclature of Territorial Units for Statistics*).

Aktualnie województwo dolnośląskie jako jednostka terytorialna szczebla NTS 2 podzielone jest na 4 jednostki terytorialne szczebla NTS 3, a mianowicie:

1) podregion jeleniogórsko-wałbrzyski (obejmujący 13 powiatów: bolesławiecki, dzierżoniowski, jaworski, jeleniogórski, kamiennogórski, kłodzki, lubański, lwówecki, strzeliński, świdnicki, wałbrzyski, ząbkowicki, zgorzelecki i złotoryjski oraz Jelenią Górę jako miasto na prawach powiatu),

2) podregion legnicki (obejmujący 6 powiatów: głogowski, górowski, legnicki, lubiński, polkowicki i wołowski oraz Legnicę jako miasto na prawach powiatu),

3) podregion wrocławski (obejmujący 6 powiatów: milicki, oleśnicki, oławski, średzki, trzebnicki i wrocławski),

4) podregion miasta Wrocław (obejmujący Wrocław w jego administracyjnych granicach).

Regionalna sieć osadnicza to układ zróżnicowany obejmujący miejscowości o różnym statusie, strukturze funkcjonalnej, poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, możliwościach rozwojowych itd. Województwo dolnośląskie wyróżnia się wysokim poziomem urbanizacji. W 90 miastach zamieszkuje 71,1% ogółu ludności regionu (w kraju – 61,5%). Charakterystycznym rysem współczesnych procesów urbanizacyjnych jest wzrost znaczenia większych ośrodków miejskich. Do największych miast regionu pod względem liczby ludności należą: Wrocław – 636,1 tys. (w czerwcu 2005 r.), Wałbrzych – 127,1 tys., Legnica – 106,0 tys. i Jelenia Góra – 87,4 tys. Podstawę systemu osadniczego Dolnego Śląska stanowią zatem wrocławski obszar metropolitalny oraz zespoły miejskie Wałbrzycha, Legnicy i Jeleniej Góry. O znaczeniu większych miast (w szczególności Wrocławia) w procesach rozwoju Dolnego Śląska decyduje jednak nie tylko koncentracja potencjału ludnościowego oraz pełnione przez

nie funkcje w systemie osadniczym, lecz szczególnie duża koncentracja majątku produkcyjnego i usługowego oraz regionalnych (często również ponadregionalnych) funkcji zarządczych, informacyjnych i logistycznych.

Region dolnośląski charakteryzuje się wieloma dysproporcjami rozwojowymi. Dotyczą one właściwie wszystkich sfer funkcjonowania: gospodarki, poziomu warunków bytowych lokalnych społeczności, infrastrukturalnego wyposażenia itd. Wobec obserwowanych wewnątrzregionalnych dysproporcji niezbędne staje się prowadzenie efektywnej polityki spójności gospodarczej i społecznej w pełni wpisanej w politykę regionalną kraju i Unii Europejskiej.

## **2. Spójność gospodarcza regionu czy „wymywanie” otoczenia przez wrocławską metropolię**

Struktura gospodarcza województwa dolnośląskiego według rodzajów działalności jest odmienna od prezentowanej ogólnie przez Unię Europejską i Polskę. Wskazują na to wyraźne informacje statystyczne prezentowane w tabeli 1.

Udział rolnictwa w wartości dodanej brutto całego województwa w 2002 r. wynosił 364,6 mln euro, co stanowiło 2,61%. Jest to więc poziom większy niż w przypadku rolnictwa UE (2,20%), a jednocześnie jest on mniejszy niż ogólnie w Polsce (3,09%) i w grupie „nowych” członków UE (3,48%). Zdecydowanie najmniejszą rolę rolnictwo odgrywa we Wrocławiu, lecz największą w okółowrocławskim podregionie. Okolice Wrocławia pełnią bowiem wobec niego żywicielskie funkcje.

Udział sektora przemysłu (górnictwo i kopalnictwo, działalność produkcyjna i zaopatrywanie w energię elektryczną) i budownictwa w wartości dodanej brutto województwa w 2002 r. wynosił 4515,4 mln euro, tj. 32,34%. Wskaźnik ten jest wyższy nie tylko od krajowego (29,75%), ale także od wskaźników dla krajów „starej” Unii Europejskiej i „nowoprzybyłych” (odpowiednio: 27,48% i 31,20%). Region dolnośląski należy nadal do wysoce uprzemysłowionych. Dotyczy to zwłaszcza podregionu legnickiego, gdzie niemal 45% wartości dodanej brutto dostarcza sektor przemysłu i budownictwa. Relatywnie najmniejszą rolę sektor ten odgrywa we Wrocławiu i w podregionie jeleniogórsko-wałbrzyskim.

Udział natomiast sektora usługowego, będącego symptomem nowoczesnej struktury gospodarczej, w tworzeniu wartości dodanej brutto regionu dolnośląskiego, o wartości 9084,3 mln euro, stanowi 65,05% (w kraju przeciętnie 67,16%). We Wrocławiu sektor ten dostarcza ponad 75% wartości dodanej brutto wytworzonej w mieście. Usługi odgrywają wyraźnie mniejszą rolę w podregionach legnickim (52,55%) i wrocławskim (55,31%). W krajach Unii Europejskiej udział tego sektora przekracza 70%.

W regionie dolnośląskim widoczne są symptomy praktycznego funkcjonowania mechanizmów potencjału i grawitacji. Siła przyciągania Wrocławia jako ośrodka metropolitalnego związana jest z koncentracją potencjału demograficznego, produkcyjnego i usługowego, natomiast zdolność otoczenia do poddawania się tym siłom grawitacji jest tym większa, im słabsze ekonomicznie i społecznie jest dane miasto czy obszar wiejski.

Procesy obserwowane w regionie dolnośląskim po roku 1998 bliskie są potwierdzenia teorii rozwoju niezrównoważonego, gdzie widoczne są efekty „wymywania” otoczenia (z ang. *backwash*) przez ośrodek metropolitalny. Charakterystyczną cechą takiego negatywnego oddziaływania jest powiększanie się skali wewnątrzregionalnych różnic. Pomiar tego dystansu nie jest z pewnością zadaniem łatwym, tak w sensie metodologicznym, jak i statystycznym.

Tabela 1. Sektorowa struktura tworzenia wartości dodanej brutto w województwie dolnośląskim, kraju i Unii Europejskiej w 2002 roku

Wyszczególnienie	Ogółem	Z tego w %		
		sektor I (rolnictwo, łowiectwo i leśnictwo, rybactwo)	sektor II (przemysł, budownictwo)	sektor III (usługi)
<b>Unia Europejska</b>				
UE 25	100,0	2,20	27,70	70,10
„Stara” UE 15	100,0	2,12	27,48	70,40
„Nowi” UE 10	100,0	3,48	31,20	65,33
<b>Polska</b>				
Polska	100,0	3,09	29,75	67,16
<b>region dolnośląski</b>	100,0	2,61	32,34	65,05
w tym podregiony:				
jeleniogórsko-wałbrzyski	100,0	3,51	30,29	66,21
legnicki	100,0	2,73	44,72	52,55
wrocławski	100,0	6,80	37,88	55,31
miasto Wrocław	100,0	0,06	24,85	75,09

Źródło: EUROSTAT, baza danych regionalnych REGIO.

W praktyce wykorzystuje się wiele różnorodnych wskaźników, lecz najbardziej miarodajnym jest poziom produktu krajowego brutto. PKB obrazuje końcowy rezultat działalności prowadzonej przez wszystkie podmioty gospodarcze zlokalizowane na danym terenie. Stąd też jest wskaźnikiem kumulującym różnorodne uwarunkowania i aspekty prowadzenia działalności gospodarczej.

Udział województwa dolnośląskiego w tworzeniu PKB sięga w ostatnich latach 8%. W latach 1998–2003 zmieniła się jednak wyraźnie przestrzenna struktura tworzenia PKB w tym województwie. Po roku 1998 obserwowana jest bowiem tendencja spadku udziału podregionu jeleniogórsko-wałbrzyskiego i legnickiego w tworzeniu regionalnego PKB. Zmiany zaś poziomu tegoż produktu w przeliczeniu na 1 mieszkańca są w tych podregionach wyraźnie niekorzystne w porównaniu z Wrocławiem i rejonem okółowrocławskim. Ma zatem miejsce proces systematycznego „wymywania” otoczenia przez obszar metropolitalny Wrocławia. Słowa te zdają się potwierdzać dane zawarte w tabelach 2 i 3.

Kluczowe znaczenie dla pozycji regionu dolnośląskiego w tworzeniu krajowego PKB nadal ma podregion jeleniogórsko-wałbrzyski (w 2003 r. wytwarzał 36,6% PKB regionu), choć jego ranga w tym zakresie w analizowanym okresie zmniejszyła się. Dotyczy to także podregionu legnickiego. Po roku 1998 widoczny jest natomiast stopniowy wzrost znaczenia Wrocławia i podregionu wrocławskiego. Wrocław w 2003 r. wytwarzał 31,3 regionalnego PKB, podczas gdy będąc stolicą województwa wrocławskiego – niespełna 30%.

W gospodarce województwa dolnośląskiego widoczne są coraz wyraźniej korzystne tendencje rozwojowe. Dolny Śląsk w ostatnim okresie stał się trzecim – co do poziomu rozwoju gospodarczego – regionem kraju (po mazowieckim i śląskim, a przed wielkopolskim). Na każ-



Tabela 2. Zmiany udziału podregionów w produkcji krajowym brutto województwa dolnośląskiego

<b>Podregiony</b> \ <b>Lata</b>	<b>1998</b>	<b>2000</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
<b>Województwo dolnośląskie = 100</b>				
Podregion jeleniogórsko-wałbrzyski	38,8	36,5	35,9	36,6
Podregion legnicki	21,7	21,1	20,4	20,3
Podregion wrocławski	9,7	10,5	11,4	11,7
Miasto Wrocław	29,8	31,9	32,4	31,3

Źródło: baza danych REGIO, EUROSTAT; GUS.

Tabela 3. Produkt Krajowy Brutto na 1 mieszkańca (Unia Europejska = 100)

<b>Lata</b>	<b>1998</b>	<b>2000</b>	<b>2002</b>
UE 25	100,0	100,0	100,0
„Stara” UE	110,1	109,8	109,4
„Nowi” UE	49,7	50,4	51,8
Polska	45,0	46,2	45,6
Województwo dolnośląskie	44,8	48,3	47,4
Podregion jeleniogórsko-wałbrzyski	37,1	38,3	37,0
Podregion legnicki	56,2	59,4	56,1
Podregion wrocławski	30,1	34,5	36,4
Miasto Wrocław	62,2	69,9	69,8

Źródło: baza danych REGIO, EUROSTAT.

dego mieszkańca Dolnego Śląska w 2002 r. przypadało jednak jedynie 10 tys. euro, czyli 47,4% średniego PKB w krajach Unii Europejskiej. Przestrzeń regionu jest w tym zakresie wyraźnie zróżnicowana. Najwyższy poziom PKB w przeliczeniu na 1 mieszkańca dotyczy Wrocławia (ponad 14,7 tys. euro), osiągając 69,6% średniego poziomu notowanego w UE. Nieco w tyle pozostaje podregion legnicki (56,1% średniej UE). Relatywnie najniższy poziom rozwoju reprezentują podregiony wrocławski (36,4% średniego PKB w krajach UE) i jeleniogórsko-wałbrzyski (37,0%).

W ujęciu dynamicznym poziom PKB na 1 mieszkańca – obejmującym lata 1998–2002 – widoczna jest odnośnie Wrocławia i podregionu wrocławskiego wyraźnie wzrostowa tendencja, a niekorzystne zmiany w tym względzie dotyczą otoczenia, tj. podregionu jeleniogórsko-wałbrzyskiego i legnickiego. To kolejne potwierdzenie procesu „wymywania” otoczenia przez wrocławską metropolię.

### 3. Spójność społeczna regionu dolnośląskiego czy zróżnicowanie jakości życia

Zbyt duże dysproporcje w jakości życia mieszkańców regionu dolnośląskiego, w tym w poziomie infrastrukturalnych warunków bytowych, oddziałują ograniczająco na możliwości rozwoju gospodarczego. Dysproporcje te widoczne są nie tylko między miastami i miejscowościami wiejskimi, lecz także w przekroju subregionów, powiatów i gmin. Stąd też niezbędne są przedsięwzięcia ukierunkowane na eliminację bądź istotne ograniczenie nierówności w sferze społecznej oraz wzrost społecznej spójności regionu.

Poziom jakości życia jest w istotnej mierze determinowany poziomem wykształcenia ludności. W regionie obserwuje się wzrost odsetka osób z wykształceniem ponadpodstawowym (tabela 4): z 56,9% w 1988 r. do 68,7% w r. 2002. Wzrósł także udział osób z wykształceniem średnim i policealnym (o 8,3 pkt.%) oraz wyższym (o 3,7 pkt.%), przy nieznacznym zmniejszeniu się udziału ludności z wykształceniem zasadniczym zawodowym (o 0,1%).

Tabela 4. Struktura wykształcenia ludności w wieku 15 lat i więcej w regionie dolnośląskim w latach 1998–2002 [w %]

Poziom wykształcenia	Region dolnośląski		Polska	
	1988	2002	1988	2002
wyższe	6,6	10,3	6,5	10,2
średnie i policealne	26,1	34,4	24,7	32,7
zasadnicze zawodowe	24,2	24,1	23,6	24,1
podstawowe ukończone	36,8	27,1	38,8	28,2
podstawowe nieukończone i bez wykształcenia szkolnego	6,2	2,7	6,1	2,8

Źródło: wyniki NSP 1988 i 2002.

Dolnośląskie wyróżnia się w kraju relatywnie wysokim odsetkiem osób z wykształceniem wyższym wynoszącym 10,3% ludności w wieku 15 lat i więcej (wyniki NSP, 2002), co plasuje region na 5. miejscu w kraju (po województwach mazowieckim, pomorskim, małopolskim i zachodniopomorskim), przy średniej krajowej 10,2%. Pod tym jednak względem region ustępuje znacznie wielu krajom UE, np. w Niemczech udział osób z wykształceniem wyższym wynosi 17,4% ludności w wieku 15 lat i więcej, w Szwecji i Wielkiej Brytanii – po 18,3%, a w Irlandii – 23,5%. Rozmieszczenie ludności posiadającej ten poziom wykształcenia jest w regionie wyraźnie zróżnicowane na niekorzyść terenów wiejskich. Ludność wiejska regionu w wieku 15 lat i więcej jedynie w 4,1% legitymuje się wyższym wykształceniem (w skali przestrzeni wiejskiej kraju odsetek ten wynosi 4,3%). W miastach natomiast odsetek ten jest ponad 3-krotnie wyższy (12,6% wobec 13,7% w miastach kraju). Ponadto około 34,4% ludności województwa dolnośląskiego posiada wykształcenie średnie i policealne (w kraju 32,6%), zasadnicze zawodowe – 24,1% (w kraju – 24,1%), a podstawowe (ukończone, nieukończone i bez wykształcenia) – 31,2% (w kraju – 33,1%).

Dostępność pracy ma kluczowe znaczenie dla standardu życia regionalnego społeczeństwa. Rozmiary i struktura bezrobocia w regionie dolnośląskim wykazują wyraźną zmienność. W urzędach pracy w grudniu 1999 r. zarejestrowanych było 203,4 tys. bezrobotnych, co stanowiło 16,0% cywilnej ludności aktywnej zawodowo. Na koniec 2005 r. w ewidencji pozostawało 233,4 tys. bezrobotnych. W porównaniu do największej liczby bezrobotnych, jaką zanotowano w lutym 2003 r., bezrobocie zmniejszyło się o prawie 60 tys. osób. W strukturze bezrobocia w województwie dolnośląskim znaczący udział stanowią mieszkańcy wsi (w grudniu 2005 r. – 79,6 tys. osób, tj.  $\frac{1}{3}$  ogólnej liczby bezrobotnych; w 1999 r. bezrobotni z terenów wiejskich stanowili ponad 36%).

W końcu 2005 r. stopa bezrobocia w regionie wynosiła 20,5%, w kraju zaś 17,6%. Pod tym względem województwo dolnośląskie znajduje się na 5. miejscu w kraju.

Do jednostek terytorialnych, w których w grudniu 2005 r. na 100 ludności aktywnej zawodowo przypadało najmniej zarejestrowanych bezrobotnych zaliczyć należy Wrocław (11,0%), Jelenią Górę (12,5%) oraz powiaty polkowicki i lubiński (po 14,2%). Najwyższe stopy bezrobocia dotyczyły natomiast powiatów: złotoryjskiego (33,0%), lwóweckiego (32,6%), dzierżoniowskiego (31,8%), kłodzkiego (31,7%) i górowskiego (31,0%).

W końcu 2004 r. stopa bezrobocia w regionie, mierzona stosunkiem liczby bezrobotnych do łącznej liczby ludności ekonomicznie aktywnej, wyniosła 24,9%. Jest to bardzo wysoki wskaźnik (najwyższy wśród regionów Unii Europejskiej), przekraczający o prawie 6 pkt.% stopę bezrobocia w całym kraju i o niemal 10 pkt.% stopę bezrobocia notowaną w krajach członkowskich UE (UE – 15 przeciętnie 8,2%). Dane te zobrazowano w tabeli 5.

Tabela 5. Zróznicowanie stopy bezrobocia w województwie dolnośląskim na tle kraju i Unii Europejskiej

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	2004
UE 25	—	—	8,6	8,9	9,2	9,2
„Stara” UE	—	—	7,5	7,8	8,2	8,2
„Nowi” UE	—	13,5	14,4	14,9	14,5	14,3
Polska	12,3	16,1	18,2	19,9	19,6	19,0
Województwo dolnośląskie	14,8	21,3	23,7	26,1	26,0	24,9
Podregion jeleniogórsko-wałbrzyski	19,6	28,3	31,6	33,8	33,4	28,9
Podregion legnicki	17,3	22,6	23,0	23,3	22,4	24,6
Podregion wrocławski	13,7	19,4	21,1	24,2	25,2	24,4
Miasto Wrocław	4,8	8,2	11,2	14,7	15,8	17,8

Wyniki badania LFS (Community labour force survey); w Polsce – BAEL.

Źródło: baza danych REGIO, EUROSTAT.

Szczególnie niekorzystna jest sytuacja młodzieży na rynku pracy. W grudniu 2005 r. 45,2 tys. bezrobotnych stanowiły osoby w wieku 18–24 lat (19,4% ogółu zarejestrowanych bezrobotnych). Problem ze znalezieniem pracy przez młodych ludzi w regionie zaostcza się. W regionie dolnośląskim stopa bezrobocia wśród młodzieży do 25 lat wynosiła w 2004 r. 47,9% (w podregionach jeleniogórsko-wałbrzyskim i legnickim nawet ponad 51%), a w „starych” krajach Unii Europejskiej jej poziom niewiele przekraczał 16%. Ponadto do niekorzystnych tendencji na

dolnośląskim rynku pracy zaliczyć należy: utrzymujący się wzrost liczby bezrobotnych z wykształceniem wyższym, wzrost liczby bezrobotnych w starszych kategoriach wiekowych (w wieku ponad 55 lat) oraz wysokie bezrobocie wśród kobiet i osób niepełnosprawnych. Bliski związek z bezrobociem ma ubóstwo. Pozostawanie osobą zatrudnioną jest zatem najskuteczniejszym sposobem uniknięcia ryzyka ubóstwa i wykluczenia społecznego.

Stan zabudowy mieszkaniowej, jej wyposażenie w instalacje techniczno-sanitarne oraz rozwój budownictwa mieszkaniowego i infrastruktury komunalnej wyznaczają bezpośrednio poziom warunków zamieszkiwania ludności, pośrednio stwarzają jednak istotne możliwości dla lokalnego rozwoju gospodarczego.

W 2004 r. na osobę przypadało 22,9 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej mieszkania (w kraju również 22,9 m<sup>2</sup>), a na każde z mieszkań – 2,88 osoby (w kraju – 3,01). Najwyższy standard powierzchniowy zamieszkiwania dotyczy ludności z podregionu wrocławskiego (23,5 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej mieszkania na osobę). Nieco niższy dotyczy Wrocławia i podregionu jeleniogórsko-wałbrzyskiego (po 23,0 m<sup>2</sup>), a najniższy podregionu legnickiego (21,9 m<sup>2</sup>). Najwięcej natomiast osób przypadało na mieszkania w subregionie wrocławskim (3,33), najmniej zaś we Wrocławiu (2,60). Powierzchniowy standard zamieszkiwania ludności wiejskiej jest nieco korzystniejszy (w miastach na osobę przypada 22,1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej mieszkania, a na wsi – 24,6 m<sup>2</sup>). Zbliżone są natomiast wskaźniki obrazujące zaludnienie mieszkań. Mieszkania w miastach są jednak zdecydowanie lepiej wyposażone w instalacje techniczno-sanitarne (m.in. w łazienkę i centralne ogrzewanie).

O poziomie warunków bytowych ludności regionu decyduje także dostępność do urządzeń infrastruktury technicznej.

Według stanu w końcu grudnia 2004 r. połączeniom telefonicznym w województwie dolnośląskim sprzyjało funkcjonowanie 1073,2 tys. łączy głównych (w 1999 r. ich liczba wynosiła prawie 835 tys.). W 2004 r. prawie 74% ogólnej liczby telefonicznych łączy głównych pozostawało w dyspozycji abonentów prywatnych. Spośród ponad 790 tys. prywatnych abonentów telefonicznych jedynie 152,7 tys. (tj. 19,3%) stanowią mieszkańcy wsi.

O poziomie dostępności telefonii świadczy również liczba telefonicznych standardowych łączy głównych (abonentów telefonii przewodowej) przypadająca na 1000 ludności. W 2004 r. region dolnośląski prezentował się pod tym względem korzystnie. Na 1000 ludności w Polsce przypadało bowiem 293 abonentów telefonii przewodowej, a w regionie – 315. Należy jednak zauważyć istotne dysproporcje między miastami i terenami wiejskimi województwa. O ile bowiem w 2004 r. na 1000 mieszkańców miast przypadało 363 abonentów telefonicznych, to w przeliczeniu na ludność wiejską wskaźnik ten osiąga poziom jedynie 196 abonentów.

W kształtowaniu podstaw rozwoju społeczeństwa informacyjnego szczególne miejsce zajmuje komputeryzacja i dostępność sieci internetowej. W regionie dolnośląskim ponad 31% gospodarstw domowych wyposażonych jest w komputery osobiste, a przeciętnie w kraju niewiele więcej (prawie 33%). Najwyższy wskaźnik dostępu do Internetu w domu notuje się wśród gospodarstw domowych w Danii (69%), natomiast najniższy – na Litwie (12%), przy średniej w UE wynoszącej 43%.

Stopień wyposażenia w komputery jest znacznie zróżnicowany na niekorzyść terenów wiejskich. Dostępność komputerów osobistych na wsi jest bowiem dwukrotnie niższa aniżeli w miastach. Podobne zróżnicowanie dotyczy dostępu do sieci internetowej. Dostęp ten posiada ok. połowy gospodarstw domowych wyposażonych w komputery osobiste.

Wszystkie miasta w województwie posiadają wodociągi komunalne, natomiast tereny wiejskie są wyposażone w tego rodzaju urządzenia techniczne w różnym stopniu. W 2004 r. z sieci wodociągowej korzystało 90,6% mieszkańców regionu, podczas gdy w skali kraju

85,4%. Zaświadcza to o relatywnie wyższym poziomie infrastrukturalnego wyposażenia regionu w tym zakresie. Z wodociągu sieciowego korzysta 96,4% ogółu ludności miast województwa dolnośląskiego, w kraju zaś odsetek ten wyniósł 94,4%. Możliwości korzystania z wodociągu sieciowego dotyczą jednak tylko 76,3% ludności miejscowości wiejskich regionu (w skali kraju z tych urządzeń korzystać może 71,3% ludności wiejskiej). Mimo widocznej poprawy zaopatrzenia ludności wiejskiej w wodę nadal wiele wsi zaopatrywanych jest z indywidualnych źródeł – przeważnie z przydomowych studni kopanych.

Z dostarczaniem wody nierozzerwalnie związany jest problem odprowadzania i oczyszczania ścieków. Z sieci kanalizacyjnej korzysta 65,7% ogółu ludności zamieszkującej w regionie (w kraju zaś przeciętnie 58,3%). W 2004 r. z urządzeń tych korzystać mogło przeciętnie 84,1% ludności miejskiej województwa (w skali miast kraju – 84,0%), lecz jedynie 20,6% mieszkańców wsi (w kraju przeciętnie 17,3%). Nadal powszechnie ścieki wiejskie odprowadzane są do osadników gnilnych.

Komunalne oczyszczalnie ścieków w województwie dolnośląskim w 2004 r. swym zasięgiem obejmowały 73,9% (w 1999 r. – 67,1%) ogółu ludności, podczas gdy w kraju wyraźnie mniej (jedynie 59,0%). Widoczne są jednak wyraźnie dysproporcje przestrzenne w ich rozmieszczeniu. Stąd też w zasięgu obsługi komunalnych oczyszczalni ścieków pozostaje 95,4% ogółu ludności miejskiej, lecz jedynie 20,2% (w 1999 r. – 12,5%) mieszkańców miejscowości wiejskich.

Z gazu sieciowego korzysta natomiast ponad 63% ludności regionu, a w kraju wskaźnik powszechności korzystania z gazu sieciowego jest wyraźnie niższy (51,8%). Odnosnie powszechności korzystania z sieci gazowej widoczne jest wyraźne zróżnicowanie przestrzenne. Z sieci tej bowiem korzysta 85,3% ludności miejskiej regionu dolnośląskiego, lecz jedynie 8,7% ludności wiejskiej (w kraju odpowiednio: 73,2% i 17,8%).

Wzrost liczby urządzeń odbiorczych stosowanych w gospodarstwach domowych wpływa w decydującym stopniu na poziom jednostkowego zużycia energii elektrycznej na 1 mieszkańca. W 2004 r. przeciętny mieszkaniec regionu używał w gospodarstwie domowym prawie 614 kWh, a w kraju niespełna 601 kWh. W miastach jednostkowe zużycie energii elektrycznej jest wyższe aniżeli na terenach wiejskich (odpowiednio w 2004 r.: 668 GWh wobec 481 GWh na 1 mieszkańca).

Znaczącymi determinantami jakości życia jest także dostępność do placówek świadczących usługi edukacyjne, kulturalne i zdrowotne. W tych zakresach również mają miejsce istotne dysproporcje.

Sieć oświatowo-wychowawczą o lokalnym znaczeniu tworzą placówki wychowania przedszkolnego, szkoły podstawowe i gimnazja. Ich rozmieszczenie w przestrzeni regionu dolnośląskiego jest na ogół zgodne z rozmieszczeniem ludności. Szkolnictwo ponadgimnazjalne i wyższe pozostaje zaś w istotnym związku z potrzebami zgłaszanymi przez regionalny rynek pracy.

Większość szkół ponadgimnazjalnych (ponad 90%) zlokalizowana była w miastach. Do największych ośrodków szkolnictwa ponadgimnazjalnego należą miasta: Wrocław, Jelenia Góra, Legnica, Wałbrzych, Świdnica, Lubin, Bolesławiec, Kłodzko i Dzierżoniów.

O potencjale naukowym i badawczo-rozwojowym regionu dolnośląskiego w istotnej mierze decydują szkoły wyższe. Ich liczba w ostatnich latach wykazuje silną tendencję wzrostową, a coraz liczniejsze są lokalizacje placówek szkolnictwa wyższego w mniejszych ośrodkach miejskich.

Centrum kulturalnym województwa dolnośląskiego jest miasto Wrocław, skupiające największą liczbę wyspecjalizowanych urządzeń i instytucji kultury i rozrywki. Oprócz Wrocławia znaczącą rolę w rozwoju kultury Dolnego Śląska pełnią Jelenia Góra, Wałbrzych i Legnica.

Sieć domów i ośrodków kultury oraz klubów i świetlic w regionie obejmuje 267 jednostek, z tego 109 w miastach i 158 (w 1999 r. jedynie 130 placówek) w miejscowościach wiejskich.

W końcu 2004 r. liczba bibliotek publicznych wynosiła 666 (łącznie z filiami), a ich łączny księgozbiór sięgał 1,7 mln woluminów; sieć bibliotek publicznych jest zróżnicowana przestrzennie (249 placówek funkcjonuje w miastach, a 417 na wsi). Na 1000 ludności przypadało 3685 woluminów bibliotecznych (w kraju przeciętnie – 3522 wol.). Dostępność księgozbioru dla ludności miejskiej jest mniejsza aniżeli dla mieszkańców wsi (na 1000 ludności w 2004 r. przypadało odpowiednio: 3195 wol. i 4883 wol.). W dążeniu do rozwoju społeczeństwa informacyjnego czytelnikom dolnośląskich placówek bibliotecznych udostępniono 212 komputerów z dostępem do Internetu (w tym 177 w bibliotekach miejskich).

Regionalną sieć kin tworzy 47 placówek (w 1999 r. było ich 63) dysponujących niemal 19,5 tys. miejsc na widowni (w 1999 r. było ich o ponad 3 tys. więcej). Większość placówek zlokalizowanych jest w miastach (jedynie dwa kina funkcjonują w miejscowościach wiejskich).

Województwo dolnośląskie należy do regionów kraju o wysokim stopniu zagrożenia przestępczością. Pod względem natężenia przestępczości Dolny Śląsk plasuje się na 2. miejscu w kraju (po województwie pomorskim). Na 10 tys. ludności regionu w 2004 r. przypadało 449 przestępstw (w kraju przeciętnie 383). Szczególnie wysokim natężeniem przestępczości wyróżnia się Wrocław (niemal 640 stwierdzonych przestępstw na 10 tys. ludności) oraz podregion legnicki (prawie 500). Wywiera to niemały wpływ na jakość życia ludności.

W latach 1999–2004 ludność regionu zmniejszyła się o ponad 84 tys. Należy jednak wskazać, że do r. 2020 nasili się ogólny spadek liczby mieszkańców regionu, choć nie będzie on równomierny w przestrzeni województwa. Największe nasilenie spadku liczby ludności w latach 2004–2020 dotyczyć będzie podregionu jeleniogórsko-wałbrzyskiego (o 7%), a następnie Wrocławia (spadek o ponad 6,5%) i podregionu legnickiego (o ponad 4%). Na obszarze podregionu wrocławskiego liczba ludności w analizowanym okresie ma natomiast ulec wzrostowi o 4%. W poszczególnych podregionach wskaźnik ten jest także zróżnicowany przestrzennie.

Województwo dolnośląskie jest wyraźnie zróżnicowane przestrzennie pod względem jakości życia mieszkańców oraz jej uwarunkowań.

#### **4. Polityka spójności społeczno-gospodarczej województwa dolnośląskiego**

Polityka spójności regionu dolnośląskiego jest ściśle powiązana ze strategicznymi priorytetami wyznaczonymi przez Unię Europejską oraz Polskę.

Polityka spójności poprzez finansowe instrumenty, a w szczególności Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS) i Fundusz Spójności wspomaga proces konwergencji krajów i regionów Unii Europejskiej oraz przyczynia się do ich wzrostu gospodarczego. Nabiera ona szczególnego znaczenia w kontekście dążenia Unii Europejskiej do realizacji celów strategii lizbońskiej. W myśl *Strategicznych wytycznych wspólnoty* (SWW) polityka spójności powinna skupiać się na trzech podstawowych wytycznych (priorytetach) odpowiadających priorytetom odnowionej strategii lizbońskiej, tj.:

- poprawie atrakcyjności państw członkowskich, regionów i miast poprzez poprawę dostępności, zapewnienie odpowiedniej jakości i poziomu usług oraz zachowanie ich potencjału środowiskowego;

- wsparciu innowacyjności, przedsiębiorczości i wzrostu gospodarki opartej na wiedzy

poprzez wspieranie zdolności w zakresie badań i innowacyjności, łącznie z nowymi technikami informacyjno-komunikacyjnymi;

– tworzeniu większej liczby lepszych miejsc pracy poprzez zachęcanie większej liczby osób do podjęcia zatrudnienia lub rozpoczęcia działalności gospodarczej, poprawę adaptacyjności pracowników i przedsiębiorstw oraz zwiększenie inwestycji w kapitał ludzki.

Polityka spójności Unii Europejskiej na lata 2007–2013 koncentrować się będzie wokół trzech celów:

– **konwergencja** (zorientowany na obszary o niskim poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego, do których zakwalifikowano całe terytorium Polski),

– **konkurencja regionalna i zatrudnienie**,

– **europajska współpraca terytorialna** (współpraca transnarodowa, transgraniczna i międzyregionalna).

Do polskich regionów, w tym do województwa dolnośląskiego kierowane są cele: konwergencja i europejska współpraca terytorialna.

Podstawowym dokumentem strategicznym określającym cele i priorytety rozwoju społeczno-gospodarczego Polski będzie *Strategia rozwoju kraju 2007–2013* (SRK). Będzie ona przy tym nadrzędną wieloletnią strategią rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, stanowiącą bazę odniesienia dla innych strategii i programów. **Celem strategii** (wedle założeń) **jest podniesienie poziomu i jakości życia mieszkańców Polski**: poszczególnych obywateli i rodzin.

Priorytetami *Strategii rozwoju kraju* są:

- 1) wzrost konkurencyjności i innowacyjności gospodarki;
- 2) poprawa stanu infrastruktury podstawowej: technicznej i społecznej;
- 3) wzrost zatrudnienia i podniesienie jego jakości;
- 4) budowa zintegrowanej wspólnoty, systemu bezpieczeństwa i zasad współpracy;
- 5) rozwój regionalny i podniesienie spójności terytorialnej.

Kluczem do rozwoju kraju będzie w najbliższych latach zdolność do wykorzystania przez regiony i społeczności lokalne ich własnych zasobów rozwojowych. Stąd też w zakresie rozwoju regionalnego i podniesienia spójności terytorialnej najważniejsze będzie:

– zapewnienie ładu przestrzennego kraju;

– decentralizacja procesów rozwojowych i idąca za tym decentralizacja finansów publicznych, powodująca zwiększenie roli samorządów terytorialnych w inwestowaniu w infrastrukturę techniczną i społeczną oraz w gospodarczy rozwój regionów, wykorzystanie potencjału lokalnego;

– rozwój obszarów metropolitalnych jako „lokomotywy” postępu;

– rozwój obszarów wiejskich, które stanowią obecnie obszar marginalizacji gospodarczej, społecznej, edukacyjnej i kulturowej kraju.

Jednym z ważniejszych celów będzie rozwijanie pozytywnych relacji między metropoliami oraz terenami zurbanizowanymi i otaczającymi je terenami wiejskimi i małymi miasteczkami. Dążyć się bowiem powinno do umożliwienia terenom przylegającym wykorzystania relatywnych przewag wielkiego miasta: skorzystanie z tworzonej miejsc pracy, możliwości kooperacji gospodarczej, uczestnictwa w infrastrukturze społecznej i kulturalnej. Cele i priorytety SRK będą uwzględniać także specyfikę obszarów wiejskich, tak aby stosowane instrumenty doprowadziły do istotnej poprawy dostępności do edukacji, aktywności zawodowej i wyrównywania poziomu i jakości życia mieszkańców wsi.

Zatwierdzenie SRK przez Radę Ministrów nastąpić ma w końcu maja 2006 r. *Strategia rozwoju kraju* będzie przesłanką dla przygotowywania *Narodowych strategicznych ram odniesienia* (NSRO) i programów operacyjnych, a także rządowych i samorządowych programów rozwoju.

„Celem strategicznym NSRO jest tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki polskiej opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej Polski w ramach Unii Europejskiej i wewnątrz kraju”. W ślad natomiast za ustaleniami odnowionej strategii lizbońskiej wyznaczono następujące horyzontalne cele szczegółowe:

1. Tworzenie warunków dla utrzymania trwałego i wysokiego tempa wzrostu gospodarczego.
2. Wzrost zatrudnienia poprzez rozwój kapitału ludzkiego oraz społecznego.
3. Podniesienie konkurencyjności polskich przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora usług.
4. Budowa i modernizacja infrastruktury technicznej, mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski i jej regionów.
5. Wzrost konkurencyjności polskich regionów, rozwój obszarów wiejskich i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej.

Strategie rozwoju poszczególnych województw, w tym także dolnośląskiego winny wykazywać zgodność z założeniami i ustaleniami *Strategii rozwoju kraju* oraz NSRO (rys. 1).

*Strategia rozwoju województwa dolnośląskiego* uchwalona przez Sejmik Województwa Dolnośląskiego w dniu 30 listopada 2005 r. wyznacza trzy cele strategiczne, które będą określać podstawowe kierunki polityki władz samorządowych. Są to:

1. Cel „gospodarczy”: Zbudowanie konkurencyjnej i innowacyjnej gospodarki Dolnego Śląska.
2. Cel „przestrzenny”: Zwiększenie spójności przestrzennej i infrastrukturalnej regionu i jego integracja z europejskimi obszarami wzrostu.
- Cel „społeczny”: Rozwijanie solidarności społecznej oraz postaw obywatelskich twórczych i otwartych na świat.

Celem nadrzędnym *Strategii rozwoju województwa dolnośląskiego* jest natomiast: „Podniesienie poziomu życia mieszkańców Dolnego Śląska oraz poprawa konkurencyjności regionu przy respektowaniu zasad zrównoważonego rozwoju”.

Realizacji wskazanej wiązki celów *Strategii rozwoju województwa dolnośląskiego* służyć będą priorytety ujęte w trzech sferach, a mianowicie:

#### SFERA GOSPODARCZA

Priorytet 1: Podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej Dolnego Śląska.

Priorytet 2: Budowa gospodarki opartej na wiedzy (GOW).

Priorytet 3: Wspieranie aktywności gospodarczej na Dolnym Śląsku.

#### SFERA PRZESTRZENNA

Priorytet 1: Poprawa spójności przestrzennej regionu.

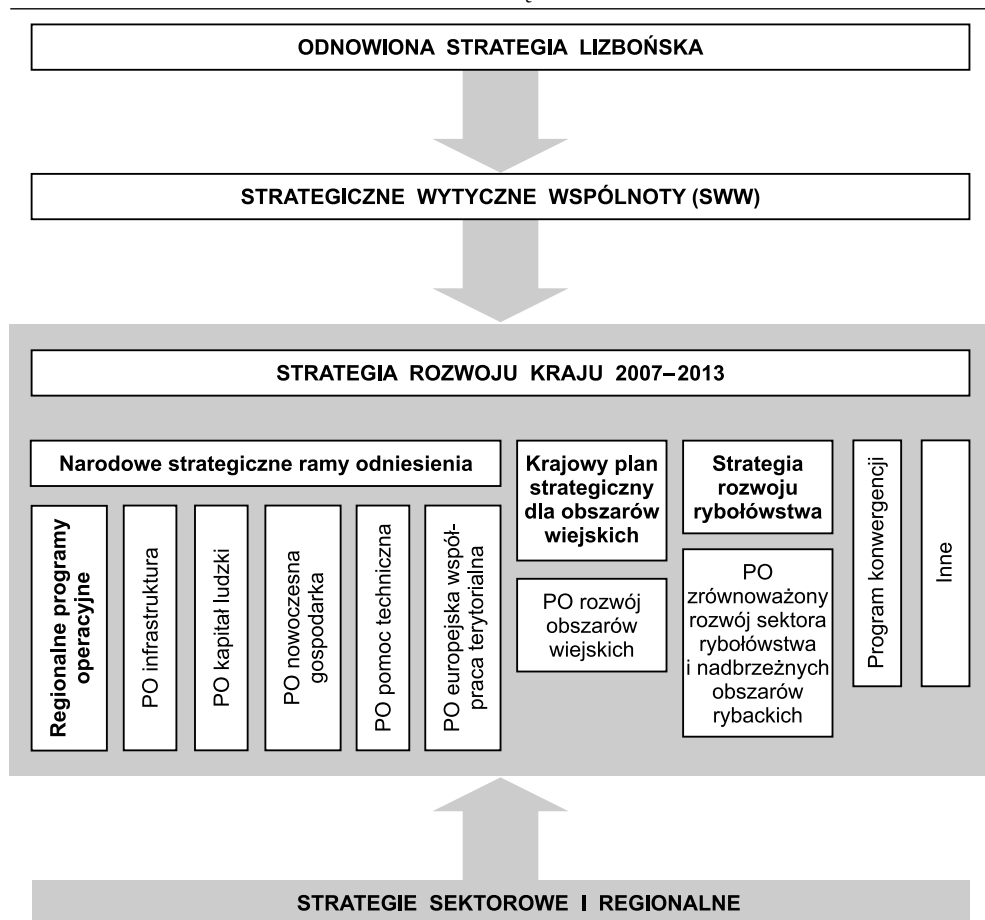
Priorytet 2: Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich.

Priorytet 3: Poprawa ładu przestrzennego, harmonijności struktur przestrzennych.

Priorytet 4: Zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego społeczeństwa i gospodarki.

Priorytet 5: Zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego regionu.





Rys. 1. Relacje między *Strategią rozwoju kraju* a strategiami regionalnymi

#### SFERA SPOŁECZNA

Priorytet 1: Integracja społeczna i przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu.

Priorytet 2: Umocnianie społeczeństwa obywatelskiego, rozwój kultury.

Priorytet 3: Poprawa jakości i efektywności systemu edukacji i badań naukowych.

Priorytet 4: Stałe podnoszenie stanu bezpieczeństwa i zdrowia mieszkańców województwa.

Priorytet 5: Aktywna polityka rynku pracy oraz wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich.

W dokumencie tym nakreślono wizję regionu, zgodnie z którą w perspektywie 2020 r. „Dolny Śląsk będzie europejskim regionem węzłowym”. Oznacza to wysoki poziom rozwoju społeczno-gospodarczego i bardzo ważną rolę regionu w gospodarce poprzez implementację najnowszych, innowacyjnych czynników wytwórczych i pobudzanie aktywności gospodarczej. W myśl tej wizji Dolny Śląsk ma stanowić istotny element w europejskim układzie regionów węzłowych.

Realizacja polityki spójności w wymiarze regionalnym odbywa się m.in. poprzez wdrażanie regionalnych programów operacyjnych. Cele i priorytety *Regionalnego programu*

operacyjnego dla województwa dolnośląskiego na lata 2007–2013 (RPO) z jednej strony są spójne z wojewódzką strategią rozwoju (SRWD), a z drugiej wpisują się w cele polityki spójności wspierającej wzrost gospodarczy i zatrudnienie: *Strategiczne wytyczne wspólnoty 2007–2013* (SWW), *Narodowych strategicznych ram odniesienia* (NSRO) wspierających wzrost gospodarczy i zatrudnienie oraz założenia odnowionej strategii lizbońskiej.

Cel nadrzędny *Strategii rozwoju województwa dolnośląskiego* odnosi się do perspektywy r. 2020. W skali operacyjnej, tj. w latach 2007–2013, jego osiągnięciu służyć będzie realizacja *Regionalnego programu operacyjnego*. Dlatego też cel główny programu tożsamy jest z celem nadrzędnym strategii województwa i brzmi:

„Podniesienie poziomu życia mieszkańców Dolnego Śląska oraz poprawa konkurencyjności regionu przy respektowaniu zasad zrównoważonego rozwoju”.

Wzrost jakości życia regionalnej społeczności, poprawa stanu środowiska, a także wzrost konkurencyjności dolnośląskiej gospodarki, zapisany w celu głównym *Regionalnego programu operacyjnego*, wymaga osiągnięcia następujących celów szczegółowych:

- wzrostu aktywności gospodarczej opartej o wiedzę i innowacyjność;
- rozwoju infrastruktury służącej poprawie jakości środowiska, warunków inwestowania i prowadzenia działalności gospodarczej;
- poprawy i wyrównania infrastrukturalnych warunków bytu mieszkańców w sferze społecznej.

Realizacji celu głównego i celów szczegółowych *Regionalnego programu operacyjnego* służyć będą działania ujęte w następujące priorytety:

- I. Wzrost innowacyjności dolnośląskiej gospodarki.
- II. Wspieranie rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw na Dolnym Śląsku.
- III. Rozwój społeczeństwa informacyjnego na Dolnym Śląsku.
- IV. Rozwój infrastruktury transportowej na Dolnym Śląsku.
- V. Poprawa stanu środowiska naturalnego oraz zachowanie różnorodności biologicznej i ochrona przyrody na Dolnym Śląsku.
- VI. Zapewnienie bezpieczeństwa regionu dla realizacji zrównoważonego rozwoju.
- VII. Wzrost bezpieczeństwa energetycznego regionu.
- VIII. Wykorzystanie i promocja dolnośląskiego potencjału turystycznego i uzdrowiskowego.
- IX. Zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego oraz rozwój kultury na Dolnym Śląsku.
- X. Rozbudowa i modernizacja infrastruktury edukacyjnej na Dolnym Śląsku.
- XI. Modernizacja infrastruktury ochrony zdrowia na Dolnym Śląsku.
- XII. Odnowa zdegradowanych obszarów miejskich na terenie Dolnego Śląska.

RPO będzie podstawą wykorzystania przez województwo dolnośląskie środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) w latach 2007–2013.

W ramach celu „konwergencja” interwencja EFRR służyć będzie promocji zrównoważonego rozwoju regionalnego i lokalnego poprzez działania mające na celu modernizację i dywersyfikację regionalnych struktur gospodarczych. Obok wzmocnienia infrastruktury (sieci transportowych, energetycznych, edukacyjnych, związanych z ochroną środowiska i ochroną zdrowia) oraz pomocy MŚP, wsparcie będzie ukierunkowane na badania i innowacje, jak również na zapobieganie zagrożeniom.

Ogólnie zatem ujmując. kompleksowe wdrażanie działań poszczególnych priorytetów *Re-*

*gionalnego programu operacyjnego* przyczyni się do wzrostu jakości życia mieszkańców regionu, poprawy stanu środowiska oraz wzrostu atrakcyjności i konkurencyjności gospodarczej, a tym samym do osiągnięcia celu głównego i celów szczegółowych RPO. Zmniejszy się przy tym dystans dzielący społeczeństwo Dolnego Śląska od innych regionów Polski i krajów Unii Europejskiej oraz różnice występujące wewnątrz regionu, zwłaszcza pomiędzy ośrodkami miejskimi a obszarami wiejskimi.

## 5. Zakończenie

W polityce spójności regionu dolnośląskiego niezbędne wydaje się być pełniejsze wykorzystanie potencjału endogenicznego największych ośrodków miejskich. Kierunkami działań dla realizacji tego celu będzie zatem dalsze wspomaganie rozbudowy funkcji metropolitalnych (w tym naukowych, edukacyjnych i kulturalnych) największych ośrodków miejskich regionu, rozbudowa infrastruktury technicznej zwiększającej ich atrakcyjność inwestycyjną oraz połączenie tych ośrodków miejskich siecią dróg ekspresowych, co będzie z jednej strony wspierało konkurencyjność poszczególnych subregionów, a z drugiej będzie wpływało na zwiększenie szybkości dyfuzji procesów rozwojowych na otoczenie.

Z kolei w rozwoju obszarów wiejskich uwzględniać należy z jednej strony wspomaganie zmian w rolnictwie, będącym głównym źródłem utrzymania większości mieszkańców obszarów wiejskich, a z drugiej – umożliwienie wykorzystania potencjału tych obszarów dla wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, co wiąże się z promocją mobilności zawodowej i przestrzennej, zwiększeniem poziomu edukacji i pozarolniczych umiejętności zawodowych, zwiększeniem dostępu do podstawowych usług publicznych, w tym opieki zdrowotnej i transportu publicznego. Procesy te będą prowadzić do zmniejszenia zróżnicowań w tych dziedzinach pomiędzy obszarami wiejskimi a ośrodkami miejskimi.

W procesach rozwoju obszarów wiejskich szczególna rola przypada ośrodkom miejskim – jako podstawowym miejscom, w których ludność wiejska może znaleźć miejsca pracy i podwyższyć poziom edukacji i umiejętności oraz znaleźć zaspokojenie potrzeb zdrowotnych i aspiracji kulturalnych. Szczególne znaczenie w tym kontekście ma wspieranie rozwoju tych funkcji małych miast i wybranych ośrodków gminnych, które związane są bezpośrednio z procesami restrukturyzacyjnymi na obszarach wiejskich, w tym w szczególności usług zdrowotnych, edukacji na poziomie szkolnictwa średniego, rozwoju małych firm w sektorach pozarolniczych, turystyki przyjazdowej, funkcji uzdrowiskowych. Potrzeby nowoczesnego rolnictwa, konieczność zwiększania mobilności ludności oraz zwiększenie roli ośrodków miejskich w procesach restrukturyzacji na obszarach wiejskich pociąga za sobą konieczność rozbudowy połączeń transportowych.

Wprawdzie w krajowej scenarii gospodarczej i społecznej region dolnośląski prezentuje się korzystnie, lecz niepokoją znaczne niejednokrotnie wewnątrzregionalne różnice. Zmniejszenie dystansu dzielącego region dolnośląski i Unię Europejską to z pewnością jedno z wyzwań dla polityki regionalnej na najbliższe lata. Wygląda na to, iż kolejnym – równie ważnym – jest także niwelowanie wewnątrzregionalnych dysproporcji rozwojowych i tym samym zwiększenie stopnia gospodarczej i społecznej spójności województwa dolnośląskiego.

**Bibliografia:**

- Nowe partnerstwo dla spójności. Konwergencja. Konkurencyjność. Współpraca. Trzeci raport na temat spójności gospodarczej i społecznej*, Luksemburg 2004.
- Obrębalski M., *Proces „wymywania” otoczenia przez Wrocław – ośrodek metropolitalny regionu dolnośląskiego*, [w]: *Kierunki transformacji społeczno-ekonomicznej przestrzeni Polski ze szczególnym uwzględnieniem obszarów metropolitalnych*, red. M. Łyszczak i K. Wilk, „Prace Naukowe AE we Wrocławiu” nr 1087, Wrocław 2006.
- Polityka spójności wspierająca wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Strategiczne wytyczne Wspólnoty na lata 2007–2013*, Bruksela 2005.
- Polska – Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie (wstępny projekt)*. Warszawa 2006.
- Projekt Zintegrowanego Programu Wojewódzkiego (ZPW) na lata 2007–2013 oraz Regionalnego Programu Operacyjnego (RPO) dla województwa dolnośląskiego na lata 2007–2013*, Zarząd Województwa Dolnośląskiego, marzec 2006.
- Strategia rozwoju województwa dolnośląskiego do 2020 roku*, Wrocław 2005.
- Założenia do opracowania „Strategii rozwoju kraju 2007–2013” – podstawowe informacje*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa styczeń 2006.



## Niektóre aspekty społecznej efektywności rozwoju gospodarczego powiatu legnickiego i miasta Legnicy

Gospodarka Polski nabiera w ostatnich latach (2003–2006) wyraźnego przyspieszenia, co jest zjawiskiem pozytywnym, ale również coraz większego znaczenia nabiera problem społecznej efektywności gospodarowania. W literaturze mówi się np. o współczynniku społecznej efektywności rozwoju gospodarczego, ujmowanym z dwóch punktów widzenia:

1) w wielkościach bezwzględnych, co oznacza efektywność rozwoju gospodarczego ujmowaną w jednostkach naturalnych, np. pieniężnych lub przyrostu PKB traktowanego wartościowo;

2) w wielkościach względnych – wyrażający relację względnej zmiany poziomu życia do względnej czy procentowej zmiany PKB, współczynnik ten nazywany też bywa **współczynnikiem społecznej elastyczności rozwoju gospodarczego (WSERG)**; może on przybierać różne wartości:

- może być obojętny społecznie, czyli zmiany PKB nie wywołują zmian w poziomie życia;
- może być mało efektywny, czyli, że względna zmiana poziomu życia jest mniejsza od względnej zmiany PKB (rozwój mało elastyczny społecznie);
- może przejawiać się jako wysoce społecznie efektywny, jeśli tempo poziomu życia ludności jest wyższe od tempa wzrostu gospodarczego;
- rozwój gospodarczy może być umiarkowanie społecznie efektywny, gdy względna zmiana poziomu życia równa jest względnej zmianie PKB;
- może być ujemny, co oznacza, że rozwój gospodarczy przynosi spadek poziomu życia

Najtrudniejszą kwestią jest jednak to, na co zwraca uwagę autor tej analizy, że, śledząc proces zmian w gospodarce, chcemy uchwycić i zmierzyć efekty społeczne zmian w postaci wskaźnika zmian poziomu życia. Ale zasadniczą trudnością w procesie badawczym jest to, że poziom życia jest kategorią **wieloelementową**, w zasadzie wprost i bezpośrednio nieobserwowalną<sup>1</sup>. Prowadzący badania zatem zmuszony jest dokonać wyboru grupy elementów i czynników cząstkowych, które określą możliwie zbliżony do rzeczywistości stan i poziom życia danego społeczeństwa czy społeczności lokalnej, pokusić się o wybór, w takim czy innym względzie, arbitralny.

Są to założenia wstępne każdego procesu badawczego. W wypadku tak złożonej kategorii, jaką jest poziom życia społeczności, np. powiatu legnickiego i miasta Legnica, dla prawi-

---

<sup>1</sup> Cz. Bywałec, *Metody pomiaru społecznej efektywności rozwoju gospodarczego*, „Gospodarka Narodowa” 2005, nr 11–12.

dłowej i wiarygodnej analizy potrzebne są odpowiednie materiały empiryczne, głównie właściwe dane statystyczne. W odniesieniu do problematyki zawężonej przestrzennie do Legnicy i otaczającego miasta powiatu sporo wiarygodnych danych znajdujemy w publikacjach będących analizą okresu rozwoju regionu dolnośląskiego sprzed reformy decentralizacyjnej w 1999 r. i tuż po jej wprowadzeniu<sup>2</sup>.

Założeniem poniższego artykułu jest ocena niektórych aspektów rozwoju społeczności powiatu legnickiego i miasta Legnicy na tle innych społeczności lokalnych, sąsiedzkich, a także porównanie z powiatami innych regionów Polski. Chodzi o odniesienie się do przeobrażeń, jakie dokonują się w Polsce w okresie transformacji, do nowych wyzwań gospodarczych i społecznych kraju po akcesji do UE czy w ogóle do procesu przyspieszonej modernizacji, jaka jest udziałem całego regionu Europy Środkowo-Wschodniej.

### 1. Przeobrażenia i restratyfikacja społeczeństwa w regionie

W wielu analizach rozwoju kraju eksponuje się materialne efekty wzrostu gospodarczego w odniesieniu do całego okresu transformacji. Podkreśla się, że 10 lat temu przeciętny Polak był trzykrotnie biedniejszy od przeciętnego Europejczyka, obecnie jest biedniejszy dwukrotnie. PKB Polski – to 50% unijnej średniej w roku 2005; zdaniem analityków wzrost PKB w 2006 r. może wynieść 4,3%, co jest w miarę dobrym wskaźnikiem w sensie wzrostu dobrobytu materialnego społeczeństwa. Lecz w pewnej wysokiej fazie rozwoju gospodarczego jakiegokolwiek kraju poprawa poziomu życia ludności może się odbywać bez powiększania wielkości produktu społecznego. W odniesieniu do Polski można mówić też, że doganianie innych w sferze materialno-technicznej dokonywać się będzie z coraz większą trudnością i wysiłkiem, i znacznie wolniej niż u zarania przeobrażeń transformacyjnych, a zatem dla podniesienia poziomu i jakości życia w Polsce wystarczy dokonać modyfikacji chociażby w strukturze podziału wytworzonego produktu społecznego, np. poprzez jego egalitaryzację<sup>3</sup>. Wprawdzie w wielu krajach, które wstąpiły do UE, pokutuje od pewnego czasu swoiste przekonanie, że z jej wsparciem podtrzymamy szybkie tempo wzrostu dobrobytu materialnego i wynikające z tego zaspokojenie potrzeb, ale i łatwiejsze będzie rozwiązywanie problemów społecznych takiej natury jak wysoka stopa bezrobocia, dalsza polaryzacja warunków życia, czy też pogłębiające się zróżnicowanie regionalne. Wiele dokuczliwych kwestii społecznych w Polsce niekoniecznie jednoznacznie związanych jest z przemianami ustrojowymi, ale zdaniem wielu ekspertów mogą one być pochodną wpływu nowych wartości i przekonań związanych z gospodarką rynkową, wzrostem dochodów i poziomu konsumpcji części społeczeństwa a pauperyzacji garstki innych. Kierując się tymi przesłankami, można też odnieść się do sytuacji na Dolnym Śląsku, który to region ulega przeobrażeniom i restratyfikacji charakterystycznej dla społeczeństwa postindustrialnego. Z jednej strony „procesy globalizacji wzmagają tendencje do redystrybucji przywilejów i deprywacji, bogacenia się i pauperyzacji, niosą siłę i wolność jednym, a bezsilność i skrzepowanie innym”, jak ujął to jeden z socjologów, eksponując m.in. zmiany w sferze konsumpcji. W jego ujęciu zmiany w charak-

<sup>2</sup> *Sytuacja społeczna Dolnego Śląska*, pod red. W. Stasiewicza i Z. Pizsa, Opole 2000; *Zmiany sytuacji społecznej na Dolnym Śląsku w latach 1998–2002*, pod red. Z. Pizsa, Wrocław 2005.

<sup>3</sup> *Sytuacja społeczna Dolnego Śląska...*, s. 4; por. też S. Zunderlich, *Galop na zwolnionych obrotach*, „Newsweek” 29 stycznia 2006 r.

terze konsumpcji są najbardziej widoczne: „Znacznie rozszerza się zakres potrzeb konsumentów, zróżnicowaniu podlegają formy ich zaspokajania, zaznacza się wyraźna *kreacja* nowych, częstokroć irracjonalnych potrzeb, a aktom konsumpcji nadawany jest zdecydowanie symboliczny charakter. Konsumpcja przybiera formę symbolicznej komunikacji, wyrażając status i tożsamość jednostki, stając się płaszczyzną samoekspresji jednostki i manifestacji jej miejsc w strukturze społecznej”<sup>4</sup>.

Obserwowane w Polsce, ale i na Dolnym Śląsku, zmiany w poziomie i formach konsumpcji będące efektem wzrostu dobrobytu, przemiany kulturowe i aksjologiczne związane z rozpowszechnieniem osiągnięć technologicznych najwyraźniej dały o sobie znać w tzw. „regresie demograficznym”. Najnowsze dane ze spisu powszechnego z r. 2002 w stosunku do danych z roku 1988 (spisu przedostatniego) w wielu aspektach potwierdzają procesy nazywane w literaturze tzw. **drugim przejściem demograficznym**, rejestrowane od lat w społeczeństwach wysoko rozwiniętych. Ekspertki wskazują na czynniki i cechy specyficznych zachowań demograficznych, które uzewnętrzniają się w postaci wzrostu liczby rodzin niepełnych (z 1,5 mln do 2 mln, wychowujących 4-mln populację dzieci), zwiększania się liczby gospodarstw domowych jednoosobowych (z 2,2 mln do 3,3 mln) czy wzrostu liczby osób niepełnosprawnych (z 3,7 mln do 5,4 mln). Uderzająca jest też statystyka nie tylko obniżenia się wskaźnika dzietności kobiet, lecz również wzrastająca liczba narodzin w związkach pozamałżeńskich w Polsce, wynosząca w roku 2004 – 17,2%. Niepokojący jest też spadek dynamiki demograficznej, w tym obniżanie się współczynników dzietności (z 2,13 do 1,25), reprodukcji ludności (z 1,03 do 0,61), w skutkach długookresowych starzenie się ludności (w 2030 r. liczba mieszkańców zmniejszy się do 35,7 mln, w tym osób poniżej 18. roku życia ma być mniej o 3,3 mln, a w wieku produkcyjnym o 3,1 mln). W ujęciu niektórych badaczy zjawiska te należy wiązać obecnie jednoznacznie z tzw. „dekadą egoizmu”, nasilającą się w wyniku złożonych zjawisk społeczno-demograficznych i ekonomicznych lat transformacji w Polsce<sup>5</sup>.

Na Dolnym Śląsku po roku 1996 odnotowuje się spadek liczby ludności i to głębszy niż w całym kraju, łącznie ze zmianami w poszczególnych grupach wiekowych. W roku 2002 odnotowano spadek liczby dzieci w wieku od 0–4 lat. Rosła liczba roczników starszych (15–24 lata), a w kolejnych grupach wiekowych liczba ludności malała, głównie w wieku 35–39 lat, natomiast rosła w grupie wiekowej 40–55 lat i spadała wyraźnie po 55. roku życia. W starszych grupach wiekowych natomiast wyraźnie wzrasta liczba kobiet w stosunku do liczby mężczyzn i generalnie struktura wieku i płci mieszkańców Polski i Dolnego Śląska były w 2002 r. do siebie podobne. Gdy chodzi o współczynnik feminizacji za roku 1998, to był on wyższy niż przeciętnie w kraju (107 kobiet na 100 mężczyzn, w kraju 105,7 kobiety), ale warto podkreślić, że powiatami o największym stopniu feminizacji były miasta Wrocław i Jelenia Góra – 113, miasto Wałbrzych – 111 oraz miasto Legnica – 110. Podobnie w podziale na wieś i miasto, stopień feminizacji w miastach był znacznie wyższy niż na wsi. W 2002 r. współczynnik feminizacji na Dolnym Śląsku wzrósł do 108,1, analogicznie do ogólnych tendencji w kraju.

Skoro była mowa wyżej o pogłębiającym się starzeniu społeczeństwa polskiego, to warto przywołać dane dotyczące kształtowania się wskaźnika starości demograficznej, który informuje o procentowym udziale osób starszych (powyżej 64 lat) w badanej zbiorowości.

<sup>4</sup> *Zmiany sytuacji społecznej...*, s. 39.

<sup>5</sup> A. M. R a j k i e w i c z, *Społeczne koszty transformacji*, [w:] *Gospodarka polska na przełomie wieku od A do Z*, Warszawa 2005, s. 302; por. też: D. P s z c z ó ł k o w s k a, *Francuzi chcą mieć dużo dzieci*, „Gazeta Wyborcza” 6 lutego 2006 r.



Z najnowszych danych za r. 2002 dowiadujemy się, że wskaźnik ten wzrósł i w Polsce i na Dolnym Śląsku, ale w latach 1998–2002 udział ludzi starszych w społeczeństwie polskim zwiększył się o 0,8 pkt procentowego – do 12,7%, zaś na Dolnym Śląsku wzrost był większy, dochodząc do 13,0%. W Legnickim wskaźnik ten wynosił 12,1 w roku 1999 i 12,7 w roku 2002, a w mieście Legnicy odpowiednio 10,9 i 11,9% w 2002 r.

Jeżeli chodzi o proces urbanizacji – to w latach 1998–2002 udział ludności miejskiej w liczbie ludności w ogóle na Dolnym Śląsku wynosił 71,3%, w kraju 61,7%. W powiecie legnickim wzrósł z 33,9% do 34,6% w roku 2002, co – nie ulega wątpliwości – jest w jakimś stopniu odzwierciedleniem osiągania wyższego stopnia rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego w ostatnich latach.

Analizując problem nasilającego się obecnie regresu demograficznego w Polsce, warto zauważyć pojawiające się zmiany wskaźnika zawieranych małżeństw i wskaźnika rozwodów. Ostatni szczyt matrymonialny odnotowany został w roku 1975, kiedy rejestrowano 351 tys. ślubów, a już w roku 2002 liczba ślubów obniżyła się do 192 tys. Na Dolnym Śląsku współczynnik małżeństw na 1000 ludności w latach 1998–2002 obniżył się szybciej niż w Polsce, w kraju obniżył się o 7,4%, a na Dolnym Śląsku o 9,6%. W województwie dolnośląskim w tym okresie liczba nowożeńców spadła w miastach (z 11 144 do 9661) niż na wsi (z 4432 do 3958). W powiecie legnickim z 5,61 do 4,81 na 1000 mieszkańców, w mieście Legnicy z 5,64 do 4,39. Jak odnotowano w już wymienionej publikacji, zważywszy na to, że liczba mieszkańców Dolnego Śląska w latach 1999–2002 w wieku 20–29 lat zwiększyła się z 461,0 tys. do 480,7 tys., to „obserwowane zmniejszenie natężenia małżeństw było więc przede wszystkim wynikiem spadku skłonności do zawierania związków, jak i do przesuwania wieku zakładania rodziny z młodszych do starszych grup wieku”<sup>6</sup>.

Współczynnik rozwodów wzrósł zarówno w całym kraju, jak i na Dolnym Śląsku; jest też znacznie wyższy w miastach niż na wsi, co można tłumaczyć czynnikami środowiskowymi i kulturowymi. Natężenie rozwodów było największe we Wrocławiu, Jeleniej Górze, Wałbrzychu i Legnicy oraz m.in. w powiatach legnickim, lubińskim, świdnickim i przekraczało 2‰ na 1000 mieszkańców w r. 2002.

Jeżeli chodzi o współczynnik rodności na Dolnym Śląsku, to w większości powiatów nastąpiło jego obniżenie, w szczególności w powiecie legnickim, ale te dane trzeba też odnosić do stopnia natężenia urodzeń w zależności od wieku kobiet. Tak jak w skali kraju, tak i w powiecie legnickim nastąpił spadek liczby urodzeń w grupie wiekowej kobiet 20–24 lata na rzecz kobiet w wieku 25–29 lat, a nawet do 34 lat, w szczególności w miastach. Gdy chodzi o urodzenia pozamałżeńskie – to ich liczba w Polsce wyraźnie wzrasta (do 17,2%), a na Dolnym Śląsku w 1999 r. wynosiła 18,7%, by osiągnąć w tym regionie w r. 2002 poziom bardzo wysoki – 22,8%.

W regionie dolnośląskim, jak i w całym kraju, odnotowuje się wydłużenia przeciętnego trwania życia o 1,5 roku, i to jest pozytywne. Współczynnika zgonów w powiecie legnickim obniżył się z 11,3 w roku 1999 do 9,6 w roku 2002, w przeciwieństwie do miasta Legnicy, gdzie współczynnik ten wzrósł w tym okresie z 9,1 do 9,2. W tym miejscu warto też odnotować, że na Dolnym Śląsku odpowiedzialne za 76,7% zgonów były choroby nowotworowe, układu krążenia i przyczyny zewnętrzne, podczas gdy w kraju te trzy przyczyny odpowiedzialne były za zgony w 76,6%.

---

<sup>6</sup> *Zmiany sytuacji społecznej...*, s. 84. Wiele danych wymienionych w tekście wcześniej i na dalszych stronach m.in. wzięto z tej publikacji.

Warto też przyjrzeć się strukturze ludności według wieku i kierunku zmian tego wskaźnika. Zmniejszanie się przyrostu naturalnego w Polsce w istotny sposób wpływa na strukturę ludności w wieku przedprodukcyjnym, produkcyjnym i poprodukcyjnym, ujmując ten problem z perspektywy długookresowej. Ma to swoje odzwierciedlenie ekonomiczne, ale i społeczno-socjalne. Liczebność osób w wieku przedprodukcyjnym wynosiła na Dolnym Śląsku 20,2%, natomiast w miastach: Jelenia Góra, Legnica oraz Wrocław wskaźnik ten był niższy niż w całym województwie. Urząd Statystyczny we Wrocławiu podaje, że w III kwartale 2003 r. notowano ujemny przyrost naturalny w 14 powiatach oraz w miastach na prawach powiatu: Wrocławiu, Jeleniej Górze i Legnicy, natomiast w I kwartale 2004 r. ujemny przyrost notowano już w 24 powiatach województwa dolnośląskiego. Liczba ludności w wieku przedprodukcyjnym w Legnickiem wynosiła 22,4%, ale już w mieście Legnicy – 19,9%. Gdy chodzi o wskaźnik osób w wieku produkcyjnym, to najwyższy wystąpił w mieście Wrocławiu i w podregionie legnickim (65,2%). Na całym Dolnym Śląsku wzrosła liczba osób w wieku poprodukcyjnym (15,3%), ale w podregionie miasta Wrocławia już 17,5%, a najmniej osób w wieku powyżej 64/65 lat znajduje się na terenie podregionu legnickiego (12,8%). W perspektywie kilku czy kilkunastu lat sytuacja będzie się zmieniać niekorzystnie w tym sensie, że ta kategoria ludności przesunie się do grupy osób w wieku poprodukcyjnym, co wymuszać będzie na instytucjach pomocy społecznej i publicznej większe transfery socjalne, nakłady finansowe na opiekę i wszelkiego typu usługi opiekuńcze, włącznie z ich częściową komercjalizacją i zróżnicowaniem w zależności od popytu.

Istotnym wskaźnikiem ilustrującym przeobrażenia cywilizacyjne danego regionu jest mobilność ludności. Na Dolnym Śląsku w wyniku uprzemysłowienia w latach 70. bilans migracyjny był pozytywny i dodatni, ale od tego momentu notowany jest odpływ ludności z miast dolnośląskich na wieś, które to zjawisko występuje w skali kraju jako skutek utraty miejsc pracy w mieście. Migracja z miast na wieś to migracja o charakterze socjalnym – powrotu na ojcowiznę i zapewnienia minimalnych środków do życia, osób niskowkwalifikowanych, w pierwszej kolejności tracących pracę<sup>7</sup>. Choć jest to problem różnokierunkowy, gdyż miasto Wrocław i jego powiat, ale i powiat legnicki, obok m.in. zgorzeleckiego czy górowskiego, odnotowują dodatnie salda migracji. Zjawisko to jest jakimś odzwierciedleniem dynamizacji rozwoju przemysłowego i cywilizacyjnego ośrodków dużych i średnich w stosunku do otoczenia wiejskiego czy małomiasteczkowego. W przekroju z kolei płci ruchliwość przestrzenna była specyficzna, gdyż w latach 1999–2002 na obszar województwa dolnośląskiego przybywało więcej kobiet niż mężczyzn, ale też kobiety zdecydowanie częściej stamtąd wyjeżdżały. W analizie warto też wspomnieć o migracji zewnętrznej na Dolnym Śląsku. Bilans jest taki, że emigracja w większym stopniu dotyczyła terenów miejskich (w 1999 r. – 92,4%, a w 2002 r. – 88,2% migrantów zagranicznych), ale też z zagranicy do miast przybywało więcej osób niż na wieś. Sumując te różne tendencje, można zauważyć, że generalnie w latach 1999–2002 saldo migracji zewnętrznych na Dolnym Śląsku zwiększyło się z 1190 do 1418 osób.

Problem migracji zewnętrznych i powrotu do kraju z zagranicy skomplikował się w ostatnich latach, co wykazały dane statystyczne ze spisu powszechnego z r. 2002 i w latach kolejnych. Niewątpliwie od 1999 r. liczba ludności kraju zaczęła się zmniejszać, o czym decydowało między innymi ujemne saldo migracji zagranicznych. W latach 2002–2003 odnotowu-

---

<sup>7</sup> K. Wietrzyk-Szczepkowska, *Struktura polskiej gospodarki w okresie transformacji*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2003, nr 7.

je też się przewagą liczby zgonów nad liczbą urodzeń. W sumie w 2003 r. liczba ludności w porównaniu z 2002 r. była niższa o 28 tys., na co złożyły się, jak dowodzą eksperci, 14-tysięczna nadwyżka zgonów nad urodzeniami i również 14-tysięczne ujemne saldo migracji zagranicznych. Brakuje w ewidencji 402 tys. ludzi w kraju, jak wykazał spis z 2002 r., co mogło wynikać z braku wymeldowań lub uchylania się obywateli od obowiązku spisowego. Niemniej w spisie z maja 2002 r. wykazano, że przez ponad 2 miesiące przebywało za granicą 786 tys., w tym ponad 12 miesięcy aż 626 tys. W prognozach wieloletnich do 2030 r. zakłada się, że w 2,5-milionowym spadku liczby ludności między 2002 a 2030 rokiem znajdzie się 600-tysięczne ujemne saldo migracji zagranicznych. A zatem oblicza się i prognozuje, że około 1 mln osób, głównie w wieku produkcyjnym i prokreacyjnym, opuści kraj ojczysty i zamieszka za granicą<sup>8</sup>.

## 2. Słabnięcie paternalistycznej opieki materialnej państwa a stimulatory rozwoju lokalnego

Wymienione wyżej kwestie związane są z sytuacją demograficzną powiatu legnickiego czy miasta Legnicy na tle województwa dolnośląskiego – ze zmianami liczebności ludności w jej strukturze, ilością urodzeń i zgonów, kilkuletnimi porównaniami między ilością zawartych małżeństw i ich rozpadem, stopniem feminizacji w mieście i na wsi czy wielkością migracji wewnętrznych i zewnętrznych. Jedne z nich są skorelowane z procesami ogólnokrajowymi czy specyficznymi dla regionu dolnośląskiego, inne mają swoją specyfikę lokalną, niekiedy trudną do skomentowania i uzasadnienia. Należy jednakże pamiętać, że w analizie problemu poziomu życia powyższe wskaźniki mają charakter cząstkowych zasobów: np. dane dotyczące liczby urodzeń, zgonów, współczynnika rodności, stanu zdrowia społeczności na maj 2002 r. w porównaniu z danymi z roku 1998 opisują dane zjawisko w konkretnym momencie czasu czy np. na 31 grudnia danego roku. Całościowo rzecz ujmując, wymienione miary czy wskaźniki odzwierciedlają jedynie stronę społecznych efektów gospodarowania, które uzewnętrzniają się w pewnych symptomatycznych zmianach demograficznych – życia rodzinnego i jednostkowego czy ruchliwości przestrzennej. Dla dopełnienia obrazu zwykle analizuje się też wskaźniki nakładów, które w zasadzie kreślą obraz bazy techniczno-ekonomicznej poziomu życia. Niewątpliwie dane dotyczące PKB *per capita* są miarą strumieni, czyli dochodów danej społeczności w przedziale czasu, np. w ciągu roku. Ten miernik wyrażany jest i traktowany jako wskaźnik wartościowy (pieniężny) i odzwierciedla wielkość nakładów na zaspokajanie pewnych potrzeb, ale niewiele mówi o stopniu ich zaspokojenia. A przecież istnieją pewne dobra, które są niemierzalne wartościowo (poziom edukacji, kultury, hałasu itp.)<sup>9</sup>.

Problem mierników rozwoju społecznego, który niewątpliwie jest determinowany rozwojem materialno-technicznym, stwarza największe kłopoty metodologiczne co do określenia istoty społecznej efektywności gospodarowania. Nauka społeczna próbuje go skonkretyzować na różne sposoby (np. stosowanie wskaźnika HDI przez ONZ) i opracować miary najbardziej adekwatne do rzeczywistości. Przykładem próby oceny zmian w sytuacji społecz-

<sup>8</sup> A. M. Rajkiewicz, *op. cit.*, s. 301–302.

<sup>9</sup> Cz. Bywalec, *op. cit.*, s. 13.

nej np. na Dolnym Śląsku w ujęciu jednego z autorów jest następujące stwierdzenie: „W analizie zmian dotyczących sytuacji społecznej ogół determinant [...], można podzielić na trzy podstawowe kategorie, tj. determinanty materialne, instytucjonalne i mentalne. Są one zazwyczaj powiązane w gęstą sieć współzależności, dlatego niekiedy trudno jest wskazać te, które w danym momencie czy w danym przedziale czasu mają największe znaczenie dla analizowanej zmiany”<sup>10</sup>.

W odniesieniu do regionu dolnośląskiego warto wskazać na pewne zmiany w strukturze przeciętnych dochodów gmin w latach 1989–2002, czyli w sferze materialnej. Mamy świadomość, że zmiany te mają w ocenie poziomu życia znaczenie ograniczone, ale warte opisu, ze względu na normatywny postulat polityki państwa rozwoju samorządności lokalnej. Otóż gdy chodzi o zmiany w strukturze przeciętnych dochodów budżetów gmin, spośród czterech źródeł dochodów, obejmujących dochody własne, udział w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa, subwencje ogólne i dotacje celowe, dwa pierwsze, jak wspomniano w cytowanej często publikacji, mają szczególne znaczenie dla rozwoju samorządności. Pozwalają bowiem na znaczną swobodę w rozdziale środków stymulujących rozwój i zaspokajanie potrzeb lokalnych.

Udział w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa zmniejszył się w skali kraju, a zatem we wszystkich województwach, głównie ze względu na zmianę relacji między wielkością dochodów budżetu centralnego pochodzących z podatków bezpośrednich i pośrednich, a w tych ostatnich jednostki samorządów terytorialnych nie partycypują. Ogólnie we wszystkich województwach wzrósł udział dochodów własnych w dochodach całkowitych gmin i jednocześnie nastąpił spadek udziału dochodów z partycypacji w dochodach z podatku budżetu państwa (dolnośląskie – wzrost dochodów własnych z 37,9% w roku 1989 do 54,5% w r. 2002, udział w podatkach obniżył się z 21,3% do 12,8%). Wprawdzie wzrosły subwencje ogólne z budżetu państwa, ale są one uzależnione od decyzji zewnętrznych, ponadto wpływają z opóźnieniem, nie gwarantując finansowania zadań w perspektywie wykraczającej poza rok budżetowy. Oceniając łączne dochody budżetów gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca, dostrzegamy, że zmniejszyły się one istotnie w województwie mazowieckim, śląskim, pomorskim i dolnośląskim (w tym ostatnim o 424,6 zł). Przypomnijmy jeszcze raz, że w omawianym okresie 1989–2002 w regionie dolnośląskim spadek ogólnej wielkości dochodów został spowodowany generalnie przez zmniejszenie dochodów najważniejszych z punktu widzenia rozwoju samorządności, tj. dochodów własnych i dochodów z partycypacji w podatkach budżetu państwa. Wprawdzie wzrosły w niektórych województwach subwencje ogólne, w tym i na Dolnym Śląsku, jako swoista rekompensata utraconych dochodów, ale one „oznaczają w rzeczywistości powrót do centralnego rozdziału środków, a przecież nie na tym miał polegać rozwój samorządności”, jak ujął ten problem Z. Pisz<sup>11</sup>.

W kwestii dotyczącej spadku ogólnej wielkości dochodów gmin w niektórych regionach, zarówno z dochodów własnych, jak i udziału w dochodach budżetu państwa, oraz różnicowania dochodów gmin w jednych regionach w stosunku do innych można doszukać się też aspektów pozytywnych. Może to jest dyskusyjne, ale ten kierunek polityki państwa jest chyba swoistym odejściem od fetyszyzacji niektórych sfer polityki społecznej, traktowanej jako zobowiązanie państwa, np. do wyrównywania nazbyt dużego zróżnicowania rozwojowe-

<sup>10</sup> *Zmiany sytuacji społecznej...*, s. 25.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 34.

go poszczególnych regionów. Właściwie zorientowana polityka regionalna i polityka w stosunku do niektórych społeczności lokalnych ze strony państwa i instytucji działających w jego imieniu winna jednoznacznie stymulować rozwój w kierunku decentralizacji i pomocniczości, a także wspomagać i wzmacniać koncepcje komunitarystyczne wspólnot lokalnych. Oznacza to w konsekwencji wymuszanie aktywności wspólnot lokalnych w sferze ekonomicznej, pozbawienie gmin paternalistycznej opieki państwa finansującego automatycznie i bezwarunkowo dziedziny, które mogą i powinny być rozwiązywane na szczeblu samorządowym. Trzeba bowiem mieć na uwadze fakt, że współczesna polityka społeczna, w tym też regionalna, ma charakter eklektyczny, łączący dorobek anglosaskich neoliberalnych reform ograniczających „pasywne” wydatki socjalne państwa z doświadczeniami kontynentalnej Europy w upowszechnianiu decentralizacji i pomocniczości państwa i wzmacniania wspólnot lokalnych. Jak ujął ten problem jeden z autorów, obserwowane zmiany sytuacji społecznej całych regionów, dynamizacji lub regresu rozwojowego lokalnych społeczności, zmiany w polityce państwa związane m.in. z udziałem budżetu państwa w transferze dochodu do różnych grup społecznych są wyrazem polityki adaptacji do zmian. Współcześnie problemem jest to, „że polityka społeczna posługuje się najczęściej rozwiązaniami normatywnymi, natomiast często zapomina się o tym, że jeśli chodzi o nakłady, to trzeba się liczyć zawsze z procesem marginalizacji efektu i wzrostem kosztów jego osiągania. W przypadku świadczeń społecznych można też poszukiwać pewnego optimum ekonomicznego skali interwencji – ulega ono zmianom w zależności nie tylko od zamożności społeczeństwa, stylu życia obywateli, specyfiki sytuacji i reakcji grup społecznych. Ma też związek zarówno z instytucjonalizacją życia, jak i działalnością środków masowego przekazu, które nagłaśniają różne sprawy, wpływają na alokację środków materialnych i ludzkich”<sup>12</sup>.

Jeżeli chodzi o strukturę zatrudnienia w województwie dolnośląskim, to nie odbiega ona czymś szczególnym od innych województw. W analizie trójsektorowej przesunięcia zatrudnienia w latach 1989–2002 na Dolnym Śląsku były następujące: udział pracujących w sektorze I (rolnictwo) wzrósł o 1%, w sektorze II nastąpił spadek o 4,7%, w sektorze III (usługi) wzrósł o 3,7%. Ten kierunek zmian jest właściwy i podobny do zmian w krajach transformacji, ale w Polsce miał on swoją specyfikę negatywną – restrukturyzacja w sektorach II i III przebiegała sprawniej niż w sektorze I, czyli w rolnictwie, leśnictwie, łowiectwie. Również aktywność ekonomiczna ludności, mierzona współczynnikiem aktywności zawodowej i wskaźnikiem zatrudnienia, na Dolnym Śląsku była niższa niż w całym kraju (na Dolnym Śląsku 54,5 i 40,3% w kraju 55,0 i 44,1%). Pozytywnym zjawiskiem jest powolne zwiększanie się zatrudnienia w usługach, co jest wskaźnikiem wysoce pożądanym i kryterium rozwojowym w grze konkurencyjnej w regionie, w kraju czy np. w Unii Europejskiej. Jest to wskaźnik syntetyczny, ale nie jesteśmy w stanie na jego podstawie poznać struktury poziomu życia i dynamiki jego poszczególnych elementów. Na przykład bardzo pożądanym, chociaż mało eksponowanym, jest wpływ procesu rozwoju usług na rozbudowę świadczeń socjalnych, co jest trudniejsze do zbadania i zdiagnozowania, ale wysoce symptomatyczne w sferze pozamaterialnej, w społeczno-kulturowym wymiarze ludzkiego życia. Wynika ze świadomości, że modernizacja i „rozbudowa sektora usług społecznych, wprowadzanie standardów powinno coraz wyraźniej łączyć się ze sferą komercjalizacji, marketingu czy prywatyzacji [...] Nie należy jednak zapominać,

---

<sup>12</sup> J. Orczyk, *Polityka społeczna. Uwarunkowania i cele*, Poznań 2005, s. 33; por też: *W stronę aktywnej polityki społecznej*, pod red. T. Kaźmierczaka i M. Rym szy, Warszawa 2003, s. 29.

że zmiana systemów zatrudnienia spowoduje konieczność modyfikacji modelu życia społecznego, rodzinnego itd. Znowu jawi się tutaj pytanie o sens, skalę oraz metody interwencji już nie tylko państwa, ale i małych społeczności lokalnych, zawodowych, religijnych jako pewnych wzorców globalnych” – jak ujął ten złożony problem jeden z autorów<sup>13</sup>.

W kwestii relacji między różnymi dziedzinami gospodarki, które można mierzyć przez ich udział w zatrudnieniu i wartości dodanej PKB, warto przypomnieć znaną w ekonomii „hipotezę Chenieriego”. Według niej proporcje występujące między poszczególnymi dziedzinami gospodarki skorelowane są z dochodami na osobę: w krajach o rozwiniętym przemyśle dochody na osobę są niskie, a w miarę wzrostu udziału usług następuje również wzrost dochodów. Na Dolnym Śląsku w 2002 r. najwięcej osób było zatrudnionych w sektorze usług rynkowych (handel, hotele, transport, działalność usługowa komunalna itd.) – to jest 37% ogółu pracujących. W przemyśle pracowało 31% zatrudnionych. W sektorze usług nierynkowych (jak administracja publiczna, edukacja, ochrona zdrowia itp.) zatrudnionych było 22,7%. Najmniej osób zatrudnionych było w rolnictwie – 8,9%. Ogółem 59,7% osób<sup>14</sup> zatrudnionych było w usługach. Porównanie struktury zatrudnienia na Dolnym Śląsku i w Polsce pokazuje, że w województwie zatrudnienie w rolnictwie było niższe niż średnia krajowa (różnica 8,2%), a wskaźnik zatrudnienia w sektorze usług był wyższy niż średnia krajowa (różnica 5,5%).

Struktura zatrudnienia według płci nie odbiega od struktury zatrudnienia w kraju – to jest większego udziału mężczyzn w przemyśle oraz mniejszego w sektorze usług nierynkowych.

Biorąc pod uwagę zróżnicowanie przestrzenne zjawiska bezrobocia na Dolnym Śląsku, należy stwierdzić, że generalnie stopa bezrobocia w r. 2002 wzrosła we wszystkich powiatach. W interesującym nas powiecie legnickim wzrosła w porównaniu do 1998 r. o 4,2% do wysokości 26,9%, w tym kobiet 52,9%; w mieście Legnicy o 3,9% do 21,2%, w tym kobiet 52,3%. Nie ulega wątpliwości, że duży udział kobiet w populacji bezrobotnych w regionie dolnośląskim, ale i w Legnickiem i w mieście Legnicy, wynika z dominacji przemysłu ciężkiego i słabego rozwoju usług, gdzie kobiety mogłyby znaleźć pracę. Pomijam takie kwestie jak słabą dyspozycyjność kobiet (praca w domu) czy ochronę prawną pracy kobiet.

W 2004 r. w stosunku do 2003 r. sytuacja na rynku pracy na Dolnym Śląsku poprawiła się – spadek bezrobocia nastąpił o 21 142 osoby, tj. o 7,6%. Dotyczy to też osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy, jak młodzieży, długotrwale bezrobotnych oraz bezrobotnych o niskich kwalifikacjach. Ale obok tendencji pozytywnych w analizowanym roku pojawiły się też tendencje niekorzystne, np. wzrost bezrobotnych wśród osób z wykształceniem wyższym, z 4 do 4,4% udziału w strukturze.

Duże zróżnicowanie tempa spadku bezrobocia w r. 2004 zanotowano w układzie podregionów i powiatów, np. w podregionie legnickim liczba bezrobotnych zmniejszyła się w 2004 r. o 5 887 osób, tj. o 11,7%. Spadek bezrobocia był 12-krotnie większy niż w r. 2003. Jeżeli chodzi o stopę bezrobocia w województwie dolnośląskim, to spadła ona w stosunku do r. 2003 o 1,5 punktu procentowego (z 23,8% do 22,3%), ale największy spadek zanotowano w podregionie legnickim – o 2,3 punktu procentowego (z 23,6% do 21,3%).

Analiza struktury bezrobocia według poziomu wykształcenia niewiele zmieniła się np. w 2002 r. w stosunku do r. 2000. To znaczy, osoby o niskim wykształceniu (zasadniczym

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 27.

<sup>14</sup> Dane ze s. 7–8 za: *Dolnośląska strategia integracji społecznej na lata 2005–2013* (projekt), [www.umwd.pl](http://www.umwd.pl), 10 marca 2006 r.

zawodowym oraz gimnazjalnym i niższym) stanowiły w r. 2002 w powiecie legnickim 73,7%, a w mieście Legnicy – 65,3%, natomiast wśród osób z wykształceniem średnim zawodowym i ogólnokształcącym – 25,5% w powiecie i 31% w mieście Legnicy, a z wykształceniem wyższym w powiecie – 1,8%, w mieście Legnicy 3,8%.

Ogólnie poprawę sytuacji na rynku pracy w tym kontekście w województwie dolnośląskim odnotowano wśród osób o najniższym wykształceniu i kwalifikacjach, ale dopiero w 2004 r. Liczba bezrobotnych z wykształceniem gimnazjalnym i poniżej zmniejszyła się o 7052 osoby, a z wykształceniem zasadniczym zawodowym zmalała o 10 736 (spadek o 2 928 osób w stosunku do r. 2003).

### **3. Zależności między statusem materialnym jednostek i gospodarstw domowych a poziomem więzi społecznych warunkujących kooperację z władzami lokalnymi**

Pozytywne zmiany na rynku pracy po 2004 r., przejawiające się również we wzroście zatrudnienia osób o niskim poziomie wykształcenia, a nie tylko z wykształceniem średnim i wyższym, mają niebagatelne znaczenie z punktu widzenia dochodów gospodarstw domowych i struktury wydatków tych gospodarstw, z podziałem na gospodarstwa w zależności od klasy miejscowości: wsi, małego i średniego miasta oraz dużego; np. przeciętny dochód rodziny mieszkającej we Wrocławiu był wyższy o około 20% niż w rodzinach w Legnicy czy w Wałbrzychu. W ujęciu jednego z autorów właśnie Legnicę, obok Wałbrzycha, cechuje największe zróżnicowanie dochodu przeciętnego na 1 osobę, najsilniejsza asymetria oraz największe nierówności dochodów zbiorowość gospodarstw domowych<sup>15</sup>.

Warto ten problem przeanalizować z punktu widzenia kapitału społecznego na wsi, w małych miastach czy w miastach średnich, takich jakim jest Legnica. Samo pojęcie ma charakter zmiennej zależnej, tworzonej i kreowanej w określonym środowisku społecznym i świadczącej nie tylko o poziomie życia, co nas bardzo interesuje, ale również z punktu widzenia potencjalnej zdolności do współpracy i kooperacji między ludźmi i stosunku obywateli do władz samorządowych. Liczne badania potwierdzają bowiem zjawisko daleko idącej zależności między sytuacją społeczną a sytuacją ekonomiczną, w jakiej znajdują się obywatele lokalnej społeczności. Generalnie stwierdza się, że społeczność rozpada się ze względu na przemiany ekonomiczne i „związane z nimi różnicowanie stylów życia, obecne i widoczne niegdyś w znacznie mniejszym stopniu niż teraz”. Społeczeństwa, grupy społeczne, społeczności lokalne, dotknięte bezrobociem, ubóstwem czy nikłą zasobnością majątkową, nie są zdolne, aby działać na rzecz lokalnej społeczności, raczej koncentrują się „...wyłącznie na zaspokajaniu własnych, prywatnych, codziennych potrzebach”. Ale jednocześnie jak wskazuje autor badań nad kapitałem społecznym w małych miastach, „...zaufanie do innych rośnie wraz ze wzrostem zamożności. Podobnie, ludzie zamożniejsi nieco częściej należą do jakiejś organizacji społecznej oraz są bardziej otwarci na kontakty z obcymi [...] (badania też potwierdzają tu tezę – J.Z.) o wpływie sytuacji ekonomicznej na zaufanie do innych i [...] na chęć angażowania się w sprawy miasta i wywierania jakiegokolwiek wpływu”<sup>16</sup>. Wydaje się zatem, że duże nierówności materialne i dochodowe gospodarstw domowych w powiecie i w mieście Legnicy z jednej strony izolują środowiska i jednostki o niskich kwalifikacjach, bezrobotnych

<sup>15</sup> *Zmiany sytuacji społecznej...*, s. 117.

<sup>16</sup> C. Trutkowski, S. Mandel, *Kapitał społeczny w małych miastach*, Warszawa 2005, s. 266.

w mieście i na wsi, o niskich dochodach, z drugiej też środowiska bardziej mobilne, lepiej wykształcone, dysponujące znacząco wyższymi dochodami, szczególnie w Legnicy, ośrodku akademickim i przemysłowym, tworzą potencjalną płaszczyznę do budowania poziomych więzi społecznych i sieci komunikacyjnych, również kooperacji z władzami powiatu czy gminy. Wyzwania stojące przed elitami społecznymi i władzami miasta i powiatu – to ograniczanie wykluczenia społecznego i praca nad większą integracją różnych lokalnych środowisk, koncentracja nie tylko na inwestowaniu w rozwój gospodarczy, ale w rozwój społeczny i wzrost kapitału społecznego.

W kwestii jakości kapitału społecznego w powiecie i mieście Legnicy, czy ogólnie w subregionie legnickim, oraz poziomu życia, który niekoniecznie i jednokierunkowo wynika np. z wielkości dochodów jednostek i wydatków w danym typie gospodarstwa domowego, można pokusić się o pewne wnioski na podstawie poziomu wykształcenia. Otóż okazuje się, że poziom wykształcenia, a przede wszystkim jego struktura w byłym województwie legnickim i wałbrzyskim przypomina strukturę wykształcenia województwa śląskiego. Jeden z autorów argumentuje, że to zjawisko jest prostą konsekwencją znajdowania się na tych terenach i lokalizacji zagłębia węglowego w rejonie Wałbrzycha i Nowej Rudy, zaś w województwie legnickim zlokalizowania LGOM z kopalniami i hutami. Autor, pisząc i analizując różne aspekty społeczne edukacji na Śląsku, kwituje wnioskowanie następująco: „Może zaskakiwać jedynie to, że w «młodym» Zagłębiu Miedziowym ukształtowały się już wzory osobowe typowe dla obszarów związanych z górnictwem i hutnictwem”<sup>17</sup>. Wskaźniki wykształcenia w subregionie legnickim są niekorzystne na tle całego kraju, a struktura wykształcenia charakteryzuje się dominacją wykształcenia zawodowego i podstawowego kosztem wykształcenia wyższego, średniego oraz policealnego. Zatem zmiana struktury wykształcenia w subregionie legnickim staje się poważnym wyzwaniem dla władz samorządowych w najbliższych latach, ale również dla szkół i nauczycieli i wszelkich instytucji oświatowych oraz wychowawczych. Jak bowiem stwierdził Z. Pisz, młodzież odpowiedniego wsparcia nie uzyska w swoim środowisku domowym, ze strony rodziców i opiekunów wychowanych w innych realiach kulturowych i mentalnościowych (w tym szacunku dla danego zawodu i rodzaju pracy, które tracą na znaczeniu we współczesnych realiach i wyzwaniach), natomiast istotnej pomocy może oczekiwać jedynie w nowoczesnym procesie edukacyjnym w szkole, w formach pozaszkolnych i formach kształcenia ustawicznego.

## **Bibliografia:**

- Bywałec Cz., *Metody pomiaru społecznej efektywności rozwoju gospodarczego*, „Gospodarka Narodowa” 2005, nr 11–12.
- Orczyk J., *Polityka społeczna. Uwarunkowania i cele*, Poznań 200.
- Pisz Z., *Aspekty społeczne edukacji na Śląsku*, [w:] *Sześćdziesiąt lat polityki społecznej w Polsce. Księga pamiątkowa na jubileusz osiemdziesięciolecia prof. zw. dr hab. Lucyny Frąckowiak*, praca zbiorowa pod red. A. Rączaszka, Katowice 2006.

---

<sup>17</sup> Z. Pisz, *Aspekty społeczne edukacji na Śląsku*, [w:] *Sześćdziesiąt lat polityki społecznej w Polsce. Księga pamiątkowa na jubileusz osiemdziesięciolecia prof. zw. dr hab. Lucyny Frąckowiak*, praca zbiorowa pod red. A. Rączaszka, Katowice 2006, s. 438.



- 
- Pszczółkowska D., *Francuzi chcą mieć dużo dzieci*, „Gazeta Wyborcza” 6 lutego 2006 r.
- Rajkiewicz A. M., *Spoleczne koszty transformacji*, [w:] *Gospodarka polska na przełomie wieku od A do Z*, Warszawa 2005.
- Trutkowski C., S. Mandel, *Kapitał społeczny w małych miastach*, Warszawa 2005.
- Wietrzyk-Szczepkowska K., *Struktura polskiej gospodarki w okresie transformacji*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2003, nr 7.
- W stronę aktywnej polityki społecznej*, pod red. T. Kaźmierczaka i M. Rymszy, Warszawa 2003.
- Zmiany sytuacji społecznej na Dolnym Śląsku w latach 1998–2002*, red. Z. Piśz, Wrocław 2005.
- Zunderlich S., *Galop na zwolnionych obrotach*, „Newsweek” 29 stycznia 2006 r.

## **Badanie popytu na pracę. Doświadczenia z realizacji projektu badawczego „Rynek pracy aglomeracji wrocławskiej, stan i perspektywy”**

### **1. Podstawowe aspekty teoretyczne popytu na pracę**

Popyt na pracę jest obok podaży pracy jedną z dwóch podstawowych kategorii służących do opisywania, analizowania oraz oceny zjawisk i procesów zachodzących na rynku pracy.

W literaturze przedmiotu spotkać można liczne stanowiska, które w układzie tych dwóch czynników określających sytuację na rynku pracy dominujące znaczenie przypisują popytowi na siłę roboczą. Jak wskazuje J. Meller: „Z wielu powodów bardziej dynamiczny, łatwiej poddający się oddziaływaniu i wywierający w praktyce większy wpływ na szanse pełnego zatrudnienia jest popyt”<sup>1</sup>. Z kolei J. Unolt pisze: „W przeciwieństwie do gospodarki nakazowo-rozdzielczej, w której siłą napędową rynku pracy jest podaż pracy, w gospodarce rynkowej funkcję tę spełnia popyt na pracę”<sup>2</sup>. Konkludując, można powiedzieć za Z. Wiśniewskim, że o szansach zatrudnienia pracobiorców (uosabiających podaż pracy) decydują rozstrzygnięcia pracodawców (uosabiających popyt na pracę) dotyczące stabilizacji, spadku lub wzrostu liczby miejsc pracy<sup>3</sup>. Tylko pracodawcy zapewniający swoim firmom ciągły rozwój mogą oferować w coraz większym zakresie konkurencyjne i produktywne miejsca pracy, a przez to zagospodarować występujące zasoby siły roboczej. Wobec już tylko tych użytych wyżej argumentów, trudno sobie wyobrazić, aby w całościowych (kompleksowych) diagnozach i ocenach sytuacji na dowolnym rynku pracy mogło zabraknąć analizy strony popytowej tego rynku.

Na wstępie rozważań nad problematyką badania popytu na pracę zwrócić należy uwagę przede wszystkim na to, iż kategoria ta jest złożonym agregatem, który można rozpatrywać i analizować z różnych punktów widzenia. Popyt na pracę można określić jako zapotrzebowanie przedsiębiorstw i innych instytucji funkcjonujących w gospodarce na kapitał ludzki, który jest niezbędny do realizacji określonych celów ich aktywności. Można go wyrazić w postaci liczby stanowisk pracy oraz oferowanych na nich zasobów czasu pracy, które pracodawcy stawiają do dyspozycji pracobiorcom<sup>4</sup>. Na tak zdefiniowany popyt składają się

---

<sup>1</sup> J. Meller, *Zapotrzebowanie na pracowników w świetle opinii pracodawców*, [w:] *Popyt na pracę w Polsce. Teoria i praktyka*, red. J. Meller, E. Dołny, Toruń 1997, s. 58.

<sup>2</sup> J. Unolt, *Ekonomiczne problemy rynku pracy*, Katowice 1999, s. 29.

<sup>3</sup> Z. Wiśniewski, *Kierunki i skutki deregulacji rynku pracy w krajach Unii Europejskiej*, Toruń 1999, s. 58.

<sup>4</sup> A. Francik, A. Pochtowski, *Wybrane problemy zatrudnienia i rynku pracy*, Kraków 1993, s. 36.

miejsca pracy już zagospodarowane, tj. obsadzone (popyt zrealizowany), oraz wolne miejsca pracy (popyt niezrealizowany). Badanie popytu na pracę może ograniczać się do analizy już zaistniałych zmian (ujęcie retrospektywne, dotyczące popytu bieżącego/aktualnego) lub też może skupiać się na przewidywanych zmianach w różnych przyszłych horyzontach czasowych (ujęcie prospektywne, dotyczące popytu perspektywicznego). Ponadto należy zauważyć, że każdy popyt na pracę zawiera w sobie komponenty ilościowe, jakościowe i strukturalne. Komponent ilościowy odnosi się do liczby oferowanych miejsc pracy, liczby przyjętych lub zwolnionych pracowników czy też wielkości zasobów czasu pracy. Drugi z komponentów dotyczy jakościowej strony zgłaszanego zapotrzebowania na kadry, odnoszącej się głównie do wymagań kwalifikacyjnych stawianych przed pracobiorcami, w tym w zakresie wiedzy, umiejętności, doświadczenia zawodowego, cech osobowościowych (motywacji, postaw i zachowań), predyspozycji zdrowotnych i in. Z kolei strukturalne aspekty popytu na pracę dotyczą analizy oferowanych miejsc pracy w różnych przekrojach, np.:

- demograficznym (płeć, wiek, miejsce zamieszkania i pochodzenie osób, do których adresowane są miejsca pracy);
- zawodowym (wykształcenie, zawód i specjalność, forma zatrudnienia, czas zatrudnienia);
- sektorowym (sektory ekonomiczne i własnościowe gospodarki);
- rodzajów działalności gospodarczej (np. wyróżnionych według Polskiej Klasyfikacji Działalności – PKD);
- kategorii wielkościowych firm i ich form organizacyjno-prawnych.

Brak rzetelnej i pełnej informacji o różnych kategoriach popytu na pracę istotnie ogranicza możliwości prawidłowego wnioskowania o stanie i perspektywach rozwoju rynku pracy oraz skutecznego oddziaływania na ten rynek.

## 2. Znaczenie badania popytu na pracę

Rozpoznanie popytu na pracę ma duże znaczenie dla całokształtu polityki społeczno-gospodarczej. Szczególnie znana jest przydatność tej wiedzy dla realizacji zadań i celów polityki zatrudnienia oraz polityki rynku pracy, polityki edukacyjnej czy też polityki zabezpieczenia społecznego.

Klasycznym i niezwykle ważnym obszarem zastosowania informacji o popycie na pracę, zwłaszcza o jego strukturze kwalifikacyjno-zawodowej, jest obszar programowania rozwoju edukacji, zwłaszcza tych jego segmentów, które odpowiedzialne są za kształcenie zawodowe<sup>5</sup>. Nie do przecenienia jest przydatność tej wiedzy dla formowania właściwego ustroju szkolnego (w tym szkolnictwa zawodowego), dla wyznaczania pożądanych kierunków i profili kształcenia zawodowego czy dla określania właściwych zmian w programach i treściach nauczania. Trafne przewidywanie zapotrzebowania na kadry należy uznać za podstawowy element w procesie zapewnienia koordynacji pomiędzy edukacją a rynkiem pracy.

Potrzeba rozpoznania popytu na pracę ma duże znaczenie dla polityki rynku pracy, szczególnie w warunkach obserwowanego we współczesnych gospodarkach względnego zmniejszenia

---

<sup>5</sup> J. Meller, *Zapotrzebowanie na pracowników w świetle opinii pracodawców*, [w:] *Popyt na pracę w Polsce...*, s. 60.

szania zapotrzebowania na siłę roboczą i występowania zjawiska bezrobocia. Rzetelna informacja o bieżącym i przewidywanym popycie na pracę jest niezbędna dla wcześniejszego ujawniania różnych zagrożeń na rynku pracy (np. w formie masowego i długotrwałego bezrobocia), co z kolei pozwala nadawać polityce rynku pracy bardziej perspektywiczny i antycypacyjny charakter. Dla przykładu: informacja o przewidywanych zwolnieniach pracowników, zwłaszcza dużych, o technologicznym charakterze, może być wykorzystana dla projektowania działań o charakterze uprzedzającym bezrobocie tych osób i prowadzącym do utrzymania ich zatrudnienia (np. poprzez odpowiednio wczesne organizowanie przekwalifikowania lub też określone wsparcie dla zakładów pracy, prowadzące do zmiany decyzji o zwolnieniach). W innym przypadku, gdy prowadzone badania wskazują na słaby lub zmniejszający się popyt na pracę oferowaną przez niektóre grupy pracobiorców (np. młodzież, ludzi starszych, kobiety, niepełnosprawnych), prowadzący do utrwalania bezrobocia tych osób – polityka rynku pracy może wykorzystać te informacje dla ukierunkowania swej strategii na programy specjalne, adresowane do takich najbardziej problemowych grup osób.

Wiedza o zmianach strukturalnych w zatrudnieniu może być także wykorzystana do planowania określonych przedsięwzięć w sferze zabezpieczenia socjalnego, szczególnie w obszarze zapewnienia osłony socjalnej dla osób pozostających bez pracy oraz wprowadzania rozwiązań zmniejszających presję podaży siły roboczej na rynek pracy (zasiłki i świadczenia przedemerytalne, obniżanie wieku emerytalnego, przepisy umożliwiające przechodzenie na wcześniejszą emeryturę różnym grupom pracobiorców).

Wiedza o popycie na pracę jest niezbędnym elementem procesów decyzyjnych podejmowanych przez różne podmioty rynku pracy, działające na różnych poziomach struktur społeczno-gospodarczych. Chodzi o podmioty zarówno zorganizowane, działające formalnie (publiczne służby zatrudnienia, agencje zatrudnienia, organizacje pracodawców, związki zawodowe, organizacje bezrobotnych), jak i działające indywidualnie (nieformalnie). W tym drugim przypadku chodzi głównie o rzesze młodych ludzi w wieku szkolnym i ich rodziców, którzy stoją przed trudnymi życiowymi decyzjami dotyczącymi wyboru zawodu i miejsca pracy. U podstaw tych indywidualnych postanowień pojawiają się liczne pytania: o szanse znalezienia pracy, o szanse zatrudnienia w wymarzonym zawodzie, o to, na jakie zawody popyt będzie wzrastał, a na które malał. Z tego punktu widzenia informacja o zmianach ilościowych w popycie na pracę, o oczekiwaniach kwalifikacyjno-zawodowych pracodawców czy o przyszłości poszczególnych zawodów jest też niezbędna w działalności z zakresu poradnictwa i orientacji zawodowej, realizowanej zarówno w strukturach edukacyjnych, jak i w strukturach urzędów pracy.

### **3. Źródła informacji o popycie na pracę**

Podstawowym źródłem danych niezbędnych do opisywania, analizowania i oceny strony popytowej rynku pracy, wyróżnionym pod względem zakresu prowadzonych badań oraz dostępności danych, jest statystyka publiczna. Od tego źródła należy odróżnić informacje zbierane i gromadzone w innych formach (niż sprawozdawczość GUS) przez organy administracji publicznej – rządowej i samorządowej, instytucje rządowe, podmioty gospodarcze i ich organizacje oraz organy prowadzące rejestry. W tym drugim wypadku chodzi o sprawozdania innych resortów, administracyjne systemy informacyjne, ekspertyzy, wyniki badań i opracowania naukowe instytucji badawczych, szacunki własne.

Podstawą prawną dla zbierania, gromadzenia i udostępniania danych o rynku pracy w ramach statystyki publicznej jest ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej<sup>6</sup>. Na jej podstawie ustalany jest corocznie, w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, program badań statystycznych. W rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2005 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na r. 2006 wyróżniono 13 obszarów problemowych badania rynku pracy, w tym 5 dotyczących bezpośrednio popytu na pracę, tj.:

- 1) badanie aktywności ekonomicznej ludności (AEL),
- 2) pracujący w gospodarce narodowej,
- 3) zatrudnienie, wydatki na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej,
- 4) wolne miejsca pracy,
- 5) czas pracy<sup>7</sup>.

Dane w tych obszarach mogą być gromadzone na podstawie badań pełnych, obejmujących całą zbiorowość, w tym spisów powszechnych, albo badań reprezentacyjnych na wylosowanej lub dobranej celowo próbie danej zbiorowości. Należy przy tym zauważyć, że badania te mogą być prowadzone jako badania stałe – pozwalające na obserwację ciągłą podstawowych zjawisk i procesów dotyczących popytu na pracę, lub też jako badania cykliczne lub jednorazowe.

*Badanie aktywności ekonomicznej ludności (BAEL)* to badanie stałe, reprezentacyjne, przeprowadzane raz w kwartale, w wybranym losowo tygodniu, przy czym ankieta jest wypełniana za poprzedzający tydzień (metoda obserwacji ciągłej). Dotyczy ono gospodarstw domowych w wylosowanych mieszkaniach (0,14% ogólnej liczby mieszkań) oraz osób w wieku 15 lat i więcej, będących członkami gospodarstw domowych. Badanie dostarcza następujących rodzajów wyników informacji statystycznych:

– pracujący według cech demograficzno-społecznych (płeć, wiek, wykształcenie, stan cywilny);

– pracujący według cech kwalifikacyjno-zawodowych (zawód wykonywany według klasyfikacji zawodów i specjalności na podstawie rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 8 grudnia 2004 r. w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności dla potrzeb rynku pracy oraz zakresu jej stosowania (Dz. U. nr 265, poz. 2644);

– pracujący według rodzaju działalności miejsca pracy według PKD, statusu zatrudnienia według International Classification of Status in Employment oraz czasu pracy.

Podstawowym mankamentem tych badań jest ograniczony zakres wnioskowania o popycie w przekroju przestrzennym. BAEL dostarcza informacji tylko dla skali kraju, regionów i województw oraz wybrane dane w podziale na miasto i wieś. Badanie to nie pozwala natomiast na opisywanie i analizowanie zjawisk i procesów zachodzących na lokalnych i subregionalnych rynkach pracy (np. gminnych czy powiatowych).

Badanie *Pracujący w gospodarce narodowej* jest badaniem stałym, pełnym lub reprezentacyjnym – w zależności od zakresu badanych podmiotów (badanie reprezentacyjne dotyczą podmiotów prowadzących działalność gospodarczą o liczbie pracujących do 9 osób). Dostarcza ono informacji o:

---

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. nr 95., poz. 439).

<sup>7</sup> Program badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2006. Załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2005 r. (Dz. U. nr 178, poz. 1482). Tekst dokumentów pobrano ze stron internetowych: [http://www.stat.gov.pl/bip/projekty/p\\_bad2006/index\\_pbs\\_2006.htm](http://www.stat.gov.pl/bip/projekty/p_bad2006/index_pbs_2006.htm)

– liczbie pracujących według rodzaju działalności PKD, sektorów ekonomicznych, sektorów i form własności, statusu zatrudnienia, płci w następujących przekrojach terytorialnych: regiony, województwa, podregiony, powiaty, gminy;

– przeciętnej liczbie zatrudnionych, w tym w jednostkach sfery budżetowej (w podziale na jednostki państwowe i samorządowe);

– liczbie nowo utworzonych miejsc pracy w 2006 r.;

– zwolnień z pracy i przyjęć do pracy w ciągu roku w podziale na sekcje i działy PKD, województwa, przyjęć po raz pierwszy do pracy absolwentów szkół wyższych, policealnych, średnich i zasadniczych zawodowych (bez jednostek gospodarczych o liczbie pracujących do 9 osób);

– liczbie osób, wobec których nastąpiły zaległości w wypłacie wynagrodzeń.

Mankamentem tego badania jest to, że nie dostarcza ono danych o strukturze pracujących, nowo utworzonych miejsc pracy, przyjęć i zwolnień w przekroju zawodowym. Bardzo ograniczone są też informacje o popycie generowanym przez podmioty liczące poniżej 10 pracujących.

Badanie *Wolne miejsca pracy* jest badaniem stałym, przeprowadzanym raz w kwartale, obejmującym podmioty gospodarki narodowej o liczbie pracujących 10 i więcej osób. Dostarcza informacji o liczbie pracujących osób ogółem, w tym kobiet, liczbie i strukturze wolnych miejsc pracy oraz nowo utworzonych miejscach pracy według: zawodów, sekcji i działów PKD, sektorów własności, regionów, województw i powiatów. Na jego podstawie dowiedzieć się też można o ofertach pracy zgłoszonych do urzędów pracy według sektorów własności, sekcji PKD, grup zawodów, regionów, województw, podregionów i powiatów.

Jak wynika z powyższej charakterystyki, badanie to pomija podmioty gospodarcze liczące poniżej 10 pracujących. Dostarczane informacje o przekroju zawodowym popytu na pracę są też ograniczone do poziomu dużych grup zawodowych. Na jego podstawie nic też nie wiemy o popycie perspektywnym.

Badanie *Czas pracy* jest badaniem stałym, obejmującym podmioty gospodarki narodowej, z wyłączeniem podmiotów prowadzących działalność gospodarczą o liczbie pracujących do 9 osób oraz osoby w wieku 15 lat i więcej w gospodarstwach domowych objętych badaniem aktywności ekonomicznej ludności. Na jego podstawie otrzymuje się:

– dane kwartalne o godzinach przepracowanych w jednostkach gospodarki narodowej według sekcji i działów PKD, sektorów własności oraz klasy jednostek;

– dane roczne o czasie pracy przepracowanym i nieprzepracowanym według sekcji i działów PKD ogółem oraz dla stanowisk robotniczych, sektorów własności oraz klas jednostek, województw;

– dane z badania ankietowego BAEL – godziny przepracowane w tygodniu, praca w pełnym i niepełnym wymiarze oraz przyczyny innego niż zwykle czasu pracy według sekcji PKD, sektorów własności, w podziale na województwa oraz według cech demograficzno-zawodowych (wiek, płeć, status zatrudnienia, poziom wykształcenia).

Powyższy, krótki przegląd prowadzonych badań popytu na pracę przez statystykę publiczną wskazuje na pewne ograniczenia w dostarczanych przez ten system informacjach i możliwościach ich wykorzystania. Ograniczony jest przede wszystkim zakres czasowy tych danych. Wyróżnione obszary sprawozdawczości statystycznej dostarczają przede wszystkim informacji o popycie bieżącym (zrealizowanym oraz niezrealizowanym), tj. występującym w mo-

mencie badania. Nie ma systematycznych badań dotyczących popytu perspektywicznego, nawet krótkich horyzontów czasowych, tj. 2–3-letnich. Badania popytu bieżącego mają z kolei ograniczony zakres podmiotowy, gdyż w większości gromadzone informacje nie obejmują małych podmiotów o liczbie pracujących 9 i mniej osób. W obszarze zakresu przedmiotowego badania tego popytu zwraca uwagę ograniczony zakres danych dotyczących struktury pracujących, przyjęć, zwolnień oraz wolnych miejsc pracy w przekroju zawodów i specjalności, co ogranicza ich przydatność w obszarze planowania i decyzji w systemach edukacyjnych.

W gospodarce rynkowej istnieje ogromne zapotrzebowanie na informacje o popycie perspektywicznym. Należy jednak zauważyć, że pomimo podejmowanych badań na ten temat przez różne instytucje (w tym przez GUS)<sup>8</sup> wciąż brakuje systematycznych studiów i analiz w tym zakresie. Z tego też powodu cenna jest wymiana wszelkich doświadczeń związanych z wypracowywaniem narzędzi i sposobów diagnozowania zapotrzebowania na kadry w bliższej lub dalszej przyszłości. Generalnie wyróżnić można dwa typy badań prowadzących do określenia popytu perspektywicznego. Pierwszy opiera się na przewidywaniach wyrażonych przez reprezentatywną grupę pracodawców (zwykle na podstawie badania ankietowego), drugi natomiast wiąże się z tworzeniem prognoz zatrudnienia na podstawie specjalnych procedur z wykorzystaniem narzędzi statystycznych i ekonometrycznych.

W dalszej części opracowania zamiarem autorek jest podzielenie się doświadczeniami płynącymi z badania przewidywanego popytu na pracę w regionie wrocławskim, opierającego się na informacjach ankietowych uzyskanych od pracodawców.

#### **4. Ogólne informacje o projekcie badawczym** ***Rynek pracy aglomeracji wrocławskiej, stan i perspektywy***

Projekt badawczy *Rynek pracy aglomeracji wrocławskiej, stan i perspektywy* został zrealizowany w okresie 1.01.2005–28.02.2006 r. w ramach ZPORR, Priorytet 2, Działanie 2.1. „Rozwój umiejętności powiązany z potrzebami regionalnego rynku pracy i możliwości kształcenia ustawicznego w regionie”. Celem projektu było dostarczenie władzom samorządowym, urzędowi pracy oraz instytucjom edukacji szkolnej i pozaszkolnej kompleksowej wiedzy na temat aktualnego stanu i kierunków rozwoju rynku pracy aglomeracji wrocławskiej w perspektywie do 2007 r., umożliwiającej dostosowanie oferty edukacyjno-szkoleniowej do potrzeb tego rynku. Przedmiotowy zakres badań obejmował trzy obszary problemowe: potrzeby kadrowe, system edukacji oraz mobilność pracowników. W takim układzie zaprezentowane zostały wyniki badań w wydanej w 2006 r. monografii pt. *Rynek pracy aglomeracji wrocławskiej. Stan i perspektywy*<sup>9</sup>. Regionalny wymiar przedsięwzięcia badawczego wyraził się w uwzględnieniu czynników funkcjonalno-przestrzennych w delimitacji umownego obszaru aglomeracji wrocławskiej, obejmującego 9 jednostek administracyjnych szczebla powiatowego: miasto Wrocław i 8 powiatów ościennych, w tym 3 bezpośrednio graniczące z Wrocławiem – średz-

---

<sup>8</sup> Przykłady badań: *Popyt na pracę w Polsce...; Rozmiary zapotrzebowania na kwalifikowane kadry pracownicze w województwie opolskim (analiza stanu z elementami prognozy)*, Opole 2001; *Popyt na pracę na lokalnym rynku pracy w Suwałkach*, red. C. Sadowska-Snarska, Białystok 2005.

<sup>9</sup> *Rynek pracy aglomeracji wrocławskiej. Stan i perspektywy*, red. P. Dittman, J. Dziechciarz, Z. Hasińska, K. Tausz, Wrocław 2006.

ki, trzebnicki i wrocławski, oraz 5 z dalszego otoczenia – milicki, oleśnicki, oławski, strzeliński i wołowski.

Projekt był współfinansowany z Europejskiego Funduszu Społecznego (nr umowy dotacyjnej: Z/2.02/II/2.1/29/04/U/6/04) i budżetu państwa. Został zrealizowany, w ramach partnerstwa, z udziałem Gminy Wrocław jako lidera projektu, Starostwa Powiatu Wrocławskiego, Powiatowego Urzędu Pracy we Wrocławiu, Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu oraz Głównego Instytutu Górnictwa w Katowicach. Badania w trzech obszarach problemowych przeprowadzili pracownicy naukowcy Akademii Ekonomicznej i Głównego Instytutu Górnictwa.

Innowacyjny charakter kompleksowych badań rynku pracy aglomeracji wrocławskiej wymagał zastosowania różnorodnych metod i wykorzystania szerokiego zakresu źródeł informacji – danych pierwotnych i wtórnych. Podstawowe znaczenie miały źródła danych pierwotnych: badania ankietowe pracodawców, uczniów szkół ponadgimnazjalnych, studentów i pracowników. Uzupełniały je dane pierwotne, pochodzące z wywiadów pogłębionych i zogniskowanych w instytucjach rynku pracy i otoczenia tego rynku, a także w szkołach i starostwach powiatowych, oraz dane wtórne, pozyskane z powiatowych urzędów pracy aglomeracji wrocławskiej, Dolnośląskiego Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Wałbrzychu, Urzędu Statystycznego we Wrocławiu i GUS oraz archiwów prasowych i stron internetowych instytucji szkoleniowych. Porównań międzynarodowych dokonano, opierając się na bazie ECHP, w której gromadzone są wyniki badań gospodarstw domowych w 15 „starych” krajach Unii Europejskiej. Cennym źródłem wiedzy o rynku pracy była także współpraca z ekspertami projektu.

## 5. Doświadczenia badawcze z realizacji projektu

Badanie popytu na pracę zrealizowano w obszarze problemowym *Potrzeby kadrowe*, zaprezentowanym w części I wspomnianej monografii. Problematyka badawcza tego obszaru obejmowała zagadnienia dotyczące rozwoju gospodarczego aglomeracji wrocławskiej, aktywności ekonomicznej ludności zamieszkałej na tym obszarze, ofert pracy zgłoszonych w urzędach pracy, potrzeb kadrowych i szkoleniowych zakładów pracy oraz aplikacji monitoringu zawodów nadwyżkowych i deficytowych. Tak szeroko zakrojone badania o charakterze diagnostycznym i prognostycznym postawiły przed zespołem badawczym wiele wyzwań związanych m.in. z: różnorodnymi oczekiwaniami beneficjentów, czasowym i terytorialnym przekrojem badań, doбором próby losowej oraz definiowaniem pojęć zastosowanych w formularzach ankietowych.

Jednym z ważniejszych było pojęcie aglomeracji, stosowane w wielu naukach, m.in. w geografii, ekonomii, socjologii i urbanistyce. Istnieje wiele różnych sposobów jej definiowania i wyznaczania jej granic. W niniejszym badaniu do obszaru aglomeracji wrocławskiej włączono miasto Wrocław i te okoliczne powiaty, które oprócz powiązań funkcjonalno-przestrzennych z Wrocławiem zadeklarowały chęć uczestnictwa w badaniach<sup>10</sup>. Wymienione jednostki administracji samorządowej współpracowały ze sobą w ramach Komitetu Planu Strategicznego Aglomeracji Wrocławskiej i przy udziale Biura Rozwoju Wrocławia powołały Zespół ds.

---

<sup>10</sup> L. Cybulski, *Agglomeracja wrocławska jako obszar badań*, [w:] *Rynek pracy aglomeracji wrocławskiej...*, s. 17.



Rynku Pracy. Członkowie tego zespołu podjęli na początku 2004 r. inicjatywę opracowania kompleksowej analizy rynku pracy aglomeracji wrocławskiej, która zaowocowała prezentowanym tutaj projektem badawczym.

Czasowy przekrój badań dla diagnozy obejmował lata 2000–2004, a dla prognozy 2005 r. i lata 2006–2007. W analizie diagnostycznej posłużono się danymi wtórnymi dotyczącymi bezrobocia rejestrowanego i ofert pracy zgłoszonych do powiatowych urzędów pracy aglomeracji wrocławskiej oraz zamieszczonych w regionalnej prasie, a także na temat pracujących w podmiotach zatrudniających ponad 9 pracowników. Diagnostyczny charakter miały także dane pierwotne dotyczące potrzeb kadrowych i szkoleniowych pracodawców w 2004 r., pozyskane w przeprowadzonym w maju 2005 r. badaniu ankietowym pracodawców aglomeracji wrocławskiej. Badanie to dostarczyło również danych pierwotnych na temat krótkookresowych przewidywań zmian zatrudnienia i ruchu kadrowego, planów inwestycyjnych i szkoleniowych, zarówno dla 2005 r. jak i dla lat 2006–2007. Ograniczono się zatem do trzyletniego okresu prognozy, co może wydawać się zbyt krótką perspektywą z punktu widzenia potrzeb planowania działań dostosowawczych w edukacji szkolnej. Jednak w warunkach bardzo dynamicznych zmian społeczno-gospodarczych dla wielu pracodawców nawet taki okres prognostyczny był zbyt odległy. W kilku pytaniach szczegółowych odsetek braku odpowiedzi przekraczał bowiem 50%. Przykładem może być pytanie o przewidywane zmiany liczby pracujących w ramach umowy cywilno-prawnej, na które odpowiedzi nie udzieliło 53% badanych pracodawców<sup>11</sup>. Krótka perspektywa czasowa prognozy miała też swoje uzasadnienie w szczególności wielu pytań. Szczegółowość ta z kolei wynikała z różnorodnych oczekiwań beneficjentów projektu.

Realizacja ambitnego zadania, jakim było zaspokojenie zgłaszanych przez beneficjentów oczekiwań, była następnym wyzwaniem, przed którym stanął zespół badawczy w obszarze problemowym *Potrzeby kadrowe*. Szeroka grupa odbiorców, w skład której wchodziły: powiatowe urzędy pracy, władze samorządowe, instytucje edukacji szkolnej i pozaszkolnej, Wydział Edukacji Urzędu Miejskiego Wrocławia i odpowiadające mu jednostki w starostwach powiatowych oraz szeroko rozumiane instytucje rynku pracy, stawiały szeroki wachlarz oczekiwań, w niektórych przypadkach wręcz niemożliwych do realizacji. Tak różnorodna grupa z jednej strony spodziewała się informacji z wielu różnych dziedzin (od nisz rynkowych poprzez oczekiwania kwalifikacyjne i zapotrzebowanie na konkretne zawody aż po praktyczną naukę zawodu), a z drugiej strony bardzo szczegółowych (uwzględniających płeć, stopień niepełnosprawności czy też źródła pozyskiwania pracowników). Efektem tych oczekiwań był dylemat, przed którym stanęli realizatorzy projektu: czy przyjąć szeroki zakres tematyczny kosztem ograniczenia szczegółowości badań, czy też dla wybranych obszarów przeprowadzić badania pogłębione. Rozwiązaniem dylematu był kompromis. Opracowano trzy wersje ankiet w zależności od wielkości badanej firmy. Najobszerniejsza zawierała 34 pytania zasadnicze i 9 metryczkowych. Większość pytań miała złożony charakter i postać tabelaryczną, co w sumie dało 547 zmiennych zarejestrowanych w ankiecie<sup>12</sup>.

W założeniach badanie pracodawców miało dotyczyć podmiotów różnej wielkości, podzielonych na trzy grupy: mikro, małe i średnie oraz duże. Głównym kryterium różnicującym

<sup>11</sup> K. Sipurzyńska-Rudnicka, *Zmiany liczby pracujących w latach 2004–2007*, [w:] *Rynek pracy aglomeracji wrocławskiej...*, s. 144.

<sup>12</sup> W. Miszcza, *Projekt i realizacja próby losowej firm na potrzeby badania ankietowego*, [w:] *Rynek pracy aglomeracji wrocławskiej...*, s. 23.

była liczba osób zatrudnionych. Do najmniejszych firm (mikro) zaliczono zatrudniające co najmniej 4 osoby i nie więcej niż 9 osób, uznając, że tylko te mają doświadczenie wynikające z gospodarowania zasobami ludzkimi. Założenia te uległy jednak weryfikacji i w praktyce badaniu podlegały również mikropodmioty o mniejszej liczbie pracowników (1–3). Był to skutek braku możliwości wykluczenia tych firm z próby losowej<sup>13</sup>. Druga grupa podmiotów objęła małe i średnie firmy zatrudniające od 10 do 249 osób. Trzecią grupę stanowiły firmy duże, w których zatrudniano ponad 249 osób. Dodatkowym kryterium podziału badanych podmiotów, oprócz zatrudnienia, była wielkość obrotów bądź udziałów kapitałowych oraz stanowienie części większej firmy.

Duże zróżnicowanie badanych podmiotów według wielkości oraz koncentracja tych podmiotów na terenie Wrocławia spowodowały, że dobór próby badawczej miał złożony charakter<sup>14</sup>. Operatem losowania był spis firm zarejestrowanych w systemie ewidencji REGON. Okazał się jednak niedoskonały wskutek braku aktualnej listy podmiotów aktywnych gospodarczo. Powstała więc potrzeba dodatkowego losowania dużej grupy firm rezerwowych, która i tak okazała się niewystarczająca w przypadku mikropodmiotów. Niestety poza REGONEM nie istnieje żadna ogólnie dostępna baza danych, która mogłaby przejąć funkcję operatu próby losowej. Aktualnymi danymi o pracodawcach dysponują wprawdzie urzędy skarbowe, ale nie udostępniają jednak tych informacji.

Jednym z wielu problemów, które należało rozstrzygnąć, było zdefiniowanie pojęć stosowanych w badaniu ankietowym. Pojęcia te musiały mieć jednorodny charakter w całej ankiecie, aby można było dokonywać porównań i uniknąć nieścisłości wynikających z niezrozumienia pytań przez ankietów i pracodawców. Jednymi z takich pojęć, które nastroczały wiele trudności, a jednocześnie miały kluczowe znaczenia w badaniach, były pojęcia „pracujących” i „zatrudnionych”. Terminy te, powszechnie używane zamiennie w języku potocznym, na potrzeby badania zostały ściśle zdefiniowane w instrukcji do ankiet, która była źródłem informacji dla ankietów i badanych pracodawców. W badaniach operowano następującymi pojęciami:

– „pracujący” („pracownicy”) to wszyscy pracownicy najemni, czyli zatrudnieni w ramach stosunku pracy, oraz pracujący na podstawie umów cywilno-prawnych (umowy zlecenia, umowy agencyjnej, umowy o pracę nakładczą, kontraktu menedżerskiego, bez umów o dzieło);

– „zatrudnieni w ramach stosunku pracy” to osoby pracujące na podstawie umowy o pracę, mianowania, powołania lub wyboru, niezależnie od wymiaru czasu pracy (pełno- i niepełnozatrudnieni, bez przeliczania na pełne etaty), charakteru pracy (zatrudnieni sezonowo, na czas wykonania określonej pracy, na okres próbny, czas określony lub nieokreślony);

– „pracujący na podstawie umów cywilno-prawnych” to osoby świadczące pracę poza stosunkiem pracy, przede wszystkim na podstawie umowy zlecenia, umowy agencyjnej, umowy o pracę nakładczą i kontraktu menedżerskiego, bez umów o dzieło;

– „absolwent” to osoba, która po ukończeniu szkoły ponadgimnazjalnej lub wyższej po raz pierwszy podejmuje pracę;

– „szkolenie pracowników” to różne formy edukacji pozaszkolnej (np. kursy, staże), uzasadnione aktualnymi i przyszłymi potrzebami działalności przedsiębiorstwa (instytucji) i udokumentowane np. dyplomem, zaświadczeniem, certyfikatem itp.

---

<sup>13</sup> L. Cybulski, E. Pancer-Cybulska, *Rozwój gospodarczy aglomeracji wrocławskiej.*, [w:] *Rynek pracy aglomeracji wrocławskiej...*, s. 96–97

<sup>14</sup> W. Miszcza, *Projekt i realizacja próby losowej firm...*, s. 22–25.

Jednym z najważniejszych osiągnięć projektu jest ustalenie potrzeb kadrowych zakładów pracy aglomeracji wrocławskiej. Potrzeby te scharakteryzowano w ujęciu ilościowym i jakościowym. Dla tej charakterystyki ważne było ustalenie, na jakim poziomie szczegółowości sformułować pytania skierowane do pracodawców dotyczące zapotrzebowania na pracowników w określonych zawodach. W badaniach zdefiniowano pojęcie „zawodu” jako nazwę powszechnie stosowaną dla określenia ogółu zadań i funkcji, do wykonywania których niezbędne jest posiadanie określonych kwalifikacji, potwierdzonych świadectwem szkolnym, dyplomem lub zaświadczeniem o ukończeniu zorganizowanego szkolenia. Aby informacje uzyskane od pracodawców mogły być porównywalne w całym badaniu, posługiwano się *Klasyfikacją zawodów i specjalności*, wprowadzoną rozporządzeniem Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 8 grudnia 2004 r. w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności dla potrzeb rynku pracy oraz zakresu jej stosowania<sup>15</sup>. Klasyfikacja ta stanowi układ pięciu poziomów grup, w tym: 10 grup wielkich, 30 grup dużych, 116 grup średnich, 392 grupy elementarne oraz 1707 zawodów i specjalności (tabela 1).

Tabela 1. Układ klasyfikacji zawodów i specjalności

Lp.	Nazwa grupy wielkiej	Liczba grup w ramach grupy wielkiej			Liczba zawodów i specjalności
		dużych	średnich	elementarnych	
1	Przedstawiciele władz publicznych, wyżsi urzędnicy i kierownicy	3	6	33	43
2	Specjaliści	4	20	65	440
3	Technicy i inny średni personel	4	17	69	313
4	Pracownicy biurowi	2	7	20	51
5	Pracownicy usług osobistych i sprzedawcy	2	7	21	77
6	Rolnicy, ogrodnicy, leśnicy i rybacy	4	8	13	40
7	Robotnicy przemysłowi i rzemieślnicy	4	17	74	318
8	Operatorzy i monterzy maszyn i urządzeń	3	20	72	338
9	Pracownicy przy pracach prostych	3	10	21	83
10	Siły zbrojne	1	4	4	4
<b>Razem</b>		<b>30</b>	<b>116</b>	<b>392</b>	<b>1707</b>

Źródło: Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 8 grudnia 2004 r. w sprawie klasyfikacji zawodów...

<sup>15</sup> Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 8 grudnia 2004 r. w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności dla potrzeb rynku pracy oraz zakresu jej stosowania (Dz. U. nr 265, poz. 2644).

Każdej pozycji w klasyfikacji nadany został kod cyfrowy. Grupy wielkie oznaczono symbolem jednocyfrowym, grupy duże – dwucyfrowym, grupy średnie – trzycyfrowym, elementarne – czterocyfrowym, a poszczególne zawody i specjalności otrzymały kod sześciocyfrowy. Ustalając stopień szczegółowości analizy popytu według zawodów, zespół badawczy uznał, że badania na najniższym poziomie klasyfikacji (poszczególnych zawodów i specjalności, których liczba przekracza 1700 pozycji), byłyby zbyt szczegółowe, a wyniki trudne do praktycznego wykorzystania. Dlatego analizę przeprowadzono na poziomie dużych i elementarnych grup zawodowych (liczba tych ostatnich nie przekracza 400 pozycji). Poważnym utrudnieniem w opracowaniu zgromadzonego materiału empirycznego były przypadki braku porównywalności powyższej klasyfikacji zawodów i specjalności z klasyfikacją zawodów i kierunków kształcenia w szkołach. Część zawodów zawartych w klasyfikacji dla potrzeb rynku pracy objęta jest kształceniem w systemie szkolnym. W większości przypadków zawody te są całkowicie zbieżne z zawodami objętymi klasyfikacją zawodów szkolnictwa zawodowego. W niektórych przypadkach, zwłaszcza na poziomie wyższego wykształcenia, występują jednak różnice w nazwie zawodu lub zawód szkolny jest tak szeroki, że swym zakresem obejmuje całą grupę elementarną (a nawet średnią) wyodrębnioną w klasyfikacji dla potrzeb rynku pracy. Wprowadzenie zmian zmniejszających te różnice wydaje się konieczne dla podwyższenia jakości badań popytu i podaży pracy, w tym monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych, a w konsekwencji dla poprawy skuteczności działania instytucji rynku pracy i rynku edukacyjnego.

### **Bibliografia:**

- Cybulski L., *Aglomeracja wrocławska jako obszar badań*, [w:] *Rynek pracy aglomeracji wrocławskiej. Stan i perspektywy*, red. P. Dittman, J. Dziechciarz, Z. Hasińska, K. Tausz, Wrocław 2006.
- Cybulski L., E. Pancer-Cybulska, *Rozwój gospodarczy aglomeracji wrocławskiej.*, [w:] *Rynek pracy aglomeracji wrocławskiej. Stan i perspektywy*, red. P. Dittman, J. Dziechciarz, Z. Hasińska, K. Tausz, Wrocław 2006.
- Francik A., A. Pocztowski, *Wybrane problemy zatrudnienia i rynku pracy*, Kraków 1993.
- Meller J., *Zapotrzebowanie na pracowników w świetle opinii pracodawców*, [w:] *Popyt na pracę w Polsce. Teoria i praktyka*, red. J. Meller, E. Dolny, Toruń 1997.
- Miszczak M., *Projekt i realizacja próby losowej firm na potrzeby badania ankietowego*, [w:] *Rynek pracy aglomeracji wrocławskiej. Stan i perspektywy*, red. P. Dittman, J. Dziechciarz, Z. Hasińska, K. Tausz, Wrocław 2006.
- Popyt na pracę na lokalnym rynku pracy w Suwałkach*, red. C. Sadowska-Snarska, Białystok 2005.
- Popyt na pracę w Polsce. Teoria i praktyka*, red. J. Meller, E. Dolny, Toruń 1997.
- Program badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2006. Załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów dnia 19 lipca 2005 r. (Dz.U. nr 178, poz. 1482), [http://www.stat.gov.pl/bip/projekty/p\\_bad2006/index\\_pbs\\_2006.htm](http://www.stat.gov.pl/bip/projekty/p_bad2006/index_pbs_2006.htm)
- Rozmiary zapotrzebowania na kwalifikowane kadry pracownicze w województwie opolskim (analiza stanu z elementami prognozy)*, Opole 2001.

Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 8 grudnia 2004 r. w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności dla potrzeb rynku pracy oraz zakresu jej stosowania (Dz. U. nr 265, poz. 2644).

Sipurzyńska-Rudnicka K., *Zmiany liczby pracujących w latach 2004–2007*, [w:] *Rynek pracy aglomeracji wrocławskiej. Stan i perspektywy*, red. P. Dittman, J. Dziechciarz, Z. Hasińska, K. Tausz, Wrocław 2006.

Unolt J., *Ekonomiczne problemy rynku pracy*, Katowice 1999.

Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. nr 95., poz. 439).

Wiśniewski Z., *Kierunki i skutki deregulacji rynku pracy w krajach Unii Europejskiej*, Toruń 1999.

## **Procesy społeczno-gospodarcze charakterystyczne dla współczesnej przestrzeni ekonomicznej Polski**

Cechą charakterystyczną współczesnego świata jest szeroko pojmowany efekt globalizacji. Polska, jako kraj leżący w środku Europy, jest zależna w znacznym stopniu od gospodarki światowej. Wszystkie zmiany zachodzące w przestrzeni ekonomicznej kraju są w pewnym stopniu wynikiem różnorodnych zjawisk zachodzących w samej Europie, jak i na całym świecie. Wynika to niewątpliwie z faktu, że gospodarka światowa stanowi swoisty system przepływów postrzeganych przez autora jako przepływy strumieni materialnych, finansowych i informacyjnych.

W układzie sieciowym gospodarka światowa stanowi specyficzny system „naczyń połączonych”. Pomiedzy Polską, a pozostałymi krajami zachodzi wysoki stopień korelacji różnych zjawisk społeczno-ekonomicznych, dlatego też współczesna gospodarka światowa stanowi złożoną strukturę:

- organizacyjną,
- czasową,
- ekonomiczną.

Ten skomplikowany układ, poprzez fakt dokonujących się w nim procesów, podlega ciągłym i dynamicznym przemianom<sup>1</sup>.

W gospodarce ogólnoswiatowej na poziomie ponadkrajowym obserwować można trzy istotne zjawiska ekonomiczne. Są to procesy:

- liberalizacji i globalizacji,
- międzynarodowej integracji gospodarczej,
- regionalizacji.

Spośród prezentowanych zagadnień najmniej kontrowersji budzi pojęcie integracji. W teorii jest to świadomy proces scalania, tworzenia całości lub włączenia jakiegoś elementu w całość. Znaczenie tego słowa ma więc charakter wieloznaczny, ponieważ dotyczyć może scalania się na różnych poziomach:

- kulturowym,
- politycznym,
- narodowościowym,
- gospodarczym.

---

<sup>1</sup> A. Becla, S. Czaja, M. Grabowska, *Elementy makroekonomii*, Wrocław 2002, s. 400.

W ostatnim czasie na świecie zaobserwować można bardzo charakterystyczny proces integracji gospodarczej, polegający w głównej mierze na zacieśnianiu współpracy ekonomicznej przez co najmniej dwa niepodległe kraje. Następuje on najczęściej w drodze stopniowej eliminacji barier ograniczających współpracę gospodarczą. Doskonałym przykładem takiej rozbudowanej struktury integracyjnej jest Unia Europejska.

Kolejny proces zachodzący na świecie związany jest z trwającym postępem w dziedzinie ICT i jest to proces postrzegany przez większość obserwatorów współczesnego świata jako zjawisko właściwej globalizacji. Proces ten odnosi się do charakterystycznych trendów w światowej ekonomii, polityce, życiu społecznym czy kulturze. Polega on na rozprzestrzenianiu się podobnych zjawisk i procesów na całym świecie, niezależnie od stopnia zaawansowania cywilizacyjnego poszczególnych państw czy ich położenia geograficznego. Oczywiście istnieje dość znaczna grupa autorów, w tym ekonomistów, która uważa, że procesy globalizacyjne nie zachodzą, a obserwowane zmiany to wynik trwającej rewolucji społeczno-gospodarczej.

Zdaniem autora zjawisko globalizacji występuje, czego wynikiem jest ujednoclenie się przestrzeni ekonomicznej całego globu. Ludzie w różnych krajach chodzą podobnie ubrani, jeżdżą podobnymi samochodami, używają tych samych technologii teleinformatycznych, korzystają z podobnych urządzeń AGD itd. Globalizacja stanowi zatem pewien rodzaj transformacji gospodarki wolnorynkowej, a kierunek strumieni zmian przebiega od krajów wysoko rozwiniętych do krajów o słabszym rozwoju ekonomicznym, rzadziej odwrotnie.

Najczęstszymi zmianami obserwowanymi w procesie globalizacji i liberalizacji są przemiany w sferze:

- ekonomii, gdzie następuje przyspieszony proces fuzji wielkich koncernów oraz koncentracja kapitału na dużą skalę;
- polityki, w której dostrzegalny jest proces malejącej roli organizmów państwowych; w życiu społecznym nasila się zjawisko migracji ludności;
- kultury, w której dochodzi do unifikacji wzorców postępowania, marginalizacji kultur narodowych, wspomnianej już wcześniej standaryzacji gastronomii, handlu, mody, rozrywki itp.

W gospodarce światowej obserwuje się jeszcze jedno zjawisko, nazwane przez badaczy procesem regionalizacji świata. Doskonałym przykładem takiego tworu jest tzw. Triada, czyli układ tworzony przez najbardziej rozwinięte kraje Europy, Azji Wschodniej i Ameryki Północnej. Ciekawostką jest fakt, że kraje te zamieszkuje tylko 16% ludności świata, a mimo to, wytwarzają one ponad połowę światowego PKB. W krajach tych lokuje się 95% bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Państwa te pokrywają blisko 100% kosztów ponoszonych na badania rozwojowe i naukowe. W konsekwencji to w nich koncentrują się największe ośrodki naukowo-badawcze, największe koncerny międzynarodowe, najbogatsze banki i inne ważne instytucje finansowo-gospodarcze. Niestety, zagrożeniem takiego stanu rzeczy są dysproporcje poziomu rozwoju między krajami Triady, a pozostałymi państwami globu.

Te trzy występujące w skali globalnej zjawiska mają niewątpliwie wpływ na gospodarkę narodową poszczególnych państw, w tym także na przestrzeń ekonomiczną danego kraju czy regionu.

Polska jako kraj leżący w centrum Europy przynależy do różnych organizacji i struktur ponadnarodowych. Na przestrzeń ekonomiczną kraju wpływ mają różne decyzje podejmowanych zarówno na szczeblu krajowym, jak i międzynarodowym.

Polska to także kraj, do którego poprzez różne środki przekazu w swobodny sposób dociera informacja; obserwować zatem można wszystkie charakterystyczne zjawiska specyficzne dla współczesnego świata, które w sposób dynamiczny przenikają do obecnej przestrzeni ekonomicznej kraju.

Najczęstszym zjawiskiem endogenicznym obserwowanym we współczesnym świecie na poziomie gospodarek narodowych jest proces metropolizacji dużych aglomeracji miejskich. Polega on na zrywaniu i osłabianiu więzi między centrum miasta a otaczającym go regionem i zastępowaniu ich relacjami z całym kontynentem, a nawet światem. Powstaje nieciągłość użytkowania przestrzeni zurbanizowanej. Region wokół metropolii przejmuje jedynie funkcję sypialnianą i rekreacyjną. Przyczyną takich zmian są niewątpliwie postępujące przemiany o charakterze egzogenicznym – globalizacja i liberalizacja, regionalizacja i integracja gospodarcza państw. Główne miasta stają się węzłami sieci światowych przepływów handlowych, informacyjnych i naukowych. Powstają duże nierówności przestrzenne, objawiające się dominacją metropolii nad resztą regionu. Proces ten ściśle związany jest z zagadnieniem rozwoju regionalnego, a jego wymiar ma aspekt historyczny.

Procesy zachodzące wewnątrz są konsekwencją zjawisk ekonomicznych, które pojawiły się w okresie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych poprzedniego stulecia. Są one bezpośrednio wynikiem ówczesnego postępu cywilizacyjnego w gospodarce i w społeczeństwie. Zmiany te występowały w systemach<sup>2</sup>:

- techniczno-produkcyjnym,
- społecznym,
- instytucjonalnym.

Procesy te, trwające zresztą do dzisiaj, doprowadziły do zróżnicowania na poziomie lokalnym i regionalnym kraju. Omawiana zjawisko kojarzone jest z pojęciem rozwoju regionalnego. Z czasem zaczęto je badać i rozpatrywać w ujęciach teoretycznych<sup>3</sup>. Dzięki tym analizom możemy stwierdzić, że rozwój gospodarczy regionu ma aspekt trójkierunkowy<sup>4</sup>:

- ekonomiczny,
- społeczny,
- kulturowy.

Należy zwrócić uwagę, że w literaturze rozróżnia się zakres pojęciowy terminów: „rozwój regionu” i „rozwój regionalny”.

Ogólnie przyjęto założenie, że rozwój regionu dotyczy jednego konkretnego regionu, a ściślej ujmując, zjawisk zachodzących wewnątrz tego obszaru; rozwój regionalny natomiast można przypisać zjawiskom występującym w szerszym układzie, np. w skali kraju, przy jego jednoczesnej dekompozycji regionalnej<sup>5</sup>.

Współcześni badacze problemu, tacy jak prof. Klasik czy prof. Korenik, podkreślają, że bez względu na przyjętą nomenklaturę, rozwój regionalny to przede wszystkim proces o charakterze ekonomicznym, w którym następuje transformacja regionalnych czynników produkcji w dobra i usługi.

Widać zatem, że kolejny z procesów charakterystycznych dla współczesnego świata wpływających na przestrzeń ekonomiczną kraju i regionu, związanych ze zjawiskiem rozwoju regionalnego to proces metropolizacji.

---

<sup>2</sup> J. Hausner, *Posfordowski paradygmat przemysłowy*, „Gospodarka Narodowa” 1994, nr 4, s. 8–13.

<sup>3</sup> S. Korenik, *Rozwój regionalny*, maszynopis powielony, 2004.

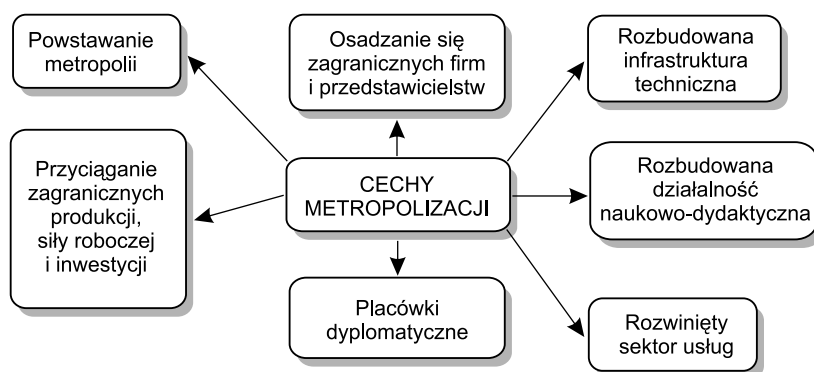
<sup>4</sup> M. Jaskulska, *Zróżnicowanie regionalne rozwoju gospodarczego Polski w okresie transformacji systemowej. Analiza statystyczna*, [w:] *Budowanie gospodarki rynkowej w Polsce*, Warszawa 1995, s. 222.

<sup>5</sup> G. Gorzelak, *Rozwój regionalny Polski w warunkach kryzysu i reformy*, Warszawa 1989, s. 10.



W ogólnym znaczeniu metropolizacja to proces przekształcania się przestrzeni miejskich, polegający na zmianie relacji między miastem centralnym a jego bezpośrednim zapleczem oraz na nieciągłym sposobie użytkowania przestrzeni zurbanizowanych. Zmiana relacji polega na osłabieniu lub zerwaniu związków gospodarczych miasta z jego regionalnym zapleczem i zastąpieniu ich więziami z innymi metropoliami w skali kontynentalnej lub światowej. Rola regionu ogranicza się do pełnienia funkcji mieszkaniowych i rekreacyjnych dla mieszkańców metropolii; nieciągłość zaś przestrzeni oznacza, że „sąsiadem” w sensie gospodarczym i społecznym nie jest już otaczający region, lecz odległa nieraz o setki, a nawet tysiące kilometrów inna metropolia<sup>6</sup>.

Procesy metropolizacyjne w dłuższej perspektywie prowadzą do tworzenia się metropolii i obszarów metropolitalnych, czyli innymi słowy – węzłów sieci osadniczej posiadających następujące cechy<sup>7</sup>:



Rys. 1. Cechy metropolizacji

Źródło: Opracowanie własne

Oprócz cech zaprezentowanych na powyższym schemacie obserwować także można:

- znaczący eksport czynników produkcji (przedsiębiorstw, banków i innych instytucji społeczno-gospodarczych, kulturalnych itp.);
- rozbudowaną sieć transportu wewnętrznego i zewnętrznego (komunikacja wewnętrzna, obwodnice, systemem autostrad, szybka kolej miejska, podmiejska i regionalna, lotnisko o zasięgu międzynarodowym);
- rozwinięty sektor usług nastawionych na zagranicznych klientów (centra kongresowe i wystawiennicze, luksusowe hotele, szkoły międzynarodowe, wysokiej jakości pomieszczenia biurowe, międzynarodowe kancelarie prawnicze, międzynarodowe instytucje naukowe);
- środki masowego przekazu o zasięgu międzynarodowym (gazety, magazyny, radio, telewizja);

<sup>6</sup> S. K o r e n i k, *Metropolizacja przestrzeni społeczno-gospodarczej w kontekście procesu globalizacji*, maszynopis powielony, Wrocław 2003; zobacz też: S. K o r e n i k, *Dysproporcje w rozwoju regionów Polski – wybrane aspekty*, Wrocław 2003, s. 2–5.

<sup>7</sup> Wg P. Soldatos.

– regularne organizowanie różnego typu międzynarodowych spotkań (kongresy, wystawy, festiwale, imprezy sportowe i artystyczne z udziałem zagranicznych zespołów teatralnych).

Metropolie odgrywają współcześnie rolę dominującą. Są ośrodkami dynamiki gospodarczej, technologicznej i kulturalnej zarówno w regionie, jak i w skali europejskiej.

Istotne znaczenie w kształtowaniu procesów społeczno-gospodarczych, szczególnie w ostatnich latach, przypisuje się zjawisku metropolizacji, które stanowi jeden z podstawowych elementów globalizacji, w efekcie której wzmacnia się znacznie pozycja dużych miast w gospodarce światowej. Równocześnie współczesna gospodarka, której podstawową cechą staje się oparcie na wiedzy oraz tworzenie tzw. przestrzennych sieci gospodarczych, wywołuje znaczne, ale naturalne kumulowanie się w wybranych miastach wszelkich działań i zjawisk ekonomiczno-społecznych. Związane jest to bezpośrednio z bezprecedensową koncentracją w dużych miastach-metropoliach najnowszych działalności i instytucji naukowo-gospodarczych, takich jak uczelnie wyższe, instytucje zarządcze, badawcze i finansowe oraz przedsiębiorstwa *high-tech*<sup>8</sup>. A. Scott (1998) określa tak powstały system mianem aglomeracji elastycznej produkcji (*flexible production agglomeration*)<sup>9</sup>. Wytworzona w ten sposób właściwie niewielka liczba lokalnych, a nie regionalnych układów metropolitalnych nowego typu charakteryzuje się silnym domknięciem<sup>10</sup>. W wyniku tego zjawiska duże ośrodki miejskie nie tylko stają się obszarem koncentracji procesów gospodarczych, ale też przekształcają się w centra, silnie oddziałujące na rozwój innych obszarów.

Podsumowując, należy stwierdzić, że jedną z przyczyn zjawiska metropolizacji jest fakt, że gospodarka regionu oznacza się określoną otwartością. W odróżnieniu od terytorium danego państwa region nie ma granic w sensie politycznym. Towary, kapitał, osoby i usługi mogą swobodnie napływać do regionu. Możliwy jest także kierunek odwrotny – strumienie dóbr i usług mogą być eksportowane na zewnątrz regionu. Bezpośrednią przyczyną tego stanu powodowana jest zjawiskiem procesów rynkowych, które przebiegają w sposób nieskrępowany, bez względu na granice regionu. Jedynym czynnikiem mogącym przeszkodzić w tych procesach jest odległość, dlatego większość teorii dotyczących rozwoju w skali makro próbowano odpowiednio dostosować do rzeczywistości regionu. Jedną z takich prób podjął A. C. Nelson, który przez pojęcie rozwoju rozumiał „...zmiany w regionalnej produktywności mierzonej wielkością populacji, zatrudnieniem, dochodem i wartością produkcji dodanej. Rozwój regionalny obejmuje również rozwój społeczny, rozumiany jako poziom opieki zdrowotnej, dobrobyt, jakość środowiska czy też kreatywność”<sup>11</sup>. Proces rozwoju regionalnego, jak podkreśla to W. Kosiedowski, ma wielowymiarowy, wybitnie heterogeniczny charakter, co powoduje, że jego uchwycenie i opis są niezmiernie trudne, prowadząc w konsekwencji do przyjmowania założeń upraszczających<sup>12</sup>. Kompleksowy rozwój gospodarczy powinien w formie zbiorczej i skoordynowanej uwzględniać również konieczność zachowania ładu ekono-

<sup>8</sup> B. Jałowicki, *Metropolie*, Białystok 1999.

<sup>9</sup> T. G. Grosse, *Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, nr 1, s. 38.

<sup>10</sup> S. Korenik, *Procesy rozwoju regionów na przełomie wieków*, [w:] *Od administrowania do zarządzania w gminie i powiecie*, pod red. A. Kozucha, Siedlce 2001, s. 8.

<sup>11</sup> W. Dziemianowicz, *Kapitał zagraniczny a rozwój regionalny i lokalny w Polsce*, Warszawa 1997, s. 29.

<sup>12</sup> *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy teorii i praktyki*, pod red. W. Kosiedowskiego, Toruń 2001, s. 28.

micznego, społecznego, przestrzennego, ekologicznego i lokalnego. Dopiero w odniesieniu do takiego stanu gospodarki można używać pojęcia „kompleksowy ład rozwoju”<sup>13</sup>.

W konkluzji należy stwierdzić, że procesy, które zachodzą w przestrzeni ekonomicznej kraju, podzielić możemy ze względu na ich charakter na wewnętrzne i zewnętrzne. Przy czym, jak wykazał autor, te pierwsze w znacznym stopniu wynikają ze zjawisk egzogenicznych. Procesy wewnątrz krajowe, takie jak metropolizacja, zjawisko rozwoju regionalnego, kompleksowy ład przestrzenny, zawsze pośrednio będą zależne od zjawisk związanych z efektami globalizacji czy integracji gospodarczej.

### **Bibliografia:**

- Becla A., S. Czaja, M. Grabowska, *Elementy makroekonomii*, Wrocław 2002.
- Dziemianowicz W., *Kapitał zagraniczny a rozwój regionalny i lokalny w Polsce*, Warszawa 1997.
- Gorzela G., *Rozwój regionalny Polski w warunkach kryzysu i reformy*, Warszawa 1989.
- Grosse T.G., *Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, nr 1.
- Hausner J., *Posfordowski paradygmat przemysłowy*, „Gospodarka Narodowa” 1994, nr 4.
- Jałowiecki B., *Metropolie*, Białystok 1999.
- Jaskulska M., *Zróżnicowanie regionalne rozwoju gospodarczego Polski w okresie transformacji systemowej. Analiza statystyczna*, [w:] *Budowanie gospodarki rynkowej w Polsce*, Warszawa 1995.
- Korenik S., *Dysproporcje w rozwoju regionów Polski – wybrane aspekty*, Wrocław 2003.
- Korenik S., *Metropolizacja przestrzeni społeczno-gospodarczej w kontekście procesu globalizacji*, maszynopis powielony, Wrocław 2003.
- Korenik S., *Procesy rozwoju regionów na przełomie wieków*, [w:] *Od administrowania do zarządzania w gminie i powiecie*, pod red. A. Kożucha, Siedlce 2001.
- Korenik S., *Rozwój regionalny*, maszynopis powielony, 2004.
- Secomski K., *Nowoczesne czynniki rozwoju*, [w:] *Jednolitość i różnorodność w polityce rozwoju*, pod red. A. Dobraczyńskiej, Warszawa 1997.
- Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy teorii i praktyki*, pod red. W. Kosiedowskiego, Toruń 2001.

---

<sup>13</sup> K. Secomski, *Nowoczesne czynniki rozwoju*, [w:] *Jednolitość i różnorodność w polityce rozwoju*, pod red. A. Dobraczyńskiej, Warszawa 1997, s. 307–308.

## Zagrożenia związane ze środowiskiem pracy w regionie dolnośląskim

Celem tego opracowania jest ogólna charakterystyka i ocena warunków pracy w regionie dolnośląskim, a również tam, gdzie pozwalały na to dane, w przekroju zróżnicowanych terytorialnie podregionów i powiatach.



Rys. 1. Zatrudnieni w warunkach zagrożenia według grup i nasilenia zagrożeń w podregionach województwa dolnośląskiego w 2004 roku

Źródło: Obliczenia własne na podstawie „Rocznika Statystycznego Województwa Dolnośląskiego” 1999–2005, Wrocław 2002–2005; *Zatrudnieni w warunkach zagrożenia. Informacje i opracowania statystyczne*, GUS, Warszawa 2005.

Województwo dolnośląskie podzielone zostało na 4 jednostki terytorialne szczebla NTS 3, a mianowicie: podregion jeleniogórsko-wałbrzyski (14 powiatów), podregion legnicki (6 powiatów), podregion wrocławski (6 powiatów), podregion miasta Wrocławia. W największym pod względem powierzchni podregionie jeleniogórsko-wałbrzyskim zatrudnionych w badanym okresie było ponad 40% pracujących w całym regionie, z czego 6,7% pracowało w warunkach zagrożenia. W podregionie legnickim, gdzie zatrudnionych było ponad 140 tys., w warunkach zagrożenia pracowało ponad 13%. W podregionach wrocławskim i miasta Wrocławia w warunkach zagrożenia dla zdrowia zatrudnionych było kolejno 3,5% i 6,5% ogółu pracujących (tabela 1, rysunek 1).

Tabela 1

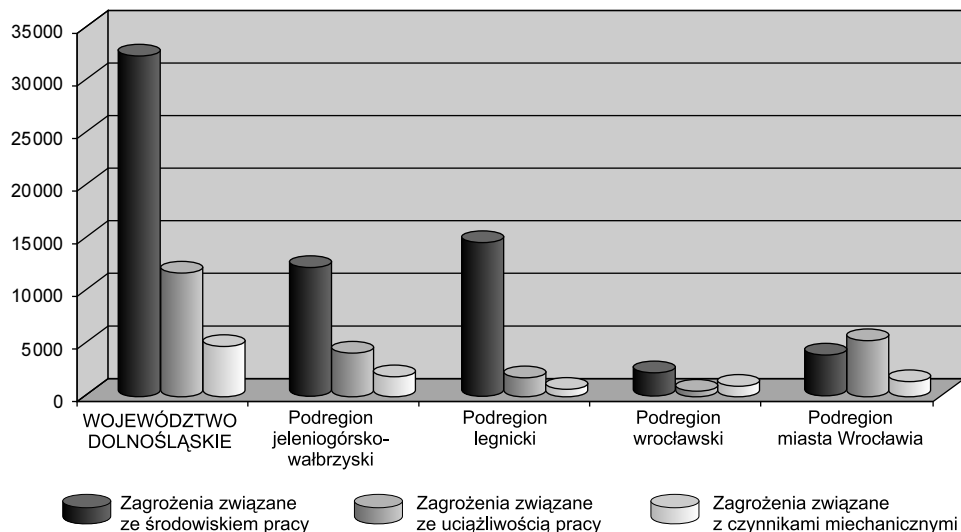
Zatrudnieni\* w warunkach zagrożenia według grup i nasilenia zagrożeń w podregionach w województwie dolnośląskim w latach 1999, 2002 i 2004

Wyszczególnienie	Lata	Ogółem	Zagrożenia związane		
			ze środowiskiem pracy	z uciążliwością pracy	z czynnikami mechanicznymi
WOJEWÓDZTWO DOLNOŚLĄSKIE	1999	70915	49898	16237	4780
	2002	55562	39065	12164	4333
	2004	48669	32403	11579	4687
Podregion jeleniogórsko- wałbrzyski	1999	30112	22455	6063	1594
	2002	20816	14647	4636	1533
	2004	18051	12146	4142	1763
Podregion legnicki	1999	19021	15610	2681	730
	2002	18789	16636	1399	754
	2004	16716	14439	1598	679
Podregion wrocławski	1999	4237	2876	549	812
	2002	3936	2495	504	937
	2004	3555	2091	516	948
Podregion miasta Wrocławia	1999	17545	8957	6944	1644
	2002	12021	5287	5625	1109
	2004	10347	3727	5323	1297

\* liczeni tylko jeden raz w grupie czynnika przeważającego

Źródło: Obliczenia własne na podstawie „Rocznika Statystycznego Województwa Dolnośląskiego” 1999–2005...; *Zatrudnieni w warunkach zagrożenia...*, Warszawa 2005.

Przestrzenny rozkład zatrudnienia w warunkach zagrożenia zawodowego w regionie dolnośląskim pozostaje bez zmian od wielu lat. W badanych latach (1999–2004) największa liczba zatrudnionych znajduje się w podregionie jeleniogórsko-wałbrzyskim, natomiast najwyższy odsetek zatrudnionych w warunkach zagrożenia do ogółu zatrudnionych jest w podregionie legnickim. Spośród pracujących w warunkach zagrożenia w każdym z badanych podregionów źródłem największej liczby zagrożeń było środowisko pracy, od około 90% w podregionie legnickim do ponad 40% w podregionie miasta Wrocławia – przy czym przy ogólnym spadku zagrożeń związanych ze środowiskiem pracy jedynie w podregionie legnickim zanotowano wzrost w latach 1999–2004 o ponad 6% i spadek w 2004 r. Drugie



Rys. 2. Zatrudnieni w warunkach zagrożenia według grup i nasilenia zagrożeń w podregionach w województwie dolnośląskim w latach 1999 i 2002

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych zamieszczonych w tab. 1.

miejsce wśród występujących zagrożeń zajmują w badanych podregionach zagrożenia związane z uciążliwością pracy, gdzie zanotowano poza podregionem Wrocławia i legnickim spadek zagrożeń. Natomiast w grupie zagrożeń związanych z czynnikami mechanicznymi w dwóch spośród badanych podregionów (w jeleniogórsko-wałbrzyskim i Wrocławia).

Analiza struktury zatrudnienia w warunkach zagrożenia według powiatów wskazuje, że większość powiatów o najwyższej liczbie pracujących w zakładach pracy, gdzie występują duże zagrożenia dla zdrowia, znajduje się w podregionie legnickim. Powiaty polkowicki i lubiński zajmują najwyższe – obok miasta Wrocławia – miejsce w tym zestawieniu. Wprawdzie wymienione powiaty to jedne z najlepiej rozwijających się ośrodków gospodarczych regionu, lecz również obszary przemysłowe z dominacją rodzajów produkcji uciążliwych i niebezpiecznych dla środowiska pracy, i tak: ponad 15% w przypadku powiatu polkowickiego i około 9% lubińskiego zatrudnionych jest w warunkach zagrożenia dla zdrowia. Na drugim miejscu w obszarze badanych zjawisk znajdują się powiaty regionu jeleniogórsko-wałbrzyskiego (dominacja powiatów świdnickiego i zgorzeleckiego) oraz miasto na prawach powiatu Wrocław z największą liczbą zatrudnionych w warunkach zagrożenia – ponad 10 tys. pracujących (tabela 2).

Analiza danych zawartych w tabeli 2 pozwala również określić występujące zagrożenia według źródeł ich pochodzenia w układzie powiatowym badanego regionu. Największa liczba zatrudnionych, gdzie dominującym źródłem zagrożenia jest środowisko pracy, znajduje się w powiatach podregionu legnickiego. Pracujący z kolei w warunkach zagrożenia związanego z uciążliwością pracy w większości zatrudnieni są w zakładach Wrocławia i Wałbrzycha (2002) oraz w zakładach podregionu jeleniogórsko-wałbrzyskiego. Zatrudnieni natomiast w podregionach, gdzie źródłem zagrożeń są przede wszystkim czynniki mechaniczne, znajdują się w powiatach podregionu Wrocław i jeleniogórsko-wałbrzyskiego.

Tabela 2  
Zatrudnieni\* w warunkach zagrożenia według grup i nasilenia zagrożeń  
w powiatach województwa dolnośląskiego w latach 1999, 2002, 2004

Wyszczególnienie	Lata	Ogółem	Zagrożenia związane		
			ze środowiskiem pracy	z uciążliwością pracy	z czynnikami mechanicznymi
WOJEWÓDZTWO DOLNOŚLĄSKIE	1999	70915	49898	16237	4780
	2002	55562	39065	12164	4333
	2004	48669	32403	11579	4687
bolesławiecki	1999	1353	1093	179	81
	2002	912	706	155	51
	2004	628	467	75	86
dzierzoniowski	1999	2713	2382	171	160
	2002	1420	1236	22	162
	2004	1454	1009	247	198
głogowski	1999	3344	2832	472	40
	2002	3128	2842	256	30
	2004	2931	2508	404	19
górowski	1999	430	345	45	40
	2002	312	207	54	51
	2004	177	121	15	41
jaworski	1999	1299	1034	200	65
	2002	1253	1002	198	53
	2004	899	841	175	83
jeleniogórski	1999	1345	1002	170	173
	2002	1057	884	135	38
	2004	899	712	106	81
kamiennogórski	1999	808	666	88	54
	2002	510	377	42	91
	2004	531	290	143	99
kłódzki	1999	4447	2838	1440	169
	2002	2141	1053	957	131
	2004	1508	877	500	121
legnicki	1999	712	459	176	77
	2002	304	226	41	37
	2004	242	180	25	37
lubański	1999	1123	756	288	79
	2002	722	422	136	164
	2004	756	490	120	146
lubiński	1999	5681	4764	736	181
	2002	4888	4280	447	161
	2004	4373	3869	109	157
lwówecki	1999	616	516	47	53
	2002	563	453	58	52
	2004	799	711	25	67

milicki	1999	819	650	34	135
	2002	570	383	48	139
	2004	462	286	66	110
oleśnicki	1999	1074	611	197	266
	2002	932	488	133	311
	2004	732	305	116	311
oławski	1999	469	300	69	100
	2002	451	310	31	110
	2004	524	234	145	145
polkowicki	1999	6358	5909	197	252
	2002	8410	7822	234	354
	2004	7266	6705	223	338
strzeliński	1999	725	502	184	39
	2002	397	292	70	35
	2004	274	169	80	25
średzki	1999	269	201	43	25
	2002	272	182	26	64
	2004	296	215	60	114
świdnicki	1999	3108	2254	725	129
	2002	2913	2093	604	216
	2004	2412	1747	476	189
trzebnicki	1999	1003	757	42	204
	2002	738	528	26	184
	2004	758	547	55	156
wałbrzyski	1999	554	468	43	43
	2002	486	384	67	35
	2004	3694	2130	1405	159
wołoski	1999	348	197	66	85
	2002	341	216	68	57
	2004	352	263	67	22
wrocławski	1999	603	357	164	82
	2002	973	604	240	129
	2004	782	597	74	112
ząbkowicki	1999	1139	322	666	151
	2002	288	144	38	106
	2004	215	113	17	85
zgorzelecki	1999	6576	6042	444	90
	2002	4826	3995	654	177
	2004	2601	1898	551	152
złotoryjski	1999	834	573	150	111
	2002	401	222	120	59
	2004	514	227	126	161
miasto Jelenia Góra	1999	1190	607	480	103
	2002	515	388	56	71
	2004	557	345	108	104
miasto Legnica	1999	2148	1104	989	55
	2002	1406	1043	299	64
	2004	1357	793	488	94



miasto Wałbrzych	1999	2282	1400	788	94
	<b>2002</b>	<b>2412</b>	<b>996</b>	<b>1324</b>	<b>92</b>
	<b>2004</b>	—	—	—	—
miasto Wrocław	1999	17545	8957	6944	1644
	<b>2002</b>	<b>12021</b>	<b>5287</b>	<b>5625</b>	<b>1109</b>
	<b>2004</b>	<b>10347</b>	<b>3727</b>	<b>5323</b>	<b>1297</b>

\* liczeni tylko jeden raz w grupie czynnika przeważającego

Źródło: Obliczenia własne na podstawie „Rocznika Statystycznego Województwa Dolnośląskiego” 1999–2005...; *Zatrudnieni w warunkach zagrożenia...*, Warszawa 2005.

Tabela 3  
Zatrudnieni\* w warunkach zagrożenia czynnikami szkodliwymi i niebezpiecznymi dla zdrowia w województwie dolnośląskim w 2002 r.

Wyszczególnienie	Zagrożenia związane									
	razem	ze środowiskiem pracy							z uciążliwością pracy	z czynnikami chemicznymi
		w tym:								
		substancje chemiczne	przemysłowe pyły zwióknające	hałas	wibracja	mikroklimat gorący	mikroklimat zimny	złe oświetlenie stanowiska pracy		
osobozagrożenia										
<b>POLSKA</b>	<b>503121</b>	<b>32372</b>	<b>6337</b>	<b>218853</b>	<b>18478</b>	<b>21340</b>	<b>20958</b>	<b>44112</b>	<b>205826</b>	<b>80367</b>
<b>DOLNOŚLĄSKIE</b>	<b>68415</b>	<b>8280</b>	<b>7127</b>	<b>24043</b>	<b>4210</b>	<b>3259</b>	<b>1289</b>	<b>11543</b>	<b>13401</b>	<b>4728</b>
<b>Podregion jeleniogórsko-wałbrzyski</b>	<b>18774</b>	<b>680</b>	<b>2841</b>	<b>8764</b>	<b>954</b>	<b>800</b>	<b>264</b>	<b>1355</b>	<b>5245</b>	<b>1741</b>
Powiaty:										
bolesławiecki	750	3	93	206	62	72	20	212	166	67
dzierżoniowski	1359	8	99	1116	33	5	2	—	94	162
jaworski	1487	13	53	710	59	191	—	271	198	63
jeleniogórski	1095	103	47	542	37	—	—	22	155	83
kamiennogórski	383	5	13	235	13	9	20	6	42	98
kłodzki	1520	73	135	810	40	10	67	232	958	142
lubański	616	21	32	330	76	—	—	13	163	200
lwówecki	645	35	6	330	32	28	44	67	76	59
strzeliński	305	14	8	160	29	36	10	—	70	35
świdnicki	3046	201	477	1604	265	98	29	41	767	275
wałbrzyski	388	2	2	364	2	—	—	—	67	35
ząbkowicki	194	1	15	72	31	16	39	8	38	115
zgorzelecki	5095	113	1756	1315	188	161	—	268	748	185
złotoryjski	254	6	10	88	32	—	—	41	182	59
miasto Jelenia Góra	484	—	20	24	5	19	3	70	170	71

miasto Wałbrzych	1153	82	75	658	50	65	30	104	1324	92
<b>Podregion legnicki</b>	<b>39756</b>	<b>6645</b>	<b>3879</b>	<b>11558</b>	<b>2783</b>	<b>184</b>	<b>154</b>	<b>9476</b>	<b>1647</b>	<b>804</b>
Powiaty:										
głogowski	9553	4690	2	1764	39	69	30	535	434	36
górowski	211	8	4	87	7	20	—	25	54	80
legnicki	286	23	10	122	24	—	1	49	41	7
lubiąski	8994	340	2672	2942	680	541	99	1462	473	174
polkowicki	18433	766	1124	6149	1974	1152	—	7232	242	354
wołoski	255	36	3	114	39	—	—	7	94	57
miasto Legnica	2024	782	64	380	20	112	24	166	309	66
<b>Podregion wrocławski</b>	<b>3214</b>	<b>306</b>	<b>145</b>	<b>1437</b>	<b>242</b>	<b>90</b>	<b>187</b>	<b>85</b>	<b>634</b>	<b>1030</b>
Powiaty:										
milicki	403	6	—	256	9	—	—	35	48	162
oleśnicki	559	49	2	294	49	2	18	15	155	319
oławski	389	27	65	56	31	48	88	16	47	110
średzki	245	20	—	115	18	4	63	4	39	64
trzebnicki	681	58	1	413	59	6	7	1	33	224
wrocławski	937	146	77	303	76	30	11	14	312	151
<b>Podregion m. Wrocławia</b>	<b>6671</b>	<b>649</b>	<b>262</b>	<b>2284</b>	<b>231</b>	<b>475</b>	<b>684</b>	<b>627</b>	<b>5875</b>	<b>1153</b>
Powiaty:										
miasto Wrocław	66	649	262	2284	231	475	684	627	5875	1153

\* liczeni tyle razy, na ile czynników są narażeni

Źródło: Obliczenia własne na podstawie „Rocznika Statystycznego Województwa Dolnośląskiego” 1999–2003, Wrocław 2002–2003; *Zatrudnieni w warunkach zagrożenia. Informacje i opracowania statystyczne*, GUS, Warszawa 2003.

Analizując skalę zagrożeń grupą czynników związanych ze środowiskiem pracy, można wskazać, że najwyższa liczba zatrudnionych w tym obszarze zagrożeń narażona była w podregionach województwa dolnośląskiego (dostępne dane do 2002 r.) na:

1) hałas, przemysłowe pyły zwłókniające, niedostateczne oświetlenie stanowiska pracy – podregion jeleniogórsko-wałbrzyski;

2) hałas, niedostateczne oświetlenie stanowiska pracy, substancje chemiczne – podregion legnicki;

3) hałas, substancje chemiczne, mikroklimat zimy – podregion wrocławski;

4) hałas, mikroklimat zimy, substancje chemiczne – podregion miasta Wrocławia.

Podsumowując, można stwierdzić, że dominujące zagrożenia związane ze środowiskiem pracy w województwie dolnośląskim, niezależnie od podregionów, to: hałas, niedostateczne oświetlenie stanowiska pracy, substancje chemiczne i przemysłowe pyły zwłókniające (tabela 3).

Analiza danych dotyczących wskaźników wypadkowości w odniesieniu do podregionów i powiatów woj. dolnośląskiego jest niestety ograniczona czasowo, bowiem po 2002 r. zaprzestano publikacji powyższych informacji.

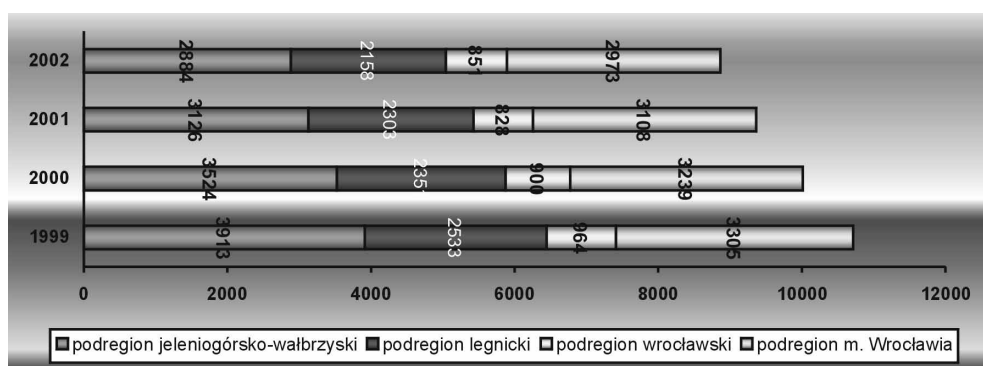
Z analizy danych GUS i US we Wrocławiu o wypadkach przy pracy wynika, iż w latach 1999–2002 we wszystkich podregionach województwa dolnośląskiego – poza nieznacznym wzrostem w r. 2002 w podregionie wrocławskim – zmniejszyła się liczba osób poszkodowanych w tego rodzaju wypadkach (tabela 4, rysunek 3).

Tabela 4

Poszkodowani w wypadkach przy pracy oraz liczba dni niezdolności do pracy spowodowanej wypadkami przy pracy w podregionach województwa dolnośląskiego w latach 1999–2002

Wyszczególnienie	lata	Ogółem		W wypadkach			Z liczby ogółem		Liczba dni niezdolności do pracy	
		w liczbach bezwzględnych	w %	śmiertelnych	ciężkich	lżejszych	kobiety	młodociani	w liczbach bezwzględnych	na jednego poszkodowanego
POLSKA	1999	98 774	100,0	523	1377	96 874	24 311	796	4 385 412	44,6
	2000	94 909	100,0	594	1351	92 964	23 691	750	4 107 344	43,5
	2001	85 275	100,0	554	1149	83 572	22 008	549	3 707 979	43,7
	<b>2002</b>	<b>80 492</b>	<b>100,0</b>	<b>515</b>	<b>1031</b>	<b>78 946</b>	<b>22 076</b>	<b>306</b>	<b>3 540 166</b>	<b>44,3</b>
DOLNOŚLĄSKIE	1999	10 715	10,9	43	123	10 549	2 969	45	4 293 358	40,2
	2000	10 014	10,6	42	108	9 864	2 733	42	3 949 577	39,6
	2001	9 365	11,0	42	86	9 237	2 708	27	3 598 555	38,6
	<b>2002</b>	<b>8 866</b>	<b>11,0</b>	<b>39</b>	<b>73</b>	<b>8 754</b>	<b>2 723</b>	<b>21</b>	<b>3 553 334</b>	<b>40,3</b>
Podregion jeleniogórsko-wałbrzyski	1999	3 913	3,9	14	38	3 861	1 092	23	1 503 313	38,5
	2000	3 524	3,7	13	31	3 480	1 010	22	1 327 770	37,7
	2001	3 126	3,7	11	30	3 085	870	14	1 123 346	36,0
	<b>2002</b>	<b>2 884</b>	<b>3,6</b>	<b>9</b>	<b>21</b>	<b>2 854</b>	<b>910</b>	<b>8</b>	<b>1 123 266</b>	<b>39,4</b>
Podregion legnicki	1999	2 533	2,5	12	36	2 485	551	10	993 353	43,6
	2000	2 351	2,5	9	22	2 320	507	4	977 718	41,7
	2001	2 303	2,7	6	13	2 284	504	3	915 949	39,9
	<b>2002</b>	<b>2 158</b>	<b>2,7</b>	<b>9</b>	<b>17</b>	<b>2 132</b>	<b>459</b>	<b>2</b>	<b>902 588</b>	<b>42,0</b>
Podregion wrocławski	1999	964	0,9	3	13	948	234	7	414 464	44,1
	2000	900	1,0	6	15	879	200	11	378 311	42,3
	2001	828	1,0	9	10	809	205	6	340 388	41,6
	<b>2002</b>	<b>851</b>	<b>1,1</b>	<b>4</b>	<b>10</b>	<b>837</b>	<b>246</b>	<b>11</b>	<b>369 077</b>	<b>43,6</b>
Podregion miasta Wrocławia	1999	3 305	3,4	14	36	3 255	1 092	5	1 382 228	42,0
	2000	3 239	3,4	14	40	3 185	1 016	5	1 266 638	39,3
	2001	3 108	3,6	16	33	3 059	1 129	4	1 218 777	39,4
	<b>2002</b>	<b>2 973</b>	<b>3,7</b>	<b>17</b>	<b>25</b>	<b>2 931</b>	<b>1 108</b>	—	<b>1 149 903</b>	<b>38,9</b>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie „Rocznika Statystycznego Województwa Dolnośląskiego” za lata 1999–2002... ; *Zatrudnieni w warunkach zagrożenia...*, Warszawa 2003.



Rys. 3. Poszkodowani w wypadkach przy pracy ogółem w podregionach województwa dolnośląskiego w latach 1999–2002

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych zamieszczonych w tab. 4.

Jak wcześniej wskazano, najtrudniejsze warunki pracy występowały w zakładach pracy podregionu jeleniogórsko-wałbrzyskiego i, jak wynika z danych zamieszczonych w tab. 4, tam też wystąpiła najwyższa liczba poszkodowanych w wypadkach przy pracy – ponad 30% wszystkich poszkodowanych w województwie dolnośląskim. Z kolei w podregionie legnickim, który zajmuje pod względem zagrożeń drugie miejsce w województwie, odsetek poszkodowanych w wypadkach przy pracy jest mniejszy o ponad 24% aniżeli w podregionie miasta Wrocławia, gdzie przy relatywnie niższym zagrożeniu wypadkom przy pracy uległo ponad 30% spośród ogółu poszkodowanych w badanym regionie. W podregionie tym (miasto Wrocław) odnotowano ponadto największą liczbę wypadków ciężkich i śmiertelnych. Spośród natomiast badanych czterech podregionów najwyższymi wskaźnikami absencji wypadkowej (liczba dni niezdolnych do pracy na jednego poszkodowanego) charakteryzowały się dwa podregiony – wrocławski i legnicki. Warto też zauważyć, że w niektórych badanych podregionach rośnie w porównaniu do 2001 r. liczba poszkodowanych w wypadkach przy pracy kobiet – w podregionie jeleniogórsko-wałbrzyskim o 4,5%, a w podregionie wrocławskim o 20% (tabela 5).

Analiza danych charakteryzujących skutki zagrożeń związanych z pracą według powiatów potwierdza wcześniej zaobserwowane zjawiska. Największa liczba poszkodowanych w wypadkach przy pracy w latach 1999–2002 znajdowała się w powiatach, gdzie występuje największa liczba zagrożeń zawodowych. W podregionie jeleniogórsko-wałbrzyskim są to powiaty: kłodzki i świdnicki, w podregionie legnickim powiaty: lubiński i polkowicki, w podregionie wrocławskim powiaty: wrocławski i oławski. W większości wymienionych powiatów odnotowano również najwyższą liczbę poszkodowanych w wypadkach przy pracy kobiet oraz najdłuższą absencję wypadkową. Spośród miast na prawach powiatu Wrocław w obszarze opisywanych zjawisk zajmuje zdecydowanie pierwsze miejsce: około trzech tysięcy poszkodowanych w wypadkach przy pracy, ponad tysiąc poszkodowanych kobiet – około sto dwadzieścia tysięcy dni niezdolności do pracy. Dalsze miejsca zajmują kolejno: Legnica, Wałbrzych i Jelenia Góra.

Tabela 5

Poszkodowani w wypadkach przy pracy oraz liczba dni niezdolności do pracy spowodowanej wypadkami przy pracy w powiatach województwa dolnośląskiego w latach 1999 i 2002

Wyszczególnienie	lata	Ogółem		W wypadkach			Z liczby ogółem		Liczba dni niezdolności do pracy	
		w liczbach bezwzględnych	w %	śmiertelnych	ciężkich	lżejszych	kobiety	młodociani	w liczbach bezwzględnych	na jednego poszkodowanego
DOLNOŚLĄSKIE	1999	10715	10,9	43	123	10549	2969	45	429358	40,2
	<b>2002</b>	<b>8866</b>	<b>11,0</b>	<b>39</b>	<b>73</b>	<b>8754</b>	<b>2723</b>	<b>21</b>	<b>355334</b>	<b>40,3</b>
bolesławiecki	1999	179	0,2	2	3	174	59	2	7025	38,7
	<b>2002</b>	<b>139</b>	<b>0,2</b>	—	<b>1</b>	<b>138</b>	<b>43</b>	—	<b>6665</b>	<b>48,0</b>
dzierzoniowski	1999	326	0,3	—	2	324	87	2	10629	32,6
	<b>2002</b>	<b>276</b>	<b>0,3</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>274</b>	<b>83</b>	<b>1</b>	<b>8739</b>	<b>31,8</b>
głogowski	1999	303	0,3	1	3	299	79	2	10049	33,2
	<b>2002</b>	<b>238</b>	<b>0,3</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>235</b>	<b>47</b>	—	<b>10372</b>	<b>43,9</b>
górowski	1999	96	0,1	1	2	93	21	1	3015	31,7
	<b>2002</b>	<b>61</b>	<b>0,1</b>	—	<b>3</b>	<b>58</b>	<b>14</b>	—	<b>2270</b>	<b>37,2</b>
jaworski	1999	236	0,2	—	1	235	44	2	9346	39,6
	<b>2002</b>	<b>160</b>	<b>0,2</b>	<b>1</b>	—	<b>159</b>	<b>34</b>	—	<b>6650</b>	<b>41,8</b>
jeleniogórski	1999	173	0,2	—	3	170	53	—	8363	48,3
	<b>2002</b>	<b>122</b>	<b>0,2</b>	—	<b>1</b>	<b>121</b>	<b>39</b>	—	<b>6171</b>	<b>50,6</b>
kamiennogórski	1999	100	0,1	—	2	98	34	1	4078	40,8
	<b>2002</b>	<b>81</b>	<b>0,1</b>	—	—	<b>81</b>	<b>37</b>	—	<b>2392</b>	<b>29,5</b>
kłodzki	1999	679	0,7	5	5	669	181	3	24912	37,0
	<b>2002</b>	<b>428</b>	<b>0,5</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>425</b>	<b>157</b>	<b>1</b>	<b>13393</b>	<b>31,4</b>
legnicki	1999	144	0,2	—	1	143	45	—	5798	40,3
	<b>2002</b>	<b>113</b>	<b>0,1</b>	—	<b>2</b>	<b>111</b>	<b>33</b>	—	<b>4685</b>	<b>41,5</b>
lubański	1999	103	0,1	—	4	99	24	—	4404	42,8
	<b>2002</b>	<b>86</b>	<b>0,1</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>83</b>	<b>26</b>	—	<b>3392</b>	<b>39,6</b>
lubiński	1999	732	0,7	2	8	722	147	3	31303	42,9
	<b>2002</b>	<b>729</b>	<b>0,9</b>	<b>1</b>	<b>7</b>	<b>721</b>	<b>160</b>	—	<b>31912</b>	<b>43,8</b>
lwówecki	1999	77	0,1	—	1	76	14	1	3354	43,6
	<b>2002</b>	<b>59</b>	<b>0,1</b>	—	—	<b>59</b>	<b>26</b>	—	<b>2360</b>	<b>40,0</b>
milicki	1999	120	0,1	1	1	118	31	—	5238	44,0
	<b>2002</b>	<b>91</b>	<b>0,1</b>	—	<b>1</b>	<b>90</b>	<b>22</b>	<b>1</b>	<b>3590</b>	<b>39,5</b>
oleśnicki	1999	169	0,2	1	2	166	41	1	8104	48,2
	<b>2002</b>	<b>141</b>	<b>0,2</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>137</b>	<b>34</b>	<b>6</b>	<b>5893</b>	<b>42,1</b>
oławski	1999	214	0,2	—	1	213	59	2	7689	35,9
	<b>2002</b>	<b>205</b>	<b>0,3</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>202</b>	<b>77</b>	<b>2</b>	<b>7997</b>	<b>39,4</b>

polkowicki	1999	638	0,7	6	8	624	47	2	28490	45,1
	<b>2002</b>	<b>500</b>	<b>0,6</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>494</b>	<b>39</b>	<b>1</b>	<b>22833</b>	<b>46,1</b>
strzeliński	1999	84	0,1	1	1	82	12	1	3954	47,0
	<b>2002</b>	<b>63</b>	<b>0,1</b>	—	—	<b>63</b>	<b>15</b>	—	<b>1972</b>	<b>31,1</b>
średzki	1999	70	0,1	—	—	70	16	2	3261	46,6
	<b>2002</b>	<b>59</b>	<b>0,1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>57</b>	<b>11</b>	—	<b>3074</b>	<b>53,0</b>
świdnicki	1999	519	0,5	2	4	513	120	1	19993	38,7
	<b>2002</b>	<b>376</b>	<b>0,5</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>367</b>	<b>90</b>	<b>2</b>	<b>15977</b>	<b>42,8</b>
trzebnicki	1999	176	0,2	—	3	173	39	2	7577	43,1
	<b>2002</b>	<b>120</b>	<b>0,2</b>	—	<b>2</b>	<b>118</b>	<b>32</b>	—	<b>5879</b>	<b>49,0</b>
wałbrzyski	1999	76	0,1	1	—	75	18	—	2446	32,6
	<b>2002</b>	<b>57</b>	<b>0,1</b>	<b>1</b>	—	<b>56</b>	<b>17</b>	—	<b>1882</b>	<b>33,6</b>
wołoski	1999	106	0,1	1	4	101	32	1	3850	36,7
	<b>2002</b>	<b>76</b>	<b>0,1</b>	—	<b>2</b>	<b>74</b>	<b>18</b>	<b>1</b>	<b>3373</b>	<b>44,4</b>
wrocławski	1999	215	0,2	1	6	208	48	—	9595	44,8
	<b>2002</b>	<b>235</b>	<b>0,3</b>	—	<b>2</b>	<b>233</b>	<b>70</b>	<b>2</b>	<b>10474</b>	<b>44,6</b>
ząbkowicki	1999	192	0,2	—	—	192	45	1	6511	33,9
	<b>2002</b>	<b>120</b>	<b>0,2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>118</b>	<b>31</b>	—	<b>5036</b>	<b>42,3</b>
zgorzelecki	1999	285	0,3	—	3	282	61	5	12495	43,8
	<b>2002</b>	<b>228</b>	<b>0,3</b>	—	<b>3</b>	<b>225</b>	<b>55</b>	—	<b>11652</b>	<b>51,1</b>
złotoryjski	1999	160	0,2	—	4	156	51	2	4872	30,5
	<b>2002</b>	<b>80</b>	<b>0,1</b>	—	<b>2</b>	<b>78</b>	<b>20</b>	<b>3</b>	<b>3062</b>	<b>38,3</b>
miasto Jelenia Góra	1999	235	0,2	—	2	233	102	—	10855	46,2
	<b>2002</b>	<b>258</b>	<b>0,3</b>	—	—	<b>258</b>	<b>100</b>	<b>1</b>	<b>11782</b>	<b>45,7</b>
miasto Wałbrzych	1999	489	0,5	3	3	483	187	2	17076	35,1
	<b>2002</b>	<b>352</b>	<b>0,4</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>349</b>	<b>137</b>	—	<b>12141</b>	<b>24,6</b>
miasto Legnica	1999	514	0,5	1	10	503	180	1	16848	32,8
	<b>2002</b>	<b>441</b>	<b>0,6</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>39</b>	<b>148</b>	—	<b>14813</b>	<b>33,6</b>
miasto Wrocław	1999	3305	3,4	14	36	3255	1092	5	138228	42,0
	<b>2002</b>	<b>2973</b>	<b>3,7</b>	<b>17</b>	<b>25</b>	<b>2931</b>	<b>1103</b>	—	<b>114903</b>	<b>38,9</b>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie „Rocznika Statystycznego Województwa Dolnośląskiego” za lata 1999–2002...; *Zatrudnieni w warunkach zagrożenia...*, Warszawa 2003.

Interesujących informacji o warunkach pracy dostarczają również dane o chorobach zawodowych. Dostępna statystyka za lata 2001–2002 wskazuje, że liczba przypadków chorób zawodowych w województwie dolnośląskim uległa zmniejszeniu. Niestety – region ten od lat odnotowuje najwyższe współczynniki zachorowalności na choroby zawodowe w Polsce (ponad 50%). Podobnie jak w latach ubiegłych na powstanie ponad 90% stwierdzonych schorzeń miało wpływ długoletnie oddziaływanie czynnika szkodliwego lub uciążliwego. Odzwierciedlenie takiej sytuacji stanowi struktura chorób zawodowych według wieku. Najliczniej reprezentowana jest grupa osób w wieku ponad pięćdziesiąt lat oraz w przedziale 40–49 lat. Prawie jedną czwartą wszystkich chorób zawodowych zarówno w Polsce, jak i w województwie dolnośląskim stanowią choroby narządu głosu i następnie uszkodzenia słuchu. W badanych latach widoczny jest wzrost zachorowań w grupach: zespół wibracyjny i choroby układy wzrokowego. W r. 2002 najwyższą zapadalność na choroby zawodowe odnotowano

w sekcjach: „leśnictwo”, „górnictwo i kopalnictwo” oraz w działach produkcji metali i sprzętu transportowego<sup>1</sup>.

Przedmiotem tego opracowania było przedstawienie danych, które pozwoliłyby na ocenę stanu warunków pracy w zakładach pracy Dolnego Śląska. Kryterium doboru wskaźników była ich wiarygodność merytoryczna oraz wartość aplikacyjna. Zebrane dane pozwoliły na dokonanie analizy i porównań warunków pracy w przekroju wojewódzkim i w pewnym zakresie (dostępność danych) powiatowym.

Porównanie danych charakteryzujących warunki pracy w województwie dolnośląskim w latach 1999–2004 z sytuacją w tym zakresie w Polsce pozwala odnotować podobne – zarówno pozytywne, jak i negatywne – tendencje. Obserwuje się spadek zatrudnienia w warunkach zagrożenia i liczbę poszkodowanych w wypadkach przy pracy oraz chorób zawodowych, które są skutkiem tych zagrożeń. W nieco wyższym stopniu spadek ten dotyczy zakładów sektora publicznego aniżeli prywatnego. Ponad 60% zagrożeń związana jest nadal – mimo zauważonego w badanych latach spadku – ze środowiskiem pracy. Najwyższe zagrożenia występują w sekcjach i działach: „górnictwo i kopalnictwo”, „budownictwo” i „działalność usługowa”. Warunki pracy kobiet od lat nie zmieniają się – co trzecia osoba zatrudniona w warunkach zagrożenia to kobieta.

Najwyższa liczba zatrudnionych w warunkach zagrożenia zawodowego w regionie dolnośląskim znajduje się w podregionie jeleniogórsko-wałbrzyskim, natomiast najwyższy odsetek zatrudnionych w warunkach zagrożenia do ogółu zatrudnionych znajduje się w podregionie legnickim. Pomimo ogólnego w badanych latach spadku liczby poszkodowanych w wypadkach przy pracy województwo dolnośląskie (wśród pozostałych województw) zajmuje wysokie – drugie lub trzecie miejsce. W 2004 r. w badanym regionie odnotowano jeden z najwyższy – spośród wszystkich województw – wskaźników częstotliwości wypadków przy pracy.

Z analizy zróżnicowania przestrzennego województwa wynika, że występujące zagrożenia, jak i ich skutki odnotowuje się w wyższym stopniu w podregionach i powiatach, gdzie działalność przemysłowa, wydobywcza i przetwórcza jest szczególnie intensywna. Dotyczy to szczególnie dużych miast będących w przeszłości stolicami dawnych województw oraz powiatów, gdzie znajdują się zakłady o dużym stopniu uciążliwości pracy. Korzystne tendencje poprawy warunków pracy – obniżanie się wskaźników częstotliwości zagrożeń i wypadków przy pracy – odnotowano w zakładach podregionów i powiatów, gdzie systematycznie wdrażane są nowoczesne techniki i technologie wydobywania surowców i nowoczesne formy ich przetwarzania.

---

<sup>1</sup> Sprawozdanie GIP z działalności PIP w latach 2001–2002.

Joanna Wanowska  
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Witelona  
w Legnicy

## **Przesłanki utworzenia Legnickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej**

Na początku lat dziewięćdziesiątych zaczęło się zmieniać gospodarcze i polityczne oblicze Polski. Było to efektem przeprowadzanych wówczas przemian ustrojowych. Największym wyzwaniem tego okresu stało się wzajemne dopasowywanie zasad polityki rynkowej oraz istniejących struktur społeczno-gospodarczych. Zaczęły upadać duże zakłady przemysłowe, będące w wielu przypadkach jedynymi w regionie, przez co mieszkańcy różnych obszarów Polski z dnia na dzień tracili pracę. Były oczywiście regiony, które dość szybko przystosowały się do nowych warunków ekonomicznych, jednak w wielu przypadkach nastąpiło zachwianie struktury gospodarczej, co było wynikiem koncentracji negatywnych skutków reform, takich jak: wzrost niewykorzystanych zasobów produkcyjnych, rosnące bezrobocie oraz spadek produkcji<sup>1</sup>. W kraju brakowało pieniędzy na tworzenie nowych miejsc pracy, nie wymyślono także szybkiego sposobu na zagospodarowanie opustoszałych hal fabrycznych. W celu przyciągnięcia do wybranych regionów Polski dużych inwestorów postanowiono wykorzystać specjalne strefy ekonomiczne (SSE), które były przejawem pomocy państwa dla bezsilnych wobec rosnącej skali problemów władz lokalnych<sup>2</sup>.

Jak wiadomo, skuteczną metodą szybkiego przyciągnięcia kapitału zagranicznego i transferu nowych technologii są właśnie te specjalne obszary, które oferują inwestorom korzystne warunki działania, np. uproszczone procedury urzędowe przy zakładaniu firm czy zwolnienia podatkowe<sup>3</sup>. Funkcjonowanie takich instrumentów finansowego wspierania nowych inwestycji, jakimi są specjalne strefy ekonomiczne, jest zatem ściśle związane z problematyką czynników, które zachęcają lub zniechęcają potencjalnych inwestorów zagranicznych do rozpoczęcia działalności właśnie w naszym kraju. Dlatego też swoje rozważania rozpocznę od usystematyzowania najważniejszych czynników, które decydowały pod koniec ubiegłego stulecia o napływie zagranicznych inwestycji do Polski, a następnie skoncentruję się na instrumencie polityki ekonomicznej, do którego w ostatnich latach trafiła większość inwestowanego w Polsce kapitału zagranicznego.

Czynniki, które mają największy wpływ na atrakcyjność danego kraju dla inwestorów zagranicznych, to stopień ryzyka prowadzenia działalności gospodarczej i przewidywane

---

<sup>1</sup> A. Bazydło, M. Smętkowski, *Specjalne strefy ekonomiczne – światowe zróżnicowanie instrumentu*, [w:] *Polskie specjalne strefy ekonomiczne – zamierzenia i efekty*, pod red. E. Kryńskiej, Warszawa 2000, s. 34–38.

<sup>2</sup> L. Oktała, *Magnes dla inwestorów*, „Rzeczpospolita” 1 czerwca 1998 r.

<sup>3</sup> J. Otwinowski, *Hi-tech w strefie specjalnej*, „Teleinfo” 23 sierpnia 1999 r.



zyski. Dokonując ich oceny, należy wziąć pod uwagę takie czynniki jak: stabilizacja polityczna, wielkość rynku krajowego i jego zapotrzebowanie, dostęp do surowców naturalnych, ramy prawne dla funkcjonowania inwestycji zagranicznych, koszty produkcji i jakość siły roboczej, perspektywy wzrostu gospodarczego oraz wiarygodność kredytowa<sup>4</sup>.

W latach 1993–1997 można było zaobserwować wzrost atrakcyjności Polski dla inwestycji zagranicznych w wyniku polepszenia jej pozycji w międzynarodowych rankingach wiarygodności kredytowej oraz inwestycyjnej. Ocena wystawiona Polsce, która z pewnością miała istotny wpływ na decyzje wielu inwestorów, była zbliżona do ocen wystawionych takim krajom jak Czechy czy Węgry, czyli liderom, jeżeli chodzi o atrakcyjność wśród rynków krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Pozycja Polski, chociaż nie najwyższa, była efektem zdecydowanej poprawy. W wyniku osiągnięcia stabilizacji politycznej i poprawy ogólnej sytuacji gospodarczej państwa zmniejszyło się ryzyko inwestowania w naszym kraju<sup>5</sup>.

W latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku coraz częściej obok ocen instytucji międzynarodowych odnośnie wiarygodności inwestycyjnej brano także pod uwagę wyniki sondaży prowadzonych wśród inwestorów zagranicznych działających na naszym rynku<sup>6</sup>. Oni właściwie najlepiej informowali o czynnikach zachęcających lub zniechęcających do inwestowania w Polsce.

Zdaniem zagranicznych respondentów wśród najważniejszych czynników decydujących o napływie do Polski zagranicznych inwestycji bezpośrednich można było wtedy wymienić m.in.: koszt i podaż siły roboczej, wielkość i chłonność polskiego rynku, perspektywy odnośnie wzrostu gospodarczego, możliwość redukcji kosztów produkcji, gwarancje własności czy też bezpieczeństwo prawne<sup>7</sup>.

Choć według zagranicznych inwestorów coraz lepsza była ocena naszego kraju jako miejsca inwestowania, wyodrębniali oni też grupy czynników, które stanowiły bariery w prowadzeniu działalności gospodarczej. Wśród najważniejszych czynników zniechęcających do inwestowania w Polsce można było wymienić:

- czynniki o charakterze popytowym, które obejmowały niedostateczny popyt na rynkach krajowym lub zagranicznym;
- czynniki o charakterze podażowym, które wyrażały się w braku wykwalifikowanych pracowników (słaba znajomość języków obcych), niedoborze surowców, materiałów i półfabrykatów (przestarzały park maszynowy);
- czynniki o charakterze finansowym, które były wynikiem niekorzystnych warunków kredytowych;
- czynniki o charakterze systemowym, które wynikały z niekonsekwentnego prowadzenia procesów prywatyzacji (niejasne i niespójne przepisy prawne)<sup>8</sup>.

Bariery popytowe były zdecydowanie coraz mniej dotkliwe dla przedsiębiorstw z udziałem

---

<sup>4</sup> B. Liberska, *Czynniki przyciągające zagraniczne inwestycje bezpośrednie. Wnioski dla Polski z doświadczeń innych krajów*, [w:] *Kapitał zagraniczny w Polsce – warunki działania*, pod. red. Z. Sadowskiego, Warszawa 1999, s. 54–58.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> L. Cybulski, *Konkurencyjność a segmentacja rynków pracy*, [w:] *Polityka budowy regionu konkurencyjnego*, pod. red. M. Klamut, Wrocław 2000, s. 169.

<sup>8</sup> M. K. Nowakowski, *Biznes międzynarodowy – obszary decyzji strategicznych*, Warszawa 2000, s. 114–115.

łem kapitału zagranicznego niż dla ogółu przedsiębiorstw działających w Polsce. Analizując firmy z udziałem kapitału zagranicznego, można było zauważyć wyraźne oddziaływanie na nie kryzysu rosyjskiego, gdyż wiele z nich funkcjonowało w przemyśle spożywczym i branżach przemysłu elektromaszynowego, a ich głównym kierunkiem eksportowym były kraje Europy Wschodniej.

Bariery podażowe, w szczególności te dotyczące majątku produkcyjnego, w mniejszym stopniu ograniczały wówczas działalność firm z udziałem zagranicznym niż firm krajowych. Z kolei brak wykwalifikowanych pracowników silniej odczuwały firmy *joint ventures* niż ogół przedsiębiorstw.

Przy analizie barier finansowych wydaje się, że były one zdecydowanie mniej uciążliwe dla przedsiębiorstw zagranicznych niż dla ogółu podmiotów. Chodzi głównie o możliwości uzyskiwania kredytów i ich warunki, gdyż podmioty zagraniczne zdecydowanie częściej wykorzystywały ulgi w podatku dochodowym i minimalizowały obciążenia podatkowe. W przypadku tych podmiotów także mniej odczuwalne stawały się obciążenia budżetowe, które były wówczas najbardziej uciążliwą barierą dla ogółu przedsiębiorstw przemysłu przetwórczego. Mimo iż poziom usług świadczonych przez banki oceniany był coraz lepiej, to jednak inwestorzy zwracali często uwagę na duże dysproporcje występujące w tej dziedzinie między Polską a krajami Zachodu. Poziom tychże usług, ale również marketingowych czy konsultingowych, uznawany był za zdecydowanie niski.

Bariery systemowe, które obejmowały w szczególności stan i jakość przepisów prawnych, były ogólnie źle oceniane przez podmioty zagraniczne. Przedsiębiorcy podkreślali, że reguły prawne oraz obowiązujący system podatków i opłat były niestabilne i mało przejrzyste, a polska biurokracja bardzo uciążliwa<sup>9</sup>. Poza tym ciągle istniały utrudnienia związane z nabywaniem ziemi przez cudzoziemców.

Jednak ogólnie rzecz biorąc, klimat dla bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce uznawano za sprzyjający. Zagraniczni przedsiębiorcy dobrze oceniali przemiany rynkowe w naszym kraju, wzrost gospodarczy, kwalifikacje kadry kierowniczej oraz jej motywacje do pracy, a także polepszający się stosunek władz lokalnych do kapitału zagranicznego i coraz lepszą współpracę z kooperantami.

W takich właśnie warunkach na podstawie ustawy z 1994 r. zaczęły powstawać w Polsce specjalne strefy ekonomiczne<sup>10</sup>. Podstawą dla funkcjonowania polskiego programu SSE stała się irlandzka wolna strefa eksportowa w Shannon<sup>11</sup>.

Tworzenie powyższych specjalnych obszarów aktywności gospodarczej, które są wyrazem interwencji państwa w sferę gospodarki, stało się powszechnie występującą formą na rzecz przeciwdziałania bezrobociu na poziomie regionu<sup>12</sup>. Bezrobocie może być zredukowane przez tych podatników, którzy inwestują w specjalnych strefach ekonomicznych, tworząc tam nowe miejsca pracy, jednak ich wpływ na to zjawisko jest ograniczony, gdyż nie mają oni obowiązku zatrudniania bezrobotnych<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 115–116.

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych, Dz.U. 1994, nr 123, poz. 600 z późn. zm.

<sup>11</sup> E. Sajdłowska-Martini, R. Calak, *Specjalne strefy ekonomiczne w wybranych krajach i w Polsce*, „Wspólnoty Europejskie” 2002, nr 5 (128), s. 15.

<sup>12</sup> D. St a w a s z, *Współczesne uwarunkowania rozwoju polskich regionów*, Łódź 2000, s. 180–181.

<sup>13</sup> M. Cieślukowski, *Ulgi inwestycyjne w podatkach dochodowych a bezrobocie*, Poznań 2002, s. 20.

Wielu wojewodów oraz prezydentów miast w Polsce było przekonanych, że te specjalne obszary, które stanowiły wówczas swego rodzaju „eksperyment gospodarczy”, powinny powstawać właśnie u nich. Dopatrywali się oni w strefach szans na ożywienie całego regionu, widzieli możliwość zmniejszenia bezrobocia w wyniku przyciągnięcia zagranicznych inwestycji. Złożonych zostało więc w sumie 26 wniosków o ustanowienie stref, z których tylko 17 zostało rozpatrzonych pozytywnie, natomiast działalność rozpoczęło 15 stref ekonomicznych<sup>14</sup>. Stało się tak, ponieważ do dwóch ustanowionych stref (Częstochowskiej SSE i Mazowieckiego Parku Technologicznego w Modlinie) nie zgłosił się żaden inwestor. Podjęto również decyzję o połączeniu stref w Tczewie i Żarnowcu w jedną Pomorską SSE, czego wynikiem jest funkcjonowanie obecnie w Polsce 14 takich uprzywilejowanych obszarów<sup>15</sup>.

Polskie specjalne strefy ekonomiczne można zaliczyć do produkcyjnych obszarów uprzywilejowanych ekonomicznie, w przypadku których najbardziej pożądane są przedsięwzięcia nastawione na przemysł wysokiej techniki oraz prezentujące najwyższy poziom produkcji i organizacji pracy<sup>16</sup>. Przyczyny powstawania tych obszarów były różne. Według E. Kryńskiej strefy ekonomiczne powstawały w Polsce w celu: restrukturyzacji starych okręgów przemysłowych, przyspieszenia rozwoju gospodarczego regionów, zmniejszenia bezrobocia, zagospodarowania zaplecza naukowo-badawczego czy też wykorzystania położenia przy granicy państw.

Euro-Park Mielec, jako pierwsza polska strefa specjalna, powstał w miejsce przedsiębiorstwa państwowego WSK PZL-Mielec. Za cel postawiono sobie wówczas zmniejszenie bezrobocia zaistniałego w wyniku restrukturyzacji zakładów lotniczych<sup>17</sup>. Konieczność utworzenia obecnej Pomorskiej Specjalnej Strefy wynikała z potrzeby zagospodarowania terenów po zlikwidowanej elektrowni oraz ograniczenia strukturalnego bezrobocia w okolicznych gminach<sup>18</sup>. Tarnobrzaska SSE miała ułatwić problemy restrukturyzacji zakładów siarkowych i zbrojeniowych. Z kolei Łódzka SSE powstała, aby przełamać monokulturę przemysłu włókienniczego<sup>19</sup>. Chociaż nadrzędnym celem tworzenia polskich stref była walka z pogłębiającym się strukturalnym bezrobociem (np. w strefach: Suwalskiej, Kamiennogórskiej czy Słupskiej) i chęć zagospodarowania już istniejącej infrastruktury przemysłowej, to jednak dwa parki technologiczne powstały w wyniku chęci stworzenia nowoczesnych ośrodków przemysłowych na bazie zaplecza badawczo-naukowego dwóch największych polskich miast akademickich, a mianowicie Krakowa i Warszawy.

W obecnym województwie dolnośląskim funkcjonują aż trzy specjalne strefy ekonomiczne. Oprócz Legnickiej SSE, są to strefy w Wałbrzychu oraz Kamiennej Górze. Ponieważ

---

<sup>14</sup> M. Typa, *Specjalne strefy ekonomiczne jako bieguny wzrostu województwa dolnośląskiego*, [w:] *Regionalne aspekty rozwoju wybranych rodzajów działalności gospodarczej w Polsce*, pod. red. I. Fierli, Warszawa 2003, s. 82.

<sup>15</sup> A. Szymański, *Problem specjalnych stref ekonomicznych w negocjacjach Polski o członkostwo w Unii Europejskiej*, „Wspólnoty Europejskie” 2002, nr 9 (132), s. 15–16.

<sup>16</sup> *Ulgi inwestycyjne i specjalne strefy ekonomiczne*, pod. Red. K. Godlewskiego i G. Domińczaka, Warszawa 1998, s. 18.

<sup>17</sup> D. Gościński-Kasprzyk, *Przedsiębiorczość po Polsku*, Warszawa 2000, s. 137.

<sup>18</sup> Komunikat po Komitecie Rozwoju Regionalnego Rady Ministrów z dnia 8 września 1997 r.

<sup>19</sup> A. Szymański, *Specjalne strefy ekonomiczne a negocjacje akcesyjne Polski z Unią Europejską*, [w:] *Regionalizacja i globalizacja w gospodarce światowej*, t. II, pod red. J. Rymarczyka, Wrocław 2003, s. 15–16.

bardzo istotny jest w tym przypadku problem ewentualnej rywalizacji między strefami o inwestorów, określono branże preferowane na terenach poszczególnych stref<sup>20</sup>. Zdaniem ekspertów dzięki komplementarności preferowanych zakresów działalności w poszczególnych strefach, ustawodawca uniknął konkurowania między strefami o inwestorów, a co więcej, stworzone zostały, według nich, warunki do współpracy między podmiotami funkcjonującymi w tych trzech strefach<sup>21</sup>.

Byłe województwo legnickie przez wiele lat było uznawane za jedno z najbardziej uprzemysłowionych województw w Polsce. Wytwarzano w nim ponad 2% krajowej produkcji przemysłowej, co dawało mu pod tym względem 12–13 miejsce w Polsce. Było bogate w surowce, a za największy skarb województwa uważano złoża rudy miedzi, których zasoby według dyrekcji Wydziału Polityki Regionalnej Urzędu Wojewódzkiego należały do najbogatszych na świecie. Wydobywaniem oraz przetwórstwem rudy miedzi zajmował się Kombinat Górniczo-Hutniczy Miedzi, który wytwarzał prawie 80% produkcji przemysłowej województwa i zatrudniał 60% pracujących w legnickim przemyśle. Miedź była zdecydowanie najważniejszym towarem eksportowym województwa, stanowiąc 90% eksportu, a KGHM S.A. stał się głównym pracodawcą w tym regionie<sup>22</sup>. Poza przemysłem wydobywczym w województwie rozwijały się także inne branże, w tym: przemysł elektromaszynowy (Agromet w Jaworze, Bumar-Famba w Głogowie), przemysł lekki (Proskór w Prochowicach, Hanka w Legnicy), przemysł instrumentów muzycznych (Fabryka Fortepianów i Pianin w Legnicy), który w tej dziedzinie stanowił połowę krajowego przemysłu, oraz przemysł lutniczy (Dolnośląska Fabryka Instrumentów Lutniczych w Lubinie)<sup>23</sup>.

Całe ówczesne województwo legnickie miało do rozwiązania dość poważne problemy społeczno-gospodarcze. Po zakończeniu wojny w Legnicy ulokowało się dowództwo Północnej Grupy Wojsk Armii Radzieckiej, które zajęło 1/3 starej pruskiej zabudowy miasta. Podczas przebywania na tym terenie przez prawie pół wieku Rosjanie wybudowali wiele tzw. „leninradów” z wielkiej płyty, czyli nowych budynków mieszkalnych według własnej technologii<sup>24</sup>. W sumie cudzoziemcy zajmowali w tzw. „kwadracie” prawie 1/4 wszystkich obiektów, które znajdowały się w ich rękach w całej Polsce<sup>25</sup>. We wrześniu 1993 r. spełniło się marzenie wielu pokoleń Polaków i Rosjanie ostatecznie opuścili Legnicę, zostawiając władze miejskie i wojewódzkie z problemem zagospodarowania odzyskanego przez miasto mienia. Wiele obiektów – takich jak koszary, lotnisko, budynki mieszkalne, poligony, więzienia czy obiekty szkolne i sportowe – należało zinventaryzować i zagospodarować. Niewiele z tych, które przez wiele lat służyły armii, od razu znalazło nowych użytkowników. Najszybciej można było znaleźć właścicieli dla mieszkań, natomiast prawdziwą udawką dla władz, zarówno wojewódzkich, jak i lokalnych władz gmin, które gościły na swoim terytorium Armię Radziecką, były obiekty o ściśle militarnym przeznaczeniu, a więc poligony, koszary oraz bazy. Wiele było również nietypowych obiektów, dla których trudno było znaleźć zastosowanie, jak np. świnia,

---

<sup>20</sup> S. Korenik, *Rozwój regionu ekonomicznego na przykładzie Dolnego Śląska*, Wrocław 1999, s. 81.

<sup>21</sup> M. Typa, *op. cit.*, s. 88–89.

<sup>22</sup> S. Korenik, *Dysproporcje w rozwoju regionów Polski – wybrane aspekty*, Wrocław 2003, s. 194.

<sup>23</sup> W. Dybalska, *Młode przemysłowe*, „Gazeta Dolnośląska” 7 stycznia 1993 r.

<sup>24</sup> B. Chabior, *Porosyjskie bogactwo*, „Gazeta Dolnośląska” 23 września 1993 r.

<sup>25</sup> B. Chabior, *Ostani toast*, „Gazeta Dolnośląska” 14 września 1993 r.

dyżurki na punktach kontrolnych rosyjskich miasteczek, biura przepustek, schrony, bunkry itp.<sup>26</sup>

Nie był to jednak jedyny kłopot pozostawiony do rozwiązania władzom lokalnym i wojewódzkim. Do końca września 1993 r. wstrzymano wydawanie pozwoleń na wejście do „kwadratu”, czyli na teren dawnego rosyjskiego miasteczka garnizonowego. Pojawiły się bowiem problemy z wywiezieniem śmieci i uporządkowaniem opuszczonego zespołu zabudowań. Wyprowadzający się z Legnicy Rosjanie pod koniec swojego pobytu nie wywozili już nieczystości, pozostawiając również w domach i piwnicach wiele składów towarów, które groziły pożarem<sup>27</sup>. Przeprowadzona w mieście na początku 1995 r. inspekcja sanitarna wykazała, że Legnica była wciąż „brudna”, a najgorzej sytuacja przedstawiała się właśnie w pobliżu budynków poradzieckich, gdzie można było ciągle spotkać pozostawione sterty gruzu<sup>28</sup>.

Na początku lat dziewięćdziesiątych stale rosła liczba osób poszukujących pracy, przede wszystkim na skutek ograniczania zatrudnienia w zakładach okręgu miedziowego. W połowie 1990 r. w Legnicy było zarejestrowanych 9697 bezrobotnych, w tym 1113 tegorocznych absolwentów. Czekало na nich jedynie 306 nowych miejsc pracy<sup>29</sup>. Stopa bezrobocia kształtowała się na poziomie 17,8% w miastach i 14,6% na wsi. Liczba bezrobotnych zarejestrowanych na początku 1996 r. wyniosła prawie 46 tys. osób, w tym 27 tys. kobiet. Województwo to było jednym z „najmłodszych” w Polsce. Około 60% ludności nie przekroczyła w połowie lat dziewięćdziesiątych 35. roku życia, a 30% nie ukończyło 18 lat<sup>30</sup>.

Mieszkańcy Legnicy już od początku lat dziewięćdziesiątych zarzucali władzom miasta nieudolność i brak koncepcji zarządzania nim. Oskarżenia dotyczyły m.in. nieinformowania o finansowych konsekwencjach pobytu Rosjan oraz sposobach zagospodarowywania opuszczonych przez nich lokali<sup>31</sup>. Według danych Urzędu Wojewódzkiego w połowie lat dziewięćdziesiątych w okolicznych miastach lokowanych było coraz więcej zagranicznych inwestycji. Zagraniczny kapitał napływał nawet do pobliskich Kunic, Lubina czy Polkowic, a Legnica ciągle była miastem, w którym „nic nie było można”.

W Wydziale Rozwoju Miasta UM w Legnicy, jak twierdzono, ciągle przygotowywano zestawy ofert inwestycyjnych i przedstawiano je na targach czy innych imprezach, gdzie pojawiali się potencjalni inwestorzy. Mimo to teren ten był ciągle mało atrakcyjny dla inwestorów. Zdaniem ówczesnego wiceprezydenta miasta Ryszarda Białka za kłopoty Legnicy z inwestorami odpowiadały stacjonujące tam do niedawna wojska radzieckie. Był on przekonany, że pozytywne zakończenia toczących się wówczas negocjacji w sprawie budowy stacji paliw zagranicznych koncernów i supermarketu przyciągną do Legnicy nowych inwestorów. Dobrej myśli był również Andrzej Maciejewski, prezes Strefy Aktywności Gospodarczej, gminnej spółki zajmującej się zagospodarowywaniem poradzieckiego lotniska w Legnicy<sup>32</sup>.

---

<sup>26</sup> B. Chabior, *Porosyjskie bogactwo...*

<sup>27</sup> B. Chabior, *Przerwa na sprzątanie*, „Gazeta Dolnośląska” 4 października 1993 r.

<sup>28</sup> g r e g, *Brudna Legnica*, „Gazeta Dolnośląska” 14–15 stycznia 1995 r.

<sup>29</sup> W. K., *Bezrobocie*, „Gazeta Dolnośląska” 20–22 lipca 1990 r.

<sup>30</sup> *Legnickie zaprasza*, Bydgoszcz 1996, s. 57–58.

<sup>31</sup> B C H, *Legnickie Forum Obywatelskie przeciw władzom miasta*, „Gazeta Dolnośląska” 14–16 września 1990 r.

<sup>32</sup> Z. Mułek, G. Szczepaniak, *Miasto, w którym nic nie można*, „Gazeta Dolnośląska” 29–30 czerwca 1996.

Mieszkańcy i urzędnicy narzekali również, że ściśle centrum miasta było bardzo nieatrakcyjne. W samym centrum Legnicy zaoferowano do sprzedaży w połowie 1996 r. ponad 1400 m<sup>2</sup> powierzchni, na którą ciężko było znaleźć jakiegokolwiek nabywcę<sup>33</sup>, podczas gdy w „normalnych warunkach” taka oferta byłaby na pewno niezmiernie kusząca dla potencjalnego inwestora.

Prezydent Legnicy Ryszard Kurek zaproponował nawet powołanie grupy doradców składającej się z szefów legnickich firm, którzy swoją wiedzą i doświadczeniem wspieraliby władze miasta w rozwiązywaniu jego problemów. Prezydent liczył, że miejscowi liderzy pomogliby na przykład przy rozwiązywaniu problemów komunikacyjnych, sprawdzaniu wiarygodności przyszłych inwestorów czy doradzaliby w sprawach finansowych. Powstanie takiej grupy liderów zdaniem dyrektora Huty Miedzi Mieczysława Kopcia miało sens pod warunkiem, że nie stanowiłaby ona abstrakcyjnej rady konsultacyjnej, tylko rzeczywiście służyłaby wzajemnej wymianie spostrzeżeń<sup>34</sup>.

Pod koniec 1990 r. radni legnicy rozpatrywali sprawę utworzenia w rejonie miasta strefy wolnocłowej, przy której organizacji mieli pomóc finansisci zachodni. Według wstępnych założeń zatrudnienie w strefie miało znaleźć nawet do 5 tys. osób, co miało stać się rozwiązaniem problemu bezrobocia w rejonie Zagłębia Miedziowego. Utworzenie takiej eksperymentalnej strefy nie było jeszcze wówczas przesądzone, gdyż czekano dopiero na odpowiedź ze strony Rady Ministrów, do której został wystosowany wniosek o utworzenie obszaru specjalnych preferencji<sup>35</sup>.

Na uwagę zasługuje fakt, iż do końca 1992 r. liczba inwestorów zagranicznych na terenie województwa legnickiego rosła bardzo powoli. W 1990 r. nie funkcjonowały firmy z udziałem kapitału zagranicznego, z kolei w 1991 r. działało 11 spółek. Natomiast rok później było ich już 56. Stosunek liczby spółek z udziałem kapitału zagranicznego do ogółu spółek prawa handlowego w województwie legnickim wyniósł w 1992 r. zaledwie 0,66%<sup>36</sup>. Na koniec 1993 r. w województwie legnickim było zarejestrowanych ponad 28 tys. podmiotów gospodarczych, wśród których znajdowało się 79 spółek z udziałem kapitału zagranicznego<sup>37</sup>. Cztery lata później, czyli w 1997 r., stosunek liczby tych spółek do ogółu podmiotów prywatnych w województwie wyniósł już 21,99%<sup>38</sup>.

Minister gospodarki Wiesław Kaczmarek odwiedził Legnicę w marcu 1997 r. w związku z możliwością zlokalizowania tam specjalnej strefy ekonomicznej i przeprowadził rozmowy z władzami województwa na temat ewentualnych inwestycji. Zdaniem ministra ówczesne jeszcze województwo legnickie miało bardzo duże szanse na umieszczenie w nim specjalnej strefy ekonomicznej, która byłaby strefą rozproszoną i obejmowałaby tereny poradzieckiego lotniska w Krzywej, Legnicy oraz obszar w Polkowicach. Odbyte rozmowy z wojewodą legnickim i z prezesem KGHM Polska Miedź S.A. sprawiły, że minister odwiedził tereny, na których miałyby powstać strefa ekonomiczna<sup>39</sup>.

<sup>33</sup> R E D, *Balagan w środku*, „Gazeta Dolnośląska” 17 września 1996 r.

<sup>34</sup> Z. Mułek, *Lobby wokół miasta*, „Gazeta Dolnośląska” 22 stycznia 1996 r.

<sup>35</sup> B. Chabior, *Strefa wolnocłowa w Legnicy*, „Gazeta Dolnośląska” 21 listopada 1990 r.

<sup>36</sup> A. Sokołowski, *Inwestycje niemieckie na Dolnym Śląsku w latach 1990–2000*, Wrocław 2001, s. 143–144.

<sup>37</sup> *Legnickie zaprasza...*, s. 14.

<sup>38</sup> A. Sokołowski, *op. cit.*

<sup>39</sup> (EMOS, ZYG), *Weekend w strefach*, „Gazeta Dolnośląska” 3 marca 1997 r.

Po decyzji rządu o utworzeniu Specjalnej Strefy Ekonomicznej w Legnicy, wojewoda Ryszard Maraszek potwierdził, że władze tego regionu będą zabiegać o inwestorów, mając nadzieję, że dzięki utworzonej strefie uporają się z bezrobociem, poradzieckim majątkiem oraz restrukturyzacją przemysłu miedziowego. Urzędujący wówczas dyrektor Wydziału Polityki Gospodarczej w Urzędzie Wojewódzkim Marian Markowski przekonywał, że inwestorzy nie przychodzą do strefy tylko z powodu ulg podatkowych, ale głównie dlatego, że w strefach mogą liczyć na stabilne warunki ekonomiczne przez 20 lat, bez względu na „pogodę polityczną” w kraju<sup>40</sup>.

Legnicka Specjalna Strefa Ekonomiczna (LSSE) została powołana na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 1997 r. na okres 20 lat. Zgodnie z ocenami ekspertów taki okres funkcjonowania strefy ekonomicznej stwarza dogodne warunki dla inwestorów, ponieważ pozwala im trwale związać się z regionem, umożliwia im długookresowe planowanie inwestycji, rozwój firm, a także osiąganie przez nich korzyści wynikających z funkcjonowania w Strefie<sup>41</sup>.

Legnicką strefą objęto początkowo obszar 381,69 ha, położonych na terenach gminy miasta Legnica, gminy miasta Polkowice, gminy Warta Bolesławiecka i gminy Gromadka. Kilkakrotnie wprowadzane były jednak zmiany rozporządzenia w sprawie ustanowienia Legnickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej, m.in. w związku z przyłączeniem do niej nowych obszarów.

Plan rozwoju strefy, który został zatwierdzony rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 2 grudnia 1997 r., stanowi jeden z najważniejszych dokumentów określających założenia działalności LSSE. W dokumencie tym przedstawiono m.in. cele ustanowienia strefy, stan infrastruktury technicznej, określono podstawy strategii rozwoju strefy, a także przedstawiono prognozę nakładów koniecznych do jej funkcjonowania i wyszczególniono kolejne etapy rozwoju strefy.

W planie przyjęto, iż celem strategicznym stawianym przed LSSE jest przede wszystkim „stworzenie alternatywy dla monokultury przemysłu miedziowego”, ale także „zagospodarowanie zdegradowanych przez wojska rosyjskie terenów (obszar Krzywa)”, „tworzenie nowych miejsc pracy” i „efektywne wykorzystanie infrastruktury”<sup>42</sup>. Założenia te mają być zrealizowane poprzez „promocję strefy w kraju i za granicą, rozwój branż wykorzystujących mocne strony regionu, preferowanie działalności rozwijającej kooperację z podmiotami działającymi w regionie poza strefą”, co może stać się elementem przyciągającym innych inwestorów, „dywersyfikację działalności gospodarczej na terenie strefy, stałe monitorowanie wpływu strefy na środowisko oraz bieżącą współpracę z instytucjami ochrony środowiska”<sup>43</sup>.

Jednocześnie w ustawie przyjęto harmonogram rozwoju Legnickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej, składający się z czterech etapów podzielonych na lata: 1997–1998, 1999–2005, 2006–2012 oraz 2013–2017.

Legnicka Specjalna Strefa Ekonomiczna na pewno pozytywnie wpływa na gospodarkę województwa dolnośląskiego, istotnie przyczyniając się do poprawy klimatu inwestycyjnego w zasięgu jej oddziaływania. Rozwój LSSE w znaczny sposób wpłynął na rozbudowę i popra-

<sup>40</sup> (WAD), *Na kłopoty strefa*, „Gazeta Dolnośląska” 18 kwietnia 1997 r.

<sup>41</sup> *Legnicka Specjalna Strefa Ekonomiczna*, <http://www.strefa-legnica.com>, 12 marca 2004 r.

<sup>42</sup> Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 2 grudnia 1997 r. w sprawie ustalenia planu rozwoju legnickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej, Dz. U. 1997, nr 153, poz. 1003.

<sup>43</sup> *Ibidem*.

wę stanu infrastruktury technicznej. Dzięki temu, iż został zagospodarowany majątek trwały, gminy na terenie których powołano LSSE, uzyskały ustabilizowaną przestrzeń inwestycyjną oraz zniwelowane zostały skutki recesji powodowanej monokulturą przemysłową. Strefa legnicka na pewno przyczyniła się również do rozwoju przedsiębiorczości i w wyniku jej funkcjonowania zaobserwowano poprawę sytuacji na lokalnych rynkach pracy, choć w stopniu niewystarczającym w odniesieniu do istniejącej tam nadwyżki siły roboczej. W obecnej chwili Legnicką Specjalną Strefę Ekonomiczną należy oceniać pozytywnie, jednak nie do końca, gdyż dopiero przyszłość pokaże, w jakim kierunku LSSE ostatecznie się rozwinie i jakie będzie to miało skutki dla jej najbliższego otoczenia oraz całego regionu

### **Bibliografia:**

- Bazydło A., M. Smętkowski, *Specjalne strefy ekonomiczne – światowe zróżnicowanie instrumentu*, [w:] *Polskie specjalne strefy ekonomiczne – zamierzenia i efekty*, pod red. E. Kryńskiej, Warszawa 2000.
- BCH, *Legnickie Forum Obywatelskie przeciw władzom miasta*, „Gazeta Dolnośląska” 14–16 września 1990 r.
- Chabior B., *Ostatni toast*, „Gazeta Dolnośląska” 14 września 1993 r.
- Chabior B., *Porosyjskie bogactwo*, „Gazeta Dolnośląska” 23 września 1993 r.
- Chabior B., *Przerwa na sprzątanie*, „Gazeta Dolnośląska” 4 października 1993 r.
- Chabior B., *Strefa wolnocłowa w Legnicy*, „Gazeta Dolnośląska” 21 listopada 1990 r.
- Cieślukowski M., *Ulgi inwestycyjne w podatkach dochodowych a bezrobocie*, Poznań 2002.
- Cybulski L., *Konkurencyjność a segmentacja rynków pracy*, [w:] *Polityka budowy regionu konkurencyjnego*, pod. red. M. Klamut, Wrocław 2000.
- Dybalska W., *Młode przemysłowe*, „Gazeta Dolnośląska” 7 stycznia 1993 r.
- (EMOS, ZYG), *Weekend w strefach*, „Gazeta Dolnośląska” 3 marca 1997 r.
- Gościński K., *Przedsiębiorczość po Polsku*, Warszawa 2000.
- greg, *Brudna Legnica*, „Gazeta Dolnośląska” 14–15 stycznia 1995 r.
- Komunikat po Komitecie Rozwoju Regionalnego Rady Ministrów z dnia 8 września 1997 r.
- Korenik S., *Dysproporcje w rozwoju regionów Polski – wybrane aspekty*, Wrocław 2003.
- Korenik S., *Rozwój regionu ekonomicznego na przykładzie Dolnego Śląska*, Wrocław 1999.
- Legnicka Specjalna Strefa Ekonomiczna*, <http://www.strefa-legnica.com>, 12 marca 2004 r.
- Legnickie zaprasza*, Bydgoszcz 1996.
- Liberska B., *Czynniki przyciągające zagraniczne inwestycje bezpośrednie. Wnioski dla Polski z doświadczeń innych krajów*, [w:] *Kapitał zagraniczny w Polsce – warunki działania*, pod. red. Z. Sadowskiego, Warszawa 1999.
- Mułek Z., G. Szczepaniak, *Miasto, w którym nic nie można*, „Gazeta Dolnośląska” 29–30 czerwca 1996.
- Mułek Z., *Lobby wokół miasta*, „Gazeta Dolnośląska” 22 stycznia 1996 r.



- Nowakowski M.K., *Biznes międzynarodowy – obszary decyzji strategicznych*, Warszawa 2000.
- Oktaba L., *Magnes dla inwestorów*, „Rzeczpospolita” 1 czerwca 1998 r.
- Otwinowski J., *Hi-tech w strefie specjalnej*, „Teleinfo” 23 sierpnia 1999 r.
- RED, *Balagan w środku*, „Gazeta Dolnośląska” 17 września 1996 r.
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 2 grudnia 1997 r. w sprawie ustalenia planu rozwoju legnickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej, Dz. U. 1997, nr 153, poz. 1003.
- Sajdłowska-Martini E., R. Całak, *Specjalne strefy ekonomiczne w wybranych krajach i w Polsce*, „Wspólnoty Europejskie” 2002, nr 5 (128).
- Sokołowski A., *Inwestycje niemieckie na Dolnym Śląsku w latach 1990–2000*, Wrocław 2001, s. 143–144.
- Stawasz D., *Współczesne uwarunkowania rozwoju polskich regionów*, Łódź 2000.
- Szymaniak A., *Problem specjalnych stref ekonomicznych w negocjacjach Polski o członkostwo w Unii Europejskiej*, „Wspólnoty Europejskie” 2002, nr 9 (132).
- Szymaniak A., *Specjalne strefy ekonomiczne a negocjacje akcesyjne Polski z Unią Europejską*, [w:] *Regionalizacja i globalizacja w gospodarce światowej*, t. II, pod red. J. Rymarczyka, Wrocław 2003.
- Typa M., *Specjalne strefy ekonomiczne jako bieżący wzrost województwa dolnośląskiego*, [w:] *Regionalne aspekty rozwoju wybranych rodzajów działalności gospodarczej w Polsce*, pod. red. I. Fierli, Warszawa 2003.
- Ulgi inwestycyjne i specjalne strefy ekonomiczne*, pod. Red. K. Godlewskiego i G. Domińczaka, Warszawa 1998, s. 18.
- Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych, Dz. U. 1994, nr 123, poz. 600 z późn. zm.
- (WAD), *Na kłopoty strefa*, „Gazeta Dolnośląska” 18 kwietnia 1997 r.
- W.K., *Bezrobocie*, „Gazeta Dolnośląska” 20–22 lipca 1990 r.

Krzysztof Zajko  
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Witelona  
w Legnicy

## **Model Zintegrowanego Systemu Zarządzania w WPEC w Legnicy S.A. jako przykład tworzenia kapitału intelektualnego przedsiębiorstwa**

Przedsiębiorstwa polskie w dzisiejszych czasach stoją przed ogromnymi wyzwaniami. Czy w dobie globalizacji, internacjonalizacji i integracji z Unią Europejską mogą być konkurencyjne? Czy przedsiębiorstwa, zwłaszcza państwowe, nadążają za rynkiem? Czy odpowiednio przygotowują się do zmian? Odpowiedzi na te pytania można szukać w ocenie adaptacji nowoczesnych systemów zarządzania i tym samym tworzenia kapitału intelektualnego w przedsiębiorstwach. Jest oczywistym, że wiedza powoduje to, iż zasoby organizacji pozwalają tworzyć wartość.

Obecnie gospodarka w dużej mierze oparta jest na wiedzy. Zarządzanie wiedzą jest jednym z elementów zarządzania kapitałem intelektualnym, gdyż coraz częściej uważa się, że prawdziwa wartość firmy tkwi w jej niematerialnych aktywach: wiedzy, satysfakcji klientów, innowacyjności produktów, przedsiębiorczości pracowników itp. Rolą kapitału intelektualnego jest zapewnienie sprawnego przepływu informacji i wiedzy pomiędzy wszystkimi częściami organizacji. W wielu firmach koncepcja kapitału intelektualnego jest podstawową, strategiczną orientacją zarządzania, a znormalizowany system zarządzania jest z pewnością czynnikiem sprzyjającym w jego tworzeniu.

### **1. Kapitał intelektualny a system zarządzania**

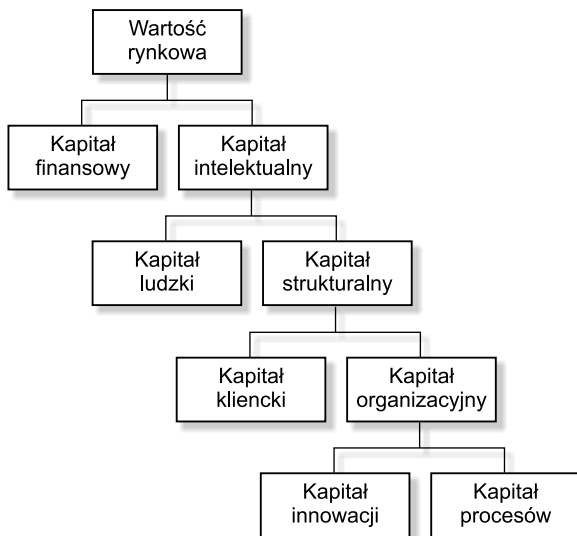
Kapitał intelektualny (IC – *intellectual capital*) jako termin ekonomiczny jest zjawiskiem wciąż nie do końca określonym. W literaturze przedmiotu nie można znaleźć jednej, przyjętej ogólnie definicji. Świadczy o tym chociażby różnorodność terminów, którymi nazywa się te same wartości: zasoby intelektualne, wartości niematerialne, aktywa niewymierne.

Za prekursora zagadnienia kapitału intelektualnego powszechnie uważa się Leifa Edvinssona, pierwszego na świecie dyrektora ds. kapitału intelektualnego w Skandii – szwedzkiej firmie działającej w sektorze usług finansowo-ubezpieczeniowych. Leif Edvinsson, opracowując tzw. model wartości rynkowej Skandii (rysunek 1), w skład kapitału intelektualnego zaliczył: kapitał pracowniczy oraz kapitał strukturalny, który z kolei podzielił na kapitał nabywców (klientów) oraz kapitał organizacyjny. W skład kapitału organizacyjnego wchodzi: kapitał innowacyjny i kapitał procesów organizacyjnych oraz technologicznych<sup>1</sup>. Kapitał strukturalny jest tu określany jako wiedza, która została zaimplementowana w procesy i strukturę firmy.

---

<sup>1</sup> L. Edvinsson, M. S. Malone, *Kapitał intelektualny*, Warszawa 2001.

Do tej kategorii można zaliczyć istniejące udokumentowane i nieudokumentowane procedury, patenty, znaki handlowe oraz praktyki stosowane w firmie. Kapitał organizacyjny to istniejące systemy zarządzania, sposoby i narzędzia klasyfikowania dostawców, programy szkoleń pracowników wzmacniających efektywność wytwarzania lub dostawy usług.



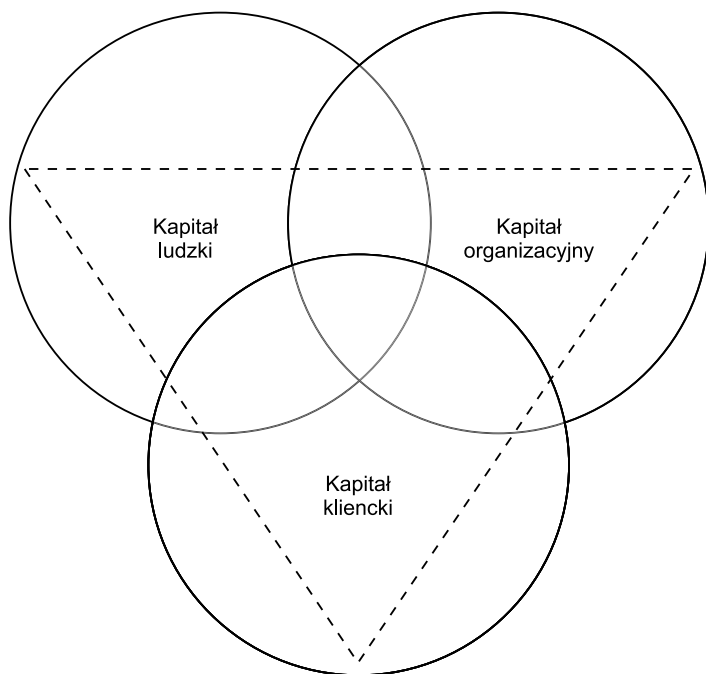
Rys. 1. Model wartości rynkowej Skandii

Źródło: L. Edvinsson, M.S. Malone, *op. cit.*, s. 45.

Pozostałe elementy są określane następująco: kapitał ludzki – jest nim wiedza, umiejętności i możliwości jednostek mające wartość ekonomiczną dla organizacji; natomiast kapitał kliencki – dotyczy powiązań i relacji organizacji z otoczeniem, jak np. relacje z dostawcami, lojalność klientów, image firmy na rynku; kapitał procesów stanowi procesy pracy, jakości w tym system zarządzania ISO 9001 i programy pracownicze, które zwiększają i wzmacniają efektywność wytwarzania lub dostawy usług. Jest to rodzaj praktycznej wiedzy używanej w stałym kreowaniu wartości.

Powyżej zaprezentowanych elementów nie można traktować jako oddzielnych źródeł kapitału intelektualnego. Są one bowiem od siebie zależne i dopiero w ich części wspólnej leży platforma wartości firmy – źródło wartości finansowej. Wartość kapitału intelektualnego polega na interakcjach pomiędzy tymi czynnikami, i to pod warunkiem równowagi pomiędzy każdym z nich. Zaniedbanie któregoś z elementów prowadzi do uniemożliwienia osiągnięcia korzyści z kapitału intelektualnego<sup>2</sup>. Natomiast zrównoważona współpraca zapewnia efekt synergii zwany platformą wartości (rysunek 2). Umiejętność właściwego wykorzystania tych czynników na zasadzie synergii decydować będzie o tym, czy firma będzie odnosić sukcesy rynkowe, czy też egzystować na marginesie konkurencji.

<sup>2</sup> L. Edvinsson, M.S. Malone, *op. cit.*



Rysunek 2. Platforma wartości

Źródło: L. Edvinsson, M.S. Malone, *op. cit.*, s. 106

W latach dziewięćdziesiątych XX w. pojawiły się w teorii ekonomii koncepcje rozwijane w literaturze jako teorie propagujące rolę wiedzy w budowaniu przewagi konkurencyjnej. Już Peter Drucker zauważył, że wiedza nie jest jeszcze jednym uzupełniającym czynnikiem produkcji jak praca, kapitał czy ziemia – jest ona jedynym ważnym czynnikiem<sup>3</sup>. Natomiast Adam Smith przekonywał, że w systemie rynkowym zorientowanie na własny interes działa jak „niewidzialna ręka”, która skłania poszczególne jednostki do tego, by pracowały na rzecz wspólnych korzyści przez dążenie do osiągania własnych. Można pokusić się o stwierdzenie że taką niewidzialną ręką w organizacjach jest kapitał intelektualny, który poprzez uzyskiwanie wspólnych korzyści prowadzi do osiągnięcia dobrobytu, ożywienia przedsiębiorczości a w efekcie – zdobycia przewagi konkurencyjnej.

Pod wieloma względami badania kapitału społecznego organizacji są wciąż na etapie wstępnym, ale menedżerowie, przedsiębiorcy i politycy nie mogą długo czekać na badaczy, aby dowiedzieć się tego wszystkiego o kapitale społecznym, co jest potrzebne do ożywienia przedsiębiorczości. Jak na razie konieczny jest większy wkład pracy w odkrywanie mechanizmów działania kapitału społecznego, zrozumienie jego składników, a także uczenie się z doświad-

<sup>3</sup> Zob. J. Nonaka, H. Takeuchi, *Kreowanie wiedzy w organizacji*, Warszawa 2000.

czeń przedsiębiorczości w praktyce, w celu budowania modeli zarządzania zasobami niematerialnymi w przedsiębiorstwach przyszłości<sup>4</sup>. Dlatego istotnym wydaje się, aby menadżerowie zarządzający przedsiębiorstwem przeprowadzali diagnozę swojego kapitału intelektualnego. Dokonywali identyfikacji poszczególnych jego elementów strukturalnych, a następnie wyznaczyli strategię rozwojową przedsiębiorstwa tak, aby uzyskać określoną wartość rynkową. Pomocnym narzędziem może być tu Zintegrowany System Zarządzania. Przykładem takiego zastosowania jest Wojewódzkie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej w Legnicy S.A.

## 2. Zintegrowany System Zarządzania Jakością w WPEC w Legnicy S.A.

WPEC w Legnicy S.A. wdrożyła i certyfikowała trzy systemy jakościowe, w zakresie objętym ramami norm ISO 9001:2000 – System Zarządzania Jakością, ISO 14001:2004 System Zarządzania Środowiskowego oraz PN-N-18001:2004 System Zarządzania Bezpieczeństwem i Higieną Pracy. W 2003 r. Spółka certyfikowała System Zarządzania Jakością, a w r. 2004 certyfikowane zostały dwa pozostałe systemy zarządzania (ISO 14001 oraz PN-N-18001); we wszystkich zakresach certyfikat poświadczający zgodność posiadanych systemów przyznany został przez akredytowaną (PCA) jednostkę certyfikacyjną. Spółka spełnia międzynarodowe standardy w zakresie systemów jakości, w związku z czym polityka jakościowa mieści się w ramach wyznaczonych przez te dokumenty.

WPEC w Legnicy S.A. ma za zadanie prowadzić swą działalność w sposób, który pozwoli jednocześnie zaspokajać wymagania klientów, zmniejszać negatywny wpływ na środowisko naturalne oraz dbać o bezpieczeństwo i higienę pracy swoich pracowników, jak również wszystkich osób, które narażone są na jakiegokolwiek zagrożenie w związku z działalnością Spółki.

Koncepcja systemów jakości, która ujęta została w trzech normach, wymaga ciągłej analizy oraz aktualizacji polityki firmy w zakresie zarządzania oraz realizacji zadań związanych z prowadzoną działalnością, a jej główne założenia sformalizowane są w postaci dokumentu z 12 maja 2004 r. *Polityka zarządzania* obowiązującego w WPEC w Legnicy S.A.

System Zarządzania Jakością jest zbudowany na podstawie wymagań międzynarodowego standardu ISO 9001:2000. Dokumentacja systemu prowadzona jest w wersji elektronicznej na platformie DGA Quality, która pozwala na pełny dostęp do informacji systemowych przez wszystkich pracowników Spółki, którzy zaangażowani są w realizację procesów.

Zintegrowany System Zarządzania Jakością, System Zarządzania Środowiskowego oraz System Zarządzania Bezpieczeństwem i Higieną Pracy (w skrócie: Zintegrowany System Zarządzania lub ZSZ) jest zbudowany zgodnie z wymaganiami norm: ISO 9001:2000, ISO 14001:2004 oraz PN-N-18001:2004.

Korzyści, zarówno wewnętrzne jak i zewnętrzne, jakie WPEC w Legnicy S.A. uzyskał dzięki wdrożonemu systemowi zarządzania jakością, a także dbałość o lepszy wizerunek firmy oraz dążenie do usystematyzowania działań na rzecz jakości, bezpieczeństwa pracy i ochrony środowiska przyczyniły się do podjęcia decyzji o wdrożeniu Systemu Zarządzania Zintegrowanego. Liczne powiązania normy ISO 9001:2000 z normami PN-N-18001:2004 i ISO 14001:2004 oraz założenie o integracji Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem pracy z Systemem Zarządzania Jakością i Systemem Zarządzania Środowiskowego w jeden system zdecydowało o wyborze tej normy jako wzorca.

---

<sup>4</sup> L. Edvinsson, M.S. Malone, *op. cit.*

Proces integrowania odbywał się w zakresie:

- odpowiedzialności,
- dokumentacji,
- doskonalenia i rozwoju (szkolenia, działania zapobiegawcze, działania korygujące, audyty),
- wspólnego wykorzystywania narzędzi zarządzania.

System Zarządzania Jakością zbudowany został na podstawie modelu procesowego według ISO 9001:2000. Zidentyfikowano wszystkie procesy, których realizacja pozwala na spełnienie celów i ciągłe doskonalenie Systemu Zarządzania Jakością. Wejścia i wyjścia procesów są określone na Wykresie VACD (*Value Added Chain Diagram* – wykres łańcucha wartości dodanej).

Procedury określają przebiegi działań odpowiedzialnych za ich wykonanie oraz dokumenty i zapisy wejściowe i wyjściowe dla wyspecyfikowanych działań. Dla poszczególnych procesów określono: właściciela procesu (lidera), cel procesu, kryteria procesu, jednostki miar tych kryteriów, wskaźniki do każdego kryterium, częstotliwość oceny, kryterium sukcesu.

Tak zdefiniowane procesy umożliwiają ich nadzorowanie, pomiary i monitorowanie skuteczności i efektywności. Systemowo zbierane informacje stanowią podstawę do analiz poprawności ich funkcjonowania i jakości wyników. Powiązano procesy i ich mierniki z celami strategicznymi. Doskonalenie procesów odbywa się przez działania określone podczas przeglądów zarządzania, wyniki auditów, wyniki narad, realizacje planów akcji określonych dla poszczególnych celów jakości, bieżące dyspozycje nadzoru oraz korekty wprowadzane przez pracowników.

System Zarządzania Jakością odpowiadający wymaganiom normy ISO 9001:2000 ma na celu zapewnienie realizacji polityki jakości na wszystkich szczeblach zarządzania oraz zapewnienie jakości wyrobów i usług oferowanych przez WPEC w Legnicy S.A. jej klientom. Elementami tego systemu są: struktura organizacyjna, rozłożenie odpowiedzialności, procedury, instrukcje, a na jego funkcjonowanie firma przeznaczona zasoby i środki. Dzięki temu stworzono odpowiednie warunki do spełnienia wymagań klientów.

Prezentowane przedsiębiorstwo wdrożyło System Zarządzania Jakością w 2003 r. i udokumentowało system, dzięki czemu uzyskało certyfikat potwierdzający zgodność z wymaganiami międzynarodowych norm ISO 9001 i ISO 14001. W chwili obecnej system ten już funkcjonuje i spełnia swoją rolę. Zgodnie z przyjętymi założeniami pracownicy spółki są zaangażowani w realizację celów jakościowych oraz doskonalenie systemu. Odpowiednio podzielone kompetencje i uprawnienia pracowników, jasno opisane działania w przyjętych procedurach wpływają pozytywnie na realizację zadań przez pracowników, a także powodują coraz większą intensyfikację działań korygujących i zapobiegawczych.

WPEC w Legnicy S.A. planuje i realizuje audyty wewnętrzne, które traktowane są jako przydatne narzędzie pomocne w zarządzaniu przedsiębiorstwem. Zgodnie z zapisami normy ISO 9001:2000 co roku realizowany jest przegląd zarządzania, w trakcie którego omawiane są wszystkie istotne z punktu widzenia spółki dane dotyczące wydarzeń z przeszłości, a które będą miały wpływ na przyszłość firmy.

Planuje się wdrożenie kolejnego systemu, który będzie związany z zarządzaniem bezpieczeństwem informacji – SZBI, zgodnego z wymaganiami standardu ISO 27001. System ten pozwoli na uwzględnienie potrzeb Spółki wynikających z ogólnie występujących trendów, które zauważalne są również w WPEC w Legnicy S.A., a które powodują, iż w obecnej chwili to wiedza jest największą wartością przedsiębiorstw. Straty związane z wyciekami informacji szacowane są na poziomie do 70% wszystkich strat ponoszonych przez firmy na całym świecie.

cie. W związku z postępującą informatyzacją Spółki oraz całego sektora energetycznego wdrożenie powyższego systemu wydaje się być uzasadnione i nieuniknione.

Zaprezentowany przykład WPEC w Legnicy S.A. pozwala na stwierdzenie, że istota i idea wdrażania Systemów Zarządzania Jakością zawiera się w relacji podmiot–otoczenie.

Zmieniające się otoczenia oraz wyścig technologiczny zmusza do twórczego myślenia, a konkurencja do działania elastycznego, w którym coraz większą rolę zaczynają odgrywać umiejętności fachowe i wysiłek intelektualny, a nie zdolności rutynowe i stereotypowe wykonywania zadań. Umiejętność pozyskiwania nowych zasobów wiedzy, sposobów jej adoptowania na grunt przedsiębiorstwa wpływa na zdolność do dostosowania się do coraz bardziej dynamicznej rzeczywistości gospodarczej.

Wdrożenie znormalizowanego systemu zarządzania ISO w WPEC w Legnicy S.A. wpłynęło na zmianę kultury organizacyjnej przedsiębiorstwa, która charakteryzuje się następującymi cechami:

- wzrostem poziomu standaryzacji działań,
- zwiększeniem informatyzacji i wykształtowanie dobrego wewnętrznego systemu komunikacji wewnętrznej z pracownikami,
- ustabilizowaniem zespołu pracowników o wysokich kwalifikacjach,
- racjonalizowaniem programu szkoleń i sposobów podnoszenia świadomości pracowników,
- zwiększeniem zadowolenia klientów, których wymagania zostały spełnione.

### 3. Wnioski

W artykule przedstawiono ogólne spojrzenie na kapitał intelektualny i – jak widać z zamieszczonego materiału – pośród wielu elementów, które są ujmowane wspólnym mianem kapitału intelektualnego, najistotniejszą rolę odgrywają ludzie. Ludzie są źródłem i „nośnikiem” wiedzy. Bez nich wdrożone systemy zarządzania, patenty oraz najnowsza infrastruktura techniczna na nic by się nie zdały. Dlatego też kierowanie ludźmi staje się dzisiaj wielką sztuką, wymagającą wielostronnej wiedzy nie tylko własnej menedżera, ale i wiedzy pracowników, którą można efektywnie wykorzystać w organizacji, wiedzy pozwalającej obu partnerom aktywnie uczestniczyć w programowaniu i realizowaniu przedsięwzięć firmy oraz w jej ciągłym rozwoju. Kierowanie ludźmi musi być ściśle związane ze sposobem realizacji strategii i postawionymi celami, a te muszą uwzględniać zwiększone zdolności do uczenia się, współpracy oraz umiejętności zarządzania w warunkach różnorodności i niepewności otoczenia. Firmy, które chcą pozyskiwać nowych klientów, rozwijać nowe produkty, muszą być bardziej innowacyjne i kreatywne, muszą dbać o swobodny rozwój informacji, umiejętności uczenia się pracowników, ich myślenia kategoriami celów i wyników organizacji<sup>5</sup>. Stawia to szczególne wymagania menedżerom, którzy, chcąc myśleć poważnie o sukcesie na rynku, będą musieli umiejętnie motywować i pobudzać kreatywność pracowników, zwłaszcza tych, którzy są odpowiedzialni za rozwój technologii i zapewnienie satysfakcji klientów. Ciągłe zmiany otoczenia oraz wyścig technologiczny zmuszają do twórczego myślenia, a konkurencja do działania elastycznego, w którym coraz większą rolę zaczynają odgrywać umiejętności fachowe i wysiłek

<sup>5</sup> M. Holstein-Beck, *Być albo nie być menedżerem*, Warszawa 1997, s. 69–76.

intelektualny, a nie zdolności rutynowe i stereotypowe wykonywania zadań. Umiejętność pozyskiwania nowych zasobów wiedzy, sposobów jej adoptowania na grunt przedsiębiorstwa pozwala dostosować się do zmian zachodzących w otoczeniu. Podstawowym problemem stanie się więc pozyskiwanie, tworzenie, wykorzystywanie oraz obrót kapitałem intelektualnym.

Przedsiębiorstwo można uznać za przedsiębiorstwo o wysokim kapitale intelektualnym, gdy posiada:

- wysoki poziom standaryzacji, wysoki poziom informatyzacji oraz dobry wewnętrzny system komunikacji wewnętrznej z pracownikami,
- stabilny zespół pracowników o wysokich kwalifikacjach,
- racjonalny program szkoleń i sposobów podnoszenia świadomości pracowników,
- zadowolonych klientów, których wymagania zostały spełnione.

Powyższe wymagania mogą być z powodzeniem zastosowane w przedsiębiorstwie, które zdecydowało się wdrażać międzynarodowe standardy zarządzania oparte na wymaganiach norm ISO 9001, 14001 i 18001. Można zatem stwierdzić, że prawidłowo wdrożony znormalizowany system zarządzania:

- stanowi narzędzie w sterowaniu wartością rynkową przedsiębiorstwa,
- wspomaga podejmowanie decyzji w zarządzaniu aktywami niematerialnymi,
- pozwala pracownikom na szybkie i łatwe dotarcie do zasobów niematerialnych i przekłada się na obniżenie kosztów na przetworzenie wiedzy.

Wojewódzkie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej w Legnicy S.A., wdrażając zintegrowany System Zarządzania Jakością, Środowiskiem i BHP, uznało, że ludzie aktywnie uczestniczący w tworzeniu systemu to najważniejszy zasób, a zarazem czynnik sukcesu przedsiębiorstwa. Stało się oczywistym, że pozycję rynkową i przyszłość firmy trzeba budować na kreatywności ludzi, gdyż w organizacji przyszłości podstawą tworzenia sukcesu będzie wysiłek intelektualny ciągle doskonalących się i żądnych wiedzy pracowników i menadżerów, potrafiących nie tylko programować sukces organizacji, ale także dbać o ludzi, którzy na ten sukces pracują.

## **Bibliografia:**

- Edvinsson L., M. S. Malone, *Kapitał intelektualny*, Warszawa 2001.
- Grudnicki J., *Rola kapitału ludzkiego w rozwoju gospodarki globalnej*, Gdańsk 2003.
- Jarugowa A., J. Fijałkowska, *Rachunkowość i zarządzanie kapitałem intelektualnym*, Gdańsk 2002.
- Malhotra Y., *Measuring Knowledge Assets of a Nation: Knowledge Systems for Development*, New York 2003.
- Nonaka J., H. Takeuchi, *Kreowanie wiedzy w organizacji*, Warszawa 2000.





Dariusz Sobotkiewicz  
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Witelona  
w Legnicy

## **Spółka Sitech jako przykład zagranicznego przedsiębiorstwa prężnie rozwijającego się w Polkowicach**

### **Wstęp**

W ostatnich latach można zaobserwować dynamiczny rozwój specjalnych stref ekonomicznych w Polsce. Niewątpliwie ten pozytywny trend występuje także w Legnickiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej<sup>1</sup>, zwłaszcza w podstrefie polkowickiej, w której usytuowane są oddziały renomowanych międzynarodowych koncernów, takich jak: Volkswagen Motor Polska, Sitech, Royal Europa oraz Sanden Manufacturing Polska. Niektóre z tych podmiotów prężnie się rozwijają poprzez zwiększanie inwestycji w Polsce, co w konsekwencji wpływa na wzrost zatrudnienia i obniżenie stopy bezrobocia w regionie.

Artykuł stanowi próbę przybliżenia rozwoju spółki Sitech<sup>2</sup> usytuowanej w podstrefie LSSE w Polkowicach. Firma powstała w 1998 r., jej właścicielem jest Volkswagen AG, niemiecki koncern o uznanej renomie w przemyśle motoryzacyjnym. Sitech jest dużym przedsiębiorstwem, zatrudniającym 1349 pracowników, prężnie działającym w branży motoryzacyjnej, którego działalność jest głównie ukierunkowana na produkcję oparć i siedzisk foteli samochodowych do wielu typów samochodów. Obecnie przedsiębiorstwo znajduje się w fazie dynamicznego rozwoju.

### **Etapy rozwoju spółki Sitech**

W ciągu ośmioletniego funkcjonowania przedsiębiorstwa w Polsce wdrożono bardzo wiele istotnych działań (tabela 1), które miały znaczący wpływ na rozwój spółki. Wśród tych najważniejszych, mających wpływ na zwiększenie zatrudnienia i zmniejszenia stopy bezrobocia w regionie, można wymienić rozpoczęcie produkcji nowego typu oparć, siedzisk i komponentów, jak i uruchomienie centrum logistycznego.

---

<sup>1</sup> Na terenie Legnickiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej działalność gospodarczą prowadzi 31 firm, zatrudniając 8 471 (dane na dzień 31 grudnia 2006 r.) pracowników. W porównaniu z 2005 r. zatrudnienie wzrosło o 620 osób. Największy przyrost zatrudnienia odnotowano w CCC S.A. w Polkowicach, Sitech w Polkowicach oraz Vorwerk Dichtungssysteme Polska w Środzie Śląskiej; na podst.: *Apetyt rośnie*, „Konkrety.Pl” 14 lutego 2007 r., s. 12.

<sup>2</sup> W ogólnym rankingu 250 największych przedsiębiorstw Dolnego Śląska przeprowadzonym przez „Rzeczypospolitą” spółka Sitech w 2005 r. zajęła 12. miejsce, a w 2004 r. uplasowała się na 17. pozycji. Największe firmy wytypowano, analizując ich wyniki finansowe; na podst.: *Największe firmy dolnośląskiego*, *Lista 250*, „Rzeczypospolita” 21 listopada 2006 r. s. B4–B5.

Tabela 1. Historia wdrażanych działań w spółce Sitech

Rok	Działania realizowane w przedsiębiorstwie
1998	Założenie Spółki w Polkowicach
1999	Rozpoczęcie produkcji oparć i siedzeń
2001	Uzyskanie Certyfikatu ISO 9002 oraz VDA 6.1 Rozpoczęcie produkcji nowego typu oparć i siedzeń
2002	Rozpoczęcie produkcji komponentów do nowego typu siedzeń
2003	Uruchomienie tłoczni
2004	Przeprowadzenie audytu środowiskowego Uruchomienie Centrum logistycznego Uzyskanie Certyfikatu Zintegrowanego Systemu Zarządzania

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Trwały rozkwit przedsiębiorstwa wynika w dużym stopniu z pozytywnej oceny działalności spółki dokonywanej przez centralę firmy. W konsekwencji sprzyja to zwiększaniu inwestycji w Sitech Polkowice poprzez transfer niezbędnych środków finansowych i rzeczowych do uruchomienia nowych wydziałów produkcyjnych.

W 2006 r. kolegium „Przeglądu Gospodarczego Gazety Prawnej” zgłosiło Sitech do konkursu *Solidny pracodawca 2006 r.* Jak twierdzi Jakob Dyck, pełnomocnik zarządu spółki, nominacja do konkursu jest uznaniem wysiłków całej załogi<sup>3</sup>.

Badane przedsiębiorstwo jest wyposażone w nowoczesny park maszynowy. W firmie funkcjonuje tłocznia, spawalnia oraz lakiernia. Większość pracowników specjalizuje się w wykonywaniu zadań z zakresu montażu podzespołów i metalowych stelaży siedzisk. W ogólnej strukturze organizacyjnej spółki (rys. 1) wyodrębniono typowe funkcje rzeczowe, czyli produkcję, logistykę, kontrolę jakości oraz finanse i personel. Na czele działu produkcji, kontroli jakości oraz logistyki stoi dyrektor oddelegowany z centrali koncernu. Natomiast działem finansów i personalnym zarządzają dyrektorzy – Polacy. W historii firmy zawsze produkcja i jakość były obszarami zarządzanymi wyłącznie przez obcokrajowców. Nie ulega wątpliwości, iż właściwe wykorzystanie potencjału ludzkiego jest jednym z głównych czynników decydujących o sukcesie podmiotów gospodarczych. Aby sukces ten osiągnąć, podmioty gospodarcze w sposób sprawny i efektywny muszą realizować zarządzanie zasobami ludzkimi (kadrowymi)<sup>4</sup>.

Jak podaje J. Czupiał, niektóre stanowiska są szczególnie ważne dla utrzymania kontaktów z firmą macierzystą, dlatego też są one często obsadzone przez personel przysyłany przez firmę macierzystą z zewnątrz<sup>5</sup>. Zatrudnianie menedżerów obcokrajowców może przynieść korzyści dla oddziału/filii, jak i pewne wady (tabela 2).

<sup>3</sup> *Potrąfią się dogadać*, „Słowo Polskie - Gazeta Wrocławska” 29 grudnia 2006 r., s. 6.

<sup>4</sup> M. Trocki, *Grupy kapitałowe. Tworzenie i funkcjonowanie*, Warszawa 2004, s. 277.

<sup>5</sup> J. Czupiał, *Umiejętność zarządzania przedsiębiorstwem*, [w:] *Zarządzanie firmą w gospodarce rynkowej. Wykłady i materiały wybrane*, pod red. J. Czupiała, Wrocław 2002, s. 59.

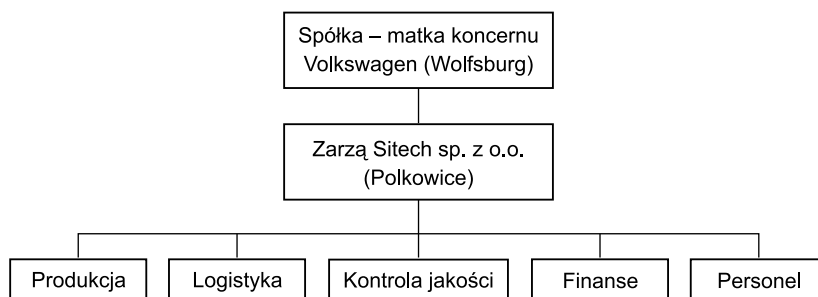
Tabela 2. Korzyści i wady z zatrudnienia menedżerów z kraju macierzystego firmy

Menedżerowie z kraju macierzystego	
Korzyści dla oddziału/filii	Wady dla oddziału/filii
– zapewnia kulturową jednorodność, jako że menedżerowie wywodzą się z dominującej kultury firmy macierzystej;	– problemy z dostosowaniem się do miejscowej kultury;
– pomaga firmie macierzystej przenieść jej najlepsze wzorce praktyki handlowej i zwyczajów do zagranicznych filii;	– problemy językowe;
– umacnia kontrolę i koordynację działalności zagranicznej przez firmę macierzystą;	– zatrudnienie obcokrajowców jest zwykle bardziej kosztowne niż miejscowych menedżerów;
– zapewnia firmie macierzystej grupę menedżerów mających doświadczenie międzynarodowe;	– negatywny wpływ na motywację i morale menedżerów lokalnych, którzy zdają sobie sprawę z tego, że ważniejsze stanowiska są zastrzeżone dla obywateli kraju macierzystego firmy;
– umacnia orientację międzynarodową firmy macierzystej.	– problemy osobiste i rodzinne menedżerów (rozłąka)

Źródło: G. Stonehouse, J. Hamill, D. Campbell, T. Purdie, *Globalizacja. Strategia i zarządzanie*, Warszawa 2001, s. 165–166.

W wielu krajowych oddziałach koncernów zagranicznych wszystkie ważniejsze stanowiska menedżerskie (dyrektorskie) oddziału są obsadzone pracownikami pochodzącymi z kraju goszczącego. Natomiast w Sitech Polkowice jedynie większość kierowników (zastępców kierowników), brygadzystów to personel krajowy, charakteryzujący się bardzo wysokimi kwalifikacjami i stosunkowo młodym wiekiem.

Kadra zarządzająca przedsiębiorstwem Sitech korzysta z doświadczeń menedżerów spółki-matki lub innych podmiotów ugrupowania, które w praktyce stosują z dużym powodzeniem konkretne rozwiązania techniczne, technologiczne, ale też z zakresu organizacji i zarządzania.



Rys. 1 Struktura organizacyjna spółki Sitech

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań

Analizowane przedsiębiorstwo sprzedaje wytworzone produkty dla ściśle określonej grupy nabywców. Są to przede wszystkim spółki-córki koncernu Volkswagen, narzucane odgórnie przez spółkę-matkę. Na terenie Polski odbiorcą produktów firmy Sitech jest Volkswagen Poznań, którego przedmiotem działalności jest produkcja samochodów specjalnych i użytkowych marki VV Transporter, Caddy, oraz przedsiębiorstwo Magma specjalizujące się w produkcji gotowych siedzeń samochodowych. Jednak Sitech dostarcza oparcia i siedziska dla firm umiejscowionych w różnych regionach świata (tabela 3). Można tutaj wymienić chociażby Afrykę Południową czy Chiny.

Tabela 3. Klienci spółki Sitech

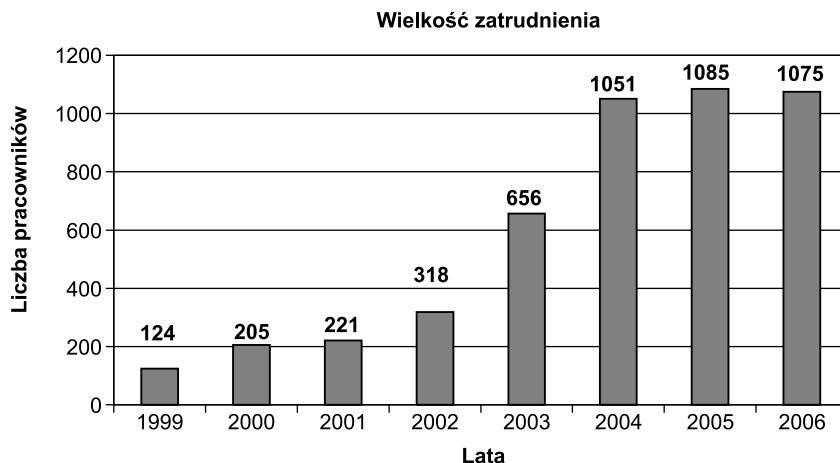
Region	Marka samochodu
Polska – Poznań – Poznań (Inter-Magma)	Volkswagen: Transporter/SLW, Caddy – stelaże siedzeń i oparc
Niemcy – Emden – Wolfsburg, Mosel – Hannover	Volkswagen Passat B6 Volkswagen: Golf A5, Golf +, Touran Volkswagen Multivan, Caddy
Czechy – Mlada Boleslav	Volkswagen Polo, Skoda
Słowacja – Bratislava	Volkswagen Polo, Volkswagen Touareg/Cayenne
Hiszpania	Seat
Chiny – Shanghai	Volkswagen: Touran, Polo
Afryka Południowa	Volkswagen SFA

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

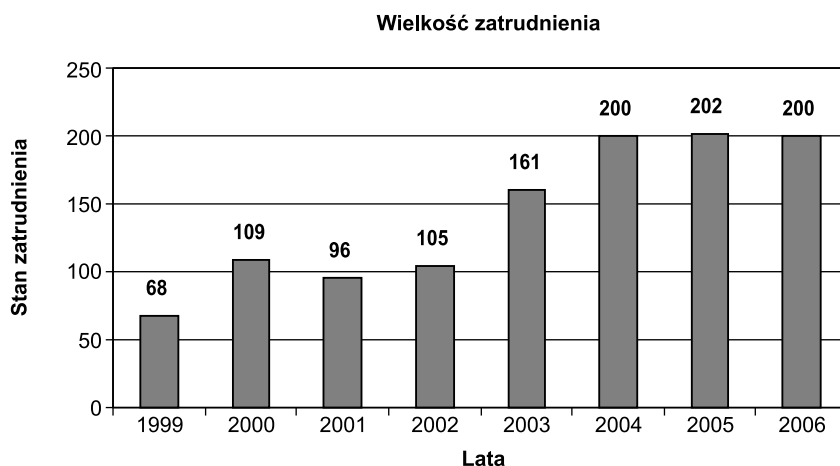
Na przestrzeni ostatnich kilku lat wzrastały obroty ze sprzedaży komponentów samochodowych wytwarzanych w Sitech. I tak w 2004 r. wyniosły one 144 mln euro, rok później już 197 mln euro, a w 2006 r. prawie 200 mln euro.

Od początku istnienia firmy w Polkowicach zwiększono zatrudnienie pracowników bezpośrednio produkcyjnych. Największy przyrost zatrudnienia odnotowano w latach 2003–2004 (wyk. 1). Niewątpliwie było to spowodowane uruchomieniem tłoczni i centrum logistycznego oraz rozpoczęciem produkcji nowego typu oparc i siedzeń.

Pracownicy bezpośrednio produkcyjni obsługujący specjalistyczne maszyny są szkoleni w zakładach Volkswagena w Niemczech. Wymaga się od nich komunikatywnej znajomości języka niemieckiego. W przypadku pracowników pośrednio produkcyjnych (wyk. 2) można zauważyć, że znaczący przyrost zatrudnienia nastąpił w latach 1999–2000, 2002–2003 oraz w latach 2003–2004. Część z tych pracowników to tzw. pracownicy „kluczowi” firmy. Są wyspecjalizowani w bardzo wąskich dziedzinach, stale podnoszą swoje kwalifikacje, znają języki obce oraz posiadają znaczną swobodę decyzyjną w wielu obszarach działalności firmy. Oprócz tego wzrasta ich udział w zarządzaniu spółką, zwłaszcza w zakresie planowania i kontroli.



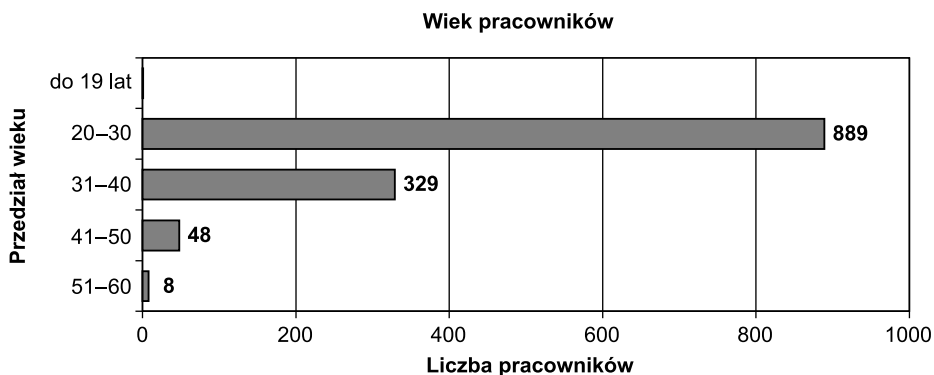
Wykres 1. Wielkość zatrudnienia pracowników bezpośrednio produkcyjnych w spółce Sitech  
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.



Wykres 2. Wielkość zatrudnienia pracowników pośrednio produkcyjnych w spółce Sitech  
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

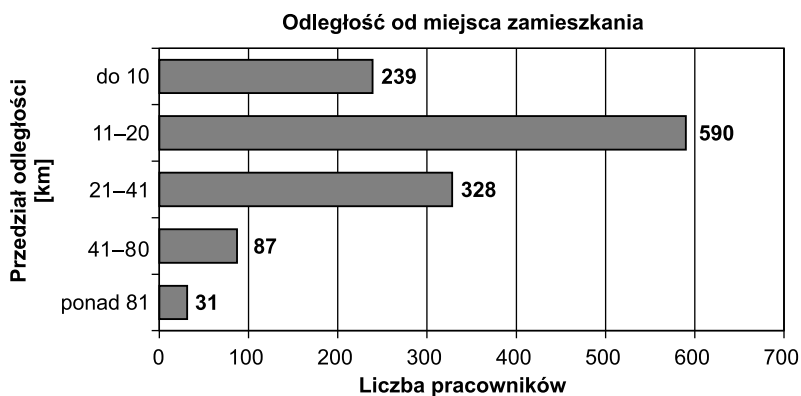
Kadra pracownicza spółki Sitech to przede wszystkim osoby w młodym wieku. Stanowią one najliczniejszą grupę – 889 osób (wyk. 3). Jest to szczególnie ważne dla regionu ze względu na wzrost stopy bezrobocia w tej grupie wiekowej w Polsce. Można zatem stwierdzić, że zarząd firmy stawia na młodych, kreatywnych, szybko uczących się i łatwo dostosowujących się do zmian pracowników. Umiejętność przystosowania się do zmian ma istotne znaczenie, zwłaszcza w przemyśle motoryzacyjnym, gdzie cykl życia produktów motoryzacyjnych ulega szybkiemu skróceniu. Natomiast w aspekcie makroekonomicznym ma to odzwierciedlenie

w stosunkowo niskiej stopie bezrobocia utrzymującej się w regionie polkowickim. Osoby zatrudnione (wyk. 4) w spółce przede wszystkim mieszkańcy regionu polkowickiego, ale także Głogowa, Lubina, Legnicy, Złotoryi, Chojnowa, Nowej Soli, Zielonej Góry czy Wrocławia.



Wykres 3. Wiek zatrudnionych pracowników w spółce Sitech

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.



Wykres 4. Odległość od miejsca zamieszkania pracowników spółki Sitech

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Ze względu na specyfikę produkcji w strukturze zatrudnienia dominują mężczyźni (wyk. 6) z wykształceniem średnim oraz zawodowym (wyk. 5). Najczęściej są to osoby posiadające zarówno kwalifikacje spawalnicze, mechaniczne, elektryczne, elektromechaniczne, jak i umiejętności obsługi wózków widłowych, maszyn sterowanych numerycznie, pras hydraulicznych, tokarek, frezarek.

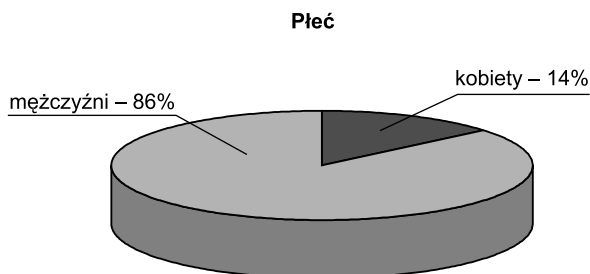
Kadra pracownicza z wyższym wykształceniem piastuje różne stanowiska w strukturze organizacyjnej przedsiębiorstwa. Są to dyrektorzy, kierownicy (zastępcy kierowników), bry-

gadziści, specjaliści oraz referenci. Zarząd przedsiębiorstwa stwarza tej grupie pracowników bardzo dobre warunki dalszego rozwoju poprzez delegowanie na szkolenia oraz umożliwianie uczestniczenia w kursach i szkoleniach organizowanych w spółce. Podnoszenie kwalifikacji przez kadre pracowniczą finansowane jest z własnego budżetu oraz z Europejskiego Funduszu Społecznego.



Wykres 5. Wykształcenie pracowników spółki Sitech

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.



Wykres 6. Płeć pracowników spółki Sitech

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

### Zakończenie

Spółka Sitech jest obecnie jednym z największych pracodawców w podstrefie Legnickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej w Polkowicach, ciągle rozwijającym się przedsiębiorstwem. Pod koniec 2006 r. firma zatrudniała 1349 osób i pod tym względem uplasowała się na drugim miejscu wśród 31 firm prowadzących działalność gospodarczą na terenie LSSE. Nie bez znaczenia jest zatem jej duży udział w zmniejszaniu stopy bezrobocia w regionie polkowickim, a przez współpracę z wyższymi uczelniami – umożliwianie studentom odbywanie praktyk, a ab-



solwentom – staży. Przedsiębiorstwo umożliwia także osobom bezrobotnym, zarejestrowanym w powiatowych urzędach pracy, odbywanie staży w spółce. Z przeprowadzonych badań wynika, iż w firmie dominują pracownicy w młodym wieku, którzy mają możliwość awansowania, a więc poprawę swojej sytuacji zawodowej i finansowej. Zatrudnianie młodych pracowników, którzy mają duże problemy ze znalezieniem pracy jest szczególnie ważne dla wielu uczniów i studentów, którzy, podwyższając swoje kwalifikacje, w przyszłości mogą stać się potencjalnymi pracownikami firmy.

### **Bibliografia:**

- Czupiał J., *Umiędzynarodowienie zarządzania przedsiębiorstwem*, [w:] *Zarządzanie firmą w gospodarce rynkowej. Wykłady i materiały wybrane*, pod red. J. Czupiała, Wrocław 2002, s. 59.
- Stonehouse G., J. Hamill, D. Campbell, T. Purdie, *Globalizacja. Strategia i zarządzanie*, Warszawa 2001, s. 165–166.
- Trocki M., *Grupy kapitałowe. Tworzenie i funkcjonowanie*, Warszawa 2004, s. 277.
- Potrafią się dogadać*, „Słowo Polskie – Gazeta Wrocławska” 29 grudnia 2006 r., s. 6.
- Apetyt rośnie*, „Konkrety.PL” 14 lutego 2007 r., s. 12.
- Największe firmy dolnośląskiego. Lista 250*, „Rzeczypospolita” 21 listopada 2006 r., s. B4–B5.

## **Część III**

### **Polityka regionalna w aspekcie społecznym**



## Procesy integracji i dezintegracji społecznej w regionie legnickim

Procesy integracji i dezintegracji społecznej wyzwoliły zainteresowanie wielkiej liczby socjologów i stały się, tak każdy z osobna, jak i – co ma większą frekwencję w praktyce – jako występujące w parze, przedmiotem zainteresowań badaczy obcych i krajowych, dawnych i współczesnych, szczególnie zaś badaczy podejmujących problematykę życia społecznego na zachodnich i północnych ziemiach powojennej Polski<sup>1</sup>. Procesy integracji i dezintegracji społecznej nie są automatyczne ani w teorii socjologicznej, ani w praktyce społecznej. Integracja i dezintegracja społeczna są podnoszone w kontekście internalizacji, socjalizacji, akulturacji i asymilacji, ale też na gruncie teorii konfliktu społecznego. Przypominając o tym bogatym kontekście teoretycznym i społecznym, nie chciałbym go uprzywilejować na tle kwestii służebnych dla podejmowanych tu rozważań.

Integrację pojmuję jako proces scalania, który prowadzi do jedynie wyobrażonej harmonii, bo okoliczności i wydarzenia sprzyjające postępowaniu integracji są zakłócane przez okoliczności i wydarzenia sprzeczne z istotą integracji, a charakterystyczne dla procesu dezintegracji. Tak procesy integracji, jak i dezintegracji społecznej tylko wyjątkowo zyskują wyłączność, zwykle występują one obok siebie w zróżnicowanym natężeniu, o czym najlepiej świadczą sytuacje przedstawione w tekście, choćby te ilustrujące powstanie i likwidację województwa legnickiego czy kwestię przestępczości. Podobnie przedstawia się rzecz z procesami dezintegracji społecznej, wszak – co pokazuję w tekście – destrukcyjne oddziaływanie wojsk radzieckich na polską społeczność regionu legnickiego było faktem. Jednak wszystko to co niszczące uległo z czasem ograniczeniu i ostatecznie nie przeszkodziło zaistnieniu więzi pomiędzy częścią skoszarowanych tu ludzi radzieckich i częścią społeczności regionu, więzi – które przetrwały próbę czasu i które ujawniają się dziś za sprawą atrakcyjności regionu dla migrantów z byłego Związku Radzieckiego i za sprawą otwartości jego mieszkańców na tym razem już dobrowolnych przybyszów.

Przed podjęciem właściwych analiz przedstawię też przyjęte tu pojmowanie regionu, który bywa różnie definiowany, bowiem stanowi kategorię interdyscyplinarną. Region jest przed-

---

<sup>1</sup> *Tworzenie się nowego społeczeństwa na Ziemiach Zachodnich*, red. Z. Dulczewski, Poznań 1961; M. Orzechowski, *Procesy integracji społecznej na ziemiach zachodnich i północnych po drugiej wojnie światowej*, [w:] *Polska Ludowa*, t. III, Warszawa 1964; K. Kwaśniewski, *Integracja społeczności regionalnej: Śląsk Opolski*, Opole 1987; A. Kwilecki, *Proces integracji Ziemi Zachodnich z Macierzą*, [w:] *Zachodnie i północne ziemie Polski z perspektywy badań socjologicznych*, red. W. Misiak, Wrocław 1990.

miotem zainteresowania geografów, ekonomistów, historyków i administratywistów, ale też etnografów, etnologów i socjologów. Dla geografów o wyróżnieniu regionu decyduje ukształtowanie terenu, dla ekonomistów dominujący typ gospodarki, dla historyków charakterystyczne dzieje jakiegoś terytorium i jego mieszkańców. Przywołując przedstawicieli kolejnych dyscyplin, można by ubogacić propozycje w sprawie ważnych dla nich wyznaczników regionu i tym samym pełniej zrozumieć kontrowersje wokół odpowiedzi na pytanie – czym jest region.

Z uwagi na temat mojego wystąpienia chciałbym jednakże skoncentrować się na tym, co najważniejsze dla prowadzonych tu rozważań. Co prawda niektórzy socjologowie<sup>2</sup>, jak Stanisław Ossowski czy Maria Ciechocińska, podnoszą znaczenie istnienia pewnej zbiorowości dla wyróżniania regionu, to jednak należy sobie uzmysłowić, że więź regionalna nie powstaje na zasadzie *deus ex machina*, ale kształtuje się na podstawie wyraźnie zaznaczających się odrębności o historycznym, ekonomicznym czy administracyjnym charakterze. Dla mnie sprawa regionu, w tym dzisiejszego regionu legnickiego, przedstawia się następująco: region ten zaistniał za sprawą podstaw gospodarczych, w wyniku wydobywania i przerobu rud miedzi; region ten ma swoje uzasadnienie w polskiej i niemieckiej historii jego przynależności państwowej, w kulturotwórczym charakterze Legnicy jako centrum życia społecznego. Dlatego też nie jest przypadkiem, że Legnica była w różnych czasach stolicą księstwa, rejencji i województwa, jest siedzibą powiatu, jest miejscem bogatego dziedzictwa kulturowego, centrum komunikacyjnym i ważnym ośrodkiem życia gospodarczego.

Co prawda w tekście posługuję się też terminem podregion legnicki, czynię to jednak przymuszony kategoriami stworzonymi przez autorów roczników statystycznych, którzy termin „podregion” wprowadzili jako odpowiednik anglojęzycznego „subregion”, bez żadnej refleksji. Z zapisów cytowanego w przypisach rocznika wynika, że za pomocą „podregionu” autorzy przedstawiają charakterystykę części województwa dolnośląskiego, które bynajmniej nie zostało nazwane jako „region”, bo województwo to „voivodship” i tym samym dokument, jakim jest rocznik statystyczny, dostarcza trafnych ilustracji na bezrefleksyjne stosowanie pewnych kategorii i uświadamia wynikające z tego negatywne konsekwencje dla poznawania rzeczywistości.

Procesy integracji i dezintegracji społecznej w regionie legnickim przedstawiam na przykładzie wydarzeń, które w istotny sposób wpływały na dzieje terytorium i ludności. Za najbardziej spektakularne wydarzenia i okoliczności dla procesów integracji i dezintegracji w regionie legnickim uznałem: pobyt wojsk radzieckich, powstanie Zagłębia Miedziowego, ustanowienie i likwidację województwa legnickiego, erygowanie diecezji legnickiej oraz statystyczny obraz rodziny i przestępczości.

Czynnikiem zdecydowanie destabilizującym sytuację w Legnicy i czynnikiem wyzwalającym dezintegrację społeczną był, przypadający na okres 1945–1993, pobyt wojsk radzieckich, którego najbardziej destruktywne konsekwencje miały miejsce w latach 1945–1956, ze szczególnym wskazaniem na okres tuż po wojnie<sup>3</sup>. W jaki sposób wojska radzieckie w Legnicy

---

<sup>2</sup> S. Ossowski, *Zagadnienie więzi regionalnej i więzi narodowej na Śląsku Opolskim*, [w:] *Dziela*, t. III, Warszawa 1967; M. Ciechocińska, *Rola czynników kształtujących świadomość regionalną w konceptualizacji socjologii regionalnej*, [w:] *VII Ogólnopolski Zjazd Socjologiczny. Materiały*, red. E. Wnuk-Lipiński, Warszawa 1987.

<sup>3</sup> S. Dąbrowski, *Pobyt i wycofanie Północnej Grupy Wojsk Radzieckich z Dolnego Śląska*, „Dolny Śląsk” 1995, nr 1.

przyczyniały się do procesu dezintegracji społecznej? Czy wprost ten proces uruchamiały? W moim przekonaniu możemy tu wyróżnić następujące okoliczności:

- 1) spektakularne wysiedlenie polskich osadników z centrum Legnicy w lipcu 1945 r.,
- 2) wywieranie presji propagandowej i prowadzenie działalności o charakterze terrorystycznym,
- 3) pospolite przestępstwa dokonywane przy różnych okazjach przez żołnierzy i maruderów,
- 4) wywóz „trofejnego” mienia niemieckiego w ilościach przewyższających polsko-radzieckie porozumienia,
- 5) samowolne przejmowanie dla celów własnych obiektów przemysłowych i użyteczności publicznej,
- 6) prowadzenie własnej polityki wobec pozostałej jeszcze ludności niemieckiej, a w konsekwencji antagonyzowanie żyjących tu Polaków i Niemców.

Poniżej dokonam krótkiego przeglądu dezintegracyjnych wpływów wojsk radzieckich na życie mieszkańców Legnicy. W porównaniu z Wrocławiem, Głogowem czy Bolesławcem działania wojenne oszczędziły Legnicę, co umożliwiło prowadzenie z rozmachem akcji osiedleńczej polskiej ludności. Już w pierwszych tygodniach po ustaniu tych działań do Legnicy przybyło kilka tysięcy polskich osadników, którzy w większości zamieszkali jej lewobrzeżną część. Jednak w lipcu 1945 r., po utworzeniu Północnej Grupy Wojsk Armii Radzieckiej (PGWAR), nakazano polskim osadnikom opuszczenie tej części miasta. Fakt ten należy postrzegać nie tylko jako jednorazowe historyczne wydarzenie, lecz jako wydarzenie o symbolicznym charakterze, wskazujące kto naprawdę stał się gospodarzem w powojennej Legnicy, leżącej w administracyjnych granicach Polski. Z perspektywy socjologicznej natomiast należy wskazać, że zaburzeniu uległ proces raczkującej jeszcze integracji polskich osadników w Legnicy, którzy, dopiero co oswajając się ze sobą i z niemieckim otoczeniem, nagle zostali skazani na banicję. Dla zrozumienia wielce dezintegrujących konsekwencji poczynań radzieckich władz wojskowych należy w tym miejscu podkreślić, że polscy osadnicy w Legnicy byli zwykle uczestnikami dobrowolnych migracji z Polski centralnej, a swoje prywatne ojczyzny opuścili motywowani dążeniem do poprawy własnego położenia, jak też przesłankami ideowymi. W tym wypadku oznaczało to – nawiązując do klimatu ideowego tamtych czasów – zagospodarowanie Ziemi Odzyskanych. Decyzje władz radzieckich dopiero co zainicjowany proces integracji zamieniały w proces dezintegracji społecznej, a położenie osadników w Legnicy było szczególnie trudne, gdyż z dnia na dzień stawali się oni niechcianymi przybłędami i ludźmi z nikłymi szansami na powtórne dobre przyjęcie w społecznościach wyjścia, bo często zostali uroczystie pożegnani przez rodzinę i sąsiadów w dawnym miejscu zamieszkania, gdzie byli postrzegani jako pionierzy nowej polskiej państwowości i jako ludzie sukcesu, a ich wychodźstwo w licznych przypadkach kojarzono z awansem.

Usytuowanie centrum dowodzenia PGWAR w Legnicy miało propagandowe i bezpośrednie konsekwencje nie tylko dla polskich mieszkańców miasta i regionu, ale w ogóle dla polskiego społeczeństwa. Legnica stała się dla polskiej ludności ziem zachodnich, ale też dla Polaków z głębi kraju – „małą Moskwą”, ośrodkiem podejmowania decyzji dotyczących nie tylko radzieckich żołnierzy, ale całego społeczeństwa polskiego. Na czele PGWAR stanął Konstanty Rokossowski<sup>4</sup>, marszałek ZSRR i marszałek zniewolonej przez komunistów Polski, członek KC PZPR, minister obrony narodowej i wicepremier PRL. Rokossowski przekazał radzieckim oficerom kilkaset dowódczych stanowisk w Wojsku Polskim, wydał rozkaz areszto-

<sup>4</sup> Rokossowski Konstanty, [w:] *Encyklopedia białych plam*, t. XV, Radom 2005.

wania kilkuset polskich oficerów, powołał Bataliony Zastępczej Służby Wojskowej (katorżnicy Wojskowy Korpus Górniczy), był jednym ze współodpowiedzialnych za stłumienie powstania robotniczego w Poznaniu. W październiku 1956 r. z Legnicy wyruszyły na Warszawę kolumny wojsk radzieckich. Co zaś dotyczy Legnicy jako ośrodka działań terrorystycznych, to należy przypomnieć, że układ pomiędzy PKWN a rządem radzieckim w lipcu 1944 r. przewidywał pomoc strony radzieckiej w tworzeniu struktur państwowych. W praktyce pomoc ta oznaczała też działania NKWD zmierzające do likwidacji przeciwników politycznych. Wielu z nich bez wyroków lub na podstawie decyzji wojennych sądów zostało zamordowanych w radzieckim więzieniu w Legnicy.

Styczność polskich osadników i radzieckich żołnierzy nie sprzyjała procesowi integracji społecznej w nowych zbiorowościach. Żołnierze radzieccy w pojedynkę i w grupach dopuszczali się przestępstw polegających głównie na kradzieży, rabunku, gwałcie i przemocy, na niszczeniu mienia publicznego, które mogło służyć osadnikom w codziennym życiu. Żołnierze radzieccy dokonywali kradzieży osobistych i mieszkaniowych, zabierali głównie sprzęt techniczny i wartościowe wyposażenie domów. Przy okazji rabunków (pod groźbą użycia broni) dokonywali gwałtów. Na terenach podmiejskich kradli inwentarz żywy. W innych przypadkach demolowali obiekty lub strzelali z automatów „na wiwat”, wzniciając strach i pożary<sup>5</sup>. Sygnalizowane tu zachowania żołnierzy radzieckich utrudniały następowanie pożądanej integracji, wyzwały natomiast dezintegrację społeczną.

Polscy osadnicy kierujący się na tereny ziem zachodnich, jeśli tylko nie byli szabrownikami, dążyli do stabilizacji i takiego zorganizowania sobie własnego życia, żeby wybór dokonany za sprawą migracji i okupiony pójściem w nieznaną dawał rekompensatę w postaci lepszych warunków życiowych za sprawą wyższego poziomu życia. Tak osadnicy z centralnej Polski, jak też skazani na wysiedlenie migranci z dawnych ziem polskich na Wschodzie i liczni „powracający z Zachodu”, czyli z niewoli, z obozów koncentracyjnych, z robót przymusowych i z Polskich Sił Zbrojnych na Zachodzie – wszyscy oni oczekiwali stabilizacji, jaką mogło zapewnić codzienne wykonywanie pracy zawodowej i pełnienie szeregu ról społecznych, wynikających z pozycji w zawodzie, rodzinie i społeczności lokalnej. Te pożądane procesy były zakłócanie, a niekiedy wręcz uniemożliwiane, bo wojska radzieckie szeroko sięgały po „należne im” zdobycze wojenne, za nic mając oczekiwania polskiej ludności, nastawionej na podjęcie pracy zawodowej w przemyśle, rzemiośle, usługach i rolnictwie. Negatywne skutki wywozu maszyn i urządzeń, na wielką skalę i wbrew porozumieniom polsko-radzieckim, były tym bardziej dotkliwe dla polskiej ludności, bo wojska radzieckie demontowały też wybrane linie przesyłowe i szlaki komunikacyjne, co nie tylko uniemożliwiało podjęcie pracy, ale też utrudniało łączność i sprawne przemieszczanie się.

Wiemy już, że radzieckie wojska demontowały instalacje i urządzenia przemysłowe, kierując je do ZSRR. Dla zrozumienia przebiegu procesów społecznych w Legnicy i na innych terenach ziem zachodnich, gdzie znajdowały się radzieckie bazy wojskowe, równie istotne są fakty przejmowania całych zakładów przemysłowych, usługowych i obiektów użyteczności publicznej na własne cele, na rzecz zaspokojenia potrzeb wynikających ze stacjonowania blisko siedemdziesięciu tysięcy żołnierzy Armii Czerwonej. W tej sytuacji pewna część zakładów i instytucji obecnych kiedyś w niemieckiej infrastrukturze nie mogła zostać przejęta dla celów

---

<sup>5</sup> L. Kamiński i inni, *Dolny Śląsk. Monografia historyczna*, red. W. Wrześciński, Wrocław 2006.

polskiej gospodarki i ku pożytkowi nowej polskiej społeczności, co utrudniało tym samym procesy osiedleńcze i integrację polskiej ludności w samej Legnicy i w regionie.

Potrzeby kwatermistrzowskie związane z pobytom PGWAR wymagały dostarczenia wielu produktów, dóbr konsumpcyjnych i świadczenia usług. W pierwszym okresie radzieckiej obecności wojskowej w Legnicy potrzeby te były zaspokajane za sprawą centralnego rozdzielnika i zdobyczy wojennych, w miarę upływu kolejnych miesięcy i lat przejmowały je jednostki produkcyjno-usługowe organizowane przez wojsko, zatrudniające przede wszystkim pozostałą tu jeszcze ludność niemiecką. Tuż po wojnie władze polskie opowiedziały się za wysiedleniem całej ludności niemieckiej (za wyjątkiem specjalistów potrzebnych do uruchomienia i obsługi ważnych gałęzi przemysłu) i konsekwentnie (pomijam tu trudności transportowe i nasycenie wysiedlonymi stref okupacyjnych) realizowały ten wielki transfer ludności. Tymczasem część Niemców, w tym żyjących w Legnicy, została zatrudniona w przedsiębiorstwach uruchomionych przez Armię Czerwoną i znalazła się pod radziecką jurysdykcją, co w istotny sposób pomniejszało kompetencje polskich władz centralnych i lokalnych, wyzwalając wśród polskiej ludności pytanie o granice polskiej suwerenności państwowej i o stabilność powojennego *status quo*. Wyjęta spod polskiego prawa ludność niemiecka była przyzwoicie traktowana przez władze radzieckie, i – co najważniejsze – posiadała możliwość pielęgnowania niemieckiej kultury, a młodzież kształcenia w języku niemieckim<sup>6</sup>. Były to prawa, które Niemcy w Polsce uzyskali dopiero w 1950 r. po podpisaniu traktatu zgorzeleckiego pomiędzy Polską a Niemiecką Republiką Demokratyczną. Prowadzenie w Legnicy własnej polityki narodowościowej i występowanie PGWAR jako drugiej władzy (o istotnych, choć nieuregulowanych kompetencjach) zakłócało planowy przebieg procesu integracji społecznej, sprzyjało poczuciu tymczasowości, ukazywało płynność kompetencji i sprzyjało procesom dezintegracji społecznej, bo polscy legniczanie żyli niby u siebie, w rzeczywistości natomiast o ich relacjach z innymi i o swobodzie kształtowania przestrzeni miejskiej rozstrzygały decyzje władz radzieckich „małej Moskwy”.

Na obecność wojsk radzieckich można też spojrzeć też z perspektywy integracji społecznej, choć należy mocno zaakcentować, że obecność i aktywność PGWAR wyzwały przede wszystkim, a w pierwszym okresie ich stacjonowania prawie wyłącznie – procesy dezintegracji społecznej. Abstrahując od publicznych styczności pomiędzy dowódcami PGWAR i polskimi decydentami (szczebla centralnego i administracji lokalnej) oraz wspólnego fetowania internacjonalistycznych świąt i rewolucyjnych patronów społeczeństwa komunistycznego w budowie, pamiętać należy o oddolnych stycznościach pomiędzy żołnierzami i oficerami PGWAR a polską ludnością, o stycznościach wyzwolonych przez ciemną stronę socjalistycznej gospodarki, mianowicie przez niedobór dóbr, przede wszystkim tych o konsumpcyjnym charakterze. Zapotrzebowanie na pewne dobra uruchamiało handel i wymianę towar za towar, co za sprawą zwykle permanentnie niezaspokojonych potrzeb ustanawiało regularne styczności pomiędzy przedstawicielami obu zbiorowości, to jest skoszarowanych ludzi radzieckich i polskiej ludności. Rozluźnienie socjalistycznej dyscypliny w radzieckich koszarach i w życiu polskiego społeczeństwa spowodowało, że utrzymywane styczności były tolerowane, a w okresie reform zainicjowanych przez Michaiła Gorbaczowa stawały się czymś zupełnie naturalnym. W taki to sposób część polskiej społeczności miasta i regionu profitowała za sprawą

---

<sup>6</sup> Z. Kurcz, *Niemcy w dzisiejszym województwie legnickim*, „Orbis Linqvarum. Legnickie Rozprawy Filologiczne”, red. E. Białek i E. Tomiczek, Legnica 1996.



kontaktów z radziecką społecznością PGWAR. Z czasem Polacy i ludzie radzieccy nie tylko handlowali, ale spotykali się w swoich domach, także z uwagi na wzajemne zainteresowanie sobą i pojawiającą się sympatię. Styczności publiczne i rzeczowe ustąpiły miejsca stycznościom o prywatnym i osobistym charakterze, a z czasem przeobraziły się w trwałe stosunki, pielęgnowane nawet po wycofaniu PGWAR z Polski. Świadczy o tym choćby fakt, że obecnie do Legnicy migrują – okresowo lub na stałe – byli żołnierze radzieccy i członkowie ich rodzin, któremu to zjawisku swoje badania poświęciła Urszula Rutowicz<sup>7</sup>. Społeczne konsekwencje radzieckiej obecności w regionie legnickim wymagają bardziej systematycznych i na szeroką skalę zaplanowanych badań, do czego zachęcam pracowników PWSZ im. Witelona w Legnicy.

Czynnikiem zdecydowanie sprzyjającym integracji ludności był i jest przemysł miedziowy, związany z wydobywaniem rudy miedzi w kopalniach i ich technologicznym przerobem w hutach. Co prawda w samej Legnicy nie ma kopalni, to jest tam jednak potężna huta miedzi uruchomiona z końcem lat pięćdziesiątych, rozbudowana i modernizowana w kolejnych dekadach. Wpierw Legnica<sup>8</sup> znalazła się w ramach tzw. Starego Zagłębia, które stanowiły złotoryjskie kopalnie „Lena” i „Konrad” oraz huta „Legnica”, a później – po odkryciu złóż miedzi koło Sieroszowic i Lubina, kiedy to przystąpiono do budowy trzech kopalń „Lubin”, „Polkowice”, „Rudna”, rozbudowy huty „Legnica” i budowy huty „Głogów” – w ramach Legnicko-Głogowskiego Okręgu Miedziowego (LGOM), zwanego też z czasem Nowym Zagłębiem i Legnicko-Głogowskim Zagłębiem Miedziowym. Budowa LGOM, jednego z największych w Europie zagłębi miedziowych, stanowiła ogromną inwestycję na pograniczu polsko-niemieckim, porównywalną jedynie z powstaniem od podstaw Kombinatu Metalurgicznego w Eisenhüttenstadt i siecią elektrowni na pograniczu niemiecko-polskim. Przypomnienie tych faktów ma na celu podkreślenie znaczenia, jakie ówczesne władze przypisywały wielkim budowom, dla przyspieszenia procesu integracji społecznej w zbiorowościach zaistniałych w wyniku transferów ludnościowych po II wojnie światowej<sup>9</sup>.

Choć na budowie Nowego Zagłębia Miedziowego zyskał przede wszystkim Lubin (który w krótkim czasie z pięcioletniego miasteczka stał się stutysięcznym miastem), to jednak systematycznie profitowała też Legnica, stanowiąca zaplecze i społeczną bazę dla jednostek organizacyjnych i załóg Starego Zagłębia, które w zmienionej sytuacji kierowały się do Nowego Zagłębia. Lubin też stał się w większym stopniu obiektem badań socjologicznych. Społeczne skutki przyspieszonej industrializacji i urbanizacji w warunkach socjalistycznych najpełniej przedstawił Władysław Misiak<sup>10</sup> przy okazji analizy kulturowej rzeczywistości Legnicko-Głogowskiego Okręgu Miedziowego. Okres rozwoju materialnych podstaw produkcji i rozbudowa nowych ośrodków miejskich pośrednio sprzyjały też rozwojowi Legnicy. Budowano nowe osiedla, szkoły, szpitale, elektrociepłownie, sieć handlowo-usługową, obiekty sportowe i uruchomiono sieć komunikacyjną, która łączyła wszystkie ośrodki LGOM. W Legnicy kształtował się otwarty i dynamiczny system miejski, krzepnący za sprawą górnictwa

---

<sup>7</sup> U. Rutowicz, *Imigranci z byłego ZSRR w Legnicy w latach 1990–2000: Przyczyny napływu oraz funkcjonowanie w społeczeństwie polskim*, Wrocław 2004 (praca magisterska).

<sup>8</sup> S. Siewierski, *Wpływ odkrycia złóż miedzi na rozwój ziemi lubińskiej*, „Dolny Śląsk” 1996, nr 3.

<sup>9</sup> W. Misiak, *System kulturowy miasta uprzemysłowionego*, Wrocław 1982.

<sup>10</sup> Z. Kurcz, *Transfery ludnościowe na dawnych i nowych pograniczach Polski*, [w:] *Regionalizm, polityka regionalna i fundusze strukturalne w Unii Europejskiej*, red. A. Adamczyk i J. Borkowski, Warszawa 2005.

i hutnictwa miedzi, w wyniku codziennej lub tylko sytuacyjnej (ale częstej) obecności pracowników obsługujących LGOM. Do miejscowych realiów i kultury przedostawała się symbolika związana z miedzią i był tu adaptowany etos górniczy. Szereg miejsc w Legnicy zyskiwało miedziowy koloryt, że wspomnę tu jedynie hotel „Cuprum”, klub sportowy „Miedź Legnica”, czy Muzeum Miedzi w Legnicy. Wtedy też powstał teatr zawodowy w Legnicy.

Tak Legnica, jak i region legnicki zostały dostrzeżone przy konstruowaniu administracyjnego podziału Polski w 1975 r. Legnica stała się wtedy stolicą województwa o powierzchni 4037 km<sup>2</sup>, zamieszkałego przez 478 300 osób<sup>11</sup>. Co dla naszych rozważań najistotniejsze, to fakt, że w granicach województwa znalazły się zarówno Stare, jak i Nowe Zagłębie Miedziowe. Można domniemywać, że o granicach województwa legnickiego nie decydował przypadek, ale dążenie do ujęcia w tę samą jednostkę administracyjną ośrodków przemysłowych związanych z wydobywaniem i przetwórstwem miedzi. W granicach województwa legnickiego znalazły się przeto Głogów, Legnica, Lubin, Polkowice, Złotoryja. Województwo legnickie stanowiło strukturę administracyjną nawiązującą w swym południkowym kształcie do położenia ośrodków przemysłowych rozstrzygających o jego gospodarczej odrębności, skoncentrowanej wokół wydobywania i przetwórstwa miedzi. Z perspektywy 2006 r. skłaniam się do opinii, że podział administracyjny Polski z 1975 r., wyróżniający województwo legnickie, sprzyjał integracji społecznej, bo opierał się na mocnych gospodarczych podstawach, które kształtowały poczucie własnej odrębności i kreowały nową wspólnotę.

Jeśli analizować dotychczasowe podziały administracyjne z uwzględnieniem roli Legnicy jako regionalnej stolicy, to należy podkreślić, że podział z 1975 r. w największym stopniu sprzyjał procesowi integracji społecznej. Skłaniam się do opinii, że takiej funkcji nie spełniał nawet podział administracyjny z czasów niemieckiej przynależności państwowej, kiedy to Legnica była stolicą rejencji (i to potężnej, bo obejmującej obszar 13 600 km<sup>2</sup>), jednak w jej granicach znajdowały się wielce zróżnicowane pod względem geograficznym i gospodarczym ośrodki, jak choćby Jelenia Góra i Zielona Góra<sup>12</sup>.

Podział administracyjny Polski z 1999 r. przerwał kształtowanie się nowej wspólnoty wokół przemysłu miedziowego, ujętej w administracyjne ramy województwa legnickiego. W wyniku reformy z 1999 r. województwo legnickie weszło w skład wielkiego województwa dolnośląskiego o powierzchni 19 948 km<sup>2</sup>, w którym żyje 2 977 600 ludzi<sup>13</sup>. Reforma przebiegała pod dyktando postkomunistycznych elit bezkrytycznie naśladowujących obce rozwiązania (tym razem zachodnie) i w wybiórczy sposób sięgających do zróżnicowanego zasobu argumentów. Ówczesni decydenci nie przyjmowali argumentów rzeczowych (że województwo legnickie sprawdziło się i jest nadal potrzebne) ani doświadczeń naczelnych państw europejskich (wszak francuskie departamenty mają się dobrze). Przekonywali natomiast, że nowe realia ustrojowe wymagają podziału administracyjnego kraju na mniejszą ilość dużych jednostek, że konieczne są reformy administracji publicznej i samorządowej, bo bez nich nie będą mogły dokonywać się pożądane przemiany społeczne i gospodarcze. Wzorem dla wyróżnienia województw

<sup>11</sup> Polska, [w:] *Encyklopedia Powszechna PWN*, t. 3, Warszawa 1985, s. 600 (stan na 31 grudnia 1983 r.).

<sup>12</sup> T. Marczał, W. Suleja, *Śląsk w granicach Polski powojennej (po 1945). Administracyjne a historyczne granice regionu*, [w:] *Struktura współczesnego społeczeństwa Polski w świetle badań śląskich*, red. Z. Zagórski, Wrocław 1993, s. 18.

<sup>13</sup> „Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2000”, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, s. LX.

w Polsce stały się podziały na kraje związkowe w Republice Federalnej Niemiec. W efekcie dawne województwo legnickie zostało rozproszone w województwie dolnośląskim, a na jego miejsce zaistniały następujące powiaty: głogowski, jaworski, legnicki, lubiński, polkowicki i złotoryjski, gdy mniejsze połacie byłego województwa weszły w skład innych jeszcze powiatów – bolesławieckiego, górowskiego i średzkiego. Rozparcelowanie byłego województwa legnickiego „w imię drogi do Europy” nie zmienia faktu, że w opracowaniach statystycznych pojawiła się kategoria „podregion legnicki”<sup>14</sup>, co z innej jeszcze perspektywy świadczy o racji bytu jednostek mniejszych niż dzisiejsze (2006 r.) województwa. Tym niemniej wyróżnienie przez GUS na potrzeby analiz podregionu legnickiego w zaproponowanym kształcie wyzwała uwagi krytyczne. Podregion ten został bowiem wyróżniony wbrew podstawom ekonomicznym (przemysł miedziowy). W podregionie legnickim znalazły się powiaty typowo rolnicze, jak górowski i wołowski, zabrakło natomiast powiatów przemysłowych, jak złotoryjski i jaworski.

Pewnych wpływów na przebieg procesów integracji i dezintegracji społecznej w regionie legnickim można dociekać za sprawą erygowania diecezji legnickiej, co nastąpiło w 1992 r.<sup>15</sup> Samo erygowanie diecezji legnickiej w sytuacji, gdy istniało już województwo legnickie, należy postrzegać jako uznanie Legnicy za ośrodek organizujący życie społeczne w jego wielu wymiarach. Patrząc na obszar nowo erygowanej diecezji legnickiej (8500 km<sup>2</sup>) i liczbę mieszkańców (1 170 000), można by nawet wskazać na Legnicę jako na regionalne centrum, bo nowa diecezja skupiała 14 dekanatów województwa jeleniogórskiego, 5 dekanatów z województwa wałbrzyskiego i 11 własnych – z terenu województwa legnickiego. Jednak zdominowanie obszarów sąsiednich województw skłania też do dostrzeżenia odmiennych konsekwencji. Oto bowiem okazało się, że diecezja legnicka pod względem powierzchni zdecydowanie wykracza poza obszar województwa legnickiego (jest dwukrotnie większa niż to województwo i skupia dwukrotnie większą liczbę ludności). Dysproporcja w wielkości województwa i diecezji skłania mnie do sformułowania dwóch wniosków w sprawie procesów integracji i dezintegracji społecznej. Po pierwsze, samo zaistnienie diecezji legnickiej należy postrzegać jako fakt sprzyjający integracji. Po drugie, niekompatybilne obszary województwa i diecezji mogły wśród ludności województwa potęgować integrację, gdy wśród części ludności diecezji mogły wyzwać procesy dezintegracji, wynikające z różnych identyfikacji (na przykład województwo jeleniogórskie czy wałbrzyskie a diecezja legnicka). Dezintegracji mogły też sprzyjać pewne osobliwości w wytyczaniu granic diecezji legnickiej, bowiem sięgając po Jelenią Górę i Wałbrzych, pozostawiono poza granicami nowej diecezji Głogów, ważny ośrodek przemysłu miedziowego w ramach LGOM. Co dotyczy losów diecezji legnickiej, to należy tu jeszcze wspomnieć o kolejnych zmianach administracyjnych, gdyż w 2002 r. jej wałbrzyskie dekanaty posłużyły za bazę do erygowania diecezji świdnickiej.

Jeśli jednak pominąć hipostazowane oddziaływanie diecezji legnickiej na procesy integracji i dezintegracji społecznej wynikające głównie z jej obszaru różnego od obszaru byłego województwa legnickiego, a skoncentrować uwagę na instytucjach, jakie zostały uruchomione w nowej diecezji, to można przypuszczać, że powstanie diecezji w sposób jednoznaczny sprzyjało procesowi integracji społecznej. Odkąd bowiem Legnica stała się siedzibą kurii biskupiej i rezydencją ordynariusza, przystąpiono do tworzenia szeregu instytucji, które skupiają

<sup>14</sup> *Województwo dolnośląskie. Podregiony, powiaty, gminy 2005*, Wrocław 2005.

<sup>15</sup> W. B o c h n a k, *Utworzenie diecezji legnickiej*, „Dolny Śląsk” 1995, nr 1.

ludzi wokół realizacji tych samych celów i współtworzą warunki zaistnienia nowej wspólnoty. Z perspektywy kolejnych lat można wskazać cały szereg instytucji o wyraźnie określonym obszarze działania, skoncentrowanych na akcentowaniu wspólnotowości nowej diecezji i jej mieszkańców. Są to między innymi: Caritas Diecezji Legnickiej, Diecezjalne Kolegium Teologiczne, Diecezjalny Uniwersytet Ludowy, Wyższe Seminarium Duchowne, Studium Teologii dla Świeckich przy Wyższym Seminarium Duchownym, Katolickie Radio Legnica.

Rozprawianie o procesach integracji i dezintegracji społecznej umożliwiają podstawowe informacje statystyczne o danej zbiorowości. Jeśli przyjrzeć się wskaźnikom przyrostu naturalnego i zawierania małżeństw, to podregion legnicki sytuuje się korzystnie tak na tle województwa dolnośląskiego, jak i Polski. W podregionie legnickim odnotowano wysoki przyrost naturalny i wysoki wskaźnik zawartych małżeństw (tabela 1 i 2). Wyższy niż gdzie indziej przyrost naturalny i ilość zawieranych małżeństw mogą świadczyć o uprzywilejowaniu tu postaw prorodzinnych i aktywności odzwierciedlającej następowanie integracji społecznej.

Tabela 1. Przyrost naturalny w podregionie legnickim w perspektywie porównawczej

Region	Przyrost naturalny na 1000 ludności w 2004 r.
Podregion legnicki	0,8
Województwo dolnośląskie	-1,2
<b>Polska</b>	<b>-0,1</b>

Źródło: *Województwo dolnośląskie. Podregiony...*, s. 48. „Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2005”..., s. 191.

Tabela 2. Małżeństwa w podregionie legnickim w perspektywie porównawczej

Region	Małżeństwa na 1000 ludności w 2004 r.
Podregion legnicki	5,1
Województwo dolnośląskie	4,7
<b>Polska</b>	<b>5,0</b>

Źródło: *Województwo dolnośląskie. Podregiony...*, s. 116. „Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2005”..., s. 205.

Przy bardziej szczegółowych analizach można dostrzec znaczne zróżnicowanie przyrostu naturalnego w ramach podregionu: jest on najwyższy w tych powiatach, w których najniższe jest bezrobocie, a najniższy tam, gdzie bezrobocie jest najwyższe. Tytułem przykładu wskażę tu jedynie, że dla powiatu lubińskiego przyrost wynosi (+2,9), gdy stopa bezrobocia 17,6%, natomiast dla powiatu legnickiego przyrost wynosi (-1,3), a stopa bezrobocia 30,7%<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> *Województwo dolnośląskie...*, s. 48.

Optymistyczny obraz w sprawie integracji wśród ludności podregionu legnickiego, kształtowany na podstawie wskaźników przyrostu naturalnego i zawieranych małżeństw, osłabia nieco informacje dotyczące rozwodów, bowiem w podregionie legnickim (tak samo jak w województwie dolnośląskim) odnotowano w 2004 r. 2,2 rozwodów na 1000 ludności, gdy wskaźnik ogólnopolski wynosił 1,3<sup>17</sup>.

W dalszej części rozważań na procesy integracji i dezintegracji społecznej chciałbym spojrzeć poprzez analizy statystyczne dotyczące przestępczości w podregionie legnickim (tabela 3). Przestępczość należy traktować jako przejaw dezintegracji społecznej i równocześnie jako jej przyczynę. Z jednej strony można przypuszczać, że czyny przestępcze mają większą szansę zaistnienia w społeczności, w której procesy dezintegracji są zaawansowane. Z drugiej strony należy mieć na uwadze społeczne konsekwencje czynów przestępczych, bowiem w środowiskach, gdzie często dochodzi do przestępstw, kształtuje się poczucie zagrożenia, a strach przed innymi i podejrzliwość wobec innych dezintegrują zbiorowość. Ponadto można jeszcze domniemywać inny porządek następstw wynikających z wysokiej przestępczości. Otóż strach przed stanieniem się ofiarą przestępstwa może wyzwalać integrację w celu wspólnej obrony przed zagrożeniem, co szczególnie uwidacznia się w pewnych sytuacjach, kiedy to na przykład tajemniczy podpalacz skłania do współdziałania (nocne dyżury) licznych uczestników społeczności lokalnej.

Tabela 3. Przestępczość w podregionie legnickim w perspektywie porównawczej

<b>Region</b>	<b>Ilość przestępstw na 10 000 mieszkańców</b>
Podregion legnicki	499,4
Województwo dolnośląskie	449,2
<b>Polska</b>	<b>382,5</b>
	<b>Przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu na 10 000 mieszkańców</b>
Podregion legnicki	10,4
Województwo dolnośląskie	9,8
<b>Polska</b>	<b>8,6</b>
	<b>Przestępstwa przeciwko mieniu na 10 000 mieszkańców</b>
Podregion legnicki	290,0
Województwo dolnośląskie	272,0
<b>Polska</b>	<b>236,0</b>

Źródło: *Województwo dolnośląskie. Podregiony...*, s. 65. „Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2005”..., s. 153–154.

Przyjrzenie się statystykom w sprawie ogólnej ilości przestępstw, a w dalszej kolejności w sprawie poszczególnych kategorii przestępstw, tj. przeciwko życiu i zdrowiu oraz przeciwko mieniu, wskazuje, że przestępczość w podregionie legnickim jest wyższa niż w województwie

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 116.

dolnośląskim i niż przeciętna dla Polski. Pamiętając przeto o sygnalizowanych związkach pomiędzy przestępczością a dezintegracją społeczną, skłaniam się do wniosku, że w świetle statystyk przestępczości procesy dezintegracji społecznej w podregionie legnickim są bardziej obecne niż na innych obszarach wyróżnionych na potrzeby analiz.

Nikommu jeszcze, żadnemu władcy ani prawodawcy, pomimo stosowania nawet najbardziej drakońskich kar, nie udało się wyeliminować zjawiska przestępczości z życia społecznego. Przestępczość można co najwyżej znacznie ograniczyć, w czym swój udział ma także wysoki wskaźnik wykrywalności sprawców przestępstw. Duże prawdopodobieństwo wykrycia sprawcy może stwarzać strach i nieufność w środowisku, a tym samym ograniczać dezintegrujące konsekwencje przestępstw. W tym kontekście chciałbym podkreślić, że subregion legnicki charakteryzują wysokie wskaźniki wykrywalności wszystkich rodzajów przestępstw, co w szczegółach przedstawia tabela 4.

Tabela 4. Wskaźniki wykrywalności sprawców przestępstw w podregionie legnickim w perspektywie porównawczej

<b>Region</b>	<b>Ogólny wskaźnik wykrywalności sprawców przestępstw</b>
Podregion legnicki	69,6
Województwo dolnośląskie	62,7
<b>Polska</b>	<b>56,2</b>
	<b>Wskaźnik wykrywalności sprawców zabójstw</b>
Podregion legnicki	98,1
Województwo dolnośląskie	95,5
<b>Polska</b>	<b>90,8</b>
	<b>Wskaźnik wykrywalności sprawców zgwałceń</b>
Podregion legnicki	87,7
Województwo dolnośląskie	83,8
<b>Polska</b>	<b>82,7</b>
	<b>Wskaźnik wykrywalności sprawców rozbojów</b>
Podregion legnicki	79,6
Województwo dolnośląskie	64,8
<b>Polska</b>	<b>42,0</b>
	<b>Wskaźnik wykrywalności sprawców kradzieży</b>
Podregion legnicki	36,0
Województwo dolnośląskie	30,8
<b>Polska</b>	<b>34,8</b>

Źródło: *Województwo dolnośląskie. Podregiony...*, s. 84. „Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2005”..., s. 155.

Przegląd ważniejszych wydarzeń stanowiących o integracji i dezintegracji w regionie legnickim przekonuje, że oba wymienione tu procesy, choć w różnym stopniu, to jednak występują wspólnie, zwykle w następstwie czasowym właściwym dla konkretnych czynności, a czasem również obok siebie. Obecność PGWAR dezintegrowała życie powojennych osadników, a z drugiej strony zaistniały enklawy integracji z udziałem radzieckich żołnierzy i miejscowej ludności. Powstanie LGOM ostatecznie zintegrowało ludzi wokół wspólnych celów, interesów i miejsc, tym niemniej powstawanie LGOM wiązało się z wyzwoleniem znacznych sfer dezintegracji, związanych przede wszystkim z migracjami budowniczych przemysłu miedziowego. Ustanowienie województwa legnickiego integrowało, bo zostały stworzone zewnętrzne ramy dla zaistniałej żywiolowo odrębności LGOM i jego mieszkańców, z kolei likwidacja województwa legnickiego uruchomiła nowe podziały i wyzwoliła dezintegrację. Do podobnych niejednoznacznych wniosków skłania przegląd informacji w sprawie kształtu rodziny w regionie legnickim (większa dzietność, ale i więcej rozwodów) oraz przestępczość, która jest wysoka, ale też wysoki – ze wszystkimi tego konsekwencjami – jest wskaźnik wykrywalności przestępstw. Wyraźnie natomiast na rzecz integracji regionu i jego mieszkańców zdaje się świadczyć erygowanie diecezji legnickiej, choć nie sposób pominąć konsekwencji wynikających ze zmiany jej granic po utworzeniu diecezji świdnickiej.

### **Bibliografia:**

- Bochnak W., *Utworzenie diecezji legnickiej*, „Dolny Śląsk” 1995, nr 1.
- Ciechocińska M., *Rola czynników kształtujących świadomość regionalną w konceptualizacji socjologii regionalnej*, [w:] *VII Ogólnopolski Zjazd Socjologiczny. Materiały*, red. E. Wnuk-Lipiński, Warszawa 1987.
- Dąbrowski S., *Pobyt i wycofanie Północnej Grupy Wojsk Radzieckich z Dolnego Śląska*, „Dolny Śląsk” 1995, nr 1.
- Kamiński L. i inni, *Dolny Śląsk. Monografia historyczna*, red. W. Wrzesiński, Wrocław 2006.
- Kwaśniewski K., *Integracja społeczności regionalnej: Śląsk Opolski*, Opole 1987.
- Kwilecki A., *Proces integracji Ziem Zachodnich z Macierzą*, [w:] *Zachodnie i północne ziemie Polski z perspektywy badań socjologicznych*, red. W. Misiak, Wrocław 1990.
- Kurcz Z., *Niemcy w dzisiejszym województwie legnickim*, „Orbis Lingularum. Legnickie Rozprawy Filologiczne”, red. E. Białek i E. Tomiczek, Legnica 1996.
- Kurcz Z., *Transfery ludnościowe na dawnych i nowych pograniczach Polski*, [w:] *Regionalizm, polityka regionalna i fundusze strukturalne w Unii Europejskiej*, red. A. Adamczyk i J. Borkowski, Warszawa 2005.
- Marczak T., W. Suleja, *Śląsk w granicach Polski powojennej (po 1945). Administracyjne a historyczne granice regionu*, [w:] *Struktura współczesnego społeczeństwa Polski w świetle badań śląskich*, red. Z. Zagórski, Wrocław 1993, s. 18.
- Misiak W., *System kulturowy miasta uprzemysłowionego*, Wrocław 1982.
- Orzechowski M., *Procesy integracji społecznej na ziemiach zachodnich i północnych po drugiej wojnie światowej*, [w:] *Polska Ludowa*, t. III, Warszawa 1964.

Ossowski S., *Zagadnienie więzi regionalnej i więzi narodowej na Śląsku Opolskim*, [w:] *Dziela*, t. III, Warszawa 1967.

*Polska*, [w:] *Encyklopedia Powszechna PWN*, t. 3, Warszawa 1985.

„Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2000”, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.

Rokossowski Konstanty, [w:] *Encyklopedia białych plam*, t. XV, Radom 2005.

Rutowicz U., *Imigranci z byłego ZSRR w Legnicy w latach 1990–2000: Przyczyny napływu oraz funkcjonowanie w społeczeństwie polskim*, Wrocław 2004 (praca magisterska).

Siewierski S., *Wpływ odkrycia złóż miedzi na rozwój ziemi lubińskiej*, „Dolny Śląsk” 1996, nr 3.

*Tworzenie się nowego społeczeństwa na Ziemiach Zachodnich*, red. Z. Dulczewski, Poznań 1961.

*Województwo dolnośląskie. Podregiony, powiaty, gminy 2005*, Wrocław 2005.





## Wymiary życia społeczności lokalnej

Za starożytnymi powtarzamy już jako slogan powiedzenie, że „człowiek jest istotą społeczną”. Warto jednak pamiętać, że według Arystotelesa nie każda grupa zasługuje na miano społeczeństwa lub państwa. „To bowiem jest właściwością człowieka, odróżniającą go od innych stworzeń żyjących, że on jedyny ma zdolność rozróżniania dobra i zła, sprawiedliwości i niesprawiedliwości i tym podobnych; wspólnota zaś takich istot staje się podstawą rodziny i państwa”<sup>1</sup>. Natura społeczna musi być podporządkowana kryteriom dobra i prawdy, czyli etyki i wiedzy, musi być także podporządkowana podstawowemu kryterium, jakim jest sprawiedliwość. „Taki sens ma żądanie Platona w *Prawach*, aby w idealnym państwie «przerobić» elegię Tyrtajosa wielbiącą męstwo jako najwyższą *arete* i na miejsce męstwa wstawić sprawiedliwość”<sup>2</sup>. Nie znaczy to, że wcześniejsze ideały przestają być aktualne, ale podniesione zostały na wyższy poziom. Od tego momentu człowiek sprawiedliwy wśród Greków będzie określeniem człowieka posłusznego prawu i kierującego się jego wskazaniem<sup>3</sup>.

Umieszczenie sprawiedliwości jako podstawowej *arete*, czyli najważniejszej cnoty lub postawy cechującej członka grupy społecznej, jest opowiedzeniem się po stronie etyki i polityki rozumianej dzisiaj jako troska o dobro wspólne. Sprawiedliwość jest tu przejawem i zwieńczeniem czterech starożytnych cnot obywatelskich, a mianowicie: męstwa, pobożności, sprawiedliwości i umiarkowania<sup>4</sup>. Działanie ludzkie w każdym czasie przejawia się w jasnych kryteriach regulujących relacje międzypodmiotowe. „Człowiek jest z natury stworzony do życia w państwie, taki zaś, który z natury, a nie przez przypadek żyje poza państwem, jest albo nędznikiem, albo nadludzką istotą, jak ten, którego piętnuje Homer, jako człowieka bez rodu, bez prawa, bez własnego ogniska”<sup>5</sup>.

Spółeczeństwo ludzkie do naturalnych zdolności życia w grupie dodaje owoce swoich rozważań filozoficznych, etycznych, ekonomicznych i politycznych, które poszukują i określają możliwie najlepsze kryteria życia społecznego. Natura to zbyt mało, by mówić o perspektywach życia ludzkiego. Trzeba pole słowa „natura”, które określa różne ludzkie możliwości, poszerzyć o przestrzeń słowa „kultura”, w którym mieszczą się szerokie obszary

---

<sup>1</sup> Arystoteles, *Polityka*, Księga I, 1253a, 11, [w:] Arystoteles, *Dzieła wszystkie*, t. 6, Warszawa 2001, s. 27.

<sup>2</sup> W. Jaeger, *Paideia. Formowanie człowieka greckiego*, Warszawa 2001, s. 175.

<sup>3</sup> *Ibidem*, s. 174.

<sup>4</sup> *Ibidem*, s. 175.

<sup>5</sup> Arystoteles, *Polityka*, Księga I, 1253a, 9, [w:] Arystoteles, *op. cit.*, t. 6, s. 27.

twórczości, sztuki, postępu, rozwoju, humanizmu i pluralizmu. Mówiąc o perspektywach życia społeczności lokalnej, nie można pomijać tych klasycznych kryteriów życia społecznego. W ich zachowaniu leży według starożytnych myślicieli eudajmonia, czyli indywidualne i społeczne szczęście – cel ludzkiego działania. Znacząca starożytności M. Pohlenz uważa, że Grecy byli pierwszym społeczeństwem, które rozwinęło życie polityczne, tworząc coś, co pozostało aktualne dla całego świata zachodniego<sup>6</sup>.

Grecka *polis* stanowi niewątpliwie wzór zachowań i działań dla dzisiejszych społeczności lokalnych. Mówiąc o życiu społeczności lokalnej, „mówimy o ludziach działających w polu wzajemnych relacji (w «przestrzeni międzyludzkiej»), którzy nadają temu polu nieustanną dynamikę funkcjonowania i stawania się (podtrzymują «życie społeczne»), a utrwalone często niezamierzone efekty swoich działań pozostawiają jako ramy strukturalne i kulturowe kolejnych działań następującym po sobie pokoleniom”<sup>7</sup>.

Niestety historia Śląska nie sprzyjała utrzymaniu pokoleniowych tradycji. Przez wiele wieków Śląsk stanowił żywą wspólnotę różnorodnych narodów, kultur i religii<sup>8</sup>. Taki stan utrzymał się również po II wojnie światowej. W jej wyniku doszło bowiem do procesów migracyjnych, na które wpłynęły zarówno wysiedlenia Niemców i napływ przybyszów z Kresów Wschodnich, przesiedleńców z centralnej Polski, reemigrantów, przesiedleńców w ramach Akcji „Wisła”. W ocenie S. Dąbrowskiego, „akcja migracyjna i procesy osadnicze z natury bardzo trudne przebiegały w skomplikowanych warunkach społecznych i politycznych. Łączyły się z koniecznością ponoszenia ofiar nie tylko przez ludność niemiecką, która deportowana była na mocy decyzji międzynarodowych, ale też przez ludność polską z przedwojennych kresów wschodnich, która udawała się na ziemię zachodnie z konieczności”<sup>9</sup>. W podobnej sytuacji znalazła się ludność ukraińska i łemkowska, przesiedlona w 1947 r. w ramach akcji „Wisła”. W 1948 r. osiedlili się na Dolnym Śląsku emigranci greccy i macedońscy. Zdaniem S. Dąbrowskiego do 1 stycznia 1947 r. na ziemię zachodnie i północne przybyło 3 634 300 przesiedleńców i repatriantów; w 1947 r. osiedliło się dalszych 801 tys. osób<sup>10</sup>. Na początku 1948 r. na ziemiach tych mieszkało 5,5 miliona osób, w tej liczbie również mniejszości narodowe<sup>11</sup>. Miało to istotny wpływ na zróżnicowanie społeczności pod względem kulturowym i cywilizacyjnym, co bez wątpienia utrudniało proces integracyjny.

Sytuacja ta zmuszała osadników do budowania więzi międzyludzkich od podstaw. Przeszkodą w tych działaniach był funkcjonujący w Polsce system totalitarny, który z założenia uniemożliwiał, lub nawet rozbijał, więzi społeczne, sąsiedzkie, a nawet rodzinne. Tworzył sztuczne społeczności, które luźno powiązane nie mogły wpłynąć na konsolidację w ramach danego terytorium (miasta, wsi, dzielnicy). W tym właśnie leży podstawowy problem utożsamiania się pokolenia naszych rodziców i dziadków z tymi ziemiemi, które przez długie lata traktowano jako stan przejściowy. Dodatkowym czynnikiem wspierającym go było stacjonowanie na

---

<sup>6</sup> Por. M. Pohlenz, *L'uomo greco*, Firenze 1967, s. 186.

<sup>7</sup> P. Sztompka, *Analiza społeczeństwa*, Kraków 2002, s. 36.

<sup>8</sup> Szerzej zob. np. W. Bokajło, *Proces narodowościowej transformacji Dolnoślązaków na początku XX wieku*, Wrocław 1993.

<sup>9</sup> S. Dąbrowski, *Migracje i osadnictwo na Dolnym Śląsku w latach 1945–1948*, [w:] „Szkice Legnickie”, t. XIX, Legnica 1997, s. 105.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 107.

<sup>11</sup> Szerzej na ten temat zob. J. Misztal, *Polityka władz polskich wobec stałych mieszkańców ziem odzyskanych w pierwszych latach po zakończeniu drugiej wojny światowej*, Gliwice 1991.

ziemi legnickiej licznych jednostek Północnej Grupy Wojsk Armii Radzieckiej<sup>12</sup>. Mozaika ludnościowa środowiska legnickiego miała przez wiele lat tendencje do zamykania się we własnym kręgu w poszukiwaniu namiastki bezpieczeństwa i swojskości. Ludność tego regionu funkcjonowała w kręgu międzygrupowych antagonizmów, separatyzmów, wzajemnych pretensji i uprzedzeń. Wspólnoty rekrutujące się z ludności napływowej reagowały w ten sposób na zjawiska wykorzenienia i obcość nowego otoczenia, a autochtoni przyjmowali postawę bierną w obliczu ingerencji zewnętrznej oraz tzw. polityki odniemczania<sup>13</sup>.

Niewątpliwy wpływ na scalanie ziem odzyskanych z państwem polskim odegrał Kościół katolicki. Podejmował się on nie tylko misji duszpasterskiej, ale wspomagał procesy adaptacyjne i integracyjne miejscowej ludności, którą łączyły wspólne korzenie polskości i chrześcijaństwa.

Na tych właśnie wartościach podjęto się budowy społeczności lokalnej. Odbudowa więzi międzyludzkich jest możliwa tylko wówczas, gdy znikną bariery i mur dzielący poszczególne grupy społeczne. Ojciec Święty Jan Paweł II zadał następujące pytanie: „Czyż nie można powiedzieć, że po upadku jednego muru (berlińskiego w 1989 r. – przyp. J.P.) tego widzialnego, jeszcze bardziej odsłonił się inny mur, niewidzialny, który dzieli nadal nasz kontynent – mur, który przebiega przez ludzkie serca?”<sup>14</sup>. Ten mur jest niezwykle dotkliwie odczuwalny właśnie w społeczności lokalnej. Istotny wpływ na jej postawy mają problemy i trudności, które pojawiają się w związku z postkomunizmem i kosztami transformacji. Wielu Polaków żyje w przeświadczeniu, że tak naprawdę to nic się nie skończyło i nie zmieniło. Marazm, rezygnacja, sceptycyzm, apatia, zniechęcenie, obojętność na otaczającą nas rzeczywistość nie sprzyjają powstawaniu i umacnianiu więzi społecznych. Nasuwa się w związku z tym pytanie: kto ma te więzi umacniać, odbudować, kształtować?

Oczywiście jest to zadanie Kościoła, który ma tu do odegrania niezwykle rolę etyczną. Właśnie jeden z etyków francuskich – Paul Ricoeur rozróżnił na polu etyki publicznej tzw. etos „współodpowiedzialności” i „eschatologicznego świadectwa”. Tak rozumiany etos dotyczy całego życia społeczno-ekonomicznego i społeczno-politycznego. Dotyczy on zarówno integracji społeczności europejskich, jak i społeczności lokalnych. Bez wzmocnienia tychże więzi nie powstanie nigdy społeczeństwo obywatelskie. Jego budowę należy rozpocząć od integracji „na dole” i likwidacji moralnego „tumiwizmu” niesłusznie utożsamianego z tolerancją. Nie jest możliwa budowa więzi społeczności lokalnej na „piasku zasad moralnych niewiary”. Należy zastanowić się nad tym, czy w chwili obecnej nie jest najbardziej wskazana realizacja testamentu Jana Pawła II i „budowa więzi na skale Ewangelii i nauki Ojca Świętego”<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Na temat stacjonowania wojsk radzieckich w Legnicy zob. m.in. M. L. Krogulski, *Okupacja w imię sojuszu: Armia Radziecka w Polsce 1944–1956*, t. 1.; t. II (1956–1993), Warszawa 2000; W. Mochocki, *Spółczesność Śląska a Armia Czerwona w latach 1945–1947*, „Dolny Śląsk” 1996, nr 3; B. Potyrała, *Północna Grupa Wojsk Armii Radzieckiej*, „Dolny Śląsk” 1996, nr 4.

<sup>13</sup> Szerzej zob. K. Pudło, *Zasiedlanie Dolnego Śląska po II wojnie światowej i przemiany kulturowo-społeczne ludności grup napływowych. Zarys problematyki*, „Rocznik Dolnośląski”, t. 9, Wrocław 1985.

<sup>14</sup> Por. *Homilia Ojca Świętego Jana Pawła II wygłoszona podczas Mszy Św. w Legnicy 2 czerwca 1997 roku*, [w:] „Legnickie Wiadomości Diecezjalne. Pismo Urzędowe Legnickiej Kurii Biskupiej”, rok XIV, kwiecień-maj-czerwiec, nr 2 (53), Legnica 2005, s. 73.

<sup>15</sup> Por. *Pytania o duszę Europy*, wypowiedź ks. Henryka Seweryniaka, Biblioteka „WIEZI”, Warszawa 2002, s. 61–79.

Ziemia legnicka już od wieku stanowiła wsparcie w umacnianiu wiary katolickiej. To tutaj piastowski książę Henryk Pobożny przeciwstawił się Tatarom i zatrzymał ich ekspansję na zachód. Przeciwwstawił się nie tylko obcej sile zbrojnej, ale również innej koncepcji społecznej, kulturalnej i religijnej. Choć bitwa zakończyła się klęską, to jednak wielu historyków ocenia ją jako jedną z najważniejszych w dziejach Europy<sup>16</sup>.

Ta specyfika i wyjątkowość historyczno-kulturalna środowiska legnickiego zadecydowały, że to właśnie tu Jan Paweł II w 1997 r. podczas homilii na lotnisku w Legnicy poruszył temat źródła budowania więzi międzyludzkich i odpowiedzialności społecznej, którym jest miłość. Widzialnym znakiem tej miłości jest troska o każdego pozostającego w potrzebie<sup>17</sup>. W każdych czasach działalność Kościoła „we wszystkich wymiarach życia społecznego była kontynuacją Chrystusowej misji niesienia światu nowej sprawiedliwości...”<sup>18</sup>, która obok klasycznych cnót odwagi, męstwa, umiarkowania i sprawiedliwości akcentuje miłość, która według św. Pawła jest więzią doskonałości (por. Kol 3, 14).

Nie można budować więzi w społeczności, która napełniona jest strachem o przyszłość, tożsamość, strachem o bezrobocie, strachem wobec bezkarności przestępców etc. Dalecy jesteśmy od właściwie pojmowanej tolerancji, która nie może akceptować zła. Ludziom, szczególnie młodym, potrzebna jest nadzieja. Jakaś realna, ale optymistyczna wizja przyszłości. Bo to właśnie nadzieja obala mury, otwiera przejścia graniczne, buduje zaufanie, jednoczy wokół wspólnych ideałów, a nie tylko wokół wspólnych korzyści. Wyjście ze strachu umożliwia nadzieja, która z kolei karmi się zaufaniem, ale odwzajemnia odpowiedzialnością. To właśnie na zaufaniu opierają się wzajemne relacje, które budują społeczeństwo obywatelskie. Kościół ma wielkie doświadczenie w kwestiach nadziei. Warto wspomnieć w tym miejscu wspólnotę ekumeniczną z Taize, która na przełomie każdego roku organizuje Międzynarodową Pielgrzymkę Zaufania przez Ziemię, w której biorą udział dziesiątki tysięcy młodych ludzi, goszczonych przez kolejne dziesiątki tysięcy dorosłych ludzi w wielkich miastach Europy. Jest to pięć dni spotkań, rozmów, dzielenia się doświadczeniem, poznawania i poszukiwaniu nowych dróg jedności na starym kontynencie. To europejskie spotkanie zapoczątkowuje istnienie małych grup działających przy wspólnotach religijnych w poszczególnych krajach.

W każdej epoce potrzebne są jasne kryteria, które będą regulować i usprawniać życie społeczne. Papież przypomniał to właśnie w Legnicy, mówiąc, że „żyć tym samym życiem i tym samym Duchem, jest wielkim zadaniem naszego pokolenia [...]. Nieść światło Chrystusa w życie społeczne. Nieść je na «współczesne areopagi», ogromne obszary współczesnej cywilizacji i kultury, polityki i ekonomii. Wiara nie może być przeżywana tylko we wnętrzu ludzkiego ducha. Ona musi znaleźć swój zewnętrzny wyraz w życiu społecznym”<sup>19</sup>. Nie można miłować tylko mentalnie, ale realnie, trójwymiarowo, społecznie. Miłość musi być widoczna we wszystkich wymiarach funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. Dlatego nauczanie papieskie jest przesłaniem aktualnym nie tylko dla chrześcijan, ale dla każdego członka społeczności ludzkiej. Społeczeństwo to pewnego rodzaju wspólnota, którą łączy konkretna więź, ale też wartości i ideały. Posłużę się tu konkretnym sprecyzowaniem P. Sztompki o więzi

---

<sup>16</sup> Por. K. Pieradzka, *Bitwa pod Legnicą (1241)*, Warszawa 1948; Z. Pietras, *Legnica 1241*, Warszawa 1969; A. Krzywańska, *Bitwa pod Legnicą – opowieści o walkach z najazdem tatarskim w XIII w.*, Warszawa 1974.

<sup>17</sup> Por. *Homilia Ojca Świętego...*, s. 74.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

moralnej, cechującej członków społeczności. Otóż pisze on, iż „więź moralna to szczególna relacja do innych objętych kategorią «my»”. Perymetr kategorii „my” wyznaczają trzy powinności moralne. „My to ci, których obdarzamy zaufaniem, wobec których postępujemy lojalnie, których sprawy nas solidarnie obchodzą. [...] trzy podstawowe składniki więzi moralnej to: a) zaufanie, czyli oczekiwanie godnego postępowania innych wobec nas, b) lojalność, czyli powinność nienaruszania zaufania, jakim jesteśmy obdarzeni przez innych, i wywiązywanie się z podjętych zobowiązań, c) solidarność, czyli troska o interesy innych i gotowość podjęcia działań na ich rzecz, nawet gdy narusza to nasze własne interesy”<sup>20</sup>.

Podobne do wspomnianych wyżej więzi moralne, które przejawiają się w porozumieniu i zgodzie, Arystoteles nazywa przyjaźnią polityczną. Takimi zasadami kierują się „mędrcy”, czyli przywódcy oraz dojrzałe społeczeństwo. Sprawiedliwość i prawa są potrzebne tylko ze względu na przestępców<sup>21</sup>. Każdy autorytet polityczny powinien odznaczać się jasnymi zasadami sprawiedliwości i uczciwości. Są to zasady użyteczne dla każdego członka społeczeństwa, generujące choćby minimum porozumienia wymaganego dla współdziałania.

W legnickim przemówieniu Papież odwołał się nie do tego minimum zgody, ale do maksimum, do Eucharystii – czyli do źródła miłości, altruizmu, zrozumienia, jedności, wspólnoty. Ukazał przykład ofiarnej miłości Chrystusa jako źródło inspiracji w działaniu społecznym. Pięć lat później w Krakowie, wzywając do działania na rzecz innych ludzi, zachęcał do „wyobraźni miłosierdzia”, z której mogą powstawać coraz piękniejsze i skuteczniejsze sposoby działania społecznego. Taka inspiracja powinna zabarwiać każde ludzkie działanie, które biegnie poprzez rozwój cywilizacji, kultury, polityki i ekonomii. Taka inspiracja powinna też cechować działania społeczności lokalnej, której przykład stanowi Duszpasterstwo Akademickie.

Używając określenia wspólnota na płaszczyźnie życia akademickiego, należy podkreślić, iż jest to współprzeżywanie i współtworzenie wielu form kulturalnego i społecznego działania studentów i wykładowców zarówno poza uczelniami, jak i w ramach uczelni. Ważną rolę w tym zakresie pełni Ośrodek Duszpasterstwa Akademickiego, który inspiruje wiele inicjatyw kulturalno-wychowawczych, a skupia wokół swojej działalności wielu ambitnych i wrażliwych ludzi. Działania te rozpoczęły się od akademickiej Mszy Świętej i od czwartkowych spotkań młodzieży, których częścią zasadniczą były rozmowy na konkretne tematy, takie jak np. szczęście, przyjaźń, miłość, sens życia. Z rozmów wynikały wnioski i plany, które owocowały kolejnymi spotkaniami, wyjazdami w góry i kolejnymi inicjatywami. Należały do nich wieczory poetyckie i muzyczne oraz przedstawiania teatralne adresowane do wszystkich mieszkańców Legnicy. Bardzo cennym i popularnym przedsięwzięciem stała się cykliczna impreza pn. Festiwal Piosenki Studenckiej, w którym uczestniczy szersza grupa młodzieży.

Stałym motorem i inspiracją do działania są systematycznie odbywające się wykłady tematyczne i spotkania panelowe otwarte dla każdego chętnego. Są one okazją do wymiany często przeciwnych zdań i podglądów oraz poszerzania kręgu znajomych nie tylko z własnej uczelni, ale też z innych środowisk akademickich w mieście i regionie. Spotkania i rozmowy rodzą więzi, te z kolei tworzą wspólnotę, która stanowi swoistą przestrzeń powstawania pomysłów twórczego działania. Wychowanie w duchu wspólnoty, której źródło stanowi wiara, nie zamyka się tylko na płaszczyźnie Kościoła, ale wychodzi także na wszystkie płaszczyzny życia społecznego.

<sup>20</sup> P. Sztompka, *op. cit.*, s. 187.

<sup>21</sup> Por. Arystoteles, *Etyka Nikomachejska*, IX, 6, 1167b, [w:] Arystoteles, *op. cit.*, t. 5, Warszawa 2000, s. 267–268.

Bardzo istotna w działaniach duszpasterstwa akademickiego jest sfera kulturalna. Jest ona bardzo rozbudowana i bogata w różnorodne formy. Należą do nich zarówno wspomniany Festiwal Piosenki Studenckiej, teatr amatorski, warsztaty ikonograficzne połączone z wykładami z zakresu historii sztuki i technik ikonograficznych, wystawy malarskie, zdjęć, imprezy sportowe, koncerty muzyczne, spotkania ze znanymi postaciami świata kultury, nauki, sztuki, muzyki. Od lat działa chór akademicki. Na podkreślenie zasługuje fakt, iż wszystkie spotkania często organizowane są przez samych studentów i odbywają się zawsze w przyjacielskiej atmosferze, która sprzyja zawiązywaniu nowych więzi i podnosi jakość współpracy.

W ramach swoich działań studenci podejmują się również pomocy w organizacji pielgrzymki niepełnosprawnych, w której bierze udział około trzy tysiące niepełnosprawnych. Indywidualnie odwiedzają samotnych i chorych, którym świadczą drobną pomoc, taką jak zakupy czy sprzątanie. Jedną z ciekawszych inicjatyw studenckich jest animowanie okolicznościowych przedstawień teatralnych, w których aktorami są dzieci. Mogą one również rozwijać swoje talenty muzyczne w tzw. scholii.

Odrębną sferą działania są rekolekcje, czyli praca nad osobowością i dojrzałością osobową. Przy okazji tych imprez dokonuje się integracja środowiska lokalnego, w spotkaniach biorą udział studenci różnych uczelni, różnych kierunków, pochodzących z różnych miast i środowisk, wykładowcy, młodzież bezrobotna, pracująca, młode małżeństwa. W tym roku rozważania rekolekcyjne prowadził dawny członek zespołu Nocna Zmiana Bluesa – Tomek Kamiński. Bardzo cenne dla ogólnego rozwoju nie tylko grupy studentów, ale całej społeczności legnickiej są otwarte wykłady z dziedziny psychologii, bibliistyki, filozofii.

Studenci podejmują również działania okolicznościowe. Należą do nich m.in.: przygotowanie Mszy Św. Inaugurującej Rok Akademicki, przyjęcie Ikony Stolicy Mądrości, którą papież przysłał do Duszpasterstwa Akademickiego. Młodzież podejmuje także szersze działania w skali miasta, jak np. biały marsz po śmierci Jana Pawła. Od lat Duszpasterstwo Akademickie zaprasza mieszkańców Legnicy na msze święte odprawiane w intencji zmarłych studentów lub osobowości z życia publicznego, takich jak śp. Jacek Kaczmarski czy śp. Marek Kotański.

W najbliższej przyszłości Duszpasterstwo Akademickie planuje otwarcie kawiarenki akademickiej, galerii sztuki ze szczególnym akcentem na ikonografię. W ramach galerii prowadzone będą kursy ikonograficzne, zajęcia z gliną i wypalanie w piecu garncarskim. Jedno z pomieszczeń będzie dostosowane do działalności teatru amatorskiego i filmowego klubu dyskusyjnego. Rozpatrywana jest również kwestia utworzenia uniwersytetu trzeciego wieku, który mógłby chociaż w części zaspokoić potrzeby starszych mieszkańców Legnicy. Pomysł ten został zaakceptowany zarówno przez studentów, jak i wykładowców współpracujących z duszpasterstwem.

Wszystkie wspomniane formy są próbą budzenia do działań środowiska akademickiego oraz społeczności legnickiej. Na podkreślenie zasługuje fakt, iż większość legnickich studentów pochodzi z okolicznych miasteczek i wsi. Cenne doświadczenia, jakie przyswoją w Duszpasterstwie Akademickim, będą mogli przenieść na grunt swoich społeczności lokalnych i wykorzystać wzorce wypracowane w Legnicy.

W ten właśnie sposób tworzy się zręby społeczeństwa obywatelskiego. Pobudzając aktywność coraz to szerszej grupy społecznej, która podejmuje wspólne działania na rzecz społeczności lokalnej, wzmacnia się jej tożsamość i wzajemne więzi. To one właśnie stanowią fundament dla tworzenia nowej kategorii społecznej, która ma szansę wpływać na losy swojego kraju i swojej „małej ojczyzny”.

Nie będzie to możliwe bez odbudowy życia społeczno-kulturowego na poziomie miast, wiosek, parafii, zespołów, wspólnot, uczelni, stowarzyszeń, chórów. Budowa nowych więzi

nie może odbyć się bez wspólnych spotkań, wymiany poglądów, a przede wszystkim ustawicznej edukacji. Bardzo ważnym czynnikiem wzmacniającym więzi społeczności lokalnej jest kultura. Na tym polu Kościół jest prawdziwym ekspertem. Przez całe wieki udawało się za pomocą kultury prostych ludzi, ich pieśni, strojów, procesji, rzeźb, architektury i malarstwa oddawać najgłębsze uczucia i wiarę w największe prawdy. Kościół od wieków pielęgnował i był mecenasem największych dzieł sztuki, w dziedzinie rzeźby, malarstwa, architektury i muzyki. Od najprostszych form ikonografii starochrześcijańskiej po nieskończoną jeszcze, a już uznaną za cud świata, katedrę Sagrada Familia w Barcelonie. Wzorem mogą być dla nas średniej wielkości miasta Włoch, Niemiec czy Austrii, które chronią swoich mieszkańców zarówno przed izolacją, jak i przed tłokiem, pozwalają zachować tożsamość, a zarazem są miejscami sympozjów na europejskim poziomie.

Polska wywodzi się z kręgu kultury śródziemnomorskiej, co daje nam szanse na efektywne wykorzystanie wzorców europejskich. W XX w. kraje Europy Zachodniej starały się wypracować model aktywnej społeczności lokalnej<sup>22</sup>. Niestety 50-letni okres funkcjonowania w naszym kraju systemu totalitarnego bardzo ograniczył wszelkie inicjatywy społeczne, które były domeną władzy komunistycznej, a nie społeczeństwa<sup>23</sup>. Dlatego tak ważna staje się na przestrzeni ostatnich 15 lat niepodległej i suwerennej Polski kwestia budowy społeczeństwa obywatelskiego. Należy je tworzyć w oparciu o działania małych wspólnot, takich jak chociażby Duszpasterstwo Akademickie.

## Bibliografia:

- Arystoteles, *Dzieła wszystkie*, Warszawa 2001.
- Bokajło W., *Proces narodowościowej transformacji Dolnoślązaków na początku XX wieku*, Wrocław 1993.
- Dahrendorf R., *Drogi do wolności*, „Res Publica” 1990, nr 7/8.
- Dąbrowski S., *Migracje i osadnictwo na Dolnym Śląsku w latach 1945–1948*, [w:] „Szkice Legnickie”, t. XIX, Legnica 1997.
- Friedman M., *Cztery kroki do wolności*, „Res Publica” 1990, nr 10.
- Jaeger W., *Paideia. Formowanie człowieka greckiego*, Warszawa, 2001.
- Jan Paweł II, *Homilia Ojca Świętego Jana Pawła II wygłoszona podczas Mszy Św. w Legnicy 2 czerwca 1997 roku*, [w:] „Legnickie Wiadomości Diecezjalne. Pismo Urzędowe Legnickiej Kurii Biskupiej”, rok XIV, kwiecień-maj-czerwiec, nr 2 (53), Legnica 2005.
- Krogulski M.L., *Okupacja w imię sojuszu: Armia Radziecka w Polsce 1944–1956*, t. 1.; t. II (1956–1993), Warszawa 2000.

---

<sup>22</sup> Działania te podjęto u schyłku XVIII wieku w Stanach Zjednoczonych. Szerzej zob. J. A. Kromowski, *Odnowa sąsiedztw miejskich i ich zadania*, [w:] *Prywatność i życie publiczne w nowoczesnym społeczeństwie USA–Polska*, pod red. L. Dyczewskiego, J. Kromkowskiego, Lublin 1992.

<sup>23</sup> R. Dahrendorf, *Drogi do wolności*, „Res Publica” 1990, nr 7/8, s. 23–24; zob. też M. Friedman, *Cztery kroki do wolności*, „Res Publica” 1990, nr 10.



- Kromkowski J. A., *Odnowa sąsiedztw miejskich i ich zadania*, [w:] *Prywatność i życie publiczne w nowoczesnym społeczeństwie USA–Polska*, pod red. L. Dyczewskiego, J. Kromkowskiego, Lublin 1992.
- Krzywańska A., *Bitwa pod Legnicą – opowieści o walkach z najazdem tatarskim w XIII w.*, Warszawa 1974.
- Misztal J., *Polityka władz polskich wobec stałych mieszkańców ziem odzyskanych w pierwszych latach po zakończeniu drugiej wojny światowej*, Gliwice 1991.
- Mochocki W., *Spoleczeństwo Śląska a Armia Czerwona w latach 1945–1947*, „Dolny Śląsk” 1996, nr 3.
- Pieradzka K., *Bitwa pod Legnicą (1241)*, Warszawa 1948.
- Pietras Z., *Legnica 1241*, Warszawa 1969.
- Pohlenz M., *L'uomo greco*, Firenze 1967.
- Potyrała B., *Północna Grupa Wojsk Armii Radzieckiej*, „Dolny Śląsk” 1996, nr 4.
- Pudło K., *Zasiedlanie Dolnego Śląska po II wojnie światowej i przemiany kulturowo-społeczne ludności grup napływowych. Zarys problematyki*, „Rocznik Dolnośląski”, t. 9, Wrocław 1985.
- Pytania o duszę Europy*, wypowiedź ks. Henryka Seweryniaka, Biblioteka „WIEZI”, Warszawa 2002.
- Sztompka P., *Analiza społeczeństwa*, Kraków 2002.

Adam Kubów  
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Witelona  
w Legnicy

## **Infrastruktura społeczna jako narzędzie lokalnej polityki społecznej**

### **1. Wprowadzenie**

Polityka społeczna to celowa działalność państwa i innych organizacji w dziedzinie kształtowania warunków życia i pracy ludności oraz stosunków społecznych, mająca na celu między innymi: zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego, zaspokojenie potrzeb wyższego rzędu, zapewnienie ładu społecznego. Precyzując jej zakres przedmiotowy, można też określić, że jest to działalność mająca na celu zaspokojenie podstawowych potrzeb ludności, zwłaszcza w sferze lecznictwa, opieki i pomocy społecznej, edukacji, kultury, wypoczynku i dochodów<sup>1</sup>. Może być ona realizowana zarówno w skali centralnej, jak i regionalnej oraz lokalnej.

W procesie realizacji celów polityki społecznej szczególną rolę odgrywają te działy gospodarki, których działalność stanowi bezpośrednią inwestycję w człowieka. Należą do nich oświata i wychowanie, kultura i sztuka, ochrona zdrowia, turystyka, wypoczynek. Dziedziny te poprzez inwestycję w człowieka przyczyniają się do prawidłowego funkcjonowania społeczeństwa w sposób bezpośredni, a pośrednio, poprzez społeczeństwo, produkcyjnych działów gospodarki. W literaturze ekonomicznej i społecznej określane są one mianem infrastruktury społecznej<sup>2</sup>.

Konieczność prowadzenia badań infrastruktury społecznej w ujęciu lokalnym istniała zawsze. Usługi bowiem wytwarzane przez placówki i urzędnia infrastruktury zaspokajają szereg niezmiernie ważnych potrzeb społecznych, a tylko w niewielkim stopniu mogą być one przemieszczane w przestrzeni.

Decentralizacja władzy i rozwój samorządności lokalnej w Polsce zapoczątkowane zapisami ustawy o samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990 r. spowodowały konieczność zintensyfikowania badań zaspokojenia potrzeb społecznych w ujęciu regionalnym<sup>3</sup>. Początkowo, po wejściu ustawy w życie, ambicją władz terenowych było objęcie jak najszerszego

---

<sup>1</sup> R. Szarfenberg, *Definicje polityki społecznej*, [w:] *Wokół teorii polityki społecznej*, pod red. B. Rysz-Kowalczyk i B. Szatur-Jaworskiej, Warszawa 2003, s. 10–24.

<sup>2</sup> J. Kroszeł, *Infrastruktura społeczna w polityce społecznej*, Opole 1990, s. 11 i nast. W literaturze społeczno-ekonomicznej termin ten nie jest jednoznaczny. W szerszym znaczeniu obejmuje on także urzędnia kształtujące ogólne warunki bytowe ludności, w tym niektóre urzędnia komunalne, a także ochronę środowiska naturalnego człowieka i mieszkalnictwo; por. J. Kroszeł, *Infrastruktura społeczna w teorii i praktyce gospodarki socjalistycznej*, Opole 1974, s. 27–28; K. Podolski, *Rozwój i przekształcanie infrastruktury społecznej jako istotne zadanie polityki społecznej*, [w:] *Perspektywiczna polityka społeczna*, pod red. J. Daneckiego, Warszawa 1981, s. 245.

<sup>3</sup> Por. L. Frąckiewicz, *Regionalne zróżnicowania poziomu życia*, [w:] *Polityka społeczna w okresie transformacji*, pod red. A. Frąckiewicz-Wronki i M. Zrałek, Katowice 2000, s. 303.

zakresu placówek infrastruktury społecznej. Uwidocznili się to w dziedzinie edukacji, gdzie część gmin rozpoczęła przejmowanie placówek szkolnych znacznie wcześniej od przewidywanego obligatoryjnego terminu. Tendencje te uległy zahamowaniu w obliczu obniżenia subwencji centralnego budżetu i narastania postawy bierności społeczności lokalnych jako reakcji nie tylko na dotkliwie dla wielu ludzi ciężary transformacji, ale także na niezrozumiałe dla nich nowe rozwiązania systemowe, często prowadzące do oligarchizacji i alienacji nowej lokalnej władzy<sup>4</sup>.

Istotne zmiany w sferze zarządzania placówkami infrastruktury społecznej wprowadził rozpoczęty w 1994 r. program pilotażowy, traktowany jako wstępny etap do przekazania organom samorządu terytorialnego szeregu kompetencji i zadań wykonywanych do tej pory przez administrację rządową. Istotą tego programu było sprawdzenie, czy gminy o statusie miasta sprostać roli gospodarza. Pomimo wielu trudności, w tym głównie finansowych, program pilotażowy pokazał, iż dzięki wysiłkowi uczestników programu w wielu miastach udało się zrealizować szereg przedsięwzięć. Do najważniejszych zalicza się: 1) przeprowadzenie remontów jednostek służby zdrowia i placówek oświatowych; 2) wyposażenie szkół w nowoczesny sprzęt i pomoce naukowe; 3) uruchomienie nowych kierunków kształcenia, uwzględniających lokalne potrzeby; 4) zakup nowego sprzętu medycznego; 5) poprawę warunków życia w domach pomocy społecznej<sup>5</sup>.

Zachodzące zmiany w zarządzaniu placówkami infrastruktury społecznej oceniono pozytywnie z trzech powodów. Po pierwsze prowadziły one do zwiększenia odpowiedzialności społeczności lokalnych, jak i kadr infrastruktury społecznej za rozwój i warunki funkcjonowania placówek infrastruktury. Po drugie uznano, że jest to szansa na ściślejsze powiązanie konkretnych potrzeb społeczności lokalnych z kierunkami rozwoju infrastruktury społecznej i zachodzącymi w niej przekształceniami. Po trzecie zauważono, że w sytuacji zbyt dużego materialnego uzależnienia gminy od rządu samorządność terytorialna może zbliżyć się do fikcji. Coraz powszechniej stwierdzano, że możliwości finansowe gmin zależą od ich wielkości i uważano, że wzorem innych krajów w Polsce powinna nastąpić korekta granic podziału administracyjnego zmierzająca do tworzenia większych jednostek o ponadgminnym zasięgu<sup>6</sup>.

Istotna zmiana w zakresie samorządności lokalnej dokonała się w Polsce dopiero z dniem 1 stycznia 1999 r. Wyrażała się ona w postaci nowego podziału administracyjnego kraju i gruntownego przekształcenia funkcji pełnionych przez samorządy terytorialne. W ramach reformy administracji publicznej powstały trzy szczeble władz samorządowych: województwo, powiat i gmina, z których każdy otrzymał pewne zadania dotyczące polityki społecznej i infrastruktury społecznej.

Doświadczenia dłuższego okresu pokazują, że możliwość kształtowania lokalnej polityki społecznej dostosowanej do potrzeb lokalnego środowiska zależy od wielu czynników, do których zapewne zaliczyć należy:

---

<sup>4</sup> Por. R. Wasylewski, *Decentralizacja polityki społecznej – rola gmin*, [w:] *Zagrożenia i szanse polityki społecznej w okresie transformacji*, pod red. M. Książkowskiego i J. Supińskiej, Warszawa 1993, s. 62–64.

<sup>5</sup> D. Głowacka-Mazur, C. Zaremba, A. Kądziela, *Program pilotażowy w świetle badań (stan na grudzień 1994 r.)*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 1–2, s. 83.

<sup>6</sup> Por. R. Broszkiewicz, *Narzędzia oddziaływania samorządów terytorialnych na rozwój regionów*, [w:] *Polityka regionalna – kierunki i instrumentacja*, pod red. B. Winiańskiego, Wrocław 1994, s. 81.

- zasoby istniejącej infrastruktury społecznej,
- stopień decentralizacji władzy publicznej,
- dojrzałość polityczną władz samorządu terytorialnego,
- skalę występujących problemów społecznych,
- kondycję finansową samorządu.

## **2. Infrastruktura społeczna subregionu legnickiego na tle województwa dolnośląskiego w 2004 roku**

Dokonując przestrzennych porównań infrastruktury społecznej, należy podkreślić, że mają one przybliżony charakter, głównie ze względu na brak porównywalnych danych, odmienność warunków funkcjonowania sfery społecznej, zróżnicowaną produktywność działań należących do infrastruktury społecznej itp. Przedstawione poniżej porównanie infrastruktury społecznej w województwie dolnośląskim stanowi próbę wstępnej, ogólnej klasyfikacji powiatów przede wszystkim w oparciu o kryterium dostępności zasobów ludzkich i materialnych infrastruktury społecznej. Ze względu na dostępność danych statystycznych w analizie przedstawiono dane za r. 2004.

Kierując się dostępnością i porównywalnością danych, analizy dokonano w oparciu o 10 następujących mierników: 1) liczba młodzieży w wieku 16–18 lat przypadająca na 1 liceum; 2) liczba dzieci na 1 miejsce w przedszkolu; 3) liczba lekarzy na 10 tys. ludności; 4) liczba pielęgniarek na 10 tys. ludności; 5) liczba ludności na 1 zakład opieki zdrowotnej; 6) łóżka w szpitalach ogólnych na 10 tys. ludności; 7) liczba ludności na 1 aptekę; 8) miejsca w domach i zakładach pomocy społecznej na 10 tys. ludności; 9) liczba ludności na 1 placówkę biblioteczną; 10) liczba hoteli.

Mierniki wybrane do przeprowadzenia zaprezentowanej w niniejszym punkcie analizy mają na celu przybliżyć potencjalne możliwości zaspokojenia potrzeb przez placówki i instytucje infrastruktury społecznej subregionu legnickiego w porównaniu z innymi powiatami województwa dolnośląskiego<sup>7</sup>. W doborze mierników starano się uwzględnić takie, które występowały we wszystkich powiatach, a także wykazywały duże zróżnicowanie przestrzenne.

W analizie wykorzystano syntetyczne i analityczne miary zróżnicowania infrastruktury społecznej. Jako miernik syntetyczny, przydatny do międzyregionalnych porównań poziomu rozwoju infrastruktury społecznej, przyjęto miernik określający dystans poszczególnych powiatów w stosunku do powiatu znajdującego się w najkorzystniejszej sytuacji z punktu widzenia danego miernika. Najkorzystniejszym miernikiem – zależnie od jego charakteru – uznano miernik wyrażony najmniejszą bądź największą liczbą. Przez dzielenie mierników dotyczących poszczególnych powiatów przez miernik najkorzystniejszy (lub najkorzystniejszego przez poszczególne mierniki, gdy tym najkorzystniejszym jest najmniejszy) otrzymano dystanse, jakie dzielą badane powiaty od powiatu najlepszego w danym okresie. Miernik ten zawiera się w przedziale od 0 do 1. Dystanse wyliczono w odniesieniu do wszystkich zmiennych, które uznano za istotne dla oceny zróżnicowania infrastruktury społecznej według powiatów.

---

<sup>7</sup> Subregion legnicki obejmuje: powiat miejski Legnica i 6 powiatów ziemskich: głogowski, górowski, legnicki, lubiński, polkowicki i wołowski.

Za miernik syntetyczny przyjęto średnią dystansów<sup>8</sup>. Tak wyliczone mierniki syntetyczne z łatwością pozwoliły ustalić kolejność powiatów i odczytać dystanse dzielące poszczególne powiaty od powiatu mającego najwyższą pozycję z punktu widzenia posiadanej infrastruktury społecznej.

Syntetyczne wskaźniki dystansów obliczone w odniesieniu do infrastruktury społecznej we wszystkich powiatach w województwie dolnośląskim w 2004 r. wskazały na bardzo wyraźne zróżnicowania (tabela 1). W najlepszej sytuacji znajduje się ludność zamieszkująca w powiatach z przewagą ludności miejskiej oraz w miastach na prawach powiatu. O wyraźnie dominującej pozycji tej grupy powiatów decyduje infrastruktura szkolna, zdrowotna i wypoczynkowa. Do grupy powiatów o dominującej pozycji pod względem zasobów infrastruktury społecznej należy także powiat miejski Legnica, podczas gdy kilka innych powiatów subregionu legnickiego zajmuje w tabeli rankingowej ostatnie pozycje.

Tabela 1  
Miary zróżnicowania\* infrastruktury społecznej według powiatów  
w województwie dolnośląskim w 2004 roku

Powiaty	Σ	Cechy**									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
jeleniogórski	0,678	0,598	0,629	0,410	0,702	0,654	1,000	0,607	0,529	0,653	1,000
Wrocław	0,674	0,818	0,883	1,000	1,000	0,711	0,599	0,875	0,152	0,163	0,543
Jelenia Góra	0,623	0,961	1,000	0,725	0,895	0,823	0,400	0,857	0,201	0,172	0,200
Legnica	0,577	0,841	0,825	0,573	0,978	0,701	0,412	1,000	0,116	0,268	0,057
kłodzki	0,566	0,930	0,632	0,511	0,891	0,346	0,392	0,555	0,291	0,767	0,343
Iwówcecki	0,549	0,993	0,450	0,352	0,663	0,624	0,594	0,374	0,410	1,000	0,029
zgorzelecki	0,516	0,584	0,632	0,381	0,698	0,660	0,417	0,680	0,473	0,562	0,071
lubiński	0,513	0,527	0,740	0,639	0,897	0,614	0,439	0,757	0,066	0,363	0,086
milicki	0,504	0,555	0,451	0,470	0,807	0,567	0,439	0,421	0,553	0,767	0,014
lubański	0,500	0,734	0,571	0,373	0,522	0,933	0,388	0,497	0,197	0,554	0,229
wałbrzyski	0,477	0,732	0,649	0,506	0,753	0,399	0,334	0,832	0,048	0,403	0,114
wołowski	0,469	1,000	0,565	0,537	0,732	0,391	0,383	0,544	0,000	0,527	0,014
głogowski	0,468	0,654	0,651	0,352	0,504	0,876	0,245	0,768	0,199	0,401	0,029
ząbkowicki	0,456	0,913	0,866	0,248	0,294	0,499	0,145	0,519	0,129	0,934	0,014
złotoryjski	0,456	0,476	0,308	0,402	0,648	0,960	0,428	0,450	0,000	0,872	0,014
kamiennogórski	0,454	0,407	0,451	0,593	0,668	0,497	0,746	0,443	0,246	0,429	0,057
bolesławiecki	0,445	0,443	0,437	0,359	0,678	1,000	0,207	0,732	0,055	0,435	0,100
jaworski	0,435	0,522	0,383	0,267	0,396	0,889	0,146	0,692	0,277	0,735	0,043
dzierżoniowski	0,433	0,712	0,837	0,359	0,393	0,462	0,235	0,662	0,107	0,522	0,043

<sup>8</sup> Opis tej metody można znaleźć m.in. w: K. Podolski, *System mierników infrastruktury społecznej i możliwości jego wprowadzenia w pracach GUS*, [w:] *Zagadnienia metodologiczne statystyki społeczno-demograficznej*. Warszawa 1976, s. 35 i nast.

świdnicki	0,415	0,738	0,525	0,350	0,448	0,477	0,207	0,704	0,071	0,530	0,100
trzebnicki	0,415	0,453	0,342	0,364	0,609	0,543	0,564	0,571	0,275	0,390	0,043
oleśnicki	0,409	0,596	0,482	0,333	0,451	0,631	0,251	0,602	0,267	0,437	0,043
strzeliński	0,388	0,798	0,333	0,347	0,428	0,786	0,179	0,350	0,000	0,640	0,014
oławski	0,383	0,595	0,411	0,364	0,374	0,720	0,251	0,583	0,133	0,400	0,000
górowski	0,369	0,301	0,660	0,263	0,432	0,761	0,248	0,353	0,129	0,547	0,000
legnicki	0,363	0,214	0,281	0,145	0,193	0,526	0,000	0,488	1,000	0,756	0,029
wrocławski	0,344	0,389	0,415	0,154	0,161	0,678	0,000	0,651	0,187	0,706	0,100
średzki	0,339	0,361	0,527	0,313	0,311	0,521	0,223	0,369	0,051	0,681	0,029
polkowicki	0,325	0,451	0,534	0,135	0,190	0,495	0,000	0,678	0,026	0,684	0,057

\* Wskaźniki zróżnicowania (dystansów) obliczono jako stosunek wartości wskaźników dla poszczególnych powiatów w stosunku do wartości wskaźnika w powiecie posiadającym najkorzystniejszą jego wartość. W obliczeniach przyjęto, że najkorzystniejszy wskaźnik wyrażony jest najmniejszą lub największą liczbą.  $\Sigma$  – syntetyczna miara zróżnicowania.

\*\* Cechy: 1) liczba młodzieży w wieku 16–18 lat przypadająca na 1 liceum; 2) liczba dzieci na 1 miejsce w przedszkolu; 3) liczba lekarzy na 10 tys. ludności; 4) liczba pielęgniarzek na 10 tys. ludności; 5) liczba ludności na 1 zakład opieki zdrowotnej; 6) łóżka w szpitalach ogólnych na 10 tys. ludności; 7) liczba ludności na 1 aptekę; 8) miejsca w domach i zakładach pomocy społecznej na 10 tys. ludności; 9) liczba ludności na 1 placówkę biblioteczną; 10) liczba hoteli.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie tabeli 2.

Porównując syntetyczne wskaźniki dystansów w infrastrukturze społecznej w powiatach województwa dolnośląskiego, można je podzielić na kilka grup:

1. Powiaty o wysokim poziomie rozwoju infrastruktury społecznej. Do tych zaliczyć można te powiaty, dla których wskaźnik dystansów odbiega od wskaźnika najlepszego o mniej niż 15%. W tej grupie znajduje się powiat jeleniogórski oraz wszystkie powiaty miejskie województwa dolnośląskiego: Wrocław, Jelenia Góra i Legnica. Warto jednak zauważyć, że wskaźnik syntetyczny dla powiatu Legnica jest wyraźnie niższy w porównaniu z innymi powiatami należącymi do tej grupy.

2. Powiaty o dość dobrym poziomie rozwoju infrastruktury. Do tych zaliczyć można te powiaty, dla których wskaźnik dystansów odbiega od wskaźnika przyjętego za najlepszy o więcej niż o 15%, ale o mniej niż 30%. W tej grupie znajduje się 7 powiatów: kłodzki, lwówecki, zgorzelecki, lubiński, milicki, lubański i wałbrzyski.

3. Powiaty o średnim poziomie rozwoju infrastruktury. Do tej grupy zaliczyć można te powiaty, dla których wskaźnik dystansów odbiega od wskaźnika przyjętego za najlepszy o więcej niż 30%, ale o mniej niż 45%. W tej grupie znajdzie się 13 kolejnych powiatów: wołowski, głogowski, ząbkowicki, złotoryjski, kamiennogórski, bolesławiecki, jaworski, dzierzoniowski, świdnicki, trzebnicki, oleśnicki strzeliński i oławski.

4. Powiaty o niskim poziomie rozwoju infrastruktury. Wskaźniki dystansów tej grupy powiatów odbiegają od wskaźnika przyjętego za najkorzystniejszy o ponad 45%. W tej grupie znajduje się 5 powiatów województwa dolnośląskiego: górowski, legnicki, wrocławski, średzki i polkowicki. Do grupy powiatów o niskim poziomie rozwoju infrastruktury społecznej należą aż 3 powiaty tworzące subregion legnicki.

Podział powiatów na powyższe cztery grupy sygnalizuje tylko, że ludność w niektórych powiatach może mieć trudności w korzystaniu z usług placówek i urządzeń infrastruktury społecznej. Wyższe pozycje powiatów miejskich na liście rankingowej (Wrocław, Jelenia Góra i Legnica) wynikają między innymi stąd, iż one jako stolice byłych województw skupiły wiele elementów wyspecjalizowanej infrastruktury społecznej, o zasięgu ponadpowiatowym, często regionalnym czy nawet ogólnopolskim.

Warto również zauważyć, iż w grupie powiatów o niskim poziomie rozwoju infrastruktury społecznej znajdują się powiaty legnicki i wrocławski, podczas gdy powiaty grodzkie Wrocław i Legnica należą do powiatów o najlepszej infrastrukturze. Podobny problem dotyczył powiatu grodzkiego Wałbrzych i ziemskiego powiatu wałbrzyskiego przed ich połączeniem. Powstaje pytanie: w jakim stopniu mieszkańcy wymienionych powiatów ziemskich mogą korzystać z infrastruktury powiatów grodzkich.

Syntetyczny miernik dystansów pozwala uszeregować powiaty pod względem poziomu rozwoju infrastruktury społecznej. Bliższych informacji o jej rozwoju dostarcza analiza dokonana na podstawie mierników cząstkowych i odnoszących się do poszczególnych dziedzin infrastruktury społecznej (zob. tabela 2, cechy 1–10). Należy jednak mieć na uwadze, że w zbiorze infrastruktury społecznej występują placówki o różnym zasięgu terytorialnym: krajowym, powiatowym, gminnym czy rejonowym. Placówki o zasięgu krajowym znajdują się na ogół w wielkich aglomeracjach miejskich, stąd też wysoka pozycja powiatów grodzkich. Niektóre spośród urządzeń infrastruktury z konieczności są zgrupowane w regionach o swoistych walorach środowiska geograficznego (np. lecznictwo sanatoryjne, obiekty wypoczynkowe). Podstawowa jednak część placówek powinna być rozmieszczona proporcjonalnie do liczby i struktury ludności<sup>9</sup>.

Porównując wskaźniki liczby młodzieży w wieku 16–18 lat przypadającej na 1 liceum ogólnokształcące w województwie dolnośląskim, zauważa się najwyższe ich wartości w dwóch powiatach subregionu legnickiego – w legnickim i górowskim. Również w powiecie legnickim ma miejsce najwyższa wartość wskaźnika liczby dzieci przypadających na 1 miejsce w przedszkolu. Sytuacja ta niewątpliwie powinna stać się przedmiotem głębszych analiz władz samorządowych tych powiatów.

W infrastrukturze ochrony zdrowia, opisanej miernikami w postaci wielkości zatrudnienia na 10 tys. mieszkańców, zróżnicowanie jest znacznie większe w odniesieniu do pielęgniarek niż w odniesieniu do lekarzy. Ponadto zauważa się, że wartość wskaźnika liczby lekarzy aż w 3 powiatach subregionu legnickiego należy do najniższych w województwie (górowski, legnicki, polkowicki). Tak bardzo wyraźne zróżnicowanie wskaźnika liczby lekarzy na 10 tys. ludności i bardzo niskie jego wartości w powiatach: polkowickim i legnickim (około 6), mogą utrudniać korzystanie z usług lekarskich. Warto także zauważyć, że najniższe wartości tego wskaźnika w krajach Unii Europejskiej kształtują się na poziomie 14–22 (Wielka Brytania, Irlandia)<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> J. Lepiech, *Infrastruktura społeczna*, [w:] *Polityka społeczna*, pod red. A. Rajkiewicza, Warszawa 1973, s. 122–123.

<sup>10</sup> A. Kubów, *Infrastruktura społeczna w krajach Unii Europejskiej*, [w:] *Badania przestrzenne rynku i konsumpcja a polityka regionalna Unii Europejskiej*, pod red. K. Mazurek-Łopacińskiej, Wrocław 2004, s. 87.

Tabela 2  
Infrastruktura społeczna według powiatów w województwie dolnośląskim w 2004 roku

Powiaty	Cechy*									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
bolesławiecki	624	2,9	14,9	49,6	2326	27,3	3535	6,7	3843	7
dzierżoniowski	387	1,5	16,1	28,8	5031	31,0	3913	12,9	3202	3
głogowski	422	2,0	14,6	36,9	2656	32,3	3371	24,0	4173	2
górowski	917	1,9	10,9	31,6	3055	32,7	7333	15,5	3055	0
jaworski	529	3,4	11,1	29,0	2617	19,3	3739	33,4	2276	3
jeleniogórski	462	2,0	17,0	51,4	3554	132,1	4264	63,8	2559	70
kamiennogórski	677	2,9	24,6	48,9	4680	98,5	5850	29,7	3900	4
kłodzki	297	2,0	21,2	65,2	6720	51,8	4667	35,1	2182	24
legnicki	1291	4,6	6,0	14,1	4422	0,0	5307	120,6	2211	2
lubański	376	2,2	15,5	38,2	2492	51,3	5211	23,7	3017	16
lubiński	523	1,7	26,5	65,6	3787	58,0	3421	7,9	4610	6
lwówecki	278	2,9	14,6	48,5	3730	78,4	6927	49,5	1672	2
milicki	497	2,8	19,5	59,1	4099	58,0	6149	66,7	2179	1
oleśnicki	463	2,7	13,8	33,0	3687	33,1	4301	32,3	3823	3
oławski	464	3,1	15,1	27,4	3231	33,2	4442	16,0	4181	0
polkowicki	612	2,4	5,6	13,9	4698	0,0	3817	3,1	2443	4
strzeliński	346	3,9	14,4	31,3	2961	23,6	7402	0,0	2612	1
średzki	764	2,4	13,0	22,8	4466	29,5	7018	6,1	2456	2
świdnicki	374	2,4	14,5	32,8	4874	27,4	3675	8,6	3154	7
trzebnicki	610	3,8	15,1	44,6	4282	74,5	4534	33,2	4282	3
wałbrzyski	377	2,0	21,0	55,1	5835	44,1	3112	5,8	4149	8
wołowski	276	2,3	22,3	53,6	5952	50,6	4762	0,0	3174	1
wrocławski	709	3,1	6,4	11,8	3431	0,0	3980	22,5	2369	7
ząbkowicki	302	1,5	10,3	21,5	4658	19,2	4991	15,6	1791	1
zgorzelecki	472	2,0	15,8	51,1	3526	55,1	3808	57,0	2975	5
złotoryjski	579	4,2	16,7	47,4	2422	56,5	5752	0,0	1917	1
Jelenia Góra	287	1,3	30,1	65,5	2827	52,9	3022	24,2	9738	14
Legnica	328	1,6	23,8	71,6	3317	54,4	2589	14,0	6244	4
Wrocław	337	1,5	41,5	73,2	3270	79,1	2959	18,3	10262	38
Dolnośląskie	407	2,0	22,2	49,8	3667	50,7	3714	23,5	3625	239

\* Cechy: 1) liczba młodzieży w wieku 16–18 lat przypadająca na 1 liceum; 2) liczba dzieci na 1 miejsce w przedszkolu; 3) liczba lekarzy na 10 tys. ludności; 4) liczba pielęgniarek na 10 tys. ludności; 5) liczba ludności na 1 zakład opieki zdrowotnej; 6) łóżka w szpitalach ogólnych na 10 tys. ludności; 7) liczba ludności na 1 aptekę; 8) miejsca w domach i zakładach pomocy społecznej na 10 tys. ludności; 9) liczba ludności na 1 placówkę biblioteczną; 10) liczba hoteli.

Źródło: „Rocznik Statystyczny Województw 2005”, Warszawa 2006; *Województwo dolnośląskie 2005. Podregiony. Powiaty. Gminy*, Wrocław 2005.



Na największe zróżnicowania w ochronie zdrowia zwraca uwagę wskaźnik liczby łóżek w szpitalach ogólnych oraz miejsc w domach i zakładach pomocy społecznej na 10 tys. ludności. W pięciu powiatach liczba łóżek w szpitalach ogólnych kształtuje się na poziomie 75 i wyższym. Tak wysokie wartości tego wskaźnika występują w powiatach: kamiennogórskim, jeleniogórskim, lwóweckim, trzebnickim oraz grodzkim Wrocław. Natomiast w dwóch powiatach subregionu legnickiego – legnickim i polkowickim – nie ma ani jednego szpitala, a więc analizowane wartości wskaźników równe są zeru. Jeszcze bardziej zróżnicowana jest w poszczególnych powiatach wartość drugiego wskaźnika. W tym jednak przypadku powiat legnicki ze wskaźnikiem 120,6 zajmuje wyraźnie przodującą pozycję w całym województwie dolnośląskim, a pozostałe powiaty subregionu legnickiego, niemal wszystkie, należą do grupy o najmniej korzystnych wskaźnikach (w wołowskim wynosi on 0, a w polkowickim 3,1)<sup>11</sup>.

Na najmniejsze zróżnicowania w ochronie zdrowia wskazuje wielkość wskaźnika liczby ludności przypadającej na 1 aptekę, a trzy powiaty subregionu legnickiego pod tym względem znajdują się w najkorzystniejszej sytuacji: miejski Legnica oraz ziemskie: głogowski i lubiński.

Również w sferze kultury, obrazowanej przez wskaźnik liczby ludności przypadającej na 1 placówkę biblioteczną, zróżnicowania nie są zbyt wyraźne. Ze względu na charakter powiatów najwyższe wartości wskaźników występują w powiatach grodzkich.

Najbardziej wyraźny dystans dzielący powiaty województwa dolnośląskiego znajduje odzwierciedlenie w wartości wskaźnika liczby hoteli (zob. tabela 2). W województwie dolnośląskim w 2004 r. baza hotelowa liczyła 239 obiektów, z czego aż 84 przypadało na powiaty Jelenia Góra i jeleniogórski, 38 na powiat grodzki Wrocław, 24 na kłodzki, 16 na lubański. We wszystkich powiatach subregionu legnickiego łączna liczba obiektów hotelowych wynosiła tylko 19. Powiat grodzki Legnica posiada 4 hotele i pod tym względem dzieli go wyraźny dystans od pozostałych tego typu powiatów województwa dolnośląskiego.

Pokazana próba analizy rozmieszczenia infrastruktury społecznej w województwie dolnośląskim w 2004 r. zwraca uwagę na wyraźne dysproporcje. Ponadto badania zwracają uwagę na grupę powiatów pozostających w końcówce pod względem rozwoju infrastruktury społecznej, wśród których często znajdują się powiaty subregionu legnickiego. Należy mieć jednak świadomość, że przeciętne wskaźniki dotyczące powiatów nie obrazują precyzyjnie możliwości zaspokojenia zróżnicowanych potrzeb zbiorowości lokalnych. Dlatego dużą rolę w poznawaniu i zaspokajaniu potrzeb w powiatach powinny odgrywać organy samorządu terytorialnego. Ich prace diagnostyczne i programowe, a także ich aktywność i odwaga w wysuwaniu i podejmowaniu trudnych zadań mogą w znacznym stopniu wpłynąć na rozwiązanie najpilniejszych zadań w skali lokalnej i regionalnej<sup>12</sup>.

### 3. Dylematy wyboru kierunku rozwoju infrastruktury społecznej

Przestrzenne rozmieszczenie infrastruktury społecznej można analizować z wielu punktów widzenia. J. Kroszel mówi o analizie infrastruktury z punktu widzenia konsumenta, obszaru

<sup>11</sup> Bardziej przydatny w ocenie byłby wskaźnik oczekujących na umieszczenie w domach pomocy społecznej na 100 miejsc, jednakże od kilku lat nie jest on publikowany.

<sup>12</sup> Por. B. Winiarski, *Rozwój regionalny – rozwój lokalny*, [w:] *Promowanie rozwoju lokalnego i regionalnego*, pod red. B. Winiarskiego i L. Patrzalka, Wrocław 1994, s. 25–26.

obsługi, rozwoju produkcji i z punktu widzenia czysto ekonomicznego. W tych poszczególnych rodzajach analiz na plan pierwszy wysuwają się różne aspekty. Z punktu widzenia konsumenta najważniejsze jest zaspokojenie potrzeb. Z punktu widzenia obszaru obsługi rozpatrywane jest wyposażenie jednostek osadniczych w urządzenia i placówki usługowe. Wpływ infrastruktury społecznej na tworzenie nowych miejsc pracy, na powstawanie dochodów regionu i państwa, na rozwój gospodarczy jest przedmiotem analizy z punktu widzenia ekonomicznego i społecznego<sup>13</sup>.

Przestrzenne rozmieszczenie infrastruktury społecznej – pisze S. Otok – należy rozpatrywać jako jeden z istotnych elementów zapewniających harmonijny – a w określonych warunkach również optymalny – rozwój poszczególnych regionów i całego kraju. Z tych względów uważa się za niezbędne jej analizowanie z punktu widzenia:

- a) jakości życia jednostki i społeczeństwa,
- b) jej roli w gospodarce przestrzennej,
- c) wpływu na efektywność procesów produkcyjnych<sup>14</sup>.

Z punktu widzenia lokalnej polityki społecznej w analizie przestrzennego rozmieszczenia infrastruktury społecznej na plan pierwszy wysuwa się zaspokojenie potrzeb, a więc wpływ infrastruktury na jakość życia jednostki i społeczeństwa. Takie ujęcie wynika z charakteru świadczonych przez nią usług i wagi potrzeb przez nie zaspokajanych. Brak odpowiedniej sieci placówek i urządzeń infrastruktury w pobliżu miejsca zamieszkania ludności wpływa bowiem na ograniczenie podaży i obniżenie jakości usług, co w konsekwencji może spowodować częściowe tylko zaspokojenie potrzeby lub niezaspokojenie jej w ogóle (np. w wyniku braku specjalistycznych gabinetów lekarskich), a nawet zanik potrzeby (w przypadku ograniczenia powszechności szczepień ochronnych). Przyjmując jednak, że infrastruktura społeczna jest integralnym elementem systemu społeczno-gospodarczego regionu, nie można nie zauważyć wzajemnych uwarunkowań występujących pomiędzy poszczególnymi aspektami przestrzennej analizy jej rozmieszczenia. Zależność między poziomem rozwoju gospodarczego a infrastrukturą społeczną, stanowiącą o zaspokojeniu istotnych potrzeb społeczeństwa, występuje nie tylko w skali kraju, lecz również w poszczególnych jego regionach. Brak harmonii i zachowania właściwych proporcji pomiędzy wszystkimi elementami gospodarki regionalnej nieuchronnie prowadzi do dysproporcji i powstawania barier wzrostu, które w konsekwencji są przyczyną zahamowań zarówno w sferze produkcji, jak i w sferze zaspokojenia potrzeb społecznych.

Analizując zasady lokalizacji placówek i urządzeń infrastruktury społecznej, podkreśla się często, że ze względu na dwoistość pełnionych przez nią funkcji powinny one nawiązywać do rozmieszczenia ludności i sfery gospodarczej<sup>15</sup>. Tym samym wyróżnia się dwie zasady lokalizacji infrastruktury: zasadę wyrównywania różnic i zasadę rozwoju proporcjonalnego do rozwoju gospodarczego. Zasada wyrównywania różnic oznacza koncentrację środków na obszarach słabo wyposażonych w infrastrukturę. Jej przyjęcie prowadzi do rozwoju infrastruktury społecznej proporcjonalnego do rozmieszczenia ludności, dzięki czemu umożliwia obszarom o słabym wyposażeniu w infrastrukturę odrobienie opóźnień z jednoczesnym ograniczeniem nakładów na obszarach relatywnie lepiej wyposażonych, bez względu na potrzeby

<sup>13</sup> J. Kroszel, *Rozmieszczenie infrastruktury społecznej. Wybrane problemy*, Wrocław 1982, s. 16–17.

<sup>14</sup> S. Otok, *Geografia społeczna*, Warszawa 1987, s. 68.

<sup>15</sup> J. Kroszel, *Infrastruktura społeczna w teorii...*, s. 92–93.

wynikające ze struktury społeczno-gospodarczej. Zasada zaś rozwoju proporcjonalnego do rozwoju gospodarczego uwzględnia przede wszystkim potrzeby obszarów rozwijających się gospodarczo, głównie tych, na których realizowane są inwestycje o dużym znaczeniu dla gospodarki regionu.

Ze względu na korzyści ogólnospołeczne, jakie tkwią w bardziej równomiernym wykorzystaniu zasobów całego obszaru regionu, przede wszystkim w dłuższej perspektywie czasu, uznaje się za konieczne zwrócenie większej uwagi na rozmieszczenie infrastruktury społecznej. Stanowisko to podziela wielu ekonomistów, którzy uważają, że lepsze wyposażenie terenu w urządzenia infrastruktury społecznej nie tylko wpływa na poprawę poziomu życia ludności, lecz także stwarza przesłanki zachęcające do lokalizacji nowych miejsc pracy (tzw. korzyści zewnętrzne – infrastruktura jako czynnik lokalizacji inwestycji, także zagranicznych). W krajach wysoko rozwiniętych szczególnego znaczenia wśród czynników aktywizujących zainteresowanie miastem ze strony przedsiębiorstw nabiera uzyskanie przez miasto statusu miasta akademickiego<sup>16</sup>. K. Puchalski i K. Podoski zauważają, że wpływ infrastruktury społecznej na sferę gospodarczą nasila się w miarę rozwoju społeczno-gospodarczego. Pod wpływem upowszechnienia usług świadczonych przez placówki infrastruktury następują zmiany w popycie, które prowadzą do powstawania zarówno nowych potrzeb, uprzednio jeszcze nie uświadomionych, jak i do wzrostu zainteresowania potrzebami wyższego rzędu i dążenia do lepszego jakościowo zaspokojenia tych potrzeb<sup>17</sup>. M. Klamut prezentuje stanowisko, że cechy rozwoju w okresie transformacji (rozwój elektroniki, informatyki, konsultingu) tworzą nowe wymagania lokalizacyjne otwierające szanse przed obszarami o dobrej infrastrukturze społeczno-ekonomicznej<sup>18</sup>. Natomiast B. Winiarski podkreśla, że poziom rozwoju infrastruktury (w tym społecznej: ochrony zdrowia, szkolnictwa wyższego) na obszarach zachodniego pogranicza Polski stwarza dodatkowe szanse rozwoju tych obszarów w ramach wspólnych polsko-niemieckich przedsięwzięć w dziedzinie społeczno-gospodarczej<sup>19</sup>.

Należy się zgodzić z opiniami tych autorów, którzy są zdania, że w Polsce powojennej żadna z tych zasad nie miała większego znaczenia, a proces rozmieszczenia infrastruktury społecznej, szczególnie jej środków trwałych, stanowił rezultat działania różnych systemów alokacji, które wówczas funkcjonowały<sup>20</sup>. Rezultatem działania systemów alokacji w gospodarce kapitalistycznej w Polsce pod zaborami był względnie niższy poziom rozwoju infrastruktury społecznej w ośrodkach robotniczych. W Polsce socjalistycznej od końca lat czterdziestych aż do 1989 r. rozwój infrastruktury kształtowany był przez mechanizmy systemu nakazowo-rozdzielczego i był prawie całkowicie podporządkowany administracji państwowej. Silnie scentralizowany system powodował alokację środków, która była zgodna z preferencjami centralnego planisty, lecz nie zawsze uwzględniała swoiste potrzeby regionów. Priorytety przyznawane w tym okresie sferze produkcji powodowały ponadto, że

<sup>16</sup> Por. B. Winiarski, *Rozwój regionalny...*, s. 24–25.

<sup>17</sup> K. Puchalski, *Kierunki przemian infrastruktury społecznej i gospodarki mieszkaniowej w regionie suwalskim*, „Biuletyn IGS” 1987, nr 3, s. 181–192; *Infrastruktura społeczna w Polsce. Stan i perspektywy*, pod red. K. Podoskiego, Warszawa 1978, s. 234–240.

<sup>18</sup> M. Klamut, *Szanse transformacji strukturalnej regionów*, „Gospodarka Narodowa” 1993, nr 2, s. 18.

<sup>19</sup> B. Winiarski, *Zachodnie regiony Polski – szanse i zagrożenia*, [w:] *Polonia, quo vadis?* Warszawa 1993, „Studia Regionalne i Lokalne” t. 12 (45), s. 82–87.

<sup>20</sup> J. Kroszel, *Infrastruktura społeczna w teorii...*, s. 96.

największe braki infrastruktury społecznej powstawały w rejonach uprzemysławianych<sup>21</sup>. Inwestycje finansowane z odrębnych funduszy pozapaństwowych (np. fundacji, Kościoła) wprowadzały pewną korektę w rozwoju regionu, lecz miała ona zwykle marginalny charakter<sup>22</sup>.

Założenia nowego ładu gospodarczego sformułowane po 1989 r. zapoczątkowały rozbudowę i zróżnicowanie struktur własnościowych w infrastrukturze oraz zmianę podejścia do kierunków jej rozwoju. Zachodzące zmiany wiązać można z kilkoma różnymi modelami, a mianowicie modelem rynkowym, partycypacyjnym i deregulacji sektora publicznego.

Model rynkowy związany jest z rozwojem sektora prywatnego. W sferze infrastruktury społecznej, podobnie jak w całej gospodarce, zaciera się granica pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym<sup>23</sup>. Sektor publiczny w zaspokajaniu popytu ludności na usługi społeczne w dużym stopniu wykorzystuje zasoby prywatne. Na szeroką skalę rozwinęły się już w Polsce prywatne instytucje świadczące usługi edukacyjne (zwłaszcza szkoły wyższe), medyczne, wypoczynkowe czy kulturalne. Bez ich udziału utrudniona byłaby realizacja wielu zadań stojących przed państwem. Tym samym instytucje sektora prywatnego w coraz większym stopniu uczestniczą w realizacji zadań stojących niegdyś przed sektorem publicznym. W procesie tym korzystają one z zasobów własnych, ale także – w różnym stopniu – z zasobów infrastruktury należącej do sektora publicznego.

Rozwój prywatnego sektora świadczącego usługi społeczne przynosi różnorodne korzyści ekonomiczne i społeczne, ale także w ten sposób państwo traci możliwość wpływu na wytwarzanie, jakość i dystrybucję usług społecznych, a tym samym na realizację ważnych zadań społecznych. W warunkach gdy firmy działające na zasadach rynkowych monopolizują różne dziedziny usług społecznych, korzyści ekonomiczne wynikające z konkurencji rynkowej mogą być pozorne. Rozwój podmiotów prywatnych nie zwalnia państwa z odpowiedzialności o jakość i dostępność usług społecznych i często stawia przed nim kosztowne zadania związane z wymuszaniem odpowiedniej jakości usług świadczonych przez sektor prywatny. Realizacja zadań społecznych w sytuacji rozwoju podmiotów prywatnych w sferze infrastruktury i usług społecznych, działających na zasadach rynkowych, nie jest więc gwarancją na rozwój i poprawę jakości usług społecznych.

W modelu rynkowym nacisk kładziony jest głównie na efektywność ekonomiczną, w modelu zaś partycypacyjnym na procesy podejmowania decyzji. Model partycypacyjny przewiduje zwiększenie kompetencji niższych szczebli administracji publicznej. W Polsce wprowadzanie tego modelu zapoczątkowane zostało zapisami ustawy o samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990 r. Decentralizacja władzy i rozwój samorządności lokalnej zbiegły się z istotnymi zmianami w sferze oświaty, ochrony zdrowia czy kultury. Upowszechnienie modelu partycypacyjnego uległo przyspieszeniu po 1 stycznia 1999 r. w wyniku wdrażanej reformy administracji publicznej, wprowadzającej trójszczeblowy system władz samorządowych.

---

<sup>21</sup> F. Winiarska, *Mechanizmy kształtowania infrastruktury*, [w:] *Problemy kształtowania struktur makroprzestrzennych*, Wrocław 1991, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” nr 571, s. 17–19.

<sup>22</sup> Z. Woźniak, *Organizacje pozarządowe w procesie budowy społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Aktywność obywatelska w rozwoju społeczności lokalnej. Od komunikacji do współpracy*, pod red. M. Warowickiego i Z. Woźniaka, Warszawa 2001, s. 17–20.

<sup>23</sup> B. G. Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, przekład K. W. Frieske, Warszawa 1999, s. 398–406.

Model deregulacji sektora publicznego opiera się na założeniu, że znaczna część kłopotów w sferze infrastruktury i usług społecznych wynikać może z przeregulowania sektora publicznego nadmierną ilością przepisów powstających w systemie politycznym. Nadmierna ilość przepisów wyzwala bowiem reakcje przystosowawcze. Inicjatywa w warunkach przeregulowania występuje w formach szcątkowych, ponieważ nagradzane jest wykonawstwo. Skłonność do ryzyka jest cechą zbędną i interpretowana jest jako awanturnictwo. Panaceum na nieskuteczność regulacji centralnej upatruje się w lepszych systemach kontrolnych. Deregulacja natomiast opiera się na tezie, że zatrudniony personel w instytucjach publicznych jest kompetentny i w warunkach stwarzających mu swobodę działania wykaże się talentami menedżerskimi.

Wybór modelu nie likwiduje jednak wielu szczegółowych pytań dotyczących kierunków i skuteczności lokalnej polityki społecznej. Nie ulega jednak wątpliwości, że w obecnych realiach coraz większą rolę w sferze rozwoju lokalnej polityki społecznej i lokalnej infrastruktury społecznej odgrywać będą siły rynkowe i władze samorządowe<sup>24</sup>. Ze tego też względu ważne jest, by znajdowały one właściwe zrozumienie dla znaczenia lokalnej polityki społecznej i jej narzędzi w postaci infrastruktury społecznej. To zrozumienie powinno wyrażać się w:

- 1) stworzeniu całościowej strategii promującej rozwój regionu,
- 2) znacznych inwestycjach mających na celu poprawę infrastruktury,
- 3) wykorzystywaniu każdej możliwości zwiększenia środków na finansowanie działalności i rozwoju infrastruktury,
- 4) kreowaniu pozytywnych postaw dotyczących znaczenia infrastruktury społecznej,
- 5) ciągłym poszukiwaniu korzystnych dla regionu rozwiązań i unikaniu wizerunku „doelowego modelu” lokalnej polityki społecznej i lokalnego modelu infrastruktury.

### **Bibliografia:**

- Broszkiewicz R., *Narzędzia oddziaływania samorządów terytorialnych na rozwój regionów*, [w:] *Polityka regionalna – kierunki i instrumentacja*, pod red. B. Winiarskiego, Wrocław 1994.
- Frąckiewicz L., *Regionalne zróżnicowania poziomu życia*, [w:] *Polityka społeczna w okresie transformacji*, pod red. A. Frąckiewicz-Wronki i M. Zrałek, Katowice 2000.
- Głowacka-Mazur D., C. Zaremba, A. Kądziera, *Program pilotażowy w świetle badań (stan na grudzień 1994 r.)*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 1–2.
- Infrastruktura społeczna w Polsce. Stan i perspektywy*, pod red. K. Podoskiego, Warszawa 1978.
- Klamut M., *Szanse transformacji strukturalnej regionów*, „Gospodarka Narodowa” 1993, nr 2.
- Kubów A., *Infrastruktura społeczna w krajach Unii Europejskiej*, [w:] *Badania przestrzenne rynku i konsumpcja a polityka regionalna Unii Europejskiej*, pod red. K. Mazurek-Łopacińskiej, Wrocław 2004.

---

<sup>24</sup> Por. W. Nieciński, *Cztery – a nie dwie – wizje ładu społecznego w Polsce*, „Polityka Społeczna” 2006, nr 1, s. 1–2.

- Kroszel J., *Infrastruktura społeczna w teorii i praktyce gospodarki socjalistycznej*, Opole 1974.
- Kroszel J., *Infrastruktura społeczna w polityce społecznej*, Opole 1990.
- Kroszel J., *Rozmieszczenie infrastruktury społecznej. Wybrane problemy*, Wrocław 1982.
- Lepiech J., *Infrastruktura społeczna*, [w:] *Polityka społeczna*, pod red. A. Rajkiewicza, Warszawa 1973.
- Nieciński W., *Cztery – a nie dwie – wizje ładu społecznego w Polsce*, „Polityka Społeczna” 2006, nr 1.
- Otok S., *Geografia społeczna*, Warszawa 1987.
- Peters B.G., *Administracja publiczna w systemie politycznym*, przekład K.W. Frieske, Warszawa 1999.
- Podoski K., *Rozwój i przekształcenie infrastruktury społecznej jako istotne zadanie polityki społecznej*, [w:] *Perspektywiczna polityka społeczna*, pod red. J. Daneckiego, Warszawa 1981.
- Podoski K., *System mierników infrastruktury społecznej i możliwości jego wprowadzenia w pracach GUS*, [w:] *Zagadnienia metodologiczne statystyki społeczno-demograficznej*. Warszawa 1976.
- Puchalski K., *Kierunki przemian infrastruktury społecznej i gospodarki mieszkaniowej w regionie suwalskim*, „Biuletyn IGS” 1987, nr 3.
- Szarfenberg R., *Definicje polityki społecznej*, [w:] *Wokół teorii polityki społecznej*, pod red. B. Rysz-Kowalczyk i B. Szatur-Jaworskiej, Warszawa 2003.
- Wasylewski R., *Decentralizacja polityki społecznej – rola gmin*, [w:] *Zagrożenia i szanse polityki społecznej w okresie transformacji*, pod red. M. Książopolskiego i J. Supińskiej, Warszawa 1993.
- Winiarska F., *Mechanizmy kształtowania infrastruktury*, [w:] *Problemy kształtowania struktur makroprzestrzennych*, Wrocław 1991, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” nr 571.
- Winiarski B., *Rozwój regionalny – rozwój lokalny*, [w:] *Promowanie rozwoju lokalnego i regionalnego*, pod red. B. Winiarskiego i L. Patrzałka, Wrocław 1994.
- Winiarski B., *Zachodnie regiony Polski – szanse i zagrożenia*, [w:] *Polonia, quo vadis?* Warszawa 1993, „Studia Regionalne i Lokalne” t. 12 (45).
- Woźniak Z., *Organizacje pozarządowe w procesie budowy społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Aktywność obywatelska w rozwoju społeczności lokalnej. Od komunikacji do współpracy*, pod red. M. Warowickiego i Z. Woźniaka, Warszawa 2001.



## **Dolnośląskie organizacje pozarządowe jako podmioty polityki społecznej**

Ze względu na kryterium geograficzne wyróżnić można cztery szczeble polityki społecznej: międzynarodowy, krajowy, regionalny i lokalny. Z punktu widzenia przedmiotu niniejszego artykułu zdefiniowania wymagają dwa ostatnie jej rodzaje. A. Kurzynowski przez regionalną politykę społeczną rozumie tę „prowadzoną przez podmioty szczebla regionalnego i nakierowaną na rozwiązywanie społecznych spraw regionu, ale w ramach ogólnych zasad polityki społecznej państwa”. Jako region rozumie się przy tym tutaj województwo, co stanowi pewne uproszczenie. Z kolei lokalna polityka społeczna „odnosi się do środowiska gminnego, w którym występuje bezpośrednio, naturalne połączenie istniejących tu potrzeb oraz środków, które są przeznaczane na ich zaspokajanie”<sup>1</sup>. Zadania społeczne na poszczególnych szczeblach realizowane są najczęściej przez odmienne podmioty oraz przy użyciu zróżnicowanych zasobów i instrumentów. Nie oznacza to jednakże, iż brak jest istotnych powiązań między nimi. Przeciwnie, polityka społeczna na niższych szczeblach ma co prawda za zadanie zaspokajanie specyficznych potrzeb społeczności lokalnych, czyni to jednak w ramach ogólnych celów polityki społecznej państwa, obowiązującego prawa, a także przy wykorzystaniu odpowiedniej części finansów publicznych.

Należy stwierdzić, iż podział zadań i środków na realizację polityki społecznej w Polsce po 1989 r. był w dużym stopniu nieracjonalny. Decyduje o tym fakt, iż stosunkowo daleko posuniętej decentralizacji zadań administracji publicznej nie towarzyszyła równie duża decentralizacja finansów publicznych<sup>2</sup>. W tej sytuacji realizacja licznych zadań społecznych w coraz większym stopniu stawała się domeną organizacji pozarządowych, jedynie częściowo finansowanych ze środków publicznych.

Decentralizacja zadań administracji publicznej oraz wzrost znaczenia zorganizowanego oddolnie sektora społecznego sprawiły, że w okresie zmiany systemowej nastąpił w Polsce wyraźny wzrost udziału szczebla lokalnego i regionalnego w realizacji polityki społecznej. Na poziomie lokalnym zmiany rozpoczęły się już w 1990 r. z chwilą utworzenia samorządnych gmin, a przybrały na sile po utworzeniu w 1999 r. powiatów. Z kolei polityka regionalna była

---

<sup>1</sup> A. Kurzynowski, *Polityka społeczna globalna i lokalna. Pożądane relacje*, [w:] A. Kurzynowski (red.), *Polityka społeczna globalna i lokalna*, Warszawa 2000, s. 29–30.

<sup>2</sup> Dla przykładu w 2000 r. udział dochodów wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w dochodach ogółem sektora finansów publicznych wynosił jedynie 11,8%. Zob. Z. Gilowska, *Decentralizacja finansów publicznych – dziesięć lat doświadczeń*, [w:] S. Michałowski (red.), *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, Lublin 2002, s. 242.



początkowo ograniczona i realizowana przez administrację rządową, a dopiero z chwilą powstania samorządów województw przybrała nowy kształt. Zmiany te spowodowały wzrost zainteresowania regionalnym i lokalnym wymiarem polityki społecznej ze strony środowiska naukowego. Przedstawiono postulaty gromadzenia informacji i prowadzenia analiz dotyczących sytuacji społecznej w poszczególnych regionach kraju<sup>3</sup>. Ponadto więcej uwagi poświęcono w ostatnich latach tematyce społeczności lokalnych; potencjał tych zbiorowości, jako zasób polityki społecznej, stał się przedmiotem wielu badań<sup>4</sup>.

Opis polityki społecznej na Dolnym Śląsku wykracza poza ramy niniejszego opracowania. Przedstawienie stopnia i charakteru uczestnictwa organizacji pozarządowych w realizacji zadań społecznych wymaga jednak wskazania publicznych podmiotów polityki społecznej w regionie. Należy wśród nich wymienić przede wszystkim urząd wojewody dolnośląskiego oraz samorząd województwa działający poprzez Zarząd i Sejmik. W ramach Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego podmiotem polityki społecznej, a jednocześnie stroną relacji międzysektorowych, jest Wydział Polityki Społecznej. Ponadto 19 kwietnia 2002 r. na mocy zarządzenia wojewody powstała Wojewódzka Komisja Dialogu Społecznego, w której przedstawiciele trzeciego sektora otrzymali status obserwatorów. Z kolei podmiotami polityki społecznej realizującym zadania samorządu województwa są departamenty Urzędu Marszałkowskiego: Spraw Społecznych, Polityki Socjalnej i Polityki Zdrowotnej, a także podporządkowany Zarządowi Województwa – Dolnośląski Ośrodek Polityki Społecznej. Współpracą z organizacjami pozarządowymi zajmuje się natomiast Biuro ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi.

Regionalne relacje między sektorem publicznym a społecznym w wymiarze formalno-prawnym wyznaczają przede wszystkim następujące uchwały Sejmiku Województwa Dolnośląskiego oraz Zarządu Województwa Dolnośląskiego:

1) uchwała nr XV/250/1999 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 26 listopada 1999 r. w sprawie trybu postępowania o udzielenie dotacji celowych dla podmiotów nie zaliczanych do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku, sposobu jej rozliczania oraz kontroli wykonania zadania zleconego;

2) uchwała nr XLIX/942/2002 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 10 października 2002 r. w sprawie zajęcia stanowiska w przedmiocie współpracy samorządu województwa dolnośląskiego z organizacjami sektora pozarządowego w regionie;

3) uchwała nr 1091/II/04 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 24 marca 2004 r. ustanawiająca Kartę Współpracy Samorządu Województwa Dolnośląskiego z podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na Dolnym Śląsku;

4) uchwała nr XX/266/2004 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 8 kwietnia 2004 r. w sprawie przyjęcia Programu Współpracy Samorządu Województwa Dolnośląskiego z Podmiotami Prowadzącymi Działalność Pożytku Publicznego na Dolnym Śląsku na rok 2004;

5) uchwała nr XXXIII/414/2004 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 29 listopada

---

<sup>3</sup> Z. Pisz, *Wstęp*, [w:] W. Ostasiewicz, Z. Pisz (red.), *Sytuacja społeczna Dolnego Śląska*, Opole 2000. Praca ta zapoczątkowała proces systematycznego gromadzenia wiedzy na temat sytuacji społecznej Dolnego Śląska. W dalszej kolejności ukazały się następujące prace: Z. Pisz (red.), *Obraz społeczny Śląska na przełomie wieków*, Opole 2004, Z. Pisz (red.), *Zmiany sytuacji społecznej Dolnego Śląska w latach 1998–2002*, w druku.

<sup>4</sup> Po 1989 r. powstały w Polsce ośrodki badawcze zajmujące się tą problematyką, takie jak Ośrodek Badania Aktywności Lokalnej przy Stowarzyszeniu Asocjacje.

2004 r. w sprawie zmiany uchwały nr XV/250/1999 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 26 listopada 1999 r. w sprawie trybu postępowania o udzielenie dotacji celowych dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i niedziałających w celu osiągnięcia zysku, sposobu jej rozliczania oraz kontroli wykonania zadania zleconego ze zmianami.

Uchwały wymienione w punktach 1 i 5 miały na celu przede wszystkim stworzenie formalnych możliwości finansowania ze środków samorządu województwa realizacji zadań społecznych przez organizacje pozarządowe. Uchwalenie dokumentów wskazanych w punktach 2 i 3 stanowiło wyraz intencji tego samorządu nadania relacjom z trzecim sektorem charakteru partnerskiego. Wreszcie przyjęcie uchwały z dnia 8 kwietnia 2004 r. było konieczne ze względu na zapisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Przyjęta 24 marca 2004 r. Karta Współpracy Samorządu Województwa Dolnośląskiego z podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego wedle strony samorządowej wyznacza zakres i zasady współpracy z trzecim sektorem. Analiza dokumentu wskazuje, iż dostosowuje on politykę samorządu do wymogów wspomnianej ustawy. Znalazły się w nim zapisy umożliwiające nadanie relacjom międzysektorowym charakteru partnerskiego, jednakże część z nich nie ma charakteru obligatoryjnego. W tej sytuacji rzeczywisty kształt współpracy z organizacjami pozarządowymi w dużej mierze stanowi wyraz bieżącej polityki władz samorządowych oraz postaw poszczególnych urzędników.

O potencjale organizacji pozarządowych jako realizatorów polityki społecznej decydują, oprócz jakości ich relacji z sektorem publicznym, przede wszystkim liczba tychże organizacji, skala oraz zakres przedmiotowy ich działalności.

Według danych REGON w 2004 r. na Dolnym Śląsku było zarejestrowanych 3770 stowarzyszeń oraz 456 fundacji<sup>5</sup>. Pod względem liczby organizacji przypadających na 10 000 mieszkańców Dolny Śląsk zajmował w 2004 r. trzecie miejsce; wyższą wartość miernika osiągnęły jedynie województwa mazowieckie oraz pomorskie<sup>6</sup>. Liczbę organizacji dolnośląskich należy zatem określić jako dużą. Z punktu widzenia dostępności usług społecznych istotne jest również ich rozmieszczenie na terenie województwa – we Wrocławiu posiadały swoją siedzibę aż 1703 stowarzyszenia (45,2%) oraz 297 fundacji (65,1%), podczas gdy mieszkańcy tego miasta stanowili 22% populacji regionu. Co prawda działalność wielu z tych podmiotów wykracza swym zasięgiem poza obszar regionalnej metropolii, jednakże należy uznać, iż na Dolnym Śląsku w dużym stopniu ma miejsce terytorialna koncentracja organizacji pozarządowych. Zjawisko to jest typowe dla sektora społecznego, a decydują o jego występowaniu m.in. charakterystyczne dla dużych miast: lepsza infrastruktura instytucjonalna, większa dostępność źródeł finansowania oraz większy odsetek osób z wyższym wykształceniem.

Legnica, w której swą siedzibę miały 163 stowarzyszenia (4,3%) oraz 28 fundacji (6,1%), stanowi jeden z ważnych punktów na wojewódzkiej mapie pozarządowej.

Przedstawione dalej dane stanowią wybrane wyniki przeprowadzonego na próbie 81 dolnośląskich stowarzyszeń i fundacji badania sondażowego, wykorzystującego metodę wywiadu kwestionariuszowego<sup>7</sup>. W tabeli 1 przedstawiono strukturę 81 objętych badaniem organizacji pod względem statusu prawnego i podstawowego obszaru działalności. Zdecydowanie najliczniejszą grupę stanowiły stowarzyszenia zajmujące się sportem, turystyką, rekreacją oraz

<sup>5</sup> Zob. S. Kamiński, *Organizacje pozarządowe jako podmioty polityki społecznej III RP*, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, niepublikowana praca doktorska, s. 176.

<sup>6</sup> *Elementarz III sektora*, Warszawa 2005, s. 9.

<sup>7</sup> Zob. S. Kamiński, *op. cit.*, s. 178.

zainteresowaniami hobbystycznymi (33,3%). Dominacja tego rodzaju podmiotów występuje również w skali całego kraju. Kolejne miejsca wśród organizacji dolnośląskich zajęły podmioty działające na polu usług socjalnych i pomocy społecznej (22,2%), kultury i sztuki (16,0%) oraz edukacji i wychowania (12,3%). Obok podmiotów zajmujących się ochroną zdrowia stanowią one również najliczniejsze po organizacjach sportowych i turystycznych podmioty w badaniach ogólnopolskich<sup>8</sup>.

Tabela 1  
Status prawny i podstawowe obszary działalności  
dolnośląskich stowarzyszeń i fundacji (N=81)

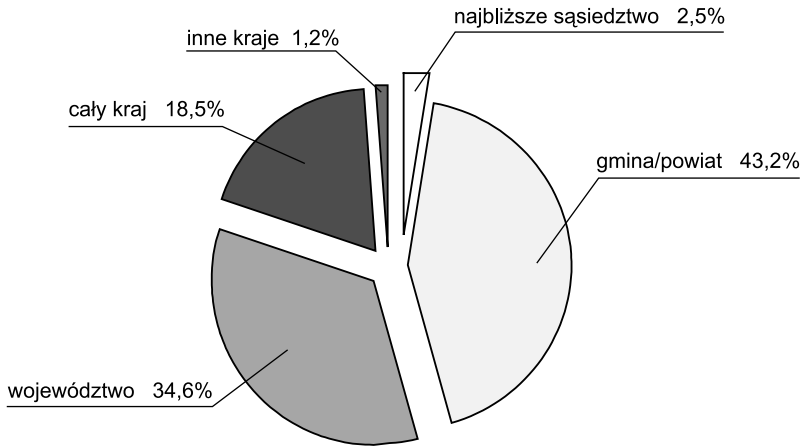
Podstawowy obszar działalności	Stowarzyszenia	Fundacje	Razem
Kultura i sztuka	12	1	13
Sport, turystyka, rekreacja, hobby	27	0	27
Edukacja i wychowanie	9	1	10
Ochrona zdrowia	6	3	9
Usługi socjalne, pomoc społeczna	18	0	18
Ochrona środowiska	0	1	1
Rozwój lokalny	2	0	2
Sprawy zawodowe, pracownicze	1	0	1
<b>Razem</b>	<b>75</b>	<b>6</b>	<b>81</b>

Źródło: opracowanie własne.

W sytuacji znacznej koncentracji dolnośląskich organizacji pozarządowych na terenie Wrocławia niezwykle istotnego znaczenia nabiera zasięg terytorialny prowadzonych przez nie działań, który został przedstawiony na rycinie 1. Jedynie 2 spośród przebadanych w drugim etapie organizacji (2,5%) działało wyłącznie w najbliższym sąsiedztwie. Najwięcej, bo 35 (53,2%) podmiotów realizowało zadania społeczne na terenie gminy bądź powiatu. Pozytywnie o dostępności usług społecznych realizowanych przez organizacje pozarządowe na Dolnym Śląsku świadczy fakt, iż aż 28 (34,6%) podmiotów działało na terenie całego województwa, a kolejne 15 (18,5%) na obszarze całego kraju. Oznacza to, że są one częstokroć zakładane nie tylko z myślą o zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnej, ale również z zamiarem służenia szerszej grupie odbiorców. W większości przypadków lokalizacja siedziby organizacji nie determinuje obszaru jej działania, co zwiększa potencjał trzeciego sektora jako realizatora zadań społecznych.

Na pytania dotyczące finansów udzielili odpowiedzi respondenci reprezentujący 65 (80,2%) podmiotów: 60 stowarzyszeń i 5 fundacji. Rozkład rocznych przychodów w poszczególnych

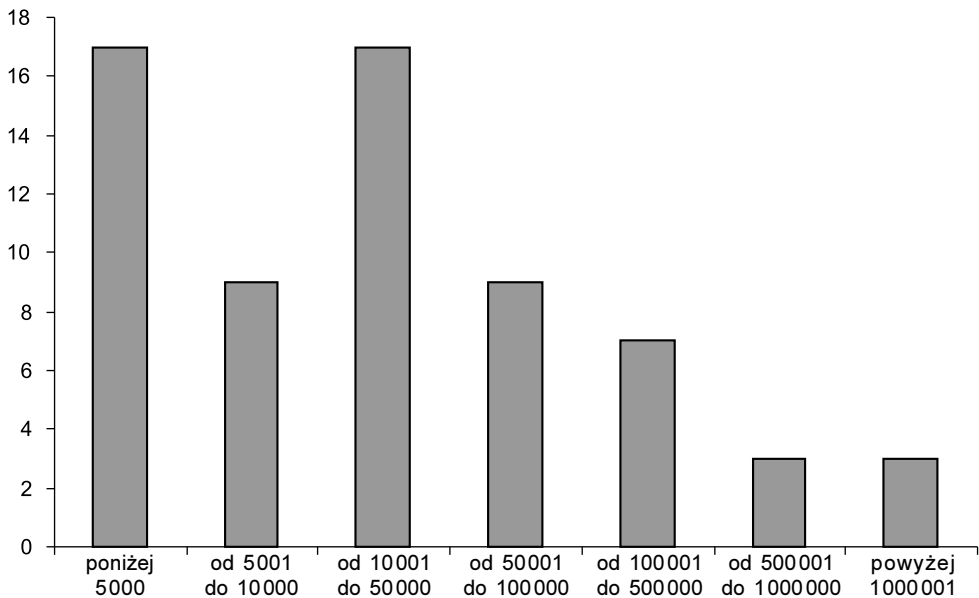
<sup>8</sup> M. Gumkowska, J. Herbst, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – raport z badania 2004*, Warszawa 2005, s. 11.



Ryc. 1. Terytorialny zasięg działania dolnośląskich stowarzyszeń i fundacji (N=81)

Źródło: opracowanie własne.

przedziałach przedstawiono na rycinie 2. Nierównomierność przedziałów wynika z występowania dużego zróżnicowania budżetów, przy jednoczesnym zamiarze ukazania faktu, iż wiele organizacji osiąga bardzo skromne przychody.



Ryc. 2. Roczne przychody dolnośląskich stowarzyszeń i fundacji (w zł, N=65)

Źródło: opracowanie własne.

Aż 17 organizacji (26,1% spośród tych, w przypadku których zgromadzono dane finansowe) osiągnęło w 2003 r. przychód w wysokości poniżej 5000 zł. Trzy podmioty nie miały żadnych wpływów. Zdecydowanie najwyższy przychód, wynoszący 20,5 mln zł, osiągnęło natomiast jedno ze stowarzyszeń zajmujących się pomocą osobom ubogim; drugi najwyższy budżet wynosił jednak już tylko niecałe 1,4 mln zł. Ze względu na bardzo nierówny rozkład niewielką wartość informacyjną posiada wartość przeciętnej wysokości budżetu wynosząca 490 380 zł. W rzeczywistości przychody aż 43 podmiotów (66%) nie przekroczyły granicy 50 000 zł. Tak duże dysproporcje pomiędzy poszczególnymi organizacjami mogą wynikać z samej istoty trzeciego sektora; w przeciwieństwie do sektora publicznego nie składa się on z podmiotów o określanych administracyjnie zadaniach i budżetach.

Oprócz wysokości przychodów bardzo duże znaczenie dla podmiotów trzeciego sektora ma struktura ich źródeł. Wynika to z faktu, iż rodzaj źródła może wpływać na charakter prowadzonych działań. Ponadto głębokie uzależnienie od jednego z nich ogranicza niezależność funkcjonowania, stanowiącą cechę konstytutywną organizacji pozarządowych.

Tabela 2

Najważniejsze źródła przychodów dolnośląskich stowarzyszeń i fundacji (N=65)

Źródło przychodów	Pierwsze źródło		Drugie źródło		Trzecie źródło	
	liczba wskazań	%	liczba wskazań	%	liczba wskazań	%
Źródła publiczne – rządowe	5	7,7	5	7,7	1	1,5
Źródła publiczne – zagraniczne programy pomocowe	0	0,0	4	6,2	0	0,0
Źródła samorządowe	22	33,8	10	15,4	8	12,3
Wsparcie od innych krajowych organizacji pozarządowych	2	3,1	1	1,5	2	3,1
Wsparcie od innych zagranicznych organizacji pozarządowych	1	1,5	0	0,0	1	1,5
Darowizny od osób fizycznych	6	9,2	4	6,2	8	12,3
Darowizny od instytucji i firm	7	10,8	9	13,8	5	7,7
Dotacja przekazana przez inny oddział tej samej organizacji	0	0,0	1	1,5	0	0,0
Składki członkowskie	7	10,8	16	24,6	12	18,5
Dochody ze zbiórek publicznych, akcji charytatywnych	2	3,1	2	3,1	2	3,1
Odsetki b., zyski z kapitału żelaznego, udziały i akcje, dochody z majątku	0	0,0	1	1,5	3	4,6
Opłaty w ramach odpłatnej działalności statutowej (nie będącej dział. gosp.)	5	7,7	2	3,1	1	1,5
Dochody z działalności gospodarczej	5	7,7	2	3,1	0	0,0
Dochody z przekazania 1% podatku	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Brak wskazania	3	4,6	8	12,3	22	33,9

Źródło: opracowanie własne.

Zawarte w tabeli 2 wskazania dotyczące trzech głównych źródeł finansowania organizacji świadczą o tym, że dla organizacji objętych niniejszym badaniem głównym źródłem przychodów były samorządowe środki publiczne (33,8%). Dla 10,8% podmiotów podstawową pozycję w budżecie stanowiły darowizny od firm i instytucji, a dla kolejnych 10,8% składki członkowskie. Warto zwrócić uwagę na fakt, iż jedynie 9 (11,1%) spośród wszystkich 81 organizacji objętych drugim etapem badania prowadziło działalność gospodarczą. W badaniu nie udało się zgromadzić odpowiedniej ilości danych dotyczących kwot pochodzących z poszczególnych źródeł, co uniemożliwia pełną ocenę sytuacji. Niemniej jako bardzo istotną należy ocenić informację, że dla ponad 40% organizacji podstawowym źródłem przychodów były finanse publiczne, w tym przede wszystkim środki samorządowe. Z jednej strony wskazuje to na możliwość wystąpienia znacznego uzależnienia trzeciego sektora od podmiotów publicznych, co ograniczałoby rolę organizacji pozarządowych do podwykonawców zadań publicznych. Z drugiej jednak strony fakt, iż sektor publiczny stanowi główne źródło finansowania ich działań, dobrze świadczy o relacjach międzysektorowych, przynajmniej w wymiarze materialnym.

Ekonomiczne uwarunkowania działalności organizacji pozarządowych oraz charakter ich relacji z sektorem publicznym decydują w znacznej mierze o miejscu trzeciego sektora w układzie podmiotowym polityki społecznej. Jednakże niezwykle istotne są w tym względzie również odpowiedzi na pytania o pełnione i pożądane role organizacji pozarządowych oraz o ocenę udziału trzeciego sektora w planowaniu i realizacji zadań społecznych.

Tabela 3  
Pełnione i pożądane role dolnośląskich stowarzyszeń i fundacji (N=81)

Rola organizacji	Rola pełniona		Rola pożądana	
	liczba wskazań	%	liczba wskazań	%
Wykonawca usług/działań na rzecz członków organizacji	54	66,7	55	67,9
Wykonawca usług/działań na rzecz osób fizycznych nie będących członkami organizacji	69	85,2	72	88,9
Wykonawca usług/działań na rzecz innych organizacji pozarządowych	31	38,3	36	44,5
Wykonawca usług/działań na rzecz podmiotów publicznych	39	48,2	33	40,7
Rzecznik interesów odbiorców usług/działań wobec podmiotów publicznych	11	13,6	22	27,2
Współtwórca publicznych programów oraz strategii polityki społecznej w danej sferze	21	25,9	34	42,0
Współtwórca norm prawnych regulujących działalność w danej sferze	5	6,2	27	33,3
Współtwórca oficjalnych minimalnych standardów usług/działań w danej sferze	7	8,6	26	32,1
Inna	4	4,9	3	3,7

Źródło: opracowanie własne.

Organizacje pozarządowe mogą być tworzone z zamiarem realizacji celów zarówno własnych członków, jak i osób bądź podmiotów z ich otoczenia. Działania na rzecz członków nie

należy przy tym traktować jako zjawiska negatywnego, o ile realizowane cele nie stoją w sprzeczności z interesem społeczności, w obrębie której organizacja funkcjonuje. Przedstawione w tabeli 3 dane świadczą jednakże o tym, iż zdecydowana większość podmiotów (69, czyli 85,2%) podejmowała działania na rzecz osób indywidualnych nie będących ich członkami. Fakt ten ma bardzo duże znaczenie dla określenia potencjału organizacji pozarządowych jako podmiotów polityki społecznej, oznacza bowiem, że podobnie jak sektor publiczny wykonują one przede wszystkim zadania służące zaspokajaniu potrzeb ludności, a nie tylko osób bezpośrednio z nimi związanych. Nie musi to wykluczać jednoczesnego podejmowania działań zbieżnych z interesem tych ostatnich – 66,7% objętych badaniem organizacji pełniła także taką rolę.

Niemal połowa respondentów stwierdziła, iż ich organizacja działa na rzecz podmiotów publicznych, przy czym wydaje się, że najczęściej oznaczało to realizację zleconych zadań publicznych, których docelowymi odbiorcami są zazwyczaj osoby indywidualne. Niezwykle istotny jest fakt, że organizacji wykonujących zadania na rzecz sektora publicznego (48,2%) było więcej niż organizacji chcących pełnić taką rolę (40,7%). Może to świadczyć o tym, iż dla części z nich tego rodzaju współpraca stanowi konieczność wynikającą z braku alternatywnych źródeł finansowania działań.

Około 25% objętych badaniem podmiotów posiadało wpływ na politykę sektora publicznego w sferze stanowiącej pole ich działalności, co nie w pełni odpowiadało aspiracjom zgłaszanym przez te organizacje. Znacznie mniej organizacji miało wpływ na kształt norm prawnych regulujących podstawowe sfery ich działalności (6,2%) oraz minimalnych standardów usług/działania w tychże sferach (8,6%). Świadczy to o tym, iż organizacje pozarządowych nie dopuszcza się do pełnienia części funkcji podmiotów polityki społecznej, mimo że około 1/3 tych organizacji posiada takie aspiracje.

Zastanawiający jest bardzo niski (13,6%) odsetek podmiotów pełniących rolę rzecznika interesów odbiorców usług/działania wobec administracji publicznej. W literaturze przedmiotu wskazują się, iż jest to jedna z podstawowych funkcji organizacji pozarządowych<sup>9</sup>. Jednocześnie 27,2% respondentów stwierdziło, że ich organizacja chciałaby pełnić taką rolę. Wydaje się, że prawdopodobne przyczyny tego rozdźwięku mogą stanowić: brak czasu ze strony działaczy skoncentrowanych na realizacji celów statutowych oraz brak lub niewydolność odpowiednich procedur w ramach sektora publicznego.

Pełna ocena relacji międzysektorowych oraz uczestnictwa organizacji pozarządowych w realizacji zadań społecznych na terenie Dolnego Śląska wymaga przeprowadzenia dalszych, pogłębionych badań. Powinny one objąć, oprócz powiększonej próby tych organizacji, również publiczne podmioty polityki społecznej. Wydaje się jednak, że na podstawie wyników przeprowadzonego badania, spośród których zaprezentowano tu jedynie część, można sformułować następujące wnioski:

- zdecydowana większość dolnośląskich organizacji pozarządowych prowadzi swą podstawową działalność w sferach należących do zakresu przedmiotowego polityki społecznej;
- działalność większości tych podmiotów nie ogranicza się ani do własnych członków, ani też do najbliższego, w sensie geograficznym, otoczenia, co dobrze świadczy o ich potencjale jako realizatorów zadań społecznych;

---

<sup>9</sup> Zob. Z. Woźniak, *Między rywalizacją a partnerstwem. Bariery współpracy władz publicznych z organizacjami pozarządowymi*, [w:] P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*, Warszawa 2002, s. 106.

- zbiorowość dolnośląskich organizacji pozarządowych jest silnie zróżnicowana ze względu na skalę działalności i posiadane zasoby;
- podstawową trudność w funkcjonowaniu tego rodzaju organizacji stanowi niedostatek środków na realizację prowadzonych działań; przekłada się to na stosunkowo niski stopień wyposażenia tych podmiotów w dobra usprawniające funkcjonowanie organizacji, jak również na małe możliwości zatrudnienia płatnego personelu;
- w związku z powyższym podstawowy zasób, na jakim opiera swe funkcjonowanie duża część dolnośląskich organizacji pozarządowych, stanowi zaangażowanie członków i wolontariuszy oraz posiadana przez nich wiedza i umiejętności;
- obowiązujące prawo nie stwarza istotnych przeszkód w funkcjonowaniu tych organizacji, nie zapewnia jednakże w wystarczającym stopniu możliwości pełnienia przez nie części ról podmiotów polityki społecznej (chodzi tu zwłaszcza o uczestnictwo w ustalaniu jej priorytetów, planowaniu zadań publicznych oraz tworzeniu regulacji i minimalnych standardów działania w poszczególnych obszarach przedmiotowych polityki społecznej);
- w konsekwencji dolnośląskie organizacje pozarządowe pełnią w polityce społecznej przede wszystkim rolę „realizatorów” zadań społecznych, i to zazwyczaj tych, które wchodzą w zakres zadań publicznych;
- realizacja ustrojowej zasady pomocniczości w odniesieniu do trzeciego sektora przybiera najczęściej formę finansowania przez podmioty publiczne wybranych zadań wykonywanych przez organizacje pozarządowe; zdarza się, iż towarzyszy temu podejmowanie wspólnych działań na rzecz rozwiązania określonych problemów społecznych.

### **Bibliografia:**

*Elementarz III sektora*, Warszawa 2005.

Gilowska Z., *Decentralizacja finansów publicznych – dziesięć lat doświadczeń*, [w:] red. S. Michałowski, *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, Lublin 2002.

Gumkowska M., J. Herbst, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – raport z badania 2004*, Warszawa 2005.

Kamiński S., *Organizacje pozarządowe jako podmioty polityki społecznej III RP*, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, niepublikowana praca doktorska.

Kurzynowski A., *Polityka społeczna globalna i lokalna. Pożądane relacje*, [w:] red. A. Kurzynowski, *Polityka społeczna globalna i lokalna*, Warszawa 2000.

Pisz Z., *Wstęp*, [w:] W. Stasiewicz, Z. Pisz (red.), *Sytuacja społeczna Dolnego Śląska*, Opole 2000.

Woźniak Z., *Między rywalizacją a partnerstwem. Bariery współpracy władz publicznych z organizacjami pozarządowymi*, [w:] P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*, Warszawa 2002.





Lilla Barbara Paszkiewicz  
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Witelona  
w Legnicy

## Współpraca organizacji non-profit z władzami lokalnymi na przykładzie miasta Legnicy

Przekształcenia systemowe, które dokonały się od 1989 r. w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, doprowadziły do formowania się społeczeństwa obywatelskiego. Stanowi ono jeden z filarów instytucji demokratycznych, na których opiera się ustroj nowocześnie państwa. W debatach politycznych na temat celów transformacji ustrojowej społeczeństwo obywatelskie ujmowano jako ład społeczny oparty na pluralizmie organizacji i dobrowolnym współdziałaniu. Nawiązywano przy tym do tych nowoczesnych zachodnioeuropejskich koncepcji społeczeństwa obywatelskiego, które – zgodnie z tradycją heglowską – przeciwstawiały się państwu. W ramach tak rozumianego pojęcia społeczeństwa obywatelskiego J. Szacki wyróżnia trzy odrębne, choć powiązane ze sobą wymiary<sup>1</sup>.

Pierwszy z nich dotyczy ekonomicznych podstaw społeczeństwa obywatelskiego, oddzielonych od władzy politycznej, ukształtowanych na bazie wolnego rynku.

Drugi wymiar odnosi się do publicznej przestrzeni pomiędzy gospodarstwem domowym a państwem, odrębnej od rynku, w której obywatele mogą zrzeszać się w celu realizacji partykularnych interesów w ramach prawa gwarantowanego przez państwo. „Socjologiczny wariant społeczeństwa obywatelskiego utwierdza samoorganizację społeczeństwa, odrzuca zależność obywateli od państwa i traktuje społeczeństwo obywatelskie jako całość samą w sobie, niedającą się zredukować do struktury ekonomicznej”<sup>2</sup>.

Trzeci wymiar obejmuje aspekty moralności obywatelskiej i tożsamości kulturowej. Opiera się na założeniu, że „warunkiem istnienia społeczeństwa obywatelskiego jest normatywny konsens jego członków. [...] Dotyczy to zarówno centralnych wartości moralnych, na których opiera się społeczeństwo obywatelskie, jak i reguł postępowania jego członków, które mają sprzyjać wdrażaniu owych wartości. To właśnie ten normatywny konsens wiąże ze sobą członków społeczeństwa obywatelskiego, czyni ich wspólnotą moralną, zdolną do działania jako całość”<sup>3</sup>.

Nieco inny wymiar definicyjny społeczeństwa obywatelskiego prezentuje P. Gliński. Jego zdaniem „społeczeństwo obywatelskie możemy opisać poprzez pewien syndrom grupowych i jednostkowych norm i wzorców kulturowych takich jak:

---

<sup>1</sup> J. Szacki, *Liberalizm po komunizmie*, Kraków–Warszawa 1994, s. 172–173.

<sup>2</sup> Ch. G. A. Bryant, E. Mokrzycki, *Introduction: Democracies in context*, [w:] Ch. G. A. Bryant, E. Mokrzycki (red.), *Democracy, Civil Society and Pluralism in Comparative: Poland, Great and the Netherlands*, Warszawa 1995, s. 24.

<sup>3</sup> J. Szacki, *op. cit.*, s. 127.

- 1) oddolne, spontaniczne i dobrowolne tworzenie, poziome więzi społeczne;
- 2) niezależność działania;
- 3) dojrzałe tożsamości grupowe, umożliwiające trwanie i integrację w obliczu zagrożeń;
- 4) odpowiedzialny stosunek do państwa i idei demokracji;
- 5) grupowy «status społeczny» (istnienie grupy jest akceptowane społecznie);
- 6) «efektywnościowe» postawy ekonomiczne;
- 7) szacunek dla reguł prawnych;
- 8) indywidualna i zbiorowa aktywność społeczna;
- 9) tolerancja, umiejętność samoograniczenia się;
- 10) poczucie posiadania reprezentacji politycznej;
- 11) cnoty obywatelskie (gotowość do działania w interesie innych – dla dobra wspólnego);
- 12) osiągnięcie pewnego poziomu wiedzy obywatelskiej;
- 13) solidarność wspólnot lokalnych (funkcjonowanie zasady pomocniczości w skali lokalnej)<sup>4</sup>.

Rozwój społeczeństwa obywatelskiego umożliwia funkcjonowanie niezależnych podmiotów obywatelskich, w których świadoma aktywność jednostek wpływa na jakość funkcjonowania całego społeczeństwa. Według A. Antoszewskiego wspólnym mianownikiem większości definicji społeczeństwa obywatelskiego jest teza, iż stanowi ono autonomiczną wobec państwa przestrzeń społeczną, która wypełniona jest przez dobrowolne współdziałanie zrzeszonych jednostek<sup>5</sup>.

Podstawową instytucjonalną postacią społeczeństwa obywatelskiego są organizacje funkcjonujące w ramach trzeciego sektora (pozarządowego)<sup>6</sup>. Wielu badaczy stosuje również termin „sektor non-profit” czy angielski skrót NGO (*non governmental organization*). Terminy te bardzo często stosowane są zamiennie i odnoszą się do tej samej grupy podmiotów. Wszystkie one bez względu na zróżnicowanie form organizacyjnych, odmienny rodowód, różnice w źródłach finansowania oraz zróżnicowane zaplecza podlegają zbliżonym regulacjom prawnym.

Pojęcie trzeci sektor stosowane jest dla odróżnienia od dwóch pozostałych (pierwszego – administracji oraz drugiego – rynku). Określenie sektor pozarządowy akcentuje niezależność trzeciego sektora od pierwszego. W praktyce nie oznacza to braku kontaktów

<sup>4</sup> P. Gliński, *O prawnych aspektach obywatelskości. Aktywność społeczna a integracja wspólnot obywatelskich*, [w:] H. Domański, A. Ostrowska, A. Rychar d (red.), *Jak żyją Polacy*, Warszawa 2000, s. 363.

<sup>5</sup> A. Antoszewski, *Spoleczeństwo obywatelskie a proces konsolidacji demokracji*, [w:] *Studia z teorii polityki*, t. III, red. A. Czajowski, L. Sobkowiak, Wrocław 2000, s. 9; Informacje na temat koncepcji społeczeństwa obywatelskiego można znaleźć m.in. w pozycjach: K. Dziubka, *Spoleczeństwo obywatelskie: wybrane aspekty ewolucji pojęcia*, [w:] *Studia z teorii polityki*, t. II, red. A. W. Jabłoński, L. Sobkowiak, Wrocław 1997; P. Gliński, *O społeczeństwie obywatelskim w Polsce: teoria i praktyka*, [w:] *Homo eligenes. Spoleczeństwo świadomego wyboru. Księga jubileuszowa ku czci Andrzeja Sicińskiego*, Warszawa 1999; *Spoleczeństwo obywatelskie*, red. W. Bokajło, K. Dziubka, Wrocław 2001.

<sup>6</sup> Szerzej zob. J. Szacki, *op. cit.* Określenie „trzeci sektor” wywodzi się z tradycji anglosaskiej, dzielącej aktywność społeczno-gospodarczą nowoczesnych państw demokratycznych na trzy sektory. Według tego ujęcia pierwszy sektor to administracja publiczna (sektor państwowy), drugi sektor stanowi sfera biznesu (instytucje i organizacje nastawione na zysk) – sektor prywatny. Trzeci sektor to ogół organizacji prywatnych działających społecznie i nie dla zysku, czyli organizacje pozarządowe.

czy współpracy między nimi. Wręcz zalecane jest na pewnych płaszczyznach zsynchronizowanie działań, wzajemna pomoc oraz wymiana doświadczeń. Zasady te dotyczą również drugiego sektora (prywatne podmioty), który w ostatnim czasie podjął działania zmierzające do nawiązania współpracy z sektorem pozarządowym. Polega ona przede wszystkim na wsparciu finansowym trzeciego sektora, przy czym odbywa się ono na zasadach profesjonalnego mechanizmu ekonomicznego pozwalającego na zarządzanie funduszami oraz przeprowadzaniu przetargów dla organizacji poszukujących sponsora<sup>7</sup>.

W literaturze przedmiotu znaleźć możemy szereg definicji organizacji pozarządowych. Według B. Rysz-Kowalczyk są to „organizacje społeczne, które cechuje: sformalizowany charakter, strukturalna niezależność od władz publicznych, niekomercyjny charakter, samorządność, dobrowolność członkostwa. Organizacje pozarządowe występują w różnych formach: stowarzyszenia, fundacje, organizacje społeczne oraz organizacje samorządu gospodarczego i zawodowego, związki zawodowe i partie polityczne”<sup>8</sup>.

Inaczej można organizacje pozarządowe określić jako „... lokalne, krajowe lub międzynarodowe stowarzyszenia obywateli, które nie są częścią struktur rządowych i których działalność nie jest nastawiona na zysk”<sup>9</sup>.

Sektor pozarządowy może występować w różnych formach organizacyjnych, zarówno sformalizowanych, jak i nieformalnych. Organizacje nieformalne to luźne grupy osób chcących załatwić jakąś sprawę. Nie posiadają one jednak osobowości prawnej i z tego powodu są w gorszej sytuacji na przykład wobec organów władzy czy nawet sektora prywatnego. Wśród organizacji formalnych istnieje szereg zróżnicowanych organizacyjnie podmiotów. Działają wśród nich przede wszystkim stowarzyszenia, związki, fundacje. W skład trzeciego sektora wchodzi również organizacje o bardzo ściśle określonej strukturze powoływane na mocy oddzielnych aktów prawnych. Należą do nich organizacje zawodowe, samorządowe czy kościelne i wyznaniowe. Szczególnym przypadkiem są organizacje powołane na mocy oddzielnych ustaw. Należą do nich: Polski Czerwony Krzyż, Polski Komitet Pomocy Społecznej, Związek Łowiecki, Związek Ochotniczej Straży Pożarnej.

Do grupy organizacji non-profit zaliczane są zatem przeróżne podmioty, których przynależność jest kwalifikowana przez badaczy problemu w różnoraki sposób. Najbardziej dyskusyjną kwestią jest zaliczanie do sektora pozarządowego takich podmiotów jak partie polityczne czy organizacje samorządu zawodowego, do których przynależność jest obowiązkowa.

Trzeci sektor rozwinął się w Polsce (mimo znacznych ograniczeń w zakresie jego działalności z okresu PRL) dopiero w czasie transformacji ustrojowej po 1989 r. Było to możliwe dzięki prawie tysiącletniej tradycji polskiej filantropii. Obecny kształt sektora non-profit jest do pewnego stopnia rezultatem zgromadzonych przez stulecia doświadczeń kulturowych i instytucjonalnych oraz efektem przełomu transformacyjnego z 1989 r., a także skutkiem załamania się socjalistycznego państwa opiekuńczego.

Już w okresie średniowiecza (XII w.) aż do 1795 r. zorganizowana działalność społeczna i charytatywna rozwijała się na ziemiach polskich pod wpływem dwóch głównych tradycji:

---

<sup>7</sup> Przykładem koordynacji współpracy między drugim i trzecim sektorem może być istniejąca od 1992 r. inicjatywa Fundacji im. Stefana Batorego, która ustanowiła fundusz mający za zadanie zachęcenie kręgów polskiego biznesu (zarówno krajowego, jak i zagranicznego) do wspierania organizacji non-profit. Koordynatorem tegoż programu jest Zbigniew Modrzewski.

<sup>8</sup> *Leksykon polityki społecznej*, red. B. Rysz-Kowalczyk, Warszawa 2001, s. 104.

<sup>9</sup> J. Rydzkowski, *Słownik Organizacji Narodów Zjednoczonych*, Warszawa 2000, s. 51.

chrześcijańskiej tradycji dobroczynności opartej na miłosierdziu wobec bliźniego oraz świeckiej tradycji filantropijnej, która wyrażała się w działaniach legislacyjnych i filantropijnych polskich władców oraz inicjatyw władz miejskich, magnaterii, szlachty, a od XIX w. także burżuazji oraz inteligencji. Obie te tradycje przetrwały prawie 120-letni okres zaborów, w którym rozwinął się etos walki o niepodległość Polski. Wszystkie zrywy narodowowyzwoleńcze miały istotny wpływ na organizowanie się społeczeństwa polskiego w walce z państwami zaborczymi. Idee filantropii były kultywowane również w okresie II RP (1918–19139).

Żywiołowe odrodzenie organizacji non-profit w Polsce po 1989 r. nie byłoby możliwe bez wspólnego wysiłku wielu środowisk wyrastających z tradycji chrześcijańskiej, z humanistycznej inspiracji epoki oświecenia, jak również z etosu niepodległościowego. Szybki rozwój organizacji społecznych ma też ścisły związek z działalnością NSZZ „Solidarność” i budową alternatywnego społeczeństwa obywatelskiego opartego na samorządnych organizacjach działających we wszystkich dziedzinach życia społecznego. W wielu tych procesach istotną rolę odegrał Kościół katolicki, który stanowił ostoję dla wszelkich ruchów narodowych i społecznych (szczególnie w okresie zaborów oraz PRL).

Po 1989 r. dokonały się w Polsce istotne zmiany systemowe i legislacyjne, dotyczące np. kształtowania się mechanizmów rynkowych, wolności gospodarowania, zamówień rządowych, reformy samorządowej i administracji terenowej, reform polityki socjalnej, edukacyjnej, kulturalnej itp. Dzięki tym przemianom otwartych zostało dla trzeciego sektora wiele nowych możliwości funkcjonowania w systemie demokratycznym.

Okres najbardziej dynamicznego rozwoju ilościowego fundacji i stowarzyszeń w Polsce przypada na lata 1989–1992. Do 1989 r. zarejestrowanych zostało na przykład jedynie 277 fundacji; w roku 1990 – 597; w 1991 – 1078; w 1992 – 1332<sup>10</sup>.

Mimo iż w pierwszych latach III RP gwałtownie wzrosła liczba nowo zarejestrowanych organizacji pozarządowych, ogólna baza społeczna sektora non-profit kurczyła się. Było to wynikiem procesu, który rozpoczął się w 1980 r. i polegał na stopniowym wycofywaniu się Polaków z przymusowego członkostwa w PRL-owskich organizacjach społecznych i politycznych. W 1980 r. do związków zawodowych, partii politycznych czy innych masowych organizacji społecznych należało 98% dorosłych Polaków, w 1981 r. odpowiednio – 74%, w 1990 – 30%, a w 1995 – już tylko 22%.

Według oficjalnych danych w latach 1990–1997 PCK stracił 261 tys. członków, PTTK – prawie 395 tys., LOP – 1340 tys., organizacje i kluby sportowe łącznie ponad 3335 tys. członków. Zdaniem S. Nałęcza na podkreślenie zasługuje fakt, iż w trakcie tejszej „restrukturyzacji bazy członkowskiej nastąpiła jakościowa zmiana charakteru przynależności organizacyjnej: od masowego nie zawsze dobrowolnego i najczęściej biernego członkostwa do bardziej elitarnej, świadomej i aktywnej przynależności z wyboru”<sup>11</sup>.

W polskim sektorze pozarządowym wyraźnie wyodrębnia się grupa organizacji powstałych po 1989 r. Liczy ona ok. 95% obecnie funkcjonujących w Polsce organizacji pozarządo-

<sup>10</sup> *Raport FWP o warunkach prawnych i finansowych funkcjonowania fundacji i stowarzyszeń w Polsce*, Warszawa 1994; zob. też J. J. Wygnański, *Raport o organizacjach – Public Policy Oriented* (maszynopis), Warszawa 1995, s. 7; E. Leś, S. Nałęcz, J. J. Wygnański, S. Toepfer, L. M. Salomon, *Szkic do portretu – wynik badań dotyczących 3 sektora w Polsce*, Warszawa 2000.

<sup>11</sup> S. Nałęcz, *Tendencje rozwojowe sektora non-profit w III RP*, [w:] *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim. Wyzwania dla środowisk akademickich*, red. A. Juros, Lublin 2002, s. 11.

wych. Charakteryzuje się najwyższym poziomem profesjonalizmu i obywatelskiego zaangażowania. Styl aktywności jej działaczy w największym stopniu spełnia wymogi etosu obywatelskiego. Aktywność organizacji pozarządowych jest skoncentrowana na działaniach dla dobra publicznego. Określa się je często jako wolontarystyczne, gdyż ich funkcjonowanie w dużej mierze opiera się na działaniu ochotników (wolontariuszy).

Organizacje wchodzące w skład trzeciego sektora charakteryzuje przede wszystkim strukturalna niezależność od władz publicznych, działalność nienastawiona na zysk, a także dobrowolność uczestnictwa oraz relatywnie trwała forma organizacyjna<sup>12</sup>. Sektor non-profit stanowi obszar instytucji pośredniczących pomiędzy obywatelem a państwem. W myśli socjologicznej i politycznej ich działalność ujmowana jest przede wszystkim w ramach teoretycznych koncepcji społeczeństwa obywatelskiego. Wymienia się przy tym jego różnorakie funkcje organizacyjne.

Zdaniem wielu badaczy problematyki społeczeństwo obywatelskie umacnia demokrację i uczy zasad jej funkcjonowania w mikroskali i w sprawach konkretnych, takich jak kontrola wójta przez radę gminy czy układanie budżetu parafii, spółdzielni mieszkaniowej. Taka działalność powoduje zacieśnienie więzi między ludźmi, zwiększa poczucie tożsamości jednostek z szerszą społecznością, sprzyja odpowiedzialności za własny los, pobudza też – bezpośrednio lub pośrednio – rozwój demokracji politycznej, wpływając na wzrost zainteresowania polityką oraz kształtując kompetencje ważne w życiu politycznym. Do najważniejszych z nich należy bez wątpienia zdolność komunikowania się, rozumienia i tolerowania odmiennych punktów widzenia, zaufanie do innych ludzi, ogólnie rozumiana umiejętność współpracy i sprawność organizacyjna<sup>13</sup>.

Należy jednak podkreślić, iż nie zawsze musi zachodzić silny związek między społeczeństwem obywatelskim a demokracją. Zdaniem J. J. Wygnańskiego „istnieją kraje, gdzie demokracja ma się zupełnie nieźle, a społeczeństwo obywatelskie – mierzone sprawnością trzeciego sektora – jest dość słabe”<sup>14</sup>.

Przyjmowanie takiej oceny wiąże się z definicją demokracji, w której zakładane jest pojęcie demokracji uczestniczącej (partycypacyjnej). Wówczas związek między społeczeństwem obywatelskim a demokracją jest zdecydowanie silniejszy.

Należy w tym miejscu podkreślić specyfikę polskiego sektora pozarządowego. Istnieje w nim bowiem wiele silnych organizacji o rodowodzie komunistycznym. Należą do nich m.in. organizacje młodzieżowe (ZHP), stowarzyszenia sportowe, przekształcone stowarzyszenia polityczne. Dysponują one olbrzymim majątkiem odziedziczonym z czasów realnego socjalizmu, wielką – jak na trzeci sektor – rzeszą pracowników etatowych. Korzystają oni bardzo często ze starych układów, znajomości. Wykorzystują przy tym wszelkie możliwości pozyskania środków na swoją działalność (głównie ze źródeł publicznych)<sup>15</sup>.

Nie jest to jedyny relikw „realnego socjalizmu”, który wpływa na jakość i funkcjonowanie organizacji pozarządowych. W ocenie wielu badaczy baza społeczna sektora non-profit jest

---

<sup>12</sup> Szerzej zob. E. Leś, S. Nałęcz, *Potencjał ekonomiczny i społeczny sektora non-profit w Polsce. Wybrane wyniki badań międzynarodowych sektora non-profit*, [w:] P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*, Warszawa 2002.

<sup>13</sup> J. Kochanowicz, *Trzeci sektor*, [www.ceo.org.pl/koss/biblioteka](http://www.ceo.org.pl/koss/biblioteka), 2003.

<sup>14</sup> J. Wygnański, *Kryzys wzrostu sektora*, [w:] P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.), *op. cit.*, s. 251.

<sup>15</sup> Według P. Glińskiego organizacje te konsumują 60% pieniędzy publicznych kierowanych do trzeciego sektora; szerzej zob. J. Gliński, *O pewnych aspektach...*, s. 369.

w Polsce znacznie węższa niż w innych krajach rozwiniętych. Poziom partycypacji w organizacjach społecznych w całym regionie Europy Środkowej jest zbliżony do wyników uzyskanych w Polsce. Świadczy to o fakcie zdeprecjonowania członkostwa w organizacjach społecznych w krajach, w których widoczne jest dziedzictwo społeczne „realnego socjalizmu”. Efektem tego jest obecnie niski – w porównaniu z krajami rozwiniętymi – poziom przynależności obywateli do organizacji oraz wyparcie z języka potocznego takich pojęć jak „praca społeczna” czy „organizacje społeczne”<sup>16</sup>.

W takiej sytuacji ewolucja polskiego społeczeństwa obywatelskiego jest bardzo trudna i złożona. Niewątpliwym wyznacznikiem jego rozwoju jest zwiększająca się (w okresie III RP) liczba dobrowolnych zrzeszeń obywateli. Według danych REGON i GUS liczba zarejestrowanych organizacji wzrasta z roku na rok. Niestety brak aktualizacji danych dotyczących zrzeszeń wykreślonych z rejestru uniemożliwia precyzyjne określenie stanu liczbowego organizacji pozarządowych. Deklarowane pola ich działalności dotyczą przede wszystkim bezpośrednio dostarczania usług członkom, podopiecznym lub klientom organizacji (65%), współpracy z innymi organizacjami i instytucjami (41%), mobilizowanie i edukowanie szeroko rozumianej opinii publicznej dla poparcia działań organizacji (39%), reprezentowanie i rzecznictwo interesów członków lub podopiecznych i klientów organizacji (38%), organizowanie debat, seminariów i konferencji na tematy ważne dla organizacji (28%)<sup>17</sup>.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że sektor non-profit w 55% nie zatrudnia stałego personelu, a 35% zatrudnia pracowników na umowę o pracę. Łączną liczbę etatów szacuje się na 62 000, co stanowi ok. 58% zatrudnienia poza rolnictwem w Polsce<sup>18</sup>. Rozbieżności w tym zakresie wynikają z odmiennych klasyfikacji organizacji pozarządowych. Według E. Leś i S. Nałęcza wymiar etatów w trzecim sektorze wynosi 90 000 etatów, co odpowiada ok. 1% zatrudnienia poza rolnictwem, 2,8% zatrudnienia w sektorze usług i 1,9% w sektorze publicznym<sup>19</sup>. Bez względu na różnice szacunkowe sektor non-profit w Polsce dopiero zaczyna być pracodawcą (odbiega to znacznie od standardów europejskich). Udział tego sektora w gospodarce krajów UE jest wielokrotnie wyższy niż w Polsce. Najwyższy wymiar zatrudnienia w sektorze non-profit posiada Holandia (12,6% całkowitego zatrudnienia poza rolnictwem) oraz Belgia (10,5%). W USA zatrudnienie wynosi 7,8 %, a Wielkiej Brytanii – 6,2 %<sup>20</sup>.

W Polsce w pracę połowy organizacji zaangażowani są wolontariusze. Mimo wejścia w życie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie szanse na zatrudnienie większej ilości osób (ze względu m.in. na kondycję finansową państwa) w sektorze są znikome. Blisko 93% organizacji pozarządowych postrzega brak środków finansowych jako poważny problem, który dotyczy całego sektora. Innym zagrożeniem jest brak jasnych regulacji prawnych dotyczących funkcjonowania organizacji non-profit. Sytuację może poprawić uregulowanie prawne w postaci ustawy o działalności pożytku publicznym i o wolontariacie. Ważną barierą w sprawnym funkcjonowaniu trzeciego sektora są niejasne reguły współpracy z ad-

<sup>16</sup> S. Nałęcz, *Tendencje rozwojowe...*, s. 14.

<sup>17</sup> B. Frątczak-Rudnicka, *Organizacje pozarządowe i społeczeństwo obywatelskie*, [w:] J. Wiatr, J. Raciborski, J. Bartkowski, B. Frątczak-Rudnicka, *Demokracja Polska 1989–2003*, Warszawa 2003, s. 255.

<sup>18</sup> *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – raport z badań 2002*, J. Dąbrowska, M. Gumkowska, J. Wygnański, KLON/JAWOR, [www.ngo.pl/badania](http://www.ngo.pl/badania).

<sup>19</sup> E. Leś, S. Nałęcz, *Potencjał...*

<sup>20</sup> *Ibidem*.

ministracją publiczną<sup>21</sup>. W wielu bowiem przypadkach administracja samorządowa nie docenia roli organizacji pozarządowych i niechętnie podejmuje z nimi partnerską współpracę. Wzrost jej jakości jest możliwy tylko w przypadku, kiedy nastąpi konsolidacja działań wewnątrz sektora i wypracowanie silnej reprezentacji na poziomie wszystkich organizacji pozarządowych. Ich działania usprawni budowa obywatelskiego lobbingu funkcjonującego wobec władzy politycznej, a także mass mediów.

Bardzo niepokojące zjawisko zaobserwował P. Gliński. Twierdzi on, że „elita sektora – pod względem profesjonalizmu, stabilności funkcjonowania oddala się od masy słabych na ogół efemerycznych organizacji pozarządowych, niepokojąco zaś przybliża się do establishmentu politycznego”<sup>22</sup>.

Na podkreślenie zasługuje fakt, iż wejście w życie (od 1 stycznia 2004 r.) ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wymagać będzie od liderów organizacji pozarządowych profesjonalizmu. Wdrażanie ustawy będzie bowiem budzić zjawiska niepożądane i kontrowersyjne. Dotyczy to m.in. zakresu uprawnień podatkowych organizacji obywatelskich nienależących do organizacji pożytku publicznego. Nowe rozwiązania ustawowe będą wymagały nie tylko znajomości z zakresu spraw finansowych, zarządzania, wypracowania tożsamości instytucji, ale przede wszystkim rozwiązywania kwestii spornych, jakie wyłonią się w relacjach: rząd, samorząd i trzeci sektor<sup>23</sup>.

W ocenie B. Frączak-Rudnickiej istotnym zagrożeniem dla trzeciego sektora jest znikoma wiedza i brak świadomości zarówno elit politycznych, jak i całej społeczności na temat funkcjonowania i korzyści wynikających z tych sfer działalności organizacji pozarządowych, które zaspokajają wiele potrzeb społecznych i poprawiają jakość życia obywateli. „Poszerza się natomiast sfera, za którą w potocznym przekonaniu – odpowiada państwo. Dotyczy to kwestii zapewniania pracy i dobrobytu każdemu obywatelowi”<sup>24</sup>. Takie przeświadczenie wpływa niewątpliwie na spadek aktywności obywatelskiej mierzonej obserwowanym i deklarowanym uczestnictwem w organizacjach pozarządowych. Niektórzy badacze obserwują jednak pewną stabilizację na tym gruncie<sup>25</sup>.

Według E. Leś mamy do czynienia ze zmieniającym się modelem partycypacji obywatelskiej: od mechanicznej przynależności z okresu PRL, kiedy członkostwo było wprawdzie masowe, ale nie zawsze dobrowolne, do partycypacji bardziej zindywidualizowanej, przyjmującej m.in. postać wspierania celów pożytku społecznego bez jednoczesnego członkostwa w formalnych organizacjach. Zmienia się jakość działań organizacji pozarządowych wyrażają-

---

<sup>21</sup> Zagadnienia dotyczące współpracy organizacji pozarządowych z organami administracji publicznej zawarte zostały w II rozdziale ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

<sup>22</sup> P. Gliński, *Podstawowe słabości – niektóre sukcesy*, [w:] P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.), *op. cit.*, s. 249.

<sup>23</sup> Zjawiska niepożądane, które mogą wystąpić podczas wdrażania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie prezentuje m.in. E. Siedlecka; E. Siedlecka, *Jak uzależnić niezależnych*, „Gazeta Wyborcza” 2 października 2003 r.

<sup>24</sup> B. Frączak-Rudnicka, *op. cit.*, s. 268. Informacje uzyskane na podstawie Komunikatu CBOS BS/073/2000.

<sup>25</sup> Porównaj P. Gliński, *Sektor obywatelski w słabej demokracji*, [w:] *Polska po przejściach. Barometr społeczno-ekonomiczny 2001–2003*, Warszawa 2003; J. J. Wygnański, *Kryzys wzrostu sektora...*



ca się w zwiększonej ofiarności społecznej, o czym świadczy m.in. fakt kilkunastoprocentowego wzrostu wolontariatu w latach 1997–2001<sup>26</sup>.

Dla rozwoju trzeciego sektora w Polsce istotne znaczenie miało wiele zmian systemowych i legislacyjnych, dotyczących m.in. kształtowania się mechanizmów rynkowych, wolności gospodarowania, zamówień rządowych, reformy administracji samorządowej i administracji terenowej. Niestety badania dowodzą, że jakość współpracy, kontaktów trzeciego sektora z administracją rządową pozostawia wiele do życzenia. Szczególnie niepokojącym zjawiskiem jest prawie zupełny brak relacji między organizacjami pozarządowymi a partiami politycznymi czy politykami. Wynika to przede wszystkim z negatywnego stosunku społeczeństwa polskiego do elit rządowych i politycznych oraz spadku autorytetu władzy i klasy politycznej. Osłabia się w ten sposób pozycja polityczna trzeciego sektora i spada jego „siła przebicia”<sup>27</sup>. Brak zrozumienia przez władze zarówno centralne, jak i lokalne roli trzeciego sektora w nowoczesnych demokracjach nie sprzyja wykształceniu się społeczeństwa obywatelskiego.

W ocenie wielu badaczy istotny wpływ na rozwój demokratycznych struktur społecznych ma samorządność lokalna. Przybrała ona nowy wymiar po reformie administracyjnej i powołaniu samorządów szczebla powiatowego i wojewódzkiego w 1998 r. Powiaty mają odmienny charakter od swych poprzedników z 1975 r. Szereg ich dawnych funkcji wypełniają gminy. W zakresie działań powiatu znajduje się służba zdrowia, szkolnictwo średnie, komunikacja, drogi i aktywizacja zawodowa. „Powiat pełni również funkcję koordynatora działań w zakresie zatrudnienia, zapobiegania przestępczości, opieki nad dziećmi, młodzieżą i rodziną, pomocy niepełnosprawnym, komunikacji i rozmieszczenia szkół średnich. Jest także ośrodkiem integracji lokalnych polityk administracyjnych i ekonomicznych”<sup>28</sup>. Powiat odgrywa istotną rolę w odrodzeniu demokracji lokalnej. Zdaniem J. Bratkowskiego „poprawiła się percepcja władz, wzrosła znajomość jej przedstawicieli, zwiększyło się poczucie wpływu na sprawy lokalne i zmalało przekonanie o własnej bezsilności”<sup>29</sup>.

Nie zmienia to jednak faktu, iż społeczności lokalne negatywnie oceniają scenę polityczną i wykazują nieufność wobec władzy<sup>30</sup>. Nie wpływa to korzystnie na integrację społeczności lokalnych, które pesymistycznie oceniają zarówno własne elity władzy, jak i postawy mieszkańców, których partycypacja przybiera niekorzystny wymiar. Jego przejaw dostrzegany jest w poziomie współpracy pomiędzy samorządem lokalnym a organizacjami pozarządowymi.

Wielu badaczy problemu uważa, iż dopiero od niedawna i wciąż w niewielkiej skali wdrażane są programy, których celem jest m.in. poprawa relacji pomiędzy władzą lokalną a trzecim sektorem. Przykładem tego typu działań jest Program Wdrażania Modelu Partnerstwa Lokalnego realizowany przez Instytut Współpracy i Partnerstwa Lokalnego. Głównym celem

---

<sup>26</sup> E. Leś, *Organizacje muszą się profesjonalizować*, wywiad z E. Leś przeprowadziła 21 października 2003 r. M. Dobranowska, [www.ngo.pl](http://www.ngo.pl)

<sup>27</sup> P. Gliński, H. Pałska, *Cztery wymiary społecznej aktywności obywatelskiej*, [w:] *Elementy nowego ładu*, red. A. Rychard, H. Domański, Warszawa 1997, s. 381.

<sup>28</sup> J. Bartkowski, *Samorząd terytorialny*, [w:] J. Wiatr, J. Raciborski, J. Bartkowski, B. Frączak-Rudnicka, *Demokracja Polska...*, s. 157.

<sup>29</sup> *Ibidem*, s. 160.

<sup>30</sup> W ogólnopolskich badaniach przeprowadzonych przez CBOS przy współpracy z Zakładem Socjologii Polityki IS UW 60% badanych zgodziło się z opinią o niewielkim zaufaniu do władz lokalnych w ich miejscowościach, a 20% – o bardzo niskim; szerzej zob. J. Bartkowski, *op. cit.*, s. 161.

programu jest tworzenie partnerstwa lokalnego dla rozwijania zasobów ludzkich i ożywienia gospodarczego społeczności lokalnych<sup>31</sup>.

Realizacja tego typu programów pozwala na przełamywanie negatywnych stereotypów wzajemnego postrzegania partnerów: samorządowców i społeczników. Powstające programy współpracy obejmują szeroki zakres zagadnień: zasady kontraktowania usług, współpracę zagraniczną, planowanie strategiczne, zasady finansowania trzeciego sektora i pomoc w zdobywaniu środków z innych źródeł; kwestie lokalne i pomoc w dostępie do infrastruktury<sup>32</sup>.

Mimo zmiany jakości współpracy między samorządem a organizacjami non-profit jej poziom jest wciąż niezadowalający oraz zróżnicowany terytorialnie i tematycznie. Istnieje szereg barier, które uniemożliwiają sprawną i efektywną współpracę. W ocenie J.J. Wygnańskiego większość polskich samorządów terytorialnych funkcjonuje w warunkach braku jasno określonych priorytetów działań, nie umie definiować, mierzyć i hierarchizować potrzeb społecznych. Nie istnieją również platformy szerszych konsultacji społecznych i mechanizmy partycypacji obywatelskiej, które umożliwiłyby wspólne z obywatelami i organizacjami pozarządowymi wypracowanie hierarchii lokalnych potrzeb społecznych. „Istnieje szereg trudności w opracowaniu procedur współpracy i skłania do petryfikacji starych struktur alokacji środków gminy, czyli do rozdzielania ich w sposób arbitralny i niekontrolowany, przede wszystkim dla starych, sprawdzonych partnerów lub też organizacji pozarządowych związanych w jakiś sposób z lokalnymi elitami politycznymi, co przyczynia się do rozwoju «klientyzmu» i rozmaitych «układów» na szczeblu gminy”<sup>33</sup>.

Wiele problemów i konfliktów pomiędzy samorządem lokalnym a trzecim sektorem wynika z niskiego poziomu świadomości i wiedzy na temat funkcjonowania nowoczesnej demokracji. Władze samorządowe bardzo często nie posiadają wiedzy na temat charakteru trzeciego sektora i roli, jaką pełni on w systemie demokracji poszerzonej. Brak jest również wiedzy o technikach partycypacji społecznej i demokracji bezpośredniej, konsultacjach obywatelskich itp. Wśród działaczy organizacji pozarządowych niewielu orientuje się w mechanizmach działania samorządu terytorialnego i obowiązujących relacji prawnych w tym zakresie. W ostatnim czasie obserwuje się wiele pozytywnych zmian na gruncie współpracy prezentowanych partnerów. Coraz większa liczba lokalnych elit jest zwolennikiem tworzenia niezależnych, pozarządowych organizacji finansujących rozwój lokalny (głównie poprzez wsparcie drugiego sektora)<sup>34</sup>.

Według ostatnich badań organizacji pozarządowych przeprowadzonych przez Stowarzyszenie Klon/Jawor współpraca pomiędzy samorządem a trzecim sektorem (w opinii tego ostatniego) jest coraz częstsza – 52,2% organizacji deklaruje częste i regularne kontakty z samorządem gminnym, a kolejne 29% twierdzi, że ma sporadyczne kontakty; z kolei z samorządem lokalnym i instytucjami publicznymi na szczeblu powiatu regularne i częste kontakty zadekla-

---

<sup>31</sup> W programie Partnerstwa Lokalnego uczestniczy 7 województw (w tym dolnośląskie, z którego 14 powiatów i 2 gminy uczestniczą w realizacji programu).

<sup>32</sup> Z. Wej c m a n, *Samorząd terytorialny i organizacje pozarządowe – współpraca czy odrębność?*, Warszawa 1997, s. 50–51.

<sup>33</sup> J. J. W y g n a ń s k i, *Raport – Gotowość organizacji pozarządowych do uczestnictwa w systemie współpracy z samorządem lokalnym*, Warszawa 1998 (maszynopis).

<sup>34</sup> Szerzej na temat współpracy organizacji pozarządowych biznesem zob. m.in. *Informator 1999/2000. Społeczne zaangażowanie biznesu w Polsce*, Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Warszawa 1999.

rowało 45,9% organizacji, dodatkowe 35,7% ma kontakty sporadyczne (w 1991 r. 33% zbadanych organizacji zadeklarowało współpracę z samorządem, w 1996 r. – 44%)<sup>35</sup>.

Doświadczenia ostatnich lat wskazują jednak na istnienie licznych barier, które ograniczają współpracę między organizacjami pozarządowymi a władzą lokalną – ta ostatnia przejawia ambivalentną postawę wobec trzeciego sektora. Z jednej strony chce coś zrobić dla organizacji pozarządowych, z drugiej zaś musi coś dla nich zrobić. Często daje się zauważyć instrumentalne traktowanie trzeciego sektora przez klasę polityczną<sup>36</sup>. Organizacje pozarządowe nie uczestniczą również (lub w niewielkim wymiarze) w redystrybucji owoców zwycięstwa polityków, którzy obiecywali wsparcie społeczeństwa obywatelskiego w swoich kampaniach wyborczych.

Istotnymi barierami we współpracy między pierwszym a trzecim sektorem są przede wszystkim zjawiska, które regulują relacje interpersonalne. Należy do nich jawna niechęć urzędników i części przedstawicieli władz do współpracy z organizacjami non-profit oraz traktowanie ich w kategoriach konkurencji na scenie politycznej. Nie zmienia tego faktu nawet to, że liderzy organizacji pozarządowych – odmiennie niż partnerzy we władzach publicznych – nie tylko nie oczekują, ale również programowo nie dążą do udziału we władzy<sup>37</sup>.

Niekorzystny wpływ na wzajemne relacje między pierwszym i trzecim sektorem wynika bez wątpienia z braku standardów współpracy. Uniemożliwia to prowadzenie otwartego dialogu między władzą a organizacjami pozarządowymi. Taka sytuacja nie sprzyja rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego.

Nawiązanie współpracy między administracją publiczną a organizacjami non-profit zależy od zainteresowania obu stron. Niestety w większości przypadków ma ona charakter fakultatywny i okazjonalny<sup>38</sup>.

Zmiana tego stanu może przynieść ogólnospołeczne wymierne korzyści. Organizacje pozarządowe traktowane przez władzę jako partner mogą wpłynąć na pobudzenie społecznej aktywności, zaspokajanie niezbędnych potrzeb życiowych społeczności lokalnych. Bardzo istotne jest uczestnictwo trzeciego sektora w procesie identyfikowania potrzeb społecznych oraz opracowania powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych.

Przedmiotem dalszych rozważań będą relacje między sektorem pozarządowym a władzami lokalnymi w Legnicy. Prezentowany materiał należy traktować jedynie jako sondaż problemów, które wymagają solidnego politologicznego i socjologicznego badania. Sformułowane rezultaty należy traktować ostrożnie ze względu na brak kompetencji oraz możliwość przeprowadzenia pełnowartościowego, pogłębionego badania.

Legnica jest trzecim co do wielkości miastem województwa dolnośląskiego na prawach powiatu grodzkiego. Jest siedzibą starostwa powiatowego (ziemskiego) oraz diecezji Kościoła rzymskokatolickiego. Tracąc w 1999 r. status miasta wojewódzkiego, znalazła się w trudnej sytuacji wobec silnej dominacji mającego metropolitarne ambicje Wrocławia oraz rosnącej konkurencji ze strony innych miast dolnośląskich.

---

<sup>35</sup> *Barometr współpracy 2002. Badanie współpracy między samorządem terytorialnym a organizacjami pozarządowymi w zakresie pomocy społecznej*, <http://www.ngo.pl/files/biblioteka.ngo.pl/public/raporty/Badania/barometr.pdf>

<sup>36</sup> *Bandyty czy obywatele*, „Rzeczpospolita” 2000, nr 195.

<sup>37</sup> Szerzej zob. P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.), *op. cit.*

<sup>38</sup> Zob. A. Nowakowska, P. Marciniak, *Samorząd wojewódzki a organizacje pozarządowe*, Warszawa 2000.

Stając w obliczu nowych wyzwań, władze miasta podjęły starania mające na celu włączenie Legnicy w nurt przemian i uczestnictwa w kilku stowarzyszeniach o zasięgu ogólnopolskim i regionalnym (Związek Miast Polskich, Stowarzyszenie Zdrowych Miast, Związek Powiatów Polskich, Stowarzyszenie na Rzecz Promocji Dolnego Śląska, Stowarzyszenie Dolny Śląsk w Unii Europejskiej). Działania w tych stowarzyszeniach służą m.in. wymianie doświadczeń, poglądów oraz promocji miasta.

Równie istotne są działania w sferze lokalnej, które zmierzają do podniesienia jakości życia mieszkańców i nawiązania dialogu między nimi a władzą. W formułowaniu misji miasta podkreślono, iż Legnica powinna stać się miastem, w którym mieszkańcy utożsamiają się z nim i realizują swoje plany i nowe wyzwania. Legnica ma stać się miastem przyciągającym przyjazną atmosferę i życzliwością oraz oferującym zarówno mieszkańcom, jak i gościom dobre i bezpieczne warunki do życia, pracy, nauki i wypoczynku.

Realizacja tych założeń będzie możliwa tylko w przypadku, kiedy władze miasta i jego mieszkańcy będą podejmować wspólne starania zmierzające do tworzenia lokalnych więzi międzyludzkich oraz wspierania wszelkich inicjatyw zarówno w sferze społecznej, jak i gospodarczej. Konieczne jest podjęcie wspólnych skoordynowanych planów i działań z uwzględnieniem preferencji, które satysfakcjonować będą społeczność miasta i realizować jej podstawowe potrzeby. Do urzeczywistnienia tego celu niezbędny jest dialog społeczny między władzami a środowiskiem ze szczególnym uwzględnieniem jego zinstytucjonalizowanych form, jakimi są bez wątpienia organizacje pozarządowe.

Trzeci sektor w Legnicy obejmujący ok. 170 instytucji<sup>39</sup>, wykazuje znaczący aktywność na bardzo różnych polach działalności. Do najważniejszych z nich należą: sport, rekreacja, turystyka, kultura, oświata i edukacja, pomoc społeczna, samopomoc, działalność charytatywna, rozwój regionalny i lokalny, ekologia, ochrona środowiska, reprezentacja interesów określonych grup społecznych, mniejszości narodowych, hobby, rozwój zainteresowań, religia, wyznanie, nauka, technika i technologia, mieszkalnictwo, bezpieczeństwo publiczne, wspieranie innych organizacji pozarządowych i inicjatyw obywatelskich. Najliczniejszą grupę (32) stanowią stowarzyszenia zawodowe i naukowo-techniczne.

Biorąc pod uwagę liczny i zróżnicowany trzeci sektor funkcjonujący w Legnicy, niezwykle ważną kwestią jest przepływ informacji między najważniejszymi podmiotami sceny lokalnej. W ocenie mieszkańców Legnicy władze miejskie regularnie informują o swoich planach, decyzjach i działaniach<sup>40</sup>. Zasięgają również opinii środowiska lokalnego w różnych kwestiach dotyczących aktualnych działań władz. Samorządowcy zapraszają mieszkańców na spotkania, przeprowadzają ankiety i prowadzą rozmowy telefoniczne podczas wyznaczonych dyżurów. Podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego mogą zamieszczać informacje dotyczące ich statutowej działalności w codziennym serwisie informacyjnym Urzędu Miasta „Wieści z Legnickiego Ratusza”. Przedstawiciele organizacji pozarządowych mogą również (po wcześniejszym uzgodnieniu z rzecznikiem prasowym) brać udział w konferencjach prasowych prezydenta miasta.

---

<sup>39</sup> Nie istnieje centralny, aktualny wykaz organizacji pozarządowych. Podana liczba i pola działań zostały opracowane na podstawie wykazu stowarzyszeń udostępnionego przez Urząd Miasta Legnicy oraz w oparciu o wykaz zamieszczony w *Informatorze o organizacjach i instytucjach działających na polu pomocy społecznej w Legnicy i w regionie legnickim*, wydanym przez Regionalne Centrum Wspierania Inicjatyw Pozarządowych Stowarzyszenie „Jowisz”.

<sup>40</sup> Informacje te są przekazywane na łamach lokalnej prasy, w radio i telewizji oraz na czatach internetowych.

W swoich założeniach strategicznych władze Legnicy podejmują problem stałej współpracy z organizacjami pozarządowymi i wszystkimi podmiotami, które odgrywają istotną rolę w kształtowaniu lokalnej aktywności w sferze gospodarczej, społecznej, kulturalnej, sportowej i naukowej. Przejawem realizacji tych założeń jest powołanie Rady Konsultacyjnej ds. Strategii Rozwoju Miasta. Niestety wiele organizacji pozarządowych nie ma możliwości podjęcia prac w ramach Rady, a tym samym wpływu na kształt i ustalenie głównych kierunków rozwoju miasta.

Z wypowiedzi liderów niektórych organizacji pozarządowych wynika, iż władze miasta prowadzą dialog z trzecim sektorem, ale przybiera on często formę niezadowalającą obie strony. W większości przypadków inspiratorem rozmów są przedstawiciele władz. To z ich inicjatywy podejmowane są działania zmierzające do uaktywnienia organizacji non-profit. Niestety władze nie są przygotowane do wprowadzenia strategii dotyczącej współpracy i rozwoju organizacji pozarządowych. Brakuje w tych działaniach przede wszystkim koordynatora z ramienia Urzędu Miasta, ale również zdiagnozowania i oceny aktualnej sytuacji trzeciego sektora.

Istotną zmianą jakościową w zakresie relacji władze miasta – organizacje non-profit jest opracowanie na rok 2004 *Programu współpracy gminy Legnica z podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego*. Jest to program otwarty (choć w ogólnym zarysie został sformułowany przez władze miejskie bez udziału przedstawicieli organizacji pozarządowych). Prezydent Legnicy – Tadeusz Krzakowski jest jednak skłonny rozważyć propozycje i wnioski wszystkich podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego co do określenia nowych zadań. Prezydent zapowiada możliwość ogłoszenia otwartych konkursów ofert oraz zlecenie ich realizacji.

Władze miasta są przekonane o korzyściach wynikających z różnych form współpracy z organizacjami pozarządowymi. Służą one przede wszystkim zaspokajaniu potrzeb mieszkańców Legnicy. W celu realizacji nadrzędnych celów, które wyartykułowali zarówno przedstawiciele lokalnych władz, jak i trzeciego sektora, konieczne jest profesjonalne przygotowanie urzędników oraz liderów organizacji pozarządowych. Tylko wówczas możliwa będzie konstruktywna współpraca i dialog, który doprowadzi do uaktywnienia środowiska lokalnego i zmiany świadomości dotyczącej rzeczywistej partycypacji społeczeństwa. Bez wprowadzenia tychże zmian, które w skali całej Polski są dziś jeszcze rzadkością, sama dobra wola oraz entuzjazm mogą być niewystarczające, aby skutecznie prowadzić działalność społeczną. Z obserwacji środowiska legnickiego oraz relacji przedstawicieli organizacji pozarządowych wynika, iż mimo deklaracji współpracy ze strony władz miejskich w rzeczywistości urzędnicy nie traktują ich do końca poważnie. Wynika to prawdopodobnie z przeświadczenia urzędników o braku przygotowania partnerów obywatelskich do prowadzenia dialogu. Niewielu liderów organizacji pozarządowych dostrzega potrzebę podnoszenia swojej wiedzy w zakresie skutecznego poruszania się w świecie instytucji oraz zdobywania np. środków finansowych (w tym unijnych). Konieczność fachowych kadr w trzecim sektorze jest niezbędna w związku z wejściem w życie od 1 stycznia 2004 r. ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Jest to bowiem bardzo ważny krok w kierunku demokratyzacji życia społeczności lokalnych. Ustawa stwarza organizacjom pożytku publicznego możliwości inicjowania, tworzenia i realizacji zadań polityki społeczno-gospodarczej na szczeblu lokalnym. Wejście w życie ustawy przysparza wiele kontrowersji i kwestii spornych dotyczących m.in. zakresu uprawnień podatkowych organizacji obywatelskich nienależących do organizacji pożytku publicznego. Już sama kwalifikacja dotychczas istniejących instytucji budzi wiele wątpliwości. Równie istotną kwestią będzie wspólne rozwiązywanie problemów wynikających z wprowadzenia ustawo-

wych zmian i wypracowanie mechanizmów umożliwiających bezzwłoczne podejmowanie decyzji, które rozstrzygną sprawy sporne. Wypracowanie tych mechanizmów jest możliwe tylko przy profesjonalnej współpracy samorządowców i przedstawicieli organizacji pożytku publicznego.

Niestety w programie współpracy Gminy Legnica z tymi organizacjami nie przewidziano żadnych szkoleń w omawianym zakresie. Jedyne szkolenia i konsultacje będą przeprowadzane w celu przygotowania wniosków o dotacje. Władze miasta nie planują również organizacji forum dyskusyjnego nad stanem i przemianami trzeciego sektora. Przewiduje się tylko udział organizacji prowadzących działalność pożytku publicznego w działaniach programowych samorządu. Prezydent Legnicy może powoływać w drodze zarządzenia zespoły doradcze z udziałem przedstawicieli podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego. Celem działalności zespołów doradczych może być w szczególności:

- diagnozowanie problemów i potrzeb społecznych,
- tworzenie i konsultowanie programów o charakterze strategicznym,
- opiniowanie aktów prawa lokalnego,
- wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności<sup>41</sup>.

Nie wchodząc – z braku pogłębionych badań problemu – w bardziej szczegółowe rozwiązania, można jedynie postulować konieczność przeprowadzenia gruntownych badań nad stanem organizacji pozarządowych w Legnicy. Niestety do tej pory nie przeprowadzono kompleksowej diagnozy trzeciego sektora. Jest to warunek niezbędny do podjęcia ustaleń co do strategii miasta oraz określenia priorytetowych działań na najbliższą przyszłość.

W swoim programie współpracy władze miasta co prawda ustaliły zakres wspólnych działań, ale niestety bez szerszych konsultacji z organizacjami pozarządowymi. Do najistotniejszych kwestii zaliczone zostały działania wychowawcze i prewencyjne na rzecz dzieci i młodzieży, ochronę i promocję zdrowia oraz przeciwdziałanie patologiom społecznym. Ważnym segmentem współpracy ma być pomoc społeczna oraz działania na rzecz wyrównywania szans osób niepełnosprawnych, ochrona środowiska i wspieranie procesów tworzenia nowych miejsc pracy, a także przeciwdziałanie bezrobociu. Położono nacisk na aktywizację i włączenie mniejszości narodowych i etnicznych w życie społeczne i kulturalne miasta, działania związane z członkostwem Polski w Unii Europejskiej i upowszechnianie kultury fizycznej i sportu<sup>42</sup>.

Biorąc pod uwagę okres ostatnich dwóch lat (funkcjonowania nowych władz samorządowych w Legnicy), należy podkreślić, że w ocenie przedstawicieli organizacji pozarządowych wzrosło zainteresowanie ich działalnością ze strony samorządu. Jego przedstawiciele uczestniczą czynnie w wielu imprezach i przedsięwzięciach, udzielając przy tym wsparcia merytorycznego, informacyjnego oraz materialnego (np. poprzez nieodpłatne udostępnianie sal, fundowanie nagród itp.).

Prezydent Legnicy przejawia duże zainteresowanie akcjami organizowanym przez lokalne środowiska. Sam wykazuje przy tym szereg inicjatyw, które budzą podziw i uznanie mieszkańców miasta oraz większości przedstawicieli organizacji pozarządowych.

Należy zaznaczyć, iż w celu sprawnej realizacji wielu inicjatyw społecznych konieczne jest współdziałanie najważniejszych podmiotów w środowisku lokalnym. Nie będzie to jednak możliwe, jeśli potrzebę dialogu dostrzegają będą tylko władze miasta (i to często tylko w for-

---

<sup>41</sup> Program współpracy gminy Legnica z podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2004, maszynopis udostępniony autorce przez Urząd Miasta Legnicy.

<sup>42</sup> *Ibidem*.

mie deklaracji) oraz wybrani najaktywniejsi liderzy organizacji pozarządowych. Zwiększenie efektywności działań na rzecz miasta i jego mieszkańców nastąpi tylko wówczas, kiedy partnerzy będą traktować siebie nawzajem z pełnym zrozumieniem, zaufaniem i profesjonalnym podejściem do realizacji potrzeb społecznych.

Niestety wiele sygnałów ze strony trzeciego sektora wskazuje na wiele kontrowersji i zastrzeżeń, chociażby kwestie dotyczące podziału środków finansowych przez władze miejskie<sup>43</sup>. W celu uniknięcia sytuacji konfliktowych prezydent Legnicy – T. Krzakowski zapowiedział podjęcie (wspólnie z różnymi środowiskami) opracowania karty oceny imprezy, która ułatwi podejmowanie trafnych decyzji dotyczących dofinansowania organizacji pozarządowych.

Jako przykład kontrowersyjnego podziału środków na funkcjonowanie trzeciego sektora może posłużyć budżet miasta uchwalony na rok 2003, w którym na działalność Łemkowskiego Zespołu Pieśni i Tańca „Kyczera” przeznaczono kwotę 3000 zł. Biorąc pod uwagę dorobek artystyczny i kulturalny zespołu oraz fakt, iż został on wpisany na listę światowego dziedzictwa kulturowego UNESCO, a także wpływ na promocję Legnicy poza granicą kraju (m.in. przez udział w festiwalach w Meksyku, Rumunii, Bułgarii, Francji, Niemczech, Portugalii, Jugosławii, Czechach, we Włoszech, na Słowacji i Ukrainie) kwota przeznaczona na dofinansowanie działalności Zespołu „Kyczera” wydaje się być mocno zaniżoną<sup>44</sup>. Dla porównania należy dodać, że z całego budżetu przeznaczanego na działalność jednostek pozabudżetowych w sferze kultury w wysokości 139 tys. zł, aż 103 tys. przeznaczono na działalność Towarzystwa „Pro symfoniczna”, które za te pieniądze zorganizowało 7 koncertów Legnickiej Orkiestry Symfonicznej (60 tys.) i przygotowało kilka koncertów Legnickiej Orkiestry Dętej (40 tys.). Większość z tych środków została przeznaczona na honoraria dla muzyków z innych miast, dla których jest to dodatkowe źródło dochodowe<sup>45</sup>. W budżecie nie przewidziano m.in. środków na wsparcie działań Stowarzyszenia „Kobiety Europy”, które zorganizowało w mieście kilka ciekawych imprez.

Takie dysproporcje w podziale dotacji antagonizują środowisko lokalne i nie wpływają pozytywnie na system motywacji i premiowania najbardziej aktywnych i prężnych organizacji<sup>46</sup>. W tym kontekście staje się niezbędna coroczna ocena działalności organizacji pozarządowych, która umożliwi racjonalny podział środków. Władze miasta powinny uwzględnić przy tym własną inwencję poszczególnych instytucji w zdobywaniu funduszy ze środków pozabudżetowych.

We wspomnianym już *Programie współpracy gminy Legnica z podmiotami prowadzą-*

---

<sup>43</sup> Zob. np. A. Guzikki, *Dziwne dzielenie biedy*, „Konkrety” 2003, nr 4, s. 10.

<sup>44</sup> Pismo w tej sprawie wystosował do Zarządu Miasta Legnicy Łemkowski Zespół Pieśni i Tańca „Kyczera”. Przedstawił w nim nie tylko dorobek i sukcesy ostatniego roku, ale podkreślił również, iż środki przeznaczane na działalność zespołu z roku na rok maleją. W 2000 r. wynosiły 20 tys. zł, w 2001 r. – 7 tys., w 2002 r. – 6 tys., a w 2003 r. – już tylko 3 tys. zł. ŁZPiT „Kyczera” zwrócił się z prośbą o ponowne rozpatrzenie wniosku i „dofinansowanie adekwatne do zakresu rzeczowego podejmowanych działań i odnoszonych sukcesów” (kopia pisma została udostępniona autorce przez Jerzego Starzyńskiego – prezesa Zarządu ŁZPiT „Kyczera”).

<sup>45</sup> A. Guzikki, *op. cit.*

<sup>46</sup> Druga co do wielkości kwota w wysokości 26 tys. zł. przeznaczona na dotacje celowe dla działających w sferze kultury i ochrony dziedzictwa narodowego legnickich stowarzyszeń przypadła Towarzystwu Przyjaciół Nauk. Pieniądze zostały wykorzystane na funkcjonowanie Uniwersytetu Trzeciego Wieku, pokrycie kosztów konserwacji cennego księgozbioru będącego w posiadaniu TPN oraz wydanie kolejnego tomu „Szkiców Legnickich”.

*cymi działalność pożytku publicznego* jako jedną z nowych form współpracy podano „współdziałanie w pozyskiwaniu środków finansowych z innych źródeł, w szczególności z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej”<sup>47</sup>.

Przedstawione zostały również inne formy pomocy gminy w tym zakresie. Należą do nich m.in. informowanie o źródłach finansowania i zasadach udzielania dotacji, opiniowanie wniosków o granty i dotacje ze źródeł zewnętrznych, promowanie programów mogących uzyskać środki ze źródeł zewnętrznych oraz organizowanie szkoleń i konsultacji z zakresu przygotowywania wniosków o dotacje.

Wszystkie te założenia wpłyną niewątpliwie na zniwelowanie negatywnych zjawisk związanych z finansowaniem trzeciego sektora.

Program przygotowany przez władze miasta zawiera również inne formy współpracy, z których część była już przedmiotem dotychczasowych działań. Do najbardziej istotnych należą:

- zlecenia podmiotom prowadzącym działalność pożytku publicznego realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie,
- udział podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego w działaniach programowych samorządu,
- użyczania bądź wynajmowania na preferencyjnych warunkach lokali i budynków komunalnych oraz udostępnienia lokalu na spotkania podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego,
- promocja działalności podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego w mediach,
- pomoc w nawiązywaniu kontaktów międzynarodowych<sup>48</sup>.

W ramach współpracy władze miasta przewidują m.in. zlecenie realizacji zadań publicznych (zgodnie z obowiązującymi przepisami)<sup>49</sup>, dotowanie przedsięwzięć, które są dofinansowywane z budżetu miasta lub jego funduszy celowych na podstawie przepisów szczególnych, pokrycie deficytu zrealizowanych wcześniej przedsięwzięć oraz refundację kosztów, budowę, zakup budynków lub lokali, zakup gruntów, działalność gospodarczą podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego oraz udzielanie pomocy finansowej osobom fizycznym lub prawnym, a także działalność polityczną i religijną<sup>50</sup>.

Program współpracy obejmuje również listę zadań, których realizację gmina Legnica będzie powierzać organizacjom pożytku publicznego. Do najważniejszych dziedzin należą:

1. Pomoc społeczna, w tym pomoc rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywanie szans tych rodzin i osób.
2. Podtrzymywanie tradycji narodowej, pielęgnowanie polskości oraz rozwój świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej.
3. Działalność na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych poprzez popularyzację kultury i upowszechnianie tradycji mniejszości narodowych i etnicznych.
4. Ochrona i promocja zdrowia.
5. Działania na rzecz osób niepełnosprawnych.

---

<sup>47</sup> *Program współpracy...*, s. 3.

<sup>48</sup> *Ibidem*.

<sup>49</sup> W *Programie współpracy...* zostały zamieszczone szczegółowe dane dotyczące zlecenia realizacji zadań publicznych podmiotom prowadzącym działalność pożytku publicznego, szerzej zob. *Program współpracy...*, R. VI.

<sup>50</sup> *Ibidem*.



6. Działalność wspomagająca rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości.
7. Nauka, edukacja, oświata i wychowanie.
8. Krajoznawstwo oraz wypoczynek dzieci i młodzieży.
9. Kultura, sztuka, ochrona dóbr kultury i tradycji.
10. Upowszechnianie kultury fizycznej i sportu.
11. Ekologia i ochrona zwierząt oraz ochrona dziedzictwa przyrodniczego.
12. Porządek i bezpieczeństwo publiczne<sup>51</sup>.
13. Ratownictwo i ochrona ludności.
14. Działania na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społecznościami<sup>52</sup>.

Istotną kwestią dla funkcjonowania wszystkich organizacji pozarządowych jest uzyskanie stosowanego lokalu. Władze miasta, wychodząc naprzeciw oczekiwaniom w tym zakresie, zamieściły w programie współpracy informację o możliwości ubiegania się (na preferencyjnych zasadach) o lokal lub obiekt komunalny wszystkich podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego. Podmiotom, które nie dysponują własnym lokalem, władze Legnicy umożliwią nieodpłatne spotkanie się w Szkolnym Schronisku Młodzieżowym.

W świadomości władz miasta trzeci sektor jest odpowiednim i cennym partnerem w realizacji celów administracji samorządowej oraz zaspokajaniu potrzeb społecznych. Z tego względu bardzo istotne jest wsparcie (nie tylko finansowe czy materiale) wszelkich inicjatyw zmierzających do pobudzenia działań legnickiej społeczności. Jest ono możliwe tylko wówczas, kiedy zostanie opracowany permanentny system edukacji i szkoleń adresowany zarówno do organizacji pozarządowych, jak i przedstawicieli administracji publicznej. Władze Legnicy powinny wykorzystać w tym celu potencjał naukowy wyższych uczelni funkcjonujących na terenie miasta, które prowadzą kierunki bądź specjalności kształcące kadry w zakresie administracji publicznej, służb publicznych czy socjalnych. Konieczne wydaje się również przeprowadzenie profesjonalnych badań zmierzających do oceny stanu trzeciego sektora, określenia jego potrzeb i ustalenia sposobów rozwiązywania problemów, które pojawią się w najbliższym czasie np. w związku z wejściem w życie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Władze miasta powinny w swych założeniach strategicznych wspierać pluralizm zrzeszeń po to, aby swoimi działaniami obejmowały one jak największą grupę odbiorców. Należy jednocześnie poprzeć konkurencję wśród organizacji pozarządowych (np. poprzez ogłaszanie konkursów na granty czy prowadzenie rzetelnej oceny corocznych działań). Przyczyni się to bez wątpienia do zniwelowania negatywnych zjawisk związanych z funkcjonowaniem trzeciego sektora.

Jest to szczególnie istotne w kontekście włączenia Polski w struktury unijne. Wiąże się to m.in. z przyjęciem kolejnych wyzwań zmierzających do pobudzenia inicjatyw społecznych na szczeblu lokalnym. Ważnym czynnikiem pobudzającym dynamikę działań trzeciego sektora jest wejście w życie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawy o zatrudnieniu socjalnym, a także kilka innych ustaw, między innymi o budownictwie spo-

---

<sup>51</sup> Od marca 2002 r. gmina Legnica realizuje program *Porozumienie dla bezpieczeństwa Legnicy*, w ramach którego prowadzone są m.in. akcje przeciwdziałania patologiom (przemocy w rodzinie, przestępczości nieletnich) poprzez zagospodarowanie czasu wolnego, tworzenie bezpiecznej infrastruktury oraz aktywizację społeczności lokalnych na rzecz poprawy bezpieczeństwa. Nadzór nad realizacją programu prowadzi dyrektor Wydziału Organizacji, Kadry i Kontroli – Wojciech Kondusza.

<sup>52</sup> *Program współpracy...*, R. VII.

łecznym, które wejdą w życie w bieżącym roku. Wspomniane akty stworzą podstawy prawne niezbędne do sformułowania przez organizacje obywatelskie w naszym kraju długofalowej strategii działania.

Równie ważnym elementem jest nasza akcesja do Unii Europejskiej i dostęp do funduszy europejskich. Jest to niezwykle istotne i może zaowocować zwiększeniem dynamizmu i zainteresowania obywateli działaniem w organizacjach, ponieważ jest nadzieja na realne środki wspierające zadania statutowe. Tak więc jesteśmy w Polsce w takim momencie historii społeczeństwa obywatelskiego, kiedy po pierwszym okresie odbudowy i „lawinowego” rozwoju obecnie rozwija się ono w sposób mniej spektakularny. Nowe jakościowo działania stanowią istotny etap w historii rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Przejawiają się one w profesjonalnej i instytucjonalnej współpracy z państwem, mediami, biznesem oraz z instytucjami międzynarodowymi. Jest to faza, w której organizacje non-profit wyłaniają się jako nowy typ instytucjonalny i jeden z doniosłych elementów ładu społeczno-politycznego w III RP. Mimo wielu przeciwności, większość polskich organizacji obywatelskich zdołała przetrwać ten bardzo trudny okres minionych 14 lat transformacji i umocniła się.

Niniejszy tekst stanowi jedynie próbę rozważań i zasygnalizowania pewnych problemów związanych z działalnością trzeciego sektora w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem Legnicy. Funkcjonowanie na lokalnej scenie publicznej organizacji pożytku publicznego ma istotny wpływ na ewolucję społeczeństwa obywatelskiego. Postęp w jego rozwoju zależeć będzie od płaszczyzny porozumienia i jakości dialogu między trzecim sektorem a samorządem lokalnym.

### **Bibliografia:**

- Antoszewski A., *Spoleczeństwo obywatelskie a proces konsolidacji demokracji*, [w:] *Studia z teorii polityki*, t. III, red. A. Czajowski, L. Sobkowiak, Wrocław 2000.
- Bandy ci czy obywatele*, „Rzeczpospolita” 2000, nr 195.
- Barometr współpracy 2002. Badanie współpracy między samorządem terytorialnym a organizacjami pozarządowymi w zakresie pomocy społecznej*, [www.ngo.pl/files/biblioteka.ngo.pl/public/raporty/Badania/barometr.pdf](http://www.ngo.pl/files/biblioteka.ngo.pl/public/raporty/Badania/barometr.pdf).
- Bryant Ch.G.A., E. Mokrzycki, *Introduction: Democracies in context*, [w:] red. Ch.G.A. Bryant, E. Mokrzycki, *Democracy, Civil Society and Pluralism in Comparative: Poland, Great and the Netherlands*, Warszawa 1995.
- Domański H., A. Ostrowska, A. Rychard (red.), *Jak żyją Polacy*, Warszawa 2000.
- Dziubka K., *Spoleczeństwo obywatelskie: wybrane aspekty ewolucji pojęcia*, [w:] *Studia z teorii polityki*, t. II, red. A. W. Jabłoński, L. Sobkowiak, Wrocław 1997.
- Frątczak-Rudnicka B., *Organizacje pozarządowe i społeczeństwo obywatelskie*, [w:] J. Wiatr, J. Raciborski, J. Bartkowski, B. Frątczak-Rudnicka, *Demokracja Polska 1989–2003*, Warszawa 2003.
- Gliński P., *O społeczeństwie obywatelskim w Polsce: teoria i praktyka*, [w:] *Homo eligenes. Spoleczeństwo świadomego wyboru. Księga jubileuszowa ku czci Andrzeja Sicińskiego*, Warszawa 1999.

- Gliński P., *Sektor obywatelski w słabej demokracji*, [w:] *Polska po przejściach. Barometr społeczno-ekonomiczny 2001–2003*, Warszawa 2003.
- Gliński P., H. Palska, *Cztery wymiary społecznej aktywności obywatelskiej*, [w:] *Elementy nowego ładu*, red. A. Rychard, H. Domański, Warszawa 1997.
- Guzicki A., *Dziwne dzielenie biedy*, „Konkrety” 2003, nr 4.
- Informator 1999/2000, Społeczne zaangażowanie biznesu w Polsce*, Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Warszawa 2001.
- Informator o organizacjach i instytucjach działających na polu pomocy społecznej w Legnicy i w regionie legnickim*, b.r. i m.
- Kochanowicz J., *Trzeci sektor*, www.ceo.org.pl/koss/biblioteka, 2003.
- Leksykon polityki społecznej*, red. B. Rysz-Kowalczyk, Warszawa 2001.
- Leś E., *Organizacje muszą się profesjonalizować* (wywiad z E. Leś przeprowadziła 21 października 2003 r. M. Dobranowska, www.ngo.pl).
- Leś E., S. Nałęcz, J.J. Wygnański, S. Toepler, L.M. Salomon, *Szkic do portretu – wynik badań dotyczących 3 sektora w Polsce*, Warszawa 2000.
- Leś E., S. Nałęcz, *Potencjał ekonomiczny i społeczny sektora non-profit w Polsce. Wybrane wyniki badań międzynarodowych sektora non-profit*, [w:] P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*, Warszawa 2002.
- Nałęcz S., *Tendencje rozwojowe sektora non-profit w III RP*, [w:] *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim. Wyzwania dla środowisk akademickich*, red. A. Juros, Lublin 2002.
- Nowakowska A., P. Marciniak, *Samorząd wojewódzki a organizacje pozarządowe*, Warszawa 2000.
- Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – raport z badań 2002*, J. Dąbrowska, M. Gumkowska, J.J. Wygnański, www.ngo.pl/badania.
- Program współpracy gminy Legnica z podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2004*, (maszynopis).
- Raport FWP o warunkach prawnych i finansowych funkcjonowania fundacji i stowarzyszeń w Polsce*, Warszawa 1994.
- Rydzkowski J., *Słownik Organizacji Narodów Zjednoczonych*, Warszawa 2000.
- Siedlecka E., *Jak uzależnić niezależnych*, „Gazeta Wyborcza” 2 października 2003 r.
- Społeczeństwo obywatelskie*, red. W. Bokajło, K. Dziubka, Wrocław 2001.
- Szacki J., *Liberalizm po komunizmie*, Kraków–Warszawa 1994.
- Wygnański J.J., *Raport o organizacjach – Publicy Policy Oriented*, (maszynopis), Warszawa 1995.
- Wygnański J.J., *Kryzys wzrostu sektora*, [w:] P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*, Warszawa 2002.
- Wygnański J.J., *Raport – Gotowość organizacji pozarządowych do uczestnictwa w systemie współpracy z samorządem lokalnym*, (maszynopis), Warszawa 1998.

Agata Bulicz  
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Witelona  
w Legnicy

## **Postawy władz lokalnych wobec trzeciego sektora. Praktyki współpracy na przykładzie Legnicy**

Zadania publiczne, szczególnie te z zakresu pomocy społecznej, w Polsce realizowane są w głównej mierze przez państwo oraz jego podmioty zajmujące się pomocą społeczną. Po reformie samorządowej możemy jeszcze wyszczególnić różne poziomy, od centralnego, poprzez regionalny – samorząd województwa, aż do lokalnego (gmina i powiat), w realizacji zadań oraz funkcjonujących instytucji.

Nie możemy jednak zapominać, że realizatorem zadań publicznych są także podmioty należące do trzeciego sektora, czyli organizacje społeczne<sup>1</sup>. To one zgodnie z zasadą decentralizacji i subsydiarności, szczególnie na szczeblu lokalnym, powinny przejmować od podmiotów sektora publicznego część zadań publicznych i być ich głównym realizatorem, lepiej odczytując potrzeby mieszkańców oraz bardziej dynamicznie podchodząc do sposobów i form ich realizacji. Niestety, znalezienie takiego modelu działania w jakiegokolwiek polskiej gminie jest rzeczą niebywale trudną.

Samorząd sam siebie postrzega jako podmiot, który wspiera działalność trzeciosektorową najlepiej, jak może. Nie jest on w stanie jednak wyeliminować, jak argumentują urzędnicy, obiektywnych barier w postaci ustaw czy zbytnej słabości formalnej funkcjonujących organizacji pozarządowych. Determinanta zachowania w postaci regulacji prawnych oraz postawa urzędników wyrażająca się następująco: „moje działania muszą być zgodne z prawem”, koresponduje bezpośrednio, trudno wskazać na ile świadomie, z wyrokiem NSA: „Do działalności organów samorządowych w sferze zobowiązań publiczno-prawnych [...] nie stosuje się zasady «co nie jest zakazane, jest dozwolone», lecz zasadę «dozwolone jest to, co prawo wyraźnie przewiduje»”<sup>2</sup>. Takie negatywne domniemanie kompetencji powoduje, że samorząd nie może podjąć działania dopóty, dopóki nie znajdzie dla swej działalności ważnej podstawy prawnej. Powyższy wyrok nie jest elementem dysfunkcyjnym, ale porządkującym działania urzędnicze, zresztą jakże mocno nawiązuje on do modelu weberowskiej biurokracji, przy jednym podstawowym założeniu – istnienia sensownych regulacji prawnych. To, co szczególnie zwraca

---

<sup>1</sup> W pracy będę posługiwać się terminem organizacje społeczne, uznając go za najszerszy i mieszczący w sobie pojęcia: „organizacje pozarządowe”, „organizacje non-profit”, „wolontarystyczne” czy „użyteczności publicznej”. Choć w dalszej części tekstu przywołam definicje zarówno „organizacji społecznej”, jak i „organizacji pozarządowej”.

<sup>2</sup> Wyrok NSA z 24 maja 1993 r., III SA 2017/92. Ta linia orzecznictwa kontynuowana jest do dnia dzisiejszego, por. wyrok NSA z 30 czerwca 2004 r., OSK 439/04, [w:] W. Kisiel, K. Bandarzewski, P. Chmielnicki (red.), *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 52.

uwagę, to fakt traktowania, jak już wspomniano, takich wytycznych jako „bariery”, przeszkody, która utrudnia podejmowanie wspólnych działań.

I właśnie ten problem: kwestie wspólnych działań pomiędzy administracją na szczeblu lokalnym a organizacjami pozarządowymi – jest przedmiotem niniejszego artykułu. Podjęta zostanie próba przedstawienia, w jaki sposób samorząd postrzega wspólne działania, ustawowo „obowiązkową” współpracę i jakość tych działań z trzecim sektorem. Jak ocenia partnera w realizacji usług publicznych, którym są organizacje społeczne.

Ze względu na obszerność zagadnień ograniczę pole współpracy do obszaru pomocy społecznej.

Rozważania zostaną uzupełnione przykładami i informacjami uzyskanymi w Urzędzie Miasta Legnicy oraz analizą dokumentów urzędowych, przede wszystkim aktów prawa miejscowego.

Wspomniano, że partnerski model współpracy na szczeblu lokalnym, tj. gminnym czy powiatowym, jest formą działań niebywale rzadko spotykaną. Samorządy niechętnie postrzegają organizacje społeczne jako równorzędnego partnera w wykonywaniu zadań publicznych. Moim zdaniem w realnych działaniach samorządy są niechętnie współpracy z trzecim sektorem, traktując często organizacje społeczne jako konkurenta w realizacji usług publicznych, zamiast postrzegać je jako podmiot, który i owszem odpowiada na potrzeby społeczności, ale w zupełnie inny sposób. Zresztą wspólne działania tych dwóch podmiotów mogą zawierać, zdarza się, że zawierają, elementy politycznej walki o władzę na arenie lokalnej. Jednak takie działania nie pojawiają się często. Organizacje na dzień dzisiejszy w większości są zbyt słabe i zbyt mocno zależne od struktur samorządowych.

Mimo to można postawić tezę, że samorządy są niechętnie wzmocnieniu trzeciego sektora, ponieważ ten silny i skonsolidowany stanowi zagrożenie dla lokalnej władzy. Tak więc miejsce i rola organizacji społecznych w życiu danej gminy jest na tyle uzasadniona, na ile są one mocno zależne od władzy lokalnej, co przecież jakże sprzeczne jest z samą nomenklaturą słowną, gdy nazywamy te podmioty organizacjami pozarządowymi. Mają one przecież działać niezależnie od państwa i sektora publicznego, ale w praktyce nie do uniknięcia są kontakty przede wszystkim z władzami lokalnymi.

Oczywiście możliwe jest istnienie i funkcjonowanie organizacji całkowicie niezależnej od samorządu terytorialnego, ale możliwe jest to tylko, gdy mówimy o bardzo silnej i zorganizowanej formalnej strukturze o dobrej kondycji finansowej lub wręcz przeciwnie, gdy mówimy o nieformalnej inicjatywie społecznej, celowej, chwilowej i spontanicznej, która nie potrzebuje ani zgody samorządu na swoją działalność, ani żadnych środków pieniężnych, jak np. komitet blokowy.

Jednak większość organizacji, co zresztą potwierdzają badania trzeciego sektora, opiera swoją działalność o współpracę z samorządem. Szczególnie organizacje działające w obszarze pomocy społecznej, jak donoszą wyniki badań Stowarzyszenia Klon/Jawor<sup>3</sup>, częściej niż pozostałe współpracują z administracją samorządową. Prawie trzy czwarte organizacji (70%) deklaruje regularne kontakty z władzami samorządowymi na szczeblu lokalnym. W przypadku przeciętnej organizacji socjalnej udział ze źródeł samorządowych w jej budżecie wynosi 20%.

---

<sup>3</sup> M. Gumkowska, J. Herbst, R. Niecikowska, J. Wygnański (opracowanie), *Głos w dyskusji nad Strategią Wspierania Inicjatyw Obywatelskich. Wybrane wyniki najnowszych badań*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, grudzień 2004, [http://badania.ngo.pl/files/badania.ngo.pl/public/badania2004/komunikat\\_klon\\_2004\\_grudzien\\_last10.pdf](http://badania.ngo.pl/files/badania.ngo.pl/public/badania2004/komunikat_klon_2004_grudzien_last10.pdf)

Jeżeli chodzi jednak o dofinansowanie z samorządu, to w roku 2003 niespełna połowa organizacji skorzystała z tego rodzaju dotacji, co ogólnie wpisuje się w średnią całego sektora – 45%, ale oznacza też, że samorząd jest poważnym źródłem dofinansowującym wszelkie organizacje pozarządowe.

Zanim przedstawione zostaną formy wspólnych działań, najpierw ujęte w koncepcjach teoretycznych, następnie w praktyce, pomiędzy samorządem a organizacjami pozarządowymi, uporządkowane zostaną znaczenia podstawowych terminów.

Przede wszystkim należy wyjaśnić pojęcie „organizacji społecznej”. Zdaniem J. Szczepańskiego „organizacja społeczna to grupa celowa, zrzeszenie, zmierzające do realizacji pewnych celów w sposób zorganizowany”<sup>4</sup>. Organizacja społeczna wymaga więc celowo działającego podmiotu, w formalnej strukturze. Jest to termin zakresowo najszerszy i co może istotniejsze semantycznie neutralny – nie mówi o działalności niezależnej od państwa czy nie nastawionej na zysk. W nim zawierają się inne określenia, takie jak: organizacja pozarządowa, wolontarystyczna czy non-profit.

Kolejnym pojęciem wartym wyjaśnienia jest „organizacja pozarządowa”. Sam przymiotnik świadczy o podmiocie, który ma być w swych działaniach niezależny od rządu, od administracji publicznej. W potocznym skojarzeniu z organizacją pozarządową wiąże się jeszcze działalność nie nastawiona na zysk. Do tej pory w ustawodawstwie nie funkcjonowała legalna definicja organizacji pozarządowych, poza ustawą z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, definicja ta jednak została stworzona wyłącznie na użytek tej ustawy.

W chwili obecnej, wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, pojawiła się prawna definicja organizacji pozarządowych.

Zgodnie z ustawą i jej art. 3 ust. 2 „organizacjami pozarządowymi są nie będące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, i nie działające w celu osiągnięcia zysku, osoby prawne lub jednostki nie posiadające osobowości prawnej, utworzone na podstawie przepisów ustaw, w tym fundacje i stowarzyszenia, z zastrzeżeniem ust. 4”<sup>5</sup> (zgodnie z ust. 4 nie dotyczy to partii politycznych, związków zawodowych i organizacji pracodawców, samorządów zawodowych, fundacji, których jedynym fundatorem jest Skarb Państwa – chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej).

Ustawa wprowadziła jeszcze pojęcie – „organizacji pożytku publicznego” (OPP), stanowi o tym art. 20 i 21; łatwiejsze jednak jest przytoczenie definicji „działalności pożytku publicznego”, dlatego że w samej ustawie trudno znaleźć definicję OPP.

Art. 3 ust. 1 stanowi: „działalnością pożytku publicznego jest działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych, określonych w ustawie”.

Działalnością społecznie użyteczną można określić działalność prowadzoną w interesie dobra wspólnego, „na rzecz ogółu społeczności lub określonej grupy podmiotów, pod warunkiem że grupa ta jest wyodrębniona ze względu na szczególnie trudną sytuację życiową lub materialną w stosunku do społeczeństwa” (art. 20 ust. 1 ustawy). Powyższy cytat jest istotny, ponieważ zgodnie z wykładnią Radosława Skiby „przez działalność społecznie uży-

<sup>4</sup> J. S z c z e p a ń s k i, *Elementarne pojęcia socjologii*, Warszawa 1970.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. 2003, nr. 96, poz. 873 z późn. zm.).

teczną należy rozumieć działalność przydatną z punktu widzenia interesu ogólnego, szerszego niż partykularny interes założycieli organizacji, członków jej organów lub członków organizacji...<sup>6</sup>. Pytanie: czy w takim razie wykluczamy te organizacje, które działają tylko dla dobra swoich członków? Pewnie tak, jeśli nie możemy uznać sytuacji danej grupy za „trudną” w stosunku do społeczeństwa. Punkt ten wydaje się mocno dyskusyjny. Szczególnie kiedy przyjrzymy się organizacjom pomocowym, np. prozdrowotnym, one najczęściej działają dla dobra i w interesie tylko i wyłącznie swoich członków.

W literaturze spotkać można także wiele określeń z zakresu trzeciego sektora. Mówiąc o organizacjach pozarządowych, posłużyć się można przeciw następującymi terminami:

– organizacje non-profit (określenie angielskojęzyczne), co podkreśla, że podmioty te nie są nastawione na zysk, ale też nie wyklucza przez nie prowadzenia działalności gospodarczej, tyle tylko, że musi być ona przeznaczana na cele statutowe organizacji;

– organizacje wolontarystyczne – dopowiada, że korzystają one z działań ochotników, wolontariuszy;

– skrót NGO's (z jęz. ang. *non-governmental organization*), tłumaczony wprost na jęz. polski jako organizacje pozarządowe:

– organizacje użyteczności publicznej – co podkreśla ich prospołeczny charakter, tj. dla dobra publicznego, czy to z zakresu ochrony zdrowia, pomocy społecznej, edukacji, ponieważ to tu ich działalność jest najbardziej wyraźna.

Kolejnym elementem w procesie definiowania istotnych tu pojęć jest wyjaśnienie terminu „samorząd”, szczególnie że zagadnienia współpracy administracji samorządowej z organizacjami społecznymi opisywane są właśnie z perspektywy urzędu.

Jak już wspomniano, samorząd lokalny to samorząd gminny i powiatowy; kwestie szczegółowe regulują w tym zakresie dwie podstawowe ustawy: ustawa o samorządzie gminnym i ustawa o samorządzie powiatowym<sup>7</sup>. Samorząd, jak wynika ze znaczenia terminu, to sprawowanie władzy nad samym sobą, rzecz trudna, ale – jak pisze B. Gąciarz – „...rządzenie i zarządzanie nie zawsze było i bywa uzupełniane o elementy samorządności, niemniej jednak w dojrzałych demokracjach taka tendencja od wielu dziesięcioleci jest obserwowana”<sup>8</sup>.

A. Sartori ujmuje to następująco: „Łatwo jest zdefiniować pojęciowo samorząd. Polega on na tym, że rządzący sami sobą. Kiedy jednak stosujemy to pojęcie, musi ono być określane empirycznie. Jest to niezbędne dla stwierdzenia natężenia samorządu.

[...] Samorząd ma natężenie maksymalne, albo tym większe, im bardziej rządzenie odpowiada temu, co wyraz ten dosłownie oznacza. Przeciwnie – samorząd ma minimalne natężenie, gdy punkt odniesienia w bardzo niewielkim stopniu przypomina to, co wyraża «rządzenie». Wyraźnie widać, że natężenie samorządu [...] zmienia się w zależności od jego zakresu. Na początek można utożsamić ów zakres z rozciągłością przestrzenną, z wielkością”<sup>9</sup>.

Elementem łączącym wspólne działania samorządu i organizacji społecznych jest sfera zadań publicznych. Zakres sfery pożytku publicznego wymieniony został dokładnie w art. 4

<sup>6</sup> R. Skiba, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Poradnik dla organizacji pozarządowych*, Warszawa 2004, s. 21.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2001 nr 142, poz. 1591 z późn. zm.); ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2001 nr 142, poz. 1592, z późn. zm.)

<sup>8</sup> B. Gąciarz, *Instytucjonalizacja samorządności. Aktorzy i efekty*, Warszawa 2004, s. 59.

<sup>9</sup> G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1998, s. 89, [w] B. Gąciarz, *Instytucjonalizacja...*

ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W chwili obecnej zawiera ona 24 punkty i ustawodawca zostawia możliwość jej poszerzenia w drodze rozporządzenia Rady Ministrów. Pierwszy punkt dotyczący pomocy społecznej nie ma zastosowania od momentu uchwalenia ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, która reguluje kwestie współpracy w tym obszarze. W art. 3 dodano ust. 6 w brzmieniu: „Do zlecenia realizacji zadań, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1, stosuje się przepisy o pomocy społecznej”<sup>10</sup>. Ten aspekt poruszony zostanie jeszcze w dalszej części artykułu.

Ustawa o działalności pożytku publicznego nakłada obowiązek współpracy podmiotów mogących prowadzić działalność pożytku publicznego z jednostkami samorządu terytorialnego. Nie dotyczy to jednak sfery zadań z zakresu pomocy społecznej.

Podstawowymi podmiotami mogącymi prowadzić taką działalność są organizacje pozarządowe, ale ustawa przyznaje jeszcze prawo prowadzenia działalności pożytku publicznego zgodnie z art. 3 ust. 3:

1) osobom prawnym i jednostkom organizacyjnym działającym na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego;

2) stowarzyszeniom jednostek samorządu terytorialnego.

Natomiast takie organizacje jak partie polityczne, związki zawodowe i organizacje pracodawców, samorządy zawodowe i inne wymienione w art. 3 ust. 4 ustawy, nawet gdyby spełniały kryteria umożliwiające zaliczenie ich do organizacji pozarządowych, to i tak działalności pożytku publicznego prowadzić nie mogą.

Sama współpraca samorządu z organizacjami pozarządowymi nie jest rzeczą nową w polskim systemie prawnym. Już wcześniejsze ustawy dekretowały tę sferę działalności. Do nich zaliczyć można:

– ustawy o samorządzie gminnym, powiatowym i województwa, gdzie współpraca z trzecim sektorem jest elementem zadań własnych samorządu;

– ustawę o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, która zobowiązuje administrację do popierania organizacji społecznych krzewiących trzeźwość i abstynencję;

– ustawę o przeciwdziałaniu narkomanii, mówiącej o uczestnictwie organizacji społecznych w realizacji zadań z zakresu narkomanii;

– ustawę o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych, także wspierającą organizacje społeczne działające na tym polu<sup>11</sup>.

Na dzień dzisiejszy mamy (jak już wspominałam) przepisy ustaw mające pierwszeństwo przed ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, dotyczące przede wszystkim trybu zlecenia zadań publicznych. Do nich należą:

– art. 25 ustawy o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r.;

– art. 36 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych wraz z przepisami wykonawczymi;

– art. 35 i 35a ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej wraz z przepisami wykonawczymi;

– art. 90 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty;

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. nr 64, poz. 593).

<sup>11</sup> *Ibidem*.



– art. 33, art. 35 ust. 2, art. 38 ust. 1a i art. 39 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej wraz z przepisami wykonawczymi<sup>12</sup>.

Należy o nich pamiętać, mając na uwadze ogólnie sferę współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami społecznymi.

Formy współpracy wymienione zostały w art. 5 ustawy. Owa obligatoryjność współpracy podkreślona została przez ustawodawcę poprzez określenie „we współpracy” w ust. 1 „organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4, *we współpracy z organizacjami pozarządowymi...*”. Nie ma jednak narzuconego obowiązku współpracy we wszystkich formach wymienianych w art. 5: „Współpraca ta *może* odbywać się w szczególności w formach...”.

Ustawa zakłada funkcjonowanie czterech podstawowych form: zlecenia organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie, wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności i współdziałania w celu zharmonizowania tych kierunków, konsultowania z organizacjami pozarządowymi projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji oraz tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym składających się z przedstawicieli organizacji pozarządowych i administracji.

Zlecenie realizacji zadań publicznych może przybrać dwie formy (art. 5 ust. 4):

a) powierzania wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji, lub

b) wspierania takich zadań, wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji.

Podstawą do realizacji zadań powinien być roczny program współpracy, uchwalanie którego powinno odbywać się przy udziale organizacji pozarządowych. Zgodnie z wykładnią prawa tworzenie takiego programu nie jest obligatoryjne i nieuchwalenie go wiąże się z rezygnacją po stronie samorządu z takiej formy współpracy. Spotykamy jednak w metodologii i zaleceniach taki komentarz:

„W razie nieuchwalenia programu każdy podmiot, który ma interes w jego uchwaleniu (w tym w szczególności organizacje pozarządowe działające na terenie danej jednostki samorządu), może – po bezskutecznym wezwaniu do uchwalenia programu – zaskarżyć jego brak do sądu administracyjnego (art. 101a ustawy o samorządzie gminnym, art. 88 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, art. 91 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa)”<sup>13</sup>.

W tej samej metodologii czytamy, że prawidłowe zlecenie zadań powinno oddzielać funkcje decyzyjne, tj. zlecające wykonanie zadania, od wykonawczych. Niestety uniemożliwia to uznanie stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego za podmioty mogące prowadzić działalność pożytku publicznego. Kwestię tę świetnie ilustruje Andrzej Pakuła, według którego nie można wykluczyć „sytuacji swoistej dwoistości roli tej samej jednostki samorządu terytorialnego, która może wystąpić jednocześnie jako podmiot zlecający realizację danego zadania publicznego i jako członek podmiotu ubiegającego się o otrzymanie zlecenia, a na-

<sup>12</sup> Powyższe regulacje prawne są wymienione w dokumencie przygotowanym przez Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej przy współpracy z Radą Działalności Pożytku Publicznego pt. *Zasady tworzenia programu współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Warszawa 2004, s. 11.

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 3.

stępnie je (jeśli je otrzyma) realizującego i podlegającego wówczas kontroli podmiotu zlecającego”<sup>14</sup>.

Część zadań publicznych wykonywanych przez samorząd posiada charakter obowiązkowy. Taki obowiązek został nałożony na samorząd np. w przypadku prowadzenia bibliotek. Zgodnie z art. 19 ust. 2–4 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach<sup>15</sup> jednostki samorządu gminnego, powiatowego i wojewódzkiego są zobowiązane do prowadzenia co najmniej jednej biblioteki publicznej. W tym gmina ma jeszcze obowiązek prowadzenia odpowiedniej liczby filii i oddziałów oraz punktów bibliotecznych. Niewątpliwie prowadzenie bibliotek mieści się sferze zadań publicznych. Czy jednak oznacza to, że samorządy mogą scedować całość tych zadań na podmioty mogące prowadzić działalność pożytku publicznego, czy też w ich gestii powinno pozostać ustawowe minimum? Tu znowu należy pamiętać o całości porządku prawnego i regulacjach szczegółowych.

Zlecanie zadań odbywa się po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. Dokładne instrukcje dotyczące konkursu ofert zawiera rozdział 2 ustawy. Choć znów zgodnie z komentarzami można przedstawić nie dość zrozumiały zapis w art. 11 ust. 3, który stanowi, że w konkursie ofert mogą uczestniczyć jednostki organizacyjne podległe organom administracji publicznej, co w świetle prawa samorządowego sprowadza się do samorządowych jednostek organizacyjnych, którym ustawy ustrojowe [ustawa o samorządzie gminnym (art. 9 ust. 1), powiatowym (art. 6 ust. 1) i województwa (art. 8 ust. 1)] nie umożliwiają zawierania umowy z jednostkami samorządu terytorialnego. Sprowadza się to zatem do martwego przepisu ustawy.

Warto jeszcze wspomnieć o niezbyt dogodnym wymogu dla organizacji w związku z wystawianiem ofert. Mowa tu o dołączaniu aktualnego odpisu z rejestru, nie starszego niż trzy miesiące. Właściwie nie bardzo można zrozumieć, dlaczego mamy taki termin ważności odpisu, ponieważ po kilku dniach odpis może już być nieaktualny, a równie dobrze może zachować swoją aktualność przez kilka lat. Stąd też narażenie wielu organizacji na zupełnie niepotrzebne koszty oraz czas załatwiania formalności w organach rejestrowych.

Co prawda mówiliśmy o tym, że ustawodawca nie nakłada obowiązku wykonywania wszystkich form współpracy, jednak moim zdaniem kolejną należy do tych najbardziej podstawowych, tj. – wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności. Bez tego elementu niemożliwe jest przecież ani zlecenie zadań ani też tworzenie wspólnych zespołów. Zarówno organizacje, jak i samorząd muszą wiedzieć jak najwięcej. Mają taką możliwość poprzez publikowanie najważniejszych informacji na stronach internetowych danej jednostki samorządu terytorialnego. Przedstawiciele organizacji mogą, a nawet powinni brać udział w sesjach rady gminy, szczególnie tych dotyczących owej sfery współdziałania. Zresztą przepływ informacji powinien być obustronny. Najbardziej chyba sprawdzającą się formą w tym zakresie są spotkania, które w swej postaci często przechodzą do kolejnej formy współpracy, tj. do konsultowania.

Konsultowanie projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej organizacji związane jest chociażby ze wspólną pracą lub udostępnieniem organizacjom pozarządowym druków uchwał. Takim wzorcowym przykładem jest już wcześniej

---

<sup>14</sup> A. Pa ku ła, *Samorząd terytorialny a działalność pożytku publicznego*, [w:] *Materiały z konferencji z okazji 15-lecia samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej Polskiej – Wrocław, 7–8 marca 2005 r.*, pod red. J. K or c z a k a, Wrocław 2005, s. 95.

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. nr 85, poz. 539 z późn. zm.).

wspominany roczny program współpracy. To niezwykle interesujące, jaka liczba gmin pracowała wspólnie nad takim programem z przedstawicielami trzeciego sektora.

W formie zinstytucjonalizowanej widoczne jest to chociażby w tworzeniu wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, których niestety nie tak wiele w polskim środowisku samorządowym. Zdarzają się jeszcze takie jednostki samorządowe (jest ich niemało, jednak Legnica już do nich nie należy – powołano osobę na stanowisku pełnomocnika ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi), które nie posiadają nawet funkcji urzędowej (czy nawet nieoficjalnej) odpowiedzialnej za kontakty i współpracę z organizacjami pozarządowymi. A jak wiadomo, nie jest łatwo współpracować bez uporządkowania tej trzeciosektorowej sfery rzeczywistości społecznej, której wachlarz działań może być i często jest bardzo obszerny. Takie zespoły zresztą nie tylko porządkują kwestie współpracy, ale także mogą często niwelować sytuacje konfliktowe właśnie na poziomie lokalnym, uwzględniając współpracę w pewnym okresie, nie wykluczając pewnych działań, a na przykład przenosząc je na późniejszy etap.

I chociaż mediatorem, jak gdyby z urzędu, w sporach pomiędzy administracją a organizacjami jest Rada Działalności Pożytku Publicznego, to funkcjonowanie wspólnych zespołów może poprawić jakość współpracy, a nawet ją zintensyfikować. Jest to ostatnia forma proponowana przez ustawodawcę.

Wyżej opisane formy współpracy odbywać się mają zgodnie z zasadami: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności.

Zasada pomocniczości, zwana także zasadą subsydiarności, została już doskonale opisana w literaturze przedmiotu. Warto jedynie pamiętać, że pomimo powinności „niepochłaniania” przez państwo jednostki, rodziny czy danej społeczności lokalnej nadal ciąży na nim tzw. ostateczna odpowiedzialność. Samorząd, mówiąc kolokwialnie, nie może „zrzucić” wszelkich zadań na podmioty uprawnione do prowadzenia działalności pożytku publicznego i obarczać odpowiedzialnością za sytuację w środowisku lokalnym.

Postulat zasady partnerstwa sprowadza się do identyfikowania i definiowania problemów społecznych poprzez organizacje pozarządowe, wypracowywania sposobów ich rozwiązywania, a także wykonywania zadań publicznych. Jest to szalenie ambitny postulat, szczególnie w sferze „polityk lokalnych”, tj. środowisk w większym lub mniejszym stopniu ubiegających się o władzę.

Zasada efektywności dotyczy konkurencyjności gwarantowanej przez ustawę. Nie można oczywiście z góry zakładać, że organizacje pozarządowe będą lepiej, efektywniej i jeszcze taniej wykonywać zadania publiczne, niż mogłaby to robić administracja publiczna. Jednak procedura konkursu ofert z pewnością może umożliwić wybór najlepszej opcji, zgodnie z zasadą uczciwej konkurencji.

Zasada jawności obliuguje jednostki samorządu terytorialnego do udostępniania współpracującym z nimi (pytanie: czy niewspółpracującym również?) organizacjom pozarządowym informacji o zamierzonych działaniach, celach i środkach przeznaczonych na realizację zadań publicznych, dokładnego wyliczenia kosztów i ich sposób, tak aby możliwe było porównanie wykonywania analogicznych zadań przez inne podmioty.

Tak przedstawiają się prawne aspekty współpracy pomiędzy samorządem a organizacjami prowadzącymi działalność pożytku publicznego.

Chciałabym jeszcze zarysować kwestię wspólnych działań przedstawianą w literaturze przedmiotu. Przeglądając się koncepcjom teoretycznym tłumaczącym istnienie i funkcjonowanie organizacji społecznych, można przytaczać przykłady odnoszące się właśnie do relacji z sektorem publicznym. Za E. Leś przedstawię te najciekawsze z mojego punktu widzenia kon-

cepcje wyjaśniające status organizacji społecznych<sup>16</sup>. Należy zacząć od tego, że w realizacji usług publicznych poszczególne sektory – państwo, rynek, organizacje społeczne – odznaczają się pewnymi deficytami. Żaden z wymienionych sektorów nie jest w stanie w pełni zaspokoić potrzeb zbiorowości.

Taki pogląd, podkreślający niewydolność państwa i rynku, prezentuje koncepcja B. Weisbroda<sup>17</sup>, nazywana koncepcją dóbr publicznych. Zgodnie z jej treścią zawodność rynku spowodowana jest możliwością realizacji głównie tych usług, które przynoszą zyski. A w przypadku takich dziedzin jak zdrowie, oświata czy usługi socjalne raczej trudno mówić o „opłacalności”. Rząd natomiast realizuje te usługi, które zyskują poparcie tzw. przeciętnego wyborcy. Ich obszar i ilość zależy od heterogeniczności społeczeństwa. Im trudniej o jedność, tym skala dóbr niezaspokojonych jest większa. Tak więc mało popularne potrzeby pozostają niezaspokojone. W ten sposób organizacje społeczne realizują te potrzeby, których nie zaspokaja ani rynek, ani rząd, tłumacząc tym samym swoje istnienie.

Podkreślałam jednak, że każdy z sektorów posiada pewne ograniczenia w realizacji dóbr publicznych. Słabością trzeciego sektora jest z pewnością niezbyt dobra kondycja finansowa większości organizacji, co sprzyja uzależnieniu od dwóch poprzednich sektorów oraz uznaniowy charakter świadczenia usług, co sprowadza się do zawężania grona beneficjentów.

Kolejną ciekawą koncepcją jest teza W. Seibela<sup>18</sup>, zgodnie z którą organizacje społeczne stanowią „...instytucjonalne rozwiązanie, które umożliwia współczesnym społeczeństwom o złożonej strukturze radzić sobie z problemami politycznymi i społecznymi, które nie mogą być rozwiązane”<sup>19</sup>. Organizacje społeczne zatem wspomagają rząd, uwalniając go od odpowiedzialności w rozwiązywaniu kwestii społecznych, ryzykownych dla rządu i mogących podważyć jego wiarygodność. Rząd przestaje być odpowiedzialny za brak rozwiązań pewnych problemów, gdyż sygnalizuje się, że realizują je inne podmioty. Tu szczególnie sprawdzają się słabe struktury trzeciego sektora, w którym niewydolność i zawodność realizacji owych problemów „rozplywa się” znacznie łatwiej niż w stabilnych strukturach organizacyjnych. Bezpieczeństwu polityków sprzyja także funkcjonowanie owych niewydolnych organizacji na peryferiach administracyjnych, w bezpiecznej odległości od administracji centralnej. W ten sposób tłumaczyć możemy potrzebę funkcjonowania organizacji społecznych jako „społeczno-politycznej strefy buforowej oraz utrzymywania się «alternatywnych» mechanizmów trzeciego sektora w zakresie społecznej koordynacji, a nadto wyjaśnia nieuniknioną słabość tych organizacji”<sup>20</sup>.

Można także rozpatrywać funkcjonowanie organizacji społecznych, podkreślając ich współzależność z państwem. Zdaniem L. Salomona<sup>21</sup> w literaturze rozpatruje się stosunki pomiędzy państwem a organizacjami społecznymi wyłącznie w kategoriach rywalizacji i konfliktu,

---

<sup>16</sup> E. Leś, *Od filantropii do pomocniczości. Studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych*, Warszawa 2000, s. 15–32.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 19.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 23.

<sup>19</sup> W. Seibel, *The Function of Mellow Weakness: Nonprofit Organizations as Problem Nonsolvers in Germany*, [w:] *The Nonprofit SEctor in International Perspective. Studies in Comparative Culture and Policy*, New York, Oxford 1989, s. 188, [za:] E. Leś, *op. cit.*, s. 23–24.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 24.

<sup>21</sup> L. Salomon, *Partners in Public Service: Government Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*, Baltimore 1995.

a to nie oddaje specyfiki działań tych dwóch podmiotów. L. Salomon zwraca uwagę na wspólne działania, które nie są wolne od konfrontacji, ale mogą polepszyć jakość zaspokajania potrzeb zbiorowych. Organizacje w swoich działaniach są bardziej dynamiczne niż rząd, mogą szybciej reagować na problemy społeczne i tworzyć rozwiązania, z których struktury administracyjne mogą korzystać. Organizacje społeczne mają także zdolność wywierania nacisku politycznego na rząd „w celu stymulowania jego udziału w rozwiązywaniu kwestii społecznych, jak i w celu zapewnienia sobie odpowiedniego miejsca w podziale odpowiedzialności za zaspokajanie potrzeb zbiorowych”<sup>22</sup>.

Choć jest to bardzo wybiórczy zestaw koncepcji tłumaczących funkcjonowanie organizacji społecznych, odnoszących się głównie do relacji pomiędzy pierwszym a trzecim sektorem, warto jeszcze przedstawić koncepcję kategorię ograniczeń J. Douglasa<sup>23</sup>. Przedstawia on ograniczenia, na jakie napotyka rząd w państwach demokratycznych w dziedzinie rozwoju usług publicznych. Pierwszym z nich jest znacznie ograniczona możliwość wprowadzania nowatorskich rozwiązań w zakresie polityki społecznej. Organizacje społeczne są w lepszej sytuacji o tyle, że nie muszą walczyć o poparcie społeczne, nie podlegają bezpośrednio ocenie wyborców. Zresztą, jak podkreśla autor teorii, „niemal bez wyjątku wszystkie podstawowe usługi społeczne zostały zapoczątkowane przez organizacje obywatelskie”<sup>24</sup>.

Kolejnym ograniczeniem jest jednorodność usług świadczonych przez państwo. J. Douglas uzależnia zakres świadczenia usług przez państwo od systemu wartości jego obywateli. Różnice, jakie istnieją w sprawie finansowania określonych usług społecznych z podatków, eliminują różnorodność typową dla organizacji społecznych.

Ostania barierą jest ograniczenie administracyjne, które wymusza na instytucjach państwowych ściśle przestrzeganie regulacji i ograniczeń oraz odpowiedzialność polityczną za podejmowane decyzje, a któremu w zdecydowanie mniejszym stopniu zdaniem autora podlegają organizacje społeczne.

Przyglądając się wyżej przytoczonym tezom, można stwierdzić, że owe słabości instytucji państwowych i społecznych wymagają bezwzględnie współpracy w interesie lepszego realizowania usług publicznych w obszarze danej zbiorowości z uwagi na to, że słabość jednej strony może być uzupełniana działaniami drugiej. Większa dynamika w działaniach po stronie organizacji społecznych, wdrażanie nowatorskich rozwiązań, diagnozowanie problemów społecznych, poszukiwanie nowych grup beneficjentów powinny być uzupełniane stabilnością struktury instytucjonalnej samorządu, a co za tym idzie, możliwością powiększania obszaru świadczonych usług, stanowieniem przychylnego współpracy aktów prawa miejscowego oraz wspieraniem w działaniach wszelkich inicjatyw społecznych mających na uwadze dobro zbiorowości.

Urząd Miasta Legnicy, na przykładzie którego opisywana została współpraca samorządu z organizacjami społecznymi, jest powiatem grodzkim. Skutkuje to tym, że zadania, jakie wykonuje, należą zarówno do zadań gminnych, jak i powiatowych, zgodnie z ustawami<sup>25</sup>.

Model współpracy Urzędu Miasta z organizacjami pozarządowymi ma charakter wydziałowy, tzn. w zależności od profilu działalności danej organizacji jej wniosek jest rozpatrywany

---

<sup>22</sup> L. Salomon, *op. cit.*

<sup>23</sup> J. Douglas, *Political Theories of Nonprofit Organization*, [w:] *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*, s. 26.

<sup>24</sup> *Ibidem.*

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym; ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej.

przez konkretny wydział. Sprawy związane z pomocą społeczną są przede wszystkim rozstrzygane w Wydziale Zdrowia i Spraw Społecznych. Piszę tutaj „przede wszystkim”, ponieważ zdarza się, że dochodzi do łączenia środków i uzupełniania zadań, i wtedy dana organizacja pozyskuje środki przy współpracy z różnymi wydziałami. Najważniejszy jest rodzaj zadań, jeżeli chodzi o sposób ich finansowania. Zresztą ogromne znaczenie ma działalność samych pracowników urzędu, którzy z pozycji specjalistów powinni udzielać jak najpełniejszych informacji na temat możliwości finansowania konkretnych rodzajów zadań.

Jak pisałam we wstępie, opisywany model wspólnych działań ograniczony został do obszaru pomocy społecznej, i tak szerokiego w swym zakresie, nie będącego w praktycznym wymiarze odwzorowaniem działań ustawowych, szczególnie art. 7 ustawy o pomocy społecznej<sup>26</sup>, ale praktycznie ograniczającego się do współpracy z organizacjami wspomagającymi osoby niepełnosprawne, podmiotami prowadzącymi świetlice wychowawcze i środowiskowe oraz jadłodajnie. Tak w skrócie można nakreślić profile współpracy w zakresie działań związanych z pomocą społeczną, a prowadzone przez Urząd Miasta Legnicy.

Jednak na ten obszar zdecydowałam się po pierwsze dlatego, że stanowi on jeden z najbardziej palących problemów społecznych w Polsce. Wskaźniki prezentowane przez Główny Urząd Statystyczny<sup>27</sup> pokazują granice ubóstwa na poziomie około 20%, w tym 10% to gospodarstwa domowe znajdujące się na skraju minimum egzystencji. Tak wysoki próg ubóstwa tłumaczony jest wykluczeniem z rynku pracy, szczególnie wśród młodych osób, oraz z niskim poziomem wykształcenia. Istotne są także obszary zamieszkania. Częściej ubóstwo wiąże się z gospodarstwami wiejskimi, głównie w obszarach popegeerowskich.

W Legnicy stopa bezrobocia w 2004 r. wynosiła 21,8%, co w skali całego województwa stanowi o tym, że miasto posiada wyższy wskaźnik bezrobocia w porównaniu do średniej dla regionu.

Drugim argumentem za podjęciem tego tematu było wyłączenie przez ustawodawcę z ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (UDPP) zadań publicznych w zakresie pomocy społecznej. Ustawodawca wymienił je na pierwszym miejscu i potem ustanowił przepisy szczegółowe, czyli odniesienie do już wspomnianej ustawy o pomocy społecznej. Należy tu przypomnieć, że w świetle ustawy o pożytku publicznym współpraca z organizacjami społecznymi, zwanymi zgodnie z ustawą organizacjami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, miała charakter obowiązkowy, choć niekoniecznie musiała przybierać tę najbardziej wyrazistą postać, tj. zlecenia zadań publicznych. Natomiast w świetle ustawy o pomocy społecznej współpraca nie ma już charakteru obligatoryjnego.

Nie rozumiem decyzji ustawodawcy, ale wydaje mi się, że taki stan rzeczy wpływa na osłabienie środowiska organizacji społecznych. Odrębna regulacja nie sprzyja jednorodności działań wśród organizacji społecznych, a bardziej heterogeniczne środowisko to mniejsze szanse consensusu w sprawach relacji trzeciego sektora z administracją publiczną. Taki zapis pozbawia także istotności podstawowej dla organizacji społecznych ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Jak pisze Marek Rymśza z Instytutu Spraw Publicznych, „...o tym, że UDPP nie jest ustawą «ustrojową» zdecydował poniekąd sam ustawodawca. Wyłączając w 2004 r. spod regulacji UDPP zlecenie zadań publicznych z zakresu pomocy społecznej – najważniejszego obszaru

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> [http://www.stat.gov.pl/dane\\_spol-gosp/warunki\\_zycia/sytu\\_gosp\\_domo/2004/index.htm](http://www.stat.gov.pl/dane_spol-gosp/warunki_zycia/sytu_gosp_domo/2004/index.htm), z dnia 2 czerwca 2005 r.

współdziałania, w którym faktycznie zainicjowano w latach dziewięćdziesiątych współpracę z organizacjami pozarządowymi – ustawodawca dał jasno do zrozumienia, że nie traktuje regulacji zawartych w UDPP jako rozwiązań systemowych”<sup>28</sup>.

Dlatego Wydział Zdrowia i Spraw Społecznych UM Legnicy, podpisując umowy o współpracy z organizacjami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w zakresie pomocy społecznej, opiera się zarówno na UDPP, ustawie o pomocy społecznej czy ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>29</sup>.

Istotne są jeszcze inne ustawy szczegółowe<sup>30</sup>, które mają pierwszeństwo w kwestiach zlecenia zadań przed UDPP.

Taki stan rzeczy nie jest łatwy do ogarnięcia dla samych pracowników samorządowych, nie wspominając o organizacjach społecznych. I tak przykładowo zgodnie z UDPP podjęto współpracę w UM Legnica z dwoma podmiotami: Polskim Czerwonym Krzyżem i Stowarzyszeniem Ruch Kobiet do Walki z Rakiem Piersi „Europa Donna”.

Na podstawie regulacji zawartych w ustawie o pomocy społecznej samorząd przekazuje środki przede wszystkim na działalność placówek opiekuńczo-wychowawczych nazywanych świetlicami dla dzieci niewydolnych wychowawczo. Konkurs odbywa się raz do roku.

Pracownicy samorządowi podkreślają niemalże jednogłośnie, że nowe regulacje nie sprzyjają mniejszym organizacjom prowadzącym działalność pożytku publicznego. Wiele z nich, jak argumentują urzędnicy, wycofało się z działalności (tzn. albo nie stanęło do konkursu, albo zawiesiło w ogóle swoją działalność), bo nie są w stanie sprostać wysokim wymaganiom formalnym narzuconym przez ustawy, jak np. wypis z Krajowego Rejestru Sądowego, który należy dostarczyć przy składaniu wniosku, a który często przekracza możliwości finansowe danej organizacji. Podobnie ma się sprawa z obowiązkiem posiadania konta w banku. Wydatek rzędu ok. 30 zł miesięcznie może dla niejednej mniejszej organizacji stanowić nie lada wyzwanie.

I choć w roku 2005 z 13 funkcjonujących świetlic terapeutycznych i wychowawczych, w tym tylko 3 gminnych, swojej oferty nie złożyły dwie niepubliczne, pracownicy samorządu bardzo ostrożnie wypowiadali się na temat kondycji finansowej tych podmiotów. Raczej stwierdzano, że nie wiadomo właściwie, co się stało. Tylko w jednym przypadku udzielono mi jasnej odpowiedzi, że z powodu złej kondycji finansowej nie złożyło swojej oferty w tym wydziale ogółem około pięć organizacji.

Wspominałam już, że wspólne działania Wydziału Zdrowia i Spraw Społecznych oraz podmiotów społecznych dotyczą przede wszystkim obszaru niepełnosprawności. Niemalże 90% działań jest związanych z tą tematyką, zgodnie z informacjami, jakie otrzymałam. Zresztą pracownicy stworzyli listę organizacji, z którymi współpracują. Wykaz legnickich organizacji działających na rzecz środowiska osób niepełnosprawnych<sup>31</sup> zawiera spis 35 organizacji,

---

<sup>28</sup> *Współpraca administracji publicznej i organizacji pozarządowych po wejściu w życie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. Raport końcowy z realizacji projektu badawczego „Monitoring Ustawy o działalności pożytku publicznego” przygotowany dla Ministerstwa Polityki Społecznej, Warszawa 2005, s. 4.

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. 1997, nr 123 poz. 776 z późn. zm.).

<sup>30</sup> Wszelkie regulacje szczegółowe są wymienione w cytowanym już dokumencie pt. *Zasady tworzenia programu współpracy...*, s. 11.

<sup>31</sup> Dokument otrzymany w urzędzie miasta Legnica, przygotowany przez Wydział Zdrowia i Spraw Społecznych.

spośród których 9 jest uznanych przez pracowników samorządu za aktywne, tj. zgłasza swoje oferty, przystępuje do konkursu, otrzymuje dotacje.

W tym obszarze pozyskanie środków jest stosunkowo łatwiejsze i jest ich więcej. Przede wszystkim dlatego, że są to środki przekazywane przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Legnica w październiku 2004 r. otrzymała jeszcze z tego funduszu dodatkowe środki w wysokości 560 tys. zł. Z inicjatywy samorządu zostały zorganizowane spotkania z organizacjami społecznymi w celu omówienia możliwości rozdysponowania dodatkowej transzy pieniędzy. W sumie do końca 2004 r. cała kwota została wykorzystana.

Warto zwrócić tu uwagę, że choć nie zawsze organizacje mogą pozyskać duże dotacje na wykonywanie zadań publicznych, to dostępne środki zostają w całości rozdzielane.

Samorząd, oceniając obecne regulacje stanowiące o formach zlecenia zadań i, jak już wspominałam, niezbyt wygodnych dla szczególnie mniejszych organizacji warunkach formalnych, wskazuje przede wszystkim na przejrzystość form działania. W chwili obecnej, zdaniem pracowników Wydziału Zdrowia, organizacje zgłaszające swoją ofertę muszą udzielić dokładnej informacji na temat własnej organizacji i jej dotychczasowych działań. Nie niepokoi już sytuacja, że pieniądze mogą powędrować w przypadkowe ręce – „wiadomo, z kim ma się do czynienia”.

Natomiast jedyne, co wydaje się niepokojące, to fakt, że samorząd podejmuje współpracę ze stałymi partnerami. I nie wnoszę tutaj postulatu rotacyjności realizowanych działań w zakresie usług publicznych. Szczególnie w dziedzinie usług pomocowych byłoby to niewskazane. Jednak mam pewne obawy, że lokalne organizacje społeczne funkcjonują jak gdyby na dwóch poziomach. Pierwszy, ten bardziej elitarny, to poziom organizacji, które mają lepsze kontakty z samorządem i są częstym partnerem w realizacji zadań. To te organizacje o ugruntowanej lokalnej pozycji, lepszej kondycji finansowej i bardziej rozbudowanej strukturze organizacyjnej.

Drugi poziom, to poziom organizacji społecznych, które mają ograniczony dostęp do środków publicznych na realizację ewentualnych usług publicznych, a co za tym idzie, mają może nierzadsze kontakty z samorządem, ale tzw. mniej udane doświadczenia w zakresie współpracy. Mówię tutaj nie tylko o organizacjach małych, ale przede wszystkim o młodych, dopiero co kształtujących się formalnie strukturach, tworzonych często przez młode osoby, które z powodu niespełniania kryteriów formalnych nie mogą stanąć do procedury konkursowej. Moim zdaniem jednostki samorządu terytorialnego powinny pomyśleć nad alternatywnymi sposobami wspomagania słabszych organizacji. I o ile w ramach formalnej współpracy mówi się o partnerstwie, o tyle w tej sytuacji samorząd występowałby w roli inicjatora i opiekuna inicjatyw społecznych w obrębie własnej wspólnoty lokalnej.

Nie sposób także pominąć faktu, że kiedy pytałam o formy współpracy organizacji społecznych z miastem, słyszałam w przeważającej większości o udzielaniu dotacji na wykonywanie pewnych zadań. Oczywiście bez względu na wielkość dotacji każdy podmiot jest zobligowany do informacji opinii publicznej o uzyskanych środkach z budżetu miasta<sup>32</sup>.

Tylko w przypadku nagłej potrzeby rozdysponowania dodatkowych środków z PFRON mowa była o spotkaniach, konsultacjach. Te bardziej miękkie formy współpracy nie należą do

---

<sup>32</sup> *Program współpracy gminy Legnica z podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2005*, załącznik do uchwały nr XXVIII/298/04 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 27 grudnia 2004 r.



oczywistości, z pewnością dla miasta Legnicy nie są rzeczą naturalną i podejrzewam, że Urząd Miasta będzie się musiał takich form uczyć.

Jednak należy tu dodać, że po wprowadzeniu UDPP w urzędzie przygotowywane są roczne programy współpracy z organizacjami prowadzącymi działalności pożytku publicznego. Treści dwóch pierwszych niestety nie konsultowano ani nie uchwalano przy współudziale środowisk organizacji społecznych. Jednak już program na rok 2006 został w formie projektu przedstawiony środowiskom pozarządowym i choć zainteresowanie nie było duże ze strony organizacji, to można uznać to za początki i próby uczenia się wspólnych działań w świetle nowych regulacji prawnych.

W urzędzie powołano także osobę, która pełni funkcję pełnomocnika ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi, niestety w sposób nieformalny. Być może w przyszłości pojawi się oficjalnie takie stanowisko, może nawet zespół. Legnica nie należy przecież do małych ośrodków, jednak takie przedsięwzięcia wymagają czasu i nadania sprawom współpracy pewnej rangi. Na marginesie można dodać jedynie, że oficjalne stanowiska do spraw współpracy z organizacjami pozarządowymi na Dolnym Śląsku posiadają jedynie Urząd Miejski Wrocławia oraz Urząd Marszałkowski. W pozostałych gminach czy powiatach dołączono kompetencje i sprawy współpracy pracownikom samorządowym zajmującym się najczęściej kulturą, edukacją albo promocją danej jednostki samorządu lokalnego, jeżeli w ogóle komuś takie kompetencje powierzono.

A jak istotne jest powołanie do życia takiej funkcji, ilustruje doskonale przykład Legnicy. Niecałe dwa lata działalności pełnomocnika skutkuje tworzeniem bazy adresowej (jest ciągle uaktualniana) aktywnych organizacji, którym przesyłane są i będą informacje bieżące z zakresu planowanych działań, ofert itp.; co może nawet istotniejsze, rozpoczęły się w roku poprzednim spotkania, które mają mieć charakter cykliczny, samorządu z organizacjami (pierwsze zainicjowane przez pełnomocnika!). Spotkania mają na celu poza przepływem informacji także integrację organizacji lokalnych. Na takim spotkaniu powołano Społeczną Radę Konsultacyjną, która z założenia ma być jednostką reprezentującą legnicki trzeci sektor. W skład Rady weszło 16 osób – przedstawicieli organizacji pozarządowych, które zostały przedstawione prezydentowi oraz poszczególnym wydziałom sprawującym merytoryczną pieczę nad konkursami.

Udzielono mi także informacji na temat stworzenia ramowego programu współpracy, ogólnych zasad wykraczających poza roczny termin programów współpracy. Niestety z uwagi na problemy formalno-prawne (biuro prawne twierdzi, że nie można go wprowadzić drogą uchwały) na razie taki program nie może zostać przyjęty.

Podsumowując, w przypadku UM Legnicy kwestie współpracy samorządu z organizacjami ulegają niewielkim przemianom. Co prawda merytoryczny podział organizacji na poszczególne wydziały jest już schematem utartym i zdaniem pracowników doskonale się sprawdza, ale powstają nowe funkcje, które – mam nadzieję – przekroczą ten próg poszczególnych referatów, by jak najbardziej ułatwić dostęp do spraw miasta organizacjom społecznym. Zresztą należy powiedzieć, że w takim mieście jak Legnica niemożliwością jest, by kompetencje dotyczące współpracy z trzecim sektorem spoczywały w gestii jednej osoby. Nie wiem, na ile to możliwe, ale stworzenie odpowiedniej komórki, zajmującej się oczywiście tylko sprawą organizacji społecznych, stanowi moim zdaniem jedyne rozwiązanie.

Mówiłam wcześniej, że samorządy nie sprzyjają konsolidacji trzeciego sektora. Niechętnie traktują organizacje społeczne jako pełnoprawnego partnera w wykonywaniu zadań publicznych. Zresztą wystarczyłoby zrobić przegląd, ile urzędów w całości zleca wykonywanie określonych typów zadań publicznych w swoich gminach. Moim zdaniem wynika to z kaden-

cyjności władz lokalnych i wypaczenia w praktyce pojęcia samorządności poprzez utrudnianie dostępu do elit rządzących. Pisałam na początku, że silne organizacje społeczne na danym terenie to zagrożenie dla samorządu, ale przecież niekoniecznie. Wspólne działania nie mogą być oparte na walce o władzę, tylko na uzupełnianiu się w realizacji potrzeb danej wspólnoty samorządowej. Zresztą, tak jak w przytoczonej definicji samorządu autorstwa G. Sartoriego, dalej powtarzam, że władza lokalna jest mocno zależna od całej wspólnoty danej społeczności. Tu nie tylko, tak jak na szczeblu centralnym, administracja jest odpowiedzialna za swoje decyzje przed mieszkańcami. Każda grupa aktywnie działająca, w tym przede wszystkim organizacje społeczne, także. Oczywiście aktywność mieszkańców uzależniona jest od jakości demokracji lokalnej. Ale nawet w mało aktywnych i obywatelsko niedojrzałych wspólnotach każdy z podmiotów działających publicznie może sprawnie działać tylko w oparciu o zaufanie społeczne. A tego w żaden sposób zadekretować nie możemy.

### **Bibliografia:**

- Gąciarz B., *Instytucjonalizacja samorządności. Aktorzy i efekty*, Warszawa 2004.
- Guć M., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Poradnik dla samorządów*, Warszawa 2004.
- Gumkowska M., J. Herbst, R. Niecikowska, J. Wygnański (opracowanie), *Głos w dyskusji nad Strategią Wspierania Inicjatyw Obywatelskich. Wybrane wyniki najnowszych badań*, Stowarzyszenie Klon Jawor, grudzień 2004, [http://badania.ngo.pl/files/badania.ngo.pl/public/badania2004/komunikat\\_klon\\_2004\\_grudzien\\_last10.pdf](http://badania.ngo.pl/files/badania.ngo.pl/public/badania2004/komunikat_klon_2004_grudzien_last10.pdf).
- Izdebski H., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2003.
- Kaźmierczak T., M. Rymśza (red.), *W stronę aktywnej polityki społecznej*, Warszawa 2003.
- Kisiel W., K. Bandarzewski, P. Chmielnicki (red.), *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006.
- Leś E., *Od filantropii do pomocniczości. Studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych*, Warszawa 2000.
- Mandes S., *Przykłady udanej współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi. Dobre praktyki*, Warszawa 2004.
- Pakuła A., *Samorząd terytorialny a działalność pożytku publicznego*, [w:] *Materiały z konferencji z okazji 15-lecia samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej Polskiej – Wrocław, 7–8 marca 2005 r.*, pod red. J. Korczaka, Wrocław 2005.
- Program współpracy gminy Legnica z podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2005*, załącznik do uchwały nr XXVIII/298/04 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 27 grudnia 2004 r.
- Przepisy wprowadzające ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. 2003 nr 96, poz. 874).
- Salomon L., *Partners in Public Service: Government Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*, Baltimore 1995.

- Seibel W., *The Function of Mellow Weakness: Nonprofit Organizations as Problem Nonsolvers in Germany*, [w:] *The Nonprofit SEctor in International Perspective. Studies in Comparative Culture and Policy*, New York, Oxford 1989,
- Skiba R., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Poradnik dla organizacji pozarządowych*, Warszawa 2004.
- Szczepański J., *Elementarne pojęcia socjologii*, PWN, Warszawa 1970.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2001 nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. nr 85, poz. 539 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 2001 nr 142, poz. 1592, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa. (Dz. U. nr 106, poz. 668).
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. 2003 nr 96, poz. 873 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. nr 64, poz. 593).
- Współpraca administracji publicznej i organizacji pozarządowych po wejściu w życie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Raport końcowy z realizacji projektu badawczego „Monitoring Ustawy o działalności pożytku publicznego”* przygotowany dla Ministerstwa Polityki Społecznej, Warszawa 2005.
- Zasady tworzenia programu współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej przy współpracy z Radą Działalności Pożytku Publicznego, Warszawa 2004.

## Idea i działalność wolontariatu w Polsce

Żywiolowość współczesnych przemian ekonomicznych i cywilizacyjnych sprawia, że wraz z nimi w zastraszającym tempie narastają potrzeby społeczne, które w sposób szczególny odnoszą się do grup i jednostek niesamodzielnych – biednych, bezrobotnych, dysfunkcyjnych (rodziny problemowe i patologiczne), dotkniętych zdarzeniami losowymi (niepełnosprawni, chorzy), zagubionych (starzy, bezdomni). Sytuacja ta powoduje, że działania państwa na tych obszarach życia stają się coraz częściej niewystarczające i mało efektywne. Rodzi się zatem potrzeba tworzenia alternatywy – instytucji niezależnych od państwowego systemu pomocy społecznej, które mogłyby co najmniej uzupełniać zadania, jakie przed nim stoją. Szansę taką dają organizacje pozarządowe.

Nikt już dzisiaj nie zaprzeczy, iż kształtująca się polska demokracja bez wszechstronnego wsparcia tych organizacji przechodziłaby poważny kryzys. To właśnie one stają się często ostatnią deską ratunku dla ludzi, którzy z różnych przyczyn znaleźli się w trudnej sytuacji życiowej. M. Załuska nazywa je „tkanką łączną” systemu, pełniącą rolę pośrednika między obywatelem a państwem<sup>1</sup>. Ich sukcesem jest nie tylko niezależność merytoryczna (co do zadań i metod) oraz finansowa (co do środków realizacji) od polityki państwa<sup>2</sup>, ale również fakt, że tworząc się oddolnie i spontanicznie, jako pierwsze ujawniają rzeczywiste problemy socjalne, reagują na nie, stając się jednocześnie pionierami różnorodnych inicjatyw i reform społecznych<sup>3</sup>. Określane mianem trzeciego sektora (obok państwa i jego instytucji oraz prywatnego biznesu) zaczęły tworzyć się i rozwijać po 1989 r. To dzięki nim powstał nowy, nieznany dotąd model kształtowania relacji międzyludzkich, oparty na zasadach pomocniczości i solidarności.

### 1. Społeczne uwarunkowania tworzenia się wolontariatu

Jedną z podstawowych i niezwykle ważnych metod realizacji celów organizacji pozarządowych jest szeroka działalność wolontariatu.

Praca społeczna w Polsce nie jest zjawiskiem nowym czy nieznanym. Posiada długoletnią tradycję angażowania się w sprawy innych, potrzebujących czy borykających się z codzien-

---

<sup>1</sup> M. Załuska, *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*, Katowice 1998, s. 97.

<sup>2</sup> E. Leś, *Nowe tendencje w polskiej polityce społecznej*, „Polityka Społeczna” 1991, nr 1, s. 8.

<sup>3</sup> Z. Zawadzki, *Organizacje pozarządowe formą aktywności społecznej*, [w:] „Edukacja Ustawiczna Dorosłych” 2001, nr 3, s. 21.

nymi problemami<sup>4</sup>. Doświadczenia PRL-u sprawiły jednak, że przez wielu, jeszcze dziś, jest negatywnie kojarzona z tzw. czynami społecznymi, które nie zawsze były podejmowane dobrowolnie, bez przymusu czy wywieranej presji. Pojawił się więc argument za wprowadzeniem nowej nazwy, nie kojarzonej w swoich treściach z pracą społeczną, byciem aktywistą czy społecznikiem. Współcześnie określeniu działań społecznych, altruistycznych, bezinteresownych, ochotniczych nadano termin „wolontariat” (od łac. *voluntarius* – dobrowolny, chętny). Praktyka działalności organizacji pozarządowych stworzyła następującą definicję wolontariatu: „to bezpłatne, świadome, dobrowolne działanie na rzecz innych, wykraczające poza więzi rodzinno-koleżeńsko-przyjacielskie. Wolontariuszem może być każdy, w każdej dziedzinie życia społecznego, wszędzie tam, gdzie taka pomoc jest potrzebna”. Dodaje się również, że aby działalność przynosiła efekty, „nie każdy wolontariusz jest odpowiedni dla każdego rodzaju pracy”<sup>5</sup>.

Idea wolontariatu w Polsce została zainicjowana przez Barbarę Hansen – Polkę mieszkającą od wielu lat za granicą. Podczas swoich pobytów w Polsce wielokrotnie podejmowała się prób zainteresowania wolontariatem licznych organizacji. Niestety bezowocnie. Dopiero październik 1993 r. przyniósł zmiany. Dyrektor Biura Obsługi Ruchu Inicjatyw Samopomocowych (BORIS) Paweł Jordan rozpoczął realizację programu „Centrum Wolontariatu”, które miało pełnić funkcję „skrzynki kontaktowej” dla wolontariuszy i wszystkich osób oraz instytucji zainteresowanych ich pomocą. Siedzibą Centrum została Warszawa. Do współpracy zaproszono wspomnianą Barbarę Hansen jako wolontariuszkę United Nations Development Program – Umbrella Project (przedstawicielstwo ONZ ds. rozwoju gospodarczego) oraz Małgorzatę Ochman jako koordynatora programu. W jego realizacji wzięli również udział pracownicy Fundacji BORIS oraz studenci Wydziału Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji. Głównym zamierzeniem autorów programu było uwrażliwienie społeczeństwa na potrzeby innych, kreowanie postaw odpowiedzialności obywatelskiej i poszanowania zasad demokracji<sup>6</sup>. W połowie lat dziewięćdziesiątych, wychodząc naprzeciw rosnącym wciąż potrzebom tego typu aktywności społecznej, zaczęły powstawać podobne placówki w innych miastach Polski, m.in. w Poznaniu, Gdańsku, Katowicach, Toruniu, Ostrowcu Świętokrzyskim, Łodzi, Krakowie, Słupsku. W ramach działalności centrów utworzono pierwsze biura wolontariatu. Świadczą one usługi na terenie powiatów, miast i gmin w zakresie poszukiwania miejsc pracy dla wolontariuszy, a także lokalnej promocji idei wolontariatu. W związku z tym, że program stawał się coraz większy, pod koniec 1996 r. program Centrum Wolontariatu przy BORIS przekształcił się w samodzielne stowarzyszenie „Centrum Wolontariatu” w Warszawie, gdzie działa do chwili obecnej.

## 2. Wolontariat współcześnie

Stowarzyszenie jest członkiem stworzonych Sieci Centrów Wolontariatu, w skład których wchodzi kilkanaście placówek na terenie całego kraju. Pomagają one m.in. określać beneficjentów pomocy, zasady jej udzielania, a ponadto wskazują ludziom i organizacjom tych, którzy tę pomoc chcą świadczyć – wolontariuszy. Centrum ma również bardziej zaawansowane funk-

---

<sup>4</sup> E. L e ś, *Od filantropii do pomocniczości. Studium porównawcze rozwoju działalności organizacji społecznych*, Warszawa 2000, s. 17.

<sup>5</sup> P. J o r d a n, M. O c h m a n, *Jak pracować z wolontariuszami*, Warszawa 1997, s. 15.

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 8–9.

cje: nie tylko systematycznie powiększa grono organizacji i ochotników, ale także szkoli ich i wspiera, prowadzi sondaże środowiskowe, opracowuje programy wolontarystyczne, oferuje porady w zakresie koordynacji pracy wolontariuszy, współpracuje z mediami, wpływając na świadomość opinii publicznej<sup>7</sup>.

Wolontariat jest współcześnie elementem życia w każdym społeczeństwie i przejawem szeroko rozwiniętej współpracy międzynarodowej<sup>8</sup>. Przybiera wiele różnorodnych form pomocy przez dążenie do eliminowania zjawisk biedy i cierpienia oraz rozwiązywanie konfliktów. Stał się podstawą działalności licznych organizacji pozarządowych kierujących się zasadą *non profit*, zawodowych stowarzyszeń, organizacji obywatelskich, a także związków zawodowych. Ruch wolontariatu znany jest w wielu krajach: Włochy, Niemcy, Holandia, Hiszpania, Dania, Wielka Brytania, Stany Zjednoczone. W Polsce rozwijająca się dynamicznie Sieć Centrów Wolontariatu<sup>9</sup> od 1999 r. pomaga tworzyć podobne sieci w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, gdzie idea ta spotkała się z dużym zainteresowaniem tamtejszych organizacji.

Wolontariat wychodzi poza ramy egocentryzmu i konsumpcjonizmu. Daje nowe spojrzenie na sprawy, które od poprzednich pokoleń różnią się tylko intensywnością. Są to zjawiska: ubóstwa, bezrobocia, choroby, cierpienia, starości, niepełnosprawności, samotności, a także problemy opiekuńcze, edukacyjne, wychowawcze. Wszędzie tam, gdzie drugi człowiek potrzebuje pomocy, ze swoim przesłaniem wkracza wolontariat z konkretną ofertą. Niezależny od polityki etatowej państwa wnosi nowe pomysły i świeże spojrzenie na wiele kwestii społecznych. Stanowi komplementarne uzupełnienie i urozmaicenie pracy socjalnej, gdyż nie ingeruje w kompetencje osób wykonujących ją zawodowo, ale podejmuje z nimi współdziałanie na płaszczyźnie wsparcia i asysty. Wolontariusz nie jest ograniczany strukturą organizacji. Dzięki temu ma szansę wykorzystywać własny potencjał twórczy, dotychczasowe doświadczenia, umiejętności, wiedzę, by w ten sposób poszerzać perspektywy dla wykonywanej pracy.

### 3. Wolontariat w świetle przepisów prawnych

Ekspansja i skala rozwoju wolontariatu w Polsce stworzyła potrzebę regulacji prawnych dla czynnie zaangażowanych wolontariuszy, gdyż ich dotychczasowy status był niejasny i budził wiele nieporozumień. Organizacje pozarządowe od kilku lat postulowały, by jasno określić przepisy normujące pracę wolontariatu, bowiem dotychczas np. prawo pracy nie przewidywało angażowania kogoś jako wolontariusza. Stąd też organizacje korzystające z pomocy wolontariuszy stosowały przepisy kodeksu cywilnego i zatrudniały ich na podstawie umowy-zlecenia, z tym jednak zastrzeżeniem, że wolontariusz zrzekał się wynagrodzenia za świadczone usługi. Pojawiał się również problem z ubezpieczeniem, np. za szkody wyrządzone osobie trzeciej przez zleceniobiorcę odpowiedzialność ponosił i on, i organizacja go zatrudniająca. Instytucja i wolontariusz nie mogły też korzystać z ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych,

---

<sup>7</sup> D. Pietrowski, P. Jordan, *Stowarzyszenie Centrum Wolontariatu*, „Rocznik” 2002, nr 7, s. 5–7.

<sup>8</sup> W Europie wiele organizacji, jak np. Association of Voluntary Service Organizations, Community Service Volunteers, Youth Action for Peace, organizuje wymiany wolontariuszy pomiędzy poszczególnymi państwami.

<sup>9</sup> Szacuje się, że w Polsce bezinteresowną pomoc świadczy ok. 2 mln ochotników-wolontariuszy, I. E. Dąbrowska, *Dwa miliony wolontariuszy*, „Edukacja i Dialog” 2002, nr 6, s. 48.

ponieważ wolontariat nie stanowił tytułu do objęcia powszechnym ubezpieczeniem zdrowotnym. W konsekwencji wolontariusz, chcąc korzystać z usług służby zdrowia, musiał sam opłacić dobrowolną składkę, gdyż instytucje nie mogły opłacać takich składek za niego. Chcąc więc zabezpieczyć go od wypadku lub choroby, część organizacji ubezpieczała wolontariuszy w ramach ubezpieczeń komercyjnych<sup>10</sup>. Te i inne przeszkody powodowały brak jednakowej partycypacji w odpowiedzialności i jakości stworzonych warunków pracy dla wolontariusza i zatrudnionego na etacie pracownika.

Pierwsze zapisy o wolontariacie pojawiły się w 2000 r. w dwóch aktach prawnych: w znolizowanej ustawie o pomocy społecznej i w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej, regulującym zasady pracy wolontariuszy w placówkach opiekuńczo-wychowawczych. Nie wyczerpało to jednak rzeczywistych potrzeb w takich dziedzinach i miejscach pracy jak: szpitale, centra kultury, organizacje ekologiczne itp. Sytuację tę jeszcze bardziej skomplikował fakt wprowadzenia reformy ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych. Również w tym samym czasie Organizacja Narodów Zjednoczonych ogłosiła rok 2001 Światowym Rokiem Wolontariatu. Wydarzenia te stały się przyczynkiem do podjęcia działań mobilizujących polskie środowisko organizacji pozarządowych na rzecz prawnego uregulowania wolontariatu<sup>11</sup>.

Owoce tych działań stała się uchwalona przez sejm dnia 24 kwietnia 2003 r. ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Ustawa określa niezbędne wymogi proceduralne, obejmując swoim zakresem wszystkie organizacje pozarządowe oraz inne podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego. Przepisów ustawy nie stosuje się jednak do wszystkich organizacji pozarządowych (np. wyłączone zostały fundacje tworzone przez partie polityczne lub przez samorząd terytorialny i Skarb Państwa) oraz kościelnych (wyznaniowych) jednostek organizacyjnych i osób prawnych. Wówczas jednak, gdy prowadzą one działalność pożytku publicznego, są objęte przepisami ustawy<sup>12</sup>. Szczegółowe zadania określające działalność pożytku publicznego w sferze zadań publicznych ujęto w art. 4 niniejszej ustawy. Zalicza się do nich m.in. pomoc społeczną rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej, działalność charytatywną, ochronę i promocję zdrowia, działanie na rzecz osób niepełnosprawnych, przeciwdziałanie patologiom społecznym, pomoc ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych, upowszechnianie i ochronę praw konsumentów, promocję i organizację wolontariatu<sup>13</sup>. Dla pracy wolontariatu ustawa porządkuje jego formalną strukturę: precyzuje powinności i obowiązki instytucji wobec wolontariusza, określa jego statut, wskazuje na potrzebę posiadania przez niego odpowiednich kwalifikacji i przygotowania do planowanej pracy, reguluje kwestie ubezpieczenia. Tym samym sprawia, że wolontariat nie jest już tylko spontanicznym zrywem serca, samoradną inicjatywą czy altruistycznym odruchem. Prawnie usankcjonowany nakłada obowiązki, pobudza do odpowiedzialności, stawia wymagania zarówno w stosunku do wolontariusza, jak i korzystających z jego usług.

<sup>10</sup> I. E. Dąbrowska, *op. cit.*, s. 50.

<sup>11</sup> D. Pietrowski, M. Maciuła, *Od chaosu do ustawy*, „Rocznik” nr 7, s. 10–11.

<sup>12</sup> R. Skiba, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 4–6.

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. – *Przepisy wprowadzające ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (Dz. U. nr 96, poz. 874, art. 4).

#### 4. Wybrane aspekty prawne

Zakres, sposób oraz czas wykonywania świadczeń przez wolontariusza w organizacji powinny być określone we wzajemnym porozumieniu. W przypadku gdy porozumienie przewiduje okres zatrudnienia dłuższy niż 30 dni, powinno mieć ono formę pisemną. Analogicznie, jeśli okres ten nie przekracza 30 dni, wystarczy może forma ustna, chyba że wolontariusz zażąda potwierdzenia swoich świadczeń na piśmie. Korzystający, na prośbę wolontariusza, zobowiązany jest wystawić pisemne potwierdzenie umowy oraz wydać zaświadczenie o czasie i zakresie wykonywanych prac. Ponadto, także na prośbę zainteresowanego, może wydać opinię o sposobie realizacji postawionych mu obowiązków, jego postawy i predyspozycji zawodowych (art. 44).

Ponadto, jeżeli wolontariusz zawiera z organizacją lub instytucją porozumienie, które dotyczy jego wyjazdu w celu wykonywania świadczeń za granicę na podstawie umowy międzynarodowej wiążącej Rzeczpospolitą Polską, przysługuje mu prawo do świadczeń i pokrycia kosztów ogólnie przyjętych w danego rodzaju stosunkach, chyba że umowy międzynarodowe stanowią inaczej (art. 48).

Każda organizacja zatrudniająca wolontariuszy ma obowiązek udzielania informacji o ewentualnym ryzyku dla zdrowia i bezpieczeństwa związanym z wykonywanym świadczeniem, a jednocześnie zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy na takich samych zasadach jak w przypadku pracowników zatrudnionych przy realizacji takich samych zadań. Wiąże się to również z zapewnieniem odpowiednich środków ochrony indywidualnej (art. 45 ust. 1 pkt 1 i 2).

Wolontariusz ma prawo do korzystania z powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego, jeżeli nie jest objęty tym ubezpieczeniem z innego tytułu. Będzie to jednak zależało od woli zatrudniającej go instytucji. Ubezpieczenie takie wygasa z dniem rozwiązania umowy lub po upływie miesiąca zaległości w opłacaniu przez instytucję składek. Wolontariuszowi przysługuje też ubezpieczenie od następstw nieszczęśliwych wypadków (NW). Organizacja zobowiązana jest do pokrycia kosztów tego ubezpieczenia, jeżeli wykonywane przez wolontariusza świadczenia przewidują okres krótszy niż 30 dni. Natomiast sytuacja, w której strony przewidują współpracę dłużej niż 30 dni, powoduje, że wolontariusz zostaje objęty ubezpieczeniem NW na mocy ustawy z dnia 30 października 2002 r. o zaopatrzeniu z tytułu wypadków lub chorób zawodowych powstałych w szczególnych okolicznościach<sup>14</sup>. Zgodnie z jej regulacjami osobom, które przy wykonywaniu świadczeń wolontariackich doświadczyły nagłego zdarzenia, wywołanego przyczyną zewnętrzną, doznając w jego efekcie urazu lub śmierci, przysługuje: a) renta z tytułu niezdolności do pracy, b) jednorazowe odszkodowanie, c) świadczenie zdrowotne w zakresie niezbędnym do leczenia następstw wypadku lub choroby zawodowej<sup>15</sup>.

Bogactwo form wolontariatu i złożoność problemów, z jakimi się spotyka, obliguje jego uczestników do podejmowania coraz to nowych wyzwań. Chcąc im sprostać, nie wystarczy

---

<sup>14</sup> Ustawa o zaopatrzeniu z tytułu wypadków lub chorób zawodowych powstałych w szczególnych okolicznościach (Dz.U. nr 199, poz. 1674 ze zm.) wprowadzonej na podstawie art. 20 ustawy – *Przepisy wprowadzające ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*).

<sup>15</sup> K. Kołodziej, *Wolontariat – co trzeba o nim wiedzieć*, „Służba Pracownicza” 2003, nr 9, s. 15–16; Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. – *Przepisy wprowadzające...* (Dz. U. Nr 96, poz. 874, art. 46).



tylko sama gotowość i motywacja do niesienia pomocy. Niezbędne jest odpowiednie i fachowe przygotowanie do realizacji tych wszystkich zadań, z których wynikać będą konkretne wymagania. Konieczność posiadania przez wolontariuszy niezbędnych kwalifikacji wynika z faktu nieuniknionej konfrontacji ich dotychczasowej wiedzy, predyspozycji i umiejętności z problemami, jakich przyjdzie im doświadczać w przyszłej pracy. Często bowiem są to ludzie młodzi, nie posiadający jeszcze wystarczających kompetencji w zakresie pomocy, którą chcą świadczyć. Kwestię tę określa art. 43 wspomnianej już ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zdobycie więc odpowiednich kwalifikacji wolontarystycznych będzie miało na celu pomagać kandydatom w uzyskaniu przez nich jak najbardziej praktycznej i optymalnej wiedzy w sferze umiejętności, postaw, dalszych perspektyw. Ponadto staje się sygnałem do podjęcia refleksji nad sobą i stawianymi wymaganiami, co pozwala oształcić własne siły do rzeczywistych potrzeb w konkretnej działalności.

### 5. Konieczność nowego spojrzenia

Nie sposób wymienić wszystkich korzyści, jakie niesie ze sobą wolontariat. Z pewnością mobilizuje i zachęca do aktywizacji społecznej, pociąga do indywidualnej i zbiorowej odpowiedzialności za problemy innych, dąży do poszukiwania coraz to nowszych i skuteczniejszych ich rozwiązań, stanowi punkt wyjścia dla przyjęcia roli aktywnego obywatela, któremu nie jest obojętny los drugiego człowieka. Uczy myślenia i działania altruistycznego, przekształca ludzi *zwyczajnych* w organizatorów, twórców, prekursorów, negocjatorów, broniących praw innych, tych, którzy nie potrafią odnaleźć się w trudnej rzeczywistości społecznej. Pomaga również przełamywać bariery psychiczne i fizyczne, staje się szansą dla osób, które chcą wyrwać się z tzw. marginesu życia – niepełnosprawnych, bezrobotnych, starych, „powracających” z uzależnień. Praca w wolontariacie stanowić może wówczas dla nich formę terapii i wsparcia, a nawet staje się miejscem realizacji własnych pasji życiowych<sup>16</sup>.

Istnieje wiele czynników motywujących ludzi do podejmowania spontanicznych działań prospołecznych<sup>17</sup>. Taki potencjał aktywności obywatelskiej w wielu przypadkach pełni istotną rolę dynamizującą konkretną społeczność w obszarach jej problemów. Trudno jest dziś wyobrazić sobie efektywną działalność jakiegokolwiek organizacji pozarządowej, w ramach której nie funkcjonowałby wolontariat. Wykonywanie zadań publicznych z jego udziałem staje się nie tylko coraz bardziej popularne, ale wręcz niezbędne. Wynika to m.in. z faktu, że osoby prywatne, dobrowolnie i nieodpłatnie poświęcając swój czas na realizację działań długofalowych, czasochłonnych, wymagających dużego nakładu sił, w rezultacie przyczyniają się do odciążenia finansów sektora publicznego, dodatkowo podnosząc jakość świadczonych usług. Organy administracji państwowej zmniejszają w ten sposób wydatki na rozwiązywanie podstawowych problemów społecznych. Obok wielu innych, argument ten z pewnością stanowił

---

<sup>16</sup> A. Ciesiołkiewicz, *Wolontariat szansą dla młodzieży*, „Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze” 2002, nr 5, s. 11–12.

<sup>17</sup> Obszerną analizę tego zagadnienia przedstawia m.in. M. Załuska, *op. cit.*, s. 74–78; E. Mandal, *Pomaganie innym w wolontariacie – efekt płci i tożsamości płciowej*, [w:] „Psychologia Wychowawcza” 1999, nr 5, s. 412–421; D. Bielewska, *Motywy podejmowania spontanicznej pracy wolontarnej*, „Wychowanie na Co Dzień” 2004, nr 6, s. 16–18.

fundament dla wprowadzonej w życie 29 czerwca 2003 r. nowej ustawy<sup>18</sup> regulującej status prawny wolontariuszy oraz zasady prowadzenia działalności pożytku publicznego przez organizacje pozarządowe.

## 6. Wolontariat w Legnicy

Na przełomie lat 2003 i 2004 zrodził się pomysł utworzenia komórki wolontariatu dla studentów Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy. Koncepcja ta powstała w wyniku dużego zainteresowania młodzieży taką właśnie formą działalności społecznej, która mogłaby jednocześnie funkcjonować w określonej strukturze organizacyjnej. Wychodząc naprzeciw tak sprecyzowanym potrzebom, po okresie wstępnych przygotowań (obejmujących również kontakt z Centrum Wolontariatu w Warszawie) inicjatorzy przedsięwzięcia i jednocześnie wykładowcy PWSZ im. Witelona w Legnicy: dr Lilla B. Paszkiewicz – dyrektor Instytutu Politologii (główny koordynator i pomysłodawca), mgr Józefa Szczepankowska, mgr Jacek Dąbrowski i mgr Tomasz Kwoka rozpoczęli program przygotowawczy. Cykl wykładów obrazujących ideę wolontariatu oraz rozmiar współczesnych problemów społecznych przyniósł nieoczekiwany odzew. We współpracy ze Stowarzyszeniem na Rzecz Rozwoju Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy „Wspólnota Akademicka” w marcu 2004 r. uruchomiona została pierwsza rekrutacja chętnych do pracy w wolontariacie. W ramach rekrutacji studenci wypełniali opracowane ankiety, oraz dodatkowo w indywidualnych rozmowach kwalifikacyjnych udzielali odpowiedzi na pytania dotyczące m.in. ich motywacji, dotychczasowych doświadczeń, zainteresowań, umiejętności, preferencji.

Kolejny etap zakładał szkolenie wolontariuszy. Jego celem było przygotowanie studentów do pracy w zakresie szeroko rozumianej pomocy społecznej. Sesje szkoleniowe odbyły się w kwietniu i w maju 2004 r. Zakładały one 50 godzin wykładów, ćwiczeń i warsztatów, które przeprowadzili wykładowcy i nauczyciele uczelni oraz zaproszeni do współpracy specjaliści różnych dziedzin społecznych. Szkolenia podzielono na ogólne i specjalistyczne – dodatkowe. Dotyczyły one podstaw teoretycznych i praktycznych w pracy z dziećmi, młodzieżą i osobami dorosłymi, zarówno zdrowymi, jak i wykazującymi dysfunkcje psychofizyczne. Zakres tematyczny szkoleń obejmował m.in.:

1. Organizacyjno-prawne aspekty wolontariatu.
2. Wiedza o sieciach instytucji zajmujących się pomocą.
3. Teoria pracy z grupą.
4. Zasady bezpieczeństwa i higieny pracy.
5. Podstawowe problemy andragogiki i gerontologii.
6. Interakcje w grupie, ich istota i funkcje.
7. Dynamiczna diagnoza problemów dziecka w planowaniu pracy psychokorekcyjnej.
8. Strategie pracy z dziećmi.
9. Metody aktywizujące w pedagogice grup.
10. Metody interakcyjne i ich zastosowanie.
11. Rozwiązywanie sytuacji konfliktowych w pracy z dziećmi i młodzieżą trudną.
12. Praktyczne przygotowanie do pracy i opieki nad dziećmi i dorosłymi niepełnosprawnymi.

---

<sup>18</sup> Mowa o ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. – *Przepisy wprowadzające...*

13. Wsparcie psychologiczne i organizacja czasu wolnego osoby niepełnosprawnej.
14. Potrzeby dziecka i dorosłych upośledzonych umysłowo.
15. Medyczne i psychologiczne problemy wieku podeszłego.
16. Zadania rozwojowe okresu dorosłości.
17. Samowychowanie jako wyzwalenie i umacnianie poczucia odpowiedzialności.
18. Podstawy edukacji dorosłych.

Całość zakończono testem weryfikującym jakość zdobytej przez wolontariuszy wiedzy.

Rozpoczynając pierwsze rozmowy z instytucjami świadczącymi różne formy pomocy osobom znajdującym się w trudnej sytuacji społecznej, zdrowotnej czy wychowawczej, spotkał się z dużym zainteresowaniem i chęcią nawiązania stałej współpracy. Pojawiały się też negatywne opinie, w których wyrażano brak zaufania czy zainteresowania tym rodzajem wsparcia. Wydaje się, że wynika to z niezrozumienia samej idei wolontariatu przez ludzi oceniających jego działalność w przyrządzie trudnym do klarownego uchwycenia i zaakceptowania. Taki stan rzeczy powoduje, iż wiele obszarów możliwości działań społecznych pozostaje nadal na naszym terenie niezagospodarowanych.

Do chwili obecnej w ramach legnickiego wolontariatu działającego w strukturach Stowarzyszenia „Wspólnota Akademicka” przeszkolonych zostało ponad 100 osób. Począwszy od roku 2004, corocznie prowadzona jest rekrutacja nowych kandydatów i ich szkolenia. Wszyscy wolontariusze, którzy opuszczają mury uczelni, otrzymują wraz z dyplomem certyfikaty potwierdzające staż pracy w wolontariacie. Z zebranych informacji wynika, iż niejednokrotnie dokument ten ułatwiał wejście na rynek pracy czy też kontynuację nauki na wybranym kierunku.

Obszar działań naszego wolontariatu z każdym rokiem stale się poszerza. Dotychczas wolontariusze zostali zaangażowani m.in. do pracy w Świetlicy Środowiskowej „Dom św. Franciszka” przy parafii św. Józefa w Legnicy, są obecni w Terenowym Ośrodku Rehabilitacji i Wsparcia Społecznego Osób Niedosłyszących przy oddziale dolnośląskim w Legnicy, niosą pomoc ludziom umieszczonym na Oddziale Paliatywnym Szpitala Wojewódzkiego w Legnicy. Swoją pracę świadczą również w Świetlicy Profilaktyczno-Wychowawczej w Trzebnicy oraz Poradni Zdrowia Psychicznego w Legnicy. Podczas ferii zimowych pomagają nauczycielom i wychowawcom w Szkole Podstawowej w Kunicach, wspierali organizację Olimpiady Sportowej Szkół Specjalnych, na którą do Legnicy zjechały się placówki specjalne z całego regionu. Ponadto, co zasługuje na szczególną uwagę, wielu wolontariuszy niesie indywidualną pomoc osobom niepełnosprawnym (dzieciom i dorosłym), samotnym, starym. Ta forma pracy wolontarystycznej jest wyjątkowo cenna, gdyż dociera do osób, które nie zawsze i w sposób kompleksowy mogą liczyć na wsparcie instytucji pomocy społecznej. Nasi wolontariusze aktywnie włączają się także do imprez okolicznościowych, organizowanych zarówno na terenie Legnicy, jak i miejscowości, z których pochodzą. Na wspólnych spotkaniach mają możliwość wymiany doświadczeń, własnych spostrzeżeń, rozmowy o trudnościach czy problemach, z jakimi się borykają. W celu zabezpieczenia świadczonych przez nich usług (zgodnie z ustawą<sup>19</sup>) pomiędzy wolontariuszem a korzystającym każdorazowo sporządzany jest dokument *Porozumienie o współpracy*, w którym obie strony podejmują się wzajemnych zobowiązań. Dotyczą one przede wszystkim bezpieczeństwa pracy i okresu jej trwania. Na podstawie tych dokumentów oraz zebranych zaświadczeń wystawiane są wolontariuszom wspomniane już certyfikaty.

<sup>19</sup> Ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. – *Przepisy wprowadzające...* (Dz. U. nr 96, poz. 874, art. 44).

Analizując pakiet potrzeb społecznych, łatwo daje się zauważyć, iż stale on wzrasta i pozostaje wciąż niezaspokojony. Wyjściem z tej sytuacji, a przynajmniej minimalizowaniem jej skutków, może okazać się właśnie działalność wolontariatu. Stanowi ona niekiedy jedyną alternatywę dla ratowania więzi międzyludzkich, reaktywowania nadrzędnych wartości, odzyskania wiary w drugiego człowieka, dostrzegania w sztucznie kreowanym „świecie szczęścia” ludzi słabych, samotnych, odrzuconych, bezradnych. Warto więc nie tylko otwierać się na ten nowy typ postaw prospołecznych, ale również promować i wspierać wszelkie inicjatywy, które dążą do poprawy jakości życia wszystkich obywateli zepchniętych na margines społeczny.

### **Bibliografia:**

- Becelewska D., *Motywy podejmowania spontanicznej pracy wolontarnej*, „Wychowanie na Co Dzień” 2004, nr 6.
- Ciesiołkiewicz A., *Wolontariat szansą dla młodzieży*, „Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze” 2002, nr 5.
- Dąbrowska I.E., *Dwa miliony wolontariuszy*, „Edukacja i Dialog” 2002, nr 6.
- Jordan P., M. Ochman, *Jak pracować z wolontariuszami*, Warszawa 1997.
- Kołodziej K., *Wolontariat – co trzeba o nim wiedzieć*, „Służba Pracownicza” 2003, nr 9.
- Leś E., *Nowe tendencje w polskiej polityce społecznej*, „Polityka Społeczna” 1991, nr 1.
- Leś E., *Od filantropii do pomocniczości. Studium porównawcze rozwoju działalności organizacji społecznych*, Warszawa 2000.
- Mandal E., *Pomaganie innym w wolontariacie – efekt płci i tożsamości płciowej*, „Psychologia Wychowawcza” 1999, nr 5.
- Pietrowski D., M. Maciuła, *Od chaosu do ustawy*, „Rocznik” 2002, nr 71.
- Pietrowski D., P. Jordan, *Stowarzyszenie Centrum Wolontariatu*, „Rocznik” 2002, nr 7.
- Skiba R., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2004.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. – *Przepisy wprowadzające ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (Dz. U. Nr 96, poz. 874, art. 4).
- Ustawa o zaopatrzeniu z tytułu wypadków lub chorób zawodowych powstałych w szczególnych okolicznościach, (Dz.U. Nr 199, poz. 1674 ze zm., wprowadzonej na podstawie art. 20 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie).
- Załużska M., *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*, Katowice 1998.
- Zawadzki Z., *Organizacje pozarządowe formą aktywności społecznej*, „Edukacja Ustawiczna Dorosłych” 2001, nr 3.



## **Reprodukcja sfery publicznej w Internecie na przykładzie doświadczeń portali lokalnych**

### **1. Sfera publiczna**

W niniejszej pracy skupię się na koncepcji sfery publicznej w kształcie, jakim została zaprezentowana w drugim tomie *Teorii działania komunikacyjnego* Jurgena Habermasa, na koncepcji, która uległa znacznej reorganizacji w stosunku do pierwotnej wersji zaprezentowanej w *Structurwandel def Offentlichkeit*. Większość zarzutów do pierwotnej wersji swojej koncepcji Habermas odrzuca, polemizuje lub uwzględnia w drugim tomie *Teorii działania komunikacyjnego*. Wyrazistości nabiera znaczenie środków masowego przekazu, które, jako środki komunikacji, przez struktury językowe nabywają mocy emancypacyjnej. Można się spierać, czy koncepcja Habermasa dotycząca odnowy sfery publicznej we współczesnym społeczeństwie jest realistyczna, czy też idealistyczna. Celem niniejszej pracy jest próba wykorzystania teorii sfery publicznej w analizie współczesnego zjawiska, jakim jest Internet, nie zaś polemika z nią. Pragnę wykorzystać model teoretyczny stworzony przez Habermasa w badaniach nad sferą publiczną i wyjaśnić funkcjonowanie lokalnych portali internetowych. Uważam, że pojęcie sfery publicznej należy potraktować jako typ idealny i właśnie jako kategorię typu idealnego będę ujmował sferę publiczną w dalszej części. Ujęcie sfery publicznej jako koncepcji idealnotypowej prowadzi do konstatacji, że jest to koncepcja stanowiąca krytykę formacji późnokapitalistycznych, a nie koncepcja mającą na celu program odnowy życia publicznego. I nie tyle skupię się na mechanizmie, jaki doprowadził do powstania społeczeństwa kapitalistycznego czy też społeczeństwa modernistycznego, co punktem wyjścia będzie dla mnie mechanizm, który doprowadził i ciągle doprowadza do zaniku i reprodukcji sfery publicznej, a co za tym idzie – dominacji racjonalności instrumentalnej w rzeczywistości społecznej.

Teoria działania komunikacyjnego Habermasa stanowi syntezę dwóch ważnych kierunków w myśli społecznej – z funkcjonalizmu czerpie znaczenie systemu w rozważaniach nad stosunkami społecznymi, natomiast z fenomenologii zaczerpnięta jest koncepcja świata przeżywanego. Świat przeżywany jest koncepcją, która próbuje przezwyciężyć obiektywistyczną wizję świata w naukach społecznych. Skupia się na indywidualnych przeżyciach podmiotów, w których to buduje się spójny obraz rzeczywistości. Jest czymś więcej niż tylko sumą subiektywnych przeżyć podmiotów, obejmuje bezosobowe reguły, normy, tradycje. Świat przeżywany stanowi właśnie zasób takich ukrytych założeń, które są zakodowane w strukturach językowych. To właśnie dzięki nim możliwe jest porozumienie między podmiotami, reprodukcja świata społecznego i możliwości jego interpretacji. Świat przeżywany jest niejako pierwszą warstwą rzeczywistości, taką, jaka jawi się podmiotom w ich relacji ze światem przyrody. Jest to pewien zbiór wiedzy o świecie, nieskażony wiedzą naukową i wszelakimi jej schematami. Świat przeżywany jako całościowa struktura nie jawi się jednostkom, jest dla

nich niedostrzegalny i nieuświadomiony<sup>1</sup>. Jedyne co jest poddane doświadczeniu podmiotów, to poszczególne sytuacje, w których się znajdują. Istnienie świata przeżywanego pozwala na interpretację poszczególnych sytuacji i osiąganie porozumienia. Zamiast próby badania świata obiektywnego nacisk w badaniu powinien skupić się na świecie intersubiektywnym, w kształcie, jaki pojawia się w świadomości podmiotów. Można spróbować sprowadzić koncepcję świata przeżywanego do rzeczywistości społeczno-kulturowej, do wszelkiej aktywności podmiotów, która skupia się na interakcji. Dychotomię na system i świat przeżywany sprowadzić można więc do głównych elementów je różnicujących – dla świata przeżywanego główną kategorią jest interakcja, a dla systemu jest to praca.

Spór, czy należy badać system, czy świat przeżywany, w pracach Habermasa ulega załagodzeniu, zaś konstatacja, że należy rozróżnić system i świat przeżywany pozwala na zwrócenie uwagi na pewną autonomiczną logikę interakcji socjalizującej. Prowadzi to do określenia dwóch przeciwstawnych mediów komunikacyjnych – mediów sterujących i mediów masowych i, co ważniejsze, podkreśla pewien ambiwalentny potencjał komunikacji masowej. Habermas dostrzega, że media prowadzą do wzmacniania kontroli społecznej. Jest to potencjał autorytarny, lecz także w samą strukturę komunikacyjną czy językową jest wpisany pewien potencjał emancypacyjny. Stanowi on przeciwwagę dla autorytarnego potencjału mediów. Zwrócenie uwagi na potencjał emancypacyjny sprawia, że teoria działania komunikacyjnego i szczególna koncepcja sfery publicznej zaprezentowana przez Habermasa nie prowadzi do całkowitej krytyki współczesnej kultury masowej, tak jak tę krytykę uprawiali Horkheimer i Adorno, dla których istnieje jedynie działanie instrumentalne<sup>2</sup>. Sfera publiczna jako miejsce dochodzenia do rozumienia przez obywateli i ludzi prywatnych nie zniknęła całkowicie, lecz ciągle odtwarza się w stosunkach społecznych, gdyż jej istnienie jest wpisane w strukturę komunikacyjną podmiotów.

Z punktu widzenia poruszanego problemu zajmować się będą politycznym wymiarem sfery publicznej. Takim, który dotyczy działań podmiotów w ich relacji z administracją publiczną. Możliwość ciągłego odtwarzania sfery publicznej sprawia, że warto zastosować tę koncepcję do analizy pojawienia się i upadku lokalnych portali internetowych jako miejsc stanowiących forum interakcji socjalizujących postawy obywatelskie.

Kategorie pojęciowe sfery publicznej i sfery prywatnej, chociaż były stosowane w naukach społecznych, to dopiero dzięki Jurgenowi Habermasowi uzyskały teoretyczny status umożliwiający wyjaśnienie powstania, rozwoju i zmiany społeczeństwa kapitalistycznego drugiej połowy XX w. Pragnę zwrócić tu uwagę na rozróżnienie społeczeństwa kapitalistycznego i społeczeństwa liberalnego. Społeczeństwo liberalne jest społeczeństwem otwartym i konkurencyjnym. Natomiast społeczeństwo kapitalistyczne to społeczeństwo, w którym działania celowo-racjonalne w rozumieniu Webera zdominowały życie społeczne, czy też – ujmując ten stan w kategoriach Habermasa – system skolonizował świat przeżywany. Społeczeństwo kapitalistyczne to typ społeczeństwa, w którym podstawowe znaczenie ma ekonomia w odniesieniu do wszystkich dziedzin życia społecznego. Dominacja racjonalności instrumentalnej we wszystkich dziedzinach życia społecznego doprowadziła do załamania, upadku i deformacji sfery życia publicznego.

---

<sup>1</sup> Z. Krasnodębski, *Kryzys nowoczesności a świat przeżywany*, [w:] *Świat przeżywany. Fenomenologia i nauki społeczne*, red. Z. Krasnodębski, K. Nellen, Warszawa 1993, s. 153.

<sup>2</sup> J. Habermas, *Teoria działania komunikacyjnego*, t. 2, Warszawa 2002, s. 698–701.

Według Habermasa sfera publiczna oznacza taką sferę życia społecznego, w której opinia publiczna może się swobodnie kształtować w drodze nieograniczonej dyskusji i wymiany poglądów, a struktury społeczne opierają się na zinstytucjonalizowanej wolności zgromadzeń, zrzeszeń, związków oraz pełnej wolności słowa. Pojęcie „publiczność” (*Offentlichkeit*) oznacza stan społeczeństwa, w którym życie polityczne toczy się otwarcie i jest również otwarcie omawiane i dyskutowane, dzieje się to dzięki istnieniu opinii publicznej. Sama zaś opinia publiczna odgrywa rolę mediatora między państwem a społeczeństwem. W początkowej fazie społeczeństwo liberalne umożliwiło wytworzenie się sfery publicznej – wyrażającej się w istnieniu opinii publicznej i partycypacji obywateli w jej kształtowaniu.

Punktem wyjścia dla habermasowskiej koncepcji sfery publicznej jest analiza XVIII-wiecznych zmian społecznych, które upatrywał w pojawiających się klubach, kawiarniach, gazetach<sup>3</sup>. To właśnie te miejsca i debaty, które tam się toczyły, miały największy wpływ na dekompozycję struktur świata feudalnego. Świat feudalny, który legitymował swoją prawomocność przez religię i zwyczaj, zaczął ustępować refleksyjności rzeczywistości opartej o debatę. Orientacja działania oparta o przeszłość ustąpiła miejsca orientacji opartej o przyszłość. Źródła wiedzy o rzeczywistości społecznej zaczęto szukać nie w tradycji czy też dogmatach religijnych, lecz na forum wymiany poglądów pomiędzy działającymi podmiotami. Znaczenie, jakie miały te miejsca spotkań, których główną cechą była niezależność od władzy religijnej czy też władzy feudała, miało kluczowe znaczenie dla pojawienia się swobodnej wymiany myśli, jak i innowacyjności. Pojawienie się tych miejsc, a wraz z nimi opinii publicznej, miało inicjujący wpływ na rewolucję industrialną i nastanie ery kapitalizmu. Choć główny zarzut, jaki stawiano tej koncepcji, to fakt, że ma ona charakter elitarny, że w takich miejscach czy też w pojawiającej się opinii publicznej brał udział niewielki odsetek ludzi tamtych czasów. Niemniej Habermas zauważa, że to właśnie tam pojawiła się idea rozstrzygania sporów publicznych czy też politycznych w drodze racjonalnej debaty. I choć znaczenie sfery publicznej maleje, to miała ona fundamentalne znaczenie na wczesnym etapie rozwoju społecznego.

W tym miejscu należy posłużyć się weberowskim ujęciem biurokracji. Weber wyróżnia cztery rodzaje działań, wśród których są dwa rodzaje działań racjonalnych. Oprócz działań afektywnych, kierowanych przez emocję, tradycyjnych, motywowanych zwyczajem, pojawiają się działania wartościowo-racjonalne oraz celowo-racjonalne. Działania celowo-racjonalne są działaniami, które są podejmowane ze względu na kalkulowany rachunek zysków i strat. Właśnie ten typ działań charakterystyczny dla działań ekonomicznych zaczyna dominować we wszystkich dziedzinach życia społecznego. Konsekwencją dominacji tego typu działań jest biurokratyzacja. Państwo zaczyna definiować i redefiniować wszelakie problemy społeczne jako problemy techniczne. Wszelakie decyzje ważne dla społeczności czy też jednostek podejmuje się dzięki technologiom i procedurom administracyjnym, a nie poprzez debatę, argumentację i publiczny spór. Społeczeństwo jest w coraz większym stopniu opanowywane i penetrowane przez państwo. Sfera publiczna jest zawężana i refeudalizowana przez korporacje, rządy i skomercjalizowane media.

Habermas ujmuje kapitalizm oraz nowoczesne państwo jako podsystemy, które za pośrednictwem mediów, pieniądza i władzy wykształcają się i wyodrębniają z systemu instytucji, czyli społecznych komponentów świata przeżywanego. Nie interesuje go jednak, jak przebie-

---

<sup>3</sup> J. Turowski, *Dychotomia prywatnej i publicznej sfery życia. (Koncepcje i diagnozy)*, „Studia Socjologiczne” 1989, nr 3 (114), s. 69–71.



ga ten proces, zostając przy koncepcji Webera. Habermas skupia się na relacji tych mediów ze światem życia. Z jednej strony systemowo integrują się jako podsystemy: system gospodarczy i system administracyjny. Pierwszy podsystem sterowany jest przez medium, jakim jest pieniądz, a drugi przez medium, jakim jest władza. W opozycji wobec tak zintegrowanych podsystemów gospodarczego i administracyjnego wytwarza się sfera prywatna i sfera publiczna. Instytucjonalnym rdzeniem sfery prywatnej jest rodzina wyspecjalizowana w pełnieniu funkcji socjalizujących, ale odciążona od funkcji produkcyjnych. Natomiast instytucjonalnym rdzeniem sfery publicznej są sieci komunikacyjne, które – wzmacniane przez kulturę, prasę, a później przez środki masowego przekazu – umożliwiają publiczności złożonej z zainteresowanych osób prywatnych uczestniczenie w reprodukcji kultury, a publiczności złożonej z obywateli – uczestniczenie w integracji społecznej zapośredniczonej przez opinię publiczną. Wyraźne są tu te dwie kategorie sfery publicznej – kulturowa i polityczna. Z punktu widzenia systemowej perspektywy państwa zapewniają one legitymizację działań.

Tabela 1  
Stosunek między systemem a światem życia

Porządki instytucjonalne świata życia	Stosunki wymiany	Podsystemy sterowane przez media
sfera publiczna	sfera polityczna	system administracyjny
	podatki → (medium pieniądza) (medium władzy)	
	← świadczenia natury organizacyjnej sfera kultury (medium władzy)	
	→ decyzje polityczne (medium władzy)	
	← lojalność mas	

Habermas zauważa, że media masowe mogą znacznie wzmocnić skuteczność kontroli społecznej, jeśli w pewnej scentralizowanej sieci będą kanalizowały strumienie komunikacyjne jednostronnie: od środka ku peryferiom bądź z góry na dół. Habermas wyróżnia dwojaki rodzaj mediów: jedno to *media sterowania* (władza i pieniądze), za pośrednictwem których dochodzi do wykształcenia podsystemów ze świata życia; drugi rodzaj to *media masowe*, są one uwikłane w świecie życia, nie mają mocy wytwarzania podsystemów, lecz jedynie kondensują formy językowego dochodzenia do porozumienia. Media masowe można więc określić jako uogólnione formy komunikowania, które uwalniają procesy komunikacji od prowincjo-

nalności czasowo i przestrzennie ograniczonych kontekstów. Dzieje się to, gdyż media masowe wytwarzają abstrakcyjną jednoczesność potencjalnie obecnej sieci bardzo odległych czasowo i przestrzennie treści komunikacyjnych oraz udostępniają wiadomości do wykorzystywania w zwielokrotnionych kontekstach<sup>4</sup>.

## 2. Cyfrowe miasto Amsterdam

Specyficzną formą dla rozważenia specyfiki czy też doświadczeń portali regionalnych może stanowić przykład amsterdamskiego miasta cyfrowego (*De Digitale Stad* – DDS). Na jego przykładzie spróbuję pokazać mechanizm ograniczania sfery publicznej, który w chwili obecnej ma miejsce w lokalnych środowiskach internautów.

Cyfrowe miasto powstało jako projekt nawiązujący do doświadczeń amerykańskich i kanadyjskich budowy sieci komputerowych związanych z obszarami miejskimi czy też wiejskimi w latach osiemdziesiątych. Projekt ten zwany *free-nets* zakładał budowę sieci komputerowych dla obywateli w istniejącej realnie wspólnocie na określonym terytorium. Założeniem projektu było udostępnienie platformy wymiany informacji i opinii mających na celu zwiększenie spójności środowisk lokalnych. *Free-nets* miały pełnić pewnego rodzaju alternatywę dla klasycznych środków komunikacji masowej, takich jak prasa, radio i telewizja, które, działając przez specyficzne ustalenia hierarchii ważności, dostarczają informacji nieinteresujących dla społeczności lokalnych. Sercem tego sposobu komunikowania był BBS (*Biuletyn Board System*); pozwalał on na umieszczanie i czytanie ogłoszeń, obsługę skrzynki poczty elektronicznej. Użytkownik wdzwaniał się do odpowiedniego komputera, na którym było zainstalowane oprogramowanie, i mógł korzystać z jego zasobów.

*De Digitale Stad* zostało pierwotnie zainicjowane w 1994 r. jako dziesięciodniowy projekt, działalność rozpoczął 14 stycznia a miał zostać zakończony 26 kwietnia. Jednak po tym okresie pojawiły się głosy o potrzebie przekształcenia go w coś bardziej trwałego. Wyjątkowe zainteresowanie co do projektu zgłosiły władze miejskie Amsterdamu, które borykały się z problemem niskiej partycypacji obywateli w wyborach i inicjatywach miejskich. Wśród różnych projektów mających na celu dotarcie do obywateli, takich jak wykorzystanie telewizji, wiadomości teletekstowych, władze sfinansowały projekt DDS zaproponowany przez organizację polityczno-kulturalną *De Balie* oraz grupę hakerską *Hacktic*, która wraz z pierwszym holenderskim prawem dotyczącym przestępstw internetowych przekształciła się w dostawcę internetowego o nazwie *Xs4all*. Był to okres, kiedy dostęp do Internetu był praktycznie niemożliwy poza ośrodkami uniwersyteckimi, pojawiało się zapotrzebowanie na prywatny dostęp do sieci, lecz z braku dostawców usług internetowych nie mógł zostać on zaspokojony. Uruchomienie DDS i usług dostępu oferowanych przez *Xs4all* trafiło w odpowiedni moment. Legenda głosi, że w pierwszych tygodniach funkcjonowania DDS zostały wykupione wszystkie modemy niezbędne do połączeń z siecią.

Projekt DDS miał większe aspiracje niż zostanie pewną odmianą *free-nets*, nie chciał ograniczać się tylko i wyłącznie do mieszkańców Amsterdamu. Powstała koncepcja stworzenia płaszczyzny wymiany informacji i kontaktów dla wszystkich osób, które mają ochotę uczestniczyć w tym przedsięwzięciu. Równoległe z wersją holenderską serwisu powstawała wersja angielskojęzyczna. I tak w 1994 r. 45% użytkowników łączyło się z Amsterdamem, w 1998 r. już

<sup>4</sup> J. Habermas, *op. cit.*, s. 575–577.

tylko 22%. Istotną różnicą budowie DDS od *free-nets* jest to, że *free-nets* powstawały jako odpowiedź na potrzeby komunikacyjne i informacyjne mieszkańców jakichś wspólnot. Natomiast DDS był projektem, który za cel stawiał sobie budowę odpowiednika miasta – twórcy postanowili utworzyć nową wspólnotę, a nie przenieść tradycyjnie istniejącą wspólnotę do nowej przestrzeni komunikacyjnej. Pierwsza faza rozwoju projektu była fazą określania własnej tożsamości, kształtowania się typu serwisu, form komunikacyjnych i rodzaju wiadomości w nim umieszczanych. DDS został pomyślany jako miasto, więc zarówno informacje umieszczane w serwisie, jaki i konta użytkowników zostały przyporządkowane tradycyjnie funkcjonującej strukturze miejskiej. Konta użytkowników była mieszkaniami, a informacje były umieszczane w odpowiednikach budynków publicznych. W 1994 r. komunikacja w Internecie odbywała się wyłącznie poprzez tryb tekstowy, a oprogramowanie, na którym bazowała DDS, był zmodyfikowaną wersją oprogramowania do BBS i Fidonetu. Projekt DDS powstał jako program mający na celu aktywność obywatelską, tak więc większość informacji, które były zamieszczane, dotyczyła działań podejmowanych przez władze Amsterdamu. Natomiast głównym miejscem wyrażania opinii były fora funkcjonujące w sieci USNET w hierarchii *dds.\**; tak funkcjonowały grupy dotyczące Amsterdamu, planów zagospodarowania, ruchu samochodowego, przestępczości, inicjatyw artystycznych. Druga grupa dotyczyła szeroko pojętej polityki, podatków, ekologii, wielokulturowości; tematy te były głównie inicjowane przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Oprócz tego funkcjonowały grupy dotyczące różnych tematów mniej związanych z samym miastem.

Drugi etap funkcjonowania DDS jest związany z procesem instytucjonalizacji przedsięwzięcia. Finalnym efektem było jego przekształcenie w fundację. Cztery miesiące po formalnym zakończeniu pierwszej fazy projektu podjęto starania o sformalizowanie działań w ramach DDS. W statusie fundacji zawarto regulacje dotyczące dalszej działalności. Główne idee, które miały przyświecać jej działaniom jako fundacji non-profit, to otwartość, wolność wyrażenia opinii, swobodny dostęp do zasobów. DDS z eksperymentu finansowanego przez władze miejskie i rządowe przekształcał się w samodzielnie finansującą organizację. Połowa lat dziewięćdziesiątych to także okres, w którym Internet stawał się coraz bardziej popularny, a co za tym idzie, zwiększała się konkurencyjność na polu świadczenia usług dostępu do niego. DDS był pionierem na rynku tych usług, co stawało go w uprzywilejowanej pozycji na tle firm debiutujących w tej roli. Dochód generowany przez organizację wytworzył pewien konflikt w samej strukturze, konflikt polegający na próbie pogodzenia działalności komercyjnej z założeniami projektu polityczno-kulturowego o charakterze non-profit. Okres instytucjonalizacji i krystalizowania charakteru DDS jako przedsięwzięcia już nie pod auspicjami środków budżetowych należy do okresu największej dynamiki wzrostu. W 1994 r. było 10 tys. zarejestrowanych użytkowników z 2 tys. odwiedzin dziennie, natomiast już w 1996 r. zarejestrowanych było 48 tys. użytkowników i 10 tys. dziennych odwiedzin. Wzrost popularności serwisu w tym okresie był wyjątkowy. Wraz z nim zaczęto poszukiwać nowej formuły działania, już nie jako eksperymentu społeczno-politycznego, lecz szukano rozwiązań pozwalających sfinansować działalność na arenie coraz większej konkurencji. Co ważniejsze, mimo olbrzymiego zainteresowania formułą serwisu, czyli działaniami politycznymi i społecznymi, nie następowało przeniesienie debaty z przestrzeni cyfrowej do realnej. Wszelkie debaty dotyczące działań politycznych zostawały tylko i wyłącznie debatami prowadzonymi na forach internetowych. Z całej masy podejmowanych i sygnalizowanych problemów nie wykrystalizowała się formuła działań mogących wpłynąć na realne życie. Efektem funkcjonowania DDS była tylko jedna inicjatywa obywatelska *Digital Citizen*, która działała na rzecz powszechności rozwiązań kryptograficznych w komunikacji.

W tym właśnie okresie nastąpiło odwrócenie roli miasta Amsterdam jako części DDS – pierwotnie to miasto było głównym udziałowcem, co określało pewien kształt serwisu. Wraz z usamodzielnieniem się DDS miasto stało się klientem, na takich samych warunkach jak inne organizacje pozarządowe czy też firmy komercyjne. Pierwotna możliwość ustalania tematów do dyskusji, jaką posiadali przedstawiciele władz lokalnych, wraz z końcem eksperymentu zniknęła. Samo miasto nie posiadało wystarczającego autorytetu do podtrzymania swojej władzy. Pierwotna metafora serwisu jako miasta dotyczyła także formy sprawowania władzy w demokratycznych procedurach, co w warunkach komercyjnej działalności okazywało się punktem zapalnym dla wielu konfliktów. Także struktura serwisu nie okazała się zbyt elastyczna. Użytkownicy DDS mieli prawo tylko do ograniczonych form działalności, działalność mogła się odbywać tylko na forum. Innowacyjne rozwiązania, na które czekali użytkownicy, nie były częścią działań wspólnotowych, były narzucane przez administratorów systemu. DDS przestawał być działaniem wspólnotowym, a zaczynał przekształcać się w formę organizacyjną. Jednak wraz z upowszechnieniem się Internetu, rosła wiedza o technologii internetowej. Internauci dzięki otwartości protokołów sieciowych i rozwiązań komunikacyjnych mogli samodzielnie podejmować aktywność w sieci. Z użytkowników mogli łatwo stawać się producentami. Aktywność użytkowników DDS zaczęła przenosić się poza serwis, zaczęto tworzyć własne grupy dyskusyjne, strony internetowe itp. Instytucjonalizacja DDS sprawiła, że serwis mógł dalej funkcjonować bez dotacji budżetowych, lecz również wpłynęła na to, że przestawał być przedsięwzięciem mającym na celu tworzenie wspólnoty i będącym inkubatorem aktywności obywatelskiej.

Kolejny okres w działalności DDS rozpoczął się 1996 r. i trwał do 2000 r., czyli do głośnego kryzysu *dot-komów*. Pierwszeństwo na rynku usług internetowych, które wynikało z wczesnego startu, w obliczu rosnącej konkurencji przestało wystarczać. Wiele przedsięwzięć konkurencyjnych zostało założonych przez ludzi, którzy rozpoczynali swoją karierę jako część DDS, jednak z różnych względów, najczęściej niejasnej struktury władzy, rezygnowali i podejmowali samodzielną aktywność, wykorzystując zdobytą wiedzę. DDS tracił także na znaczeniu jako serwis dla organizacji rządowych, samorządowych i pozarządowych, wiele z nich wybierało rozwiązania własne czy też bardziej nowoczesne oferowane przez konkurencyjne projekty. Po jakimś czasie jedynymi użytkownikami zostali odbiorcy indywidualni, korzystając z darmowych kont e-mail i przestrzeni na strony internetowe. Wspólnota użytkowników serwisu przestawała istnieć, malało zainteresowanie forami dyskusyjnymi. Główne założenie projektu jako platformy pod tworzenie wspólnoty stawało się historią. W 2000 r. *De Digitale Stad* stało się całkowicie komercyjnym projektem, skupiając się na dostarczaniu usług internetowych.

Projekt „Cyfrowego miasta Amsterdam” bazował na doświadczeniach amerykańskich i kanadyjskich. Był próbą stworzenia platformy, na bazie której mogłaby powstać trwała wspólnota i skoordynowana aktywność obywatelska. *Free-nets*, które wykorzystywały istniejącą w przestrzeni realnej społeczność lokalną, aby zwiększyć spójność grupową, okazały się sukcesem. Sieć stała się istotnym narzędziem wspomagającym procesy społeczne<sup>5</sup>. Natomiast należy zadać sobie pytanie: Dlaczego doświadczenia europejskie są inne? Dlaczego nie udało się wykorzystać Internetu jako płaszczyzny wspólnototwórczej? DDS jako eksperyment, który miał za zadanie pchnąć obywateli do skoordynowanych działań, poniósł klęskę. Nie pojawiły się działania, organizacje i inicjatywy.

<sup>5</sup> M. Castells, *Galaktyka Internetu*, Poznań 2003, s. 140.

Takiego stanu rzeczy należy upatrywać w tym, że taki typ stosunków społecznych, jakim jest społeczność sieciowa, zaczął funkcjonować w Stanach Zjednoczonych i Kanadzie zanim nastąpił rozkwit Internetu. Internet stał się odpowiedzią na szybko zmieniające się konstelacje stosunków społecznych i mobilność przestrzenną mieszkańców. Stosunki społeczne przestały być ściśle związane z przestrzenią i czasem, lokalność stała się kwestią drugorzędą. Kryterium wspólnoty zainteresowań i interesów zaczęło mieć decydujące znaczenie w wyborze obszaru kontaktów przez podmiot. Pierwszy raz w historii w takiej skali nastąpiło oddzielenie sfery kontaktów od miejsca zamieszkania. Sieć kontaktów w przestrzeni lokalnej zaczęła mieć znaczenie o tyle, o ile pozwala osiągnąć doraźny interes pewnej grupy ludzi. Problemy z zaistnieniem ma trwała wspólnota, także model stowarzyszenie, którego funkcjonowanie zależne jest od podziału pracy, nie jest typem, który ma szansę na dominację. Należałoby tu mówić więc o trzecim typie związków społecznych, o indywidualizmie sieciowym, o tworzeniu się sieci interakcji ludzi ze względu na wspólne style życia i zainteresowania. Właśnie wzorzec indywidualizmu sieciowego staje się dominującym wzorcem wśród społeczności internetowej i sieciowej. Konsekwencją tego jest to, że w krajach, w których tożsamość wspólnot lokalnych jest tożsamością silną, znajduje ona swoje odzwierciedlenie w Internecie. Natomiast w krajach, gdzie taka tożsamość jest niewielka, jest ona zastępowana innymi formami wspólnototwórczymi. Amsterdam w okresie eksperymentu z DDS był miastem o niskim poziomie aktywności obywatelskiej, nie istniało zainteresowanie dla włączenia się w życie wspólnotowe. W funkcjonowaniu DDS odzwierciedlił się tylko system wartości mieszkańców. Sfera publiczna, jaką zakładał projekt, została skolonizowana przez istniejące mechanizmy ekonomiczne i polityczne. Wewnętrzne walki o władzę, niejasna struktura zarządzania, komercjalizacja, wszystko to było komunikatem dla użytkowników, że niezależnie od platformy, na jakiej odbywają się debaty, które mają prowadzić do skoordynowanych działań, mechanizm pozostaje niezmienny. To właśnie te elementy stanowią czynniki refeudalizacji sfery publicznej. Internet można więc potraktować w sposób tożsamy z innymi środkami masowego przekazu, pełni rolę katalizatora zmian, przyspiesza istniejące procesy społeczne, nie oferując jakiegś własnej logiki wydarzeń.

### 3. Doświadczenia lokalnych portali w województwie dolnośląskim

Główną kategorią, ze względu na którą będę rozróżniał lokalne portale internetowe, jest ich geneza. I tak można wyróżnić: 1) portale internetowe, które były tworzone przez osoby zaangażowane w tradycyjne lokalne media, takie jak prasa, radio, telewizja, a Internet został potraktowany jako naturalna droga ekspansji i dotarcia do mieszkańców; 2) portale internetowe tworzone jako inicjatywa władz samorządowych, gdzie organy samorządowe szukały nowych form komunikacji z obywatelami; 3) inicjatywy komercyjne, gdzie lokalni przedsiębiorcy pragnęli wykorzystać Internet jako platformę informacji o swoich usługach i produktach; 4) lokalne inicjatywy mieszkańców, którzy swoje zainteresowanie lokalnością pragnęli przełożyć w zorganizowane działanie, tutaj portal stanowił przestrzeń integracji lokalnej i jest najbliższy ideałowi sfery publicznej. Ten ostatni z przykładów jest zjawiskiem, które najszybciej znika z krajobrazu polskiego Internetu. Analizując lokalne portale internetowe w kontekście ich znaczenia, jako forów debaty o sprawach istotnych dla środowisk lokalnych, należy najpierw przyjrzeć się specyfice rozwoju Internetu w Polsce.

Masowe rozpowszechnienie się Internetu w Polsce nastąpiło już po kryzysie *dot-komów*. Kryzysem *dot-komów* zwykło się określać zjawisko, jakie miało miejsce na światowych gieł-

dach w 1999 r., podczas którego większość spółek zajmująca się inwestycjami internetowymi zbankrutowała czy też ceny akcji zostały znacznie zredukowane. Skończyła się pierwsza entuzjastyczna era rozwoju Internetu, podczas której owo medium traktowane było jako objawienie. Symbolicznie ten okres kończy okładka magazynu „Wired” z grudnia 1999 r., na której Ikar symbolizujący epokę Internetu skacze w przepaść. Skończyła się niepoparta żadnymi analizami ekonomicznymi wiara inwestorów, że inwestycje w Internet przyniosą krociowe zyski. Zmalały także znacznie nakłady na reklamę w Internecie. Przedsiębiorcy z większą niż kiedykolwiek ostrożnością chcieli inwestować w kwestie związane z Internetem. Równoległe Internet, już nie jako słowo-wytrych pozwalające na szybki biznes, zakorzenił się w codzienności. Był wykorzystywany w pracy jako źródło kontaktów z kontrahentami i klientami, w domu do kontaktów z rodziną i przyjaciółmi, do rozrywki i do nauki.

Rozwój Internetu w Polsce odbywał się w opozycji do scentralizowanych działań korporacyjnych i administracyjnych. Rozwój ten był możliwy dzięki samoorganizacji osób zdeterminowanych, aby łączyć się z siecią. Pierwsze połączenie do sieci Internet z terytorium Polski miało miejsce 17 sierpnia 1991 r. Do 1994 r. w Polsce była to sieć całkowicie akademicka. W 1995 r. Telekomunikacja Polska SA (TPSA) udostępniła sieć szkieletową POLPAK-T, która była oferowana w 15 miastach w Polsce. W 1996 r. TPSA zaczęła oferować anonimowy, w cenie połączenia lokalnego wdzwaniany (*dial-up*) dostęp do Internetu. Monopol na świadczenie usług dostępowych został zniesiony w 2004 r. Jednak mimo niekorzystnej dla klientów polityki monopolisty w Polsce rozwinęło się całkiem prężnie środowisko internautów. Brak odpowiedniej infrastruktury umożliwiającej korzystanie z sieci doprowadził do powstania lokalnych sieci osiedlowych, zwanych sieciami trzepakowymi. To właśnie dzięki sieciom lokalnym Internet stał się w Polsce zjawiskiem dość powszechnym i popularnym, którego dostępność nie była ograniczona do dużych skupisk miejskich. Sieci lokalne mają różny zasięg, od łączenia mieszkańców jednego bloku po całe osiedla. To właśnie dzięki sieciom lokalnym powstała niezbędna infrastruktura, na bazie której mogły narodzić się nowe projekty.

W dalszej analizie skoncentruję się na dwóch ośrodkach miejskich województwa dolnośląskiego: Legnicy i Bolesławcu. Interesujące były dla mnie tylko te strony internetowe, które oferują jakąś formę kontaktu asynchronicznego między użytkownikami serwisów, czyli oprócz możliwości komentowania artykułów umieszczanych na stronach pozwalają na integrację użytkowników strony, czy to przez listę mailingową, czat czy forum. Popularność portalu została zmierzona dwoma wskaźnikami: ilością zarejestrowanych użytkowników i liczbą dziennych wejść na stronę. Rejestracja jest także najczęściej jedynym wymogiem, który należy spełnić, aby uzyskać dostęp do możliwości pisania na forum, komentowanie zaś jest możliwe przez każdego internautę. Informacje o ilości zarejestrowanych użytkowników są jawne i są wyraźnie eksponowane na stronach. Podobnie informacje o liczbie odwiedzin na stronach, które to informacje służą jako zachęta dla potencjalnych reklamodawców.

Dla Legnica powyższe kryterium spełnia portal „www.lca.pl”. Funkcjonuje on od 2001 r. Na forum portalu jest zarejestrowanych 1258 użytkowników<sup>6</sup>. Portal w sierpniu 2007 r. odwiedził 41 824 unikalnych użytkowników oraz 645 245 odsłon<sup>7</sup>. W Bolesławcu można wyróżnić dwa takie miejsca: „www.bolec.info” i „www.boleslawiec.org”. Do grudnia 2005 r. funkcjono-

<sup>6</sup> <http://forum.lca.pl> (8 października 2007 r.).

<sup>7</sup> Za [stat24.pl](http://stat24.pl) za <http://reklama.lca.pl/index.phtml?oferta=statystyki> (8 października 2007 r.).

wał także portal w domenie „www.megaportal.pl”, który liczył 2471 zarejestrowanych użytkowników, był to pierwszy i w tamtym okresie największy portal miejski.

Portal „lca.pl” jest prowadzony przez prywatny podmiot świadczącą usługi internetowe, w tym dostępowe i hostingowe w ramach domen lokalnych.

Portal „bolec.info” funkcjonujący od 2003 r. jest inicjatywą niekomercyjną i niedochodową. Redagowany jest przez wolontariuszy, a wszelkie koszty prowadzenia go są opłacane z reklam. Posiada on 2141 aktywnych kont użytkowników, na forum portalu założyli oni 5075 wątków tematycznych i napisali 96 637 postów. W hierarchii popularności największa liczba postów pojawiła się w dziale komentarzy i opinii o zamieszczonych artykułach. Kolejne pod względem popularności były dyskusje dowolne pomiędzy użytkownikami oraz kultura i rozrywka. Można je określić jako wątki integrujące. Zaś sprawy związane z polityką i administracją lokalną uplasowały się dopiero na szóstym miejscu. Pozostałe wątki dotyczyły spraw technicznych i związanych z pomocą komputerową. Zainteresowanie sprawami politycznymi jest mocno okresowe i wiąże się z cyklem wyborczym. W tym okresie rośnie ponad trzykrotnie zainteresowanie sprawami politycznymi na portalu, lecz najczęściej wątki i komentarze dotyczą polityki szczebla centralnego.

Drugi lokalny portal „boleslawiec.org” funkcjonuje od 2004 r., ma charakter dziennika działającego zgodnie z prawem prasowym. Polityka względem możliwości komentowania i uczestnictwa w debatach na stronach portalu jest bardziej liberalna – aby zabrać głos w dyskusji, nie trzeba posiadać konta w systemie portalu. Dyskusja jest więc otwarta, z tym że każdy anonimowy użytkownik jest identyfikowany po numerze IP, z którego została wysłana wiadomość. Na forum portalu zostało założonych 2325 tematów, liczba postów to 23 418. Także najczęściej komentowane są wiadomości własne portalu. Drugą pod względem popularności kategorią są opinie o mieście, inne wątki są zaś marginalnie komentowane. Struktura tematyczna wszystkich portali jest podobna. Najbardziej dynamiczną częścią serwisu są aktualności, redagowane przez osobę pełniącą funkcję opiekuna portalu, często informacje te są przesyłane przez rzecznika urzędu miasta, rzadziej przez samych użytkowników. Statycznym elementem portalu jest część informacyjna, w niej znajdują się informacje o godzinach pracy urzędów samorządowych, szpitali, aptek, banków, rozkłady komunikacji kolejowej, autobusowej, godziny liturgii religijnych, oferta placówek kulturalnych. Odrębną przestrzenią jest miejsce dla lokalnych przedsiębiorców, które z jednej strony stanowi bazę danych o firmach i usługach, z drugiej zaś jest źródłem dochodów za eksponowanie ofert. Cechą charakterystyczną są elementy historyczne i turystyczne jako te, które najmocniej określają tożsamość regionu. Można więc znaleźć tu archiwalne zdjęcia, plany z zaznaczonymi miejscami wartymi odwiedzenia i lokalne historie.

Lokalne portale powstają jako miejsca debaty o problemach i potrzebach ważnych z punktu widzenia mieszkańców regionu. Starają się być centrami zbierającymi wszelkie informacje o inicjatywach podejmowanych przez osoby związane z danym obszarem. W pierwszym okresie funkcjonowania na korzyść portalu działa efekt świeżości, portal skupia szybko dużą ilość nowych użytkowników. Następuje dynamiczny rozkwit, portal stanowi forum, na którym chętnie podejmowane są nowe dyskusje i plany różnych inicjatyw. Na forach mają miejsce procesy krystalizowania się struktury użytkowników. Wyodrębnia się grupa moderatorów, czyli osób czuwających o formę dyskusji. Portal zaczyna samodzielnie ustalać tematy do dyskusji, próbując utrzymać aktywność forum. Okres rozkwitu portalu jako niezależnej, niekomercyjnej inicjatywy w tym momencie jest wystawiony na największą próbę. Zwiększenie zainteresowania działalnością portalu prowadzi do generowania większego ruchu sieciowego, a także więk-

szego obciążenia sprzętu. Automatycznie prowadzi to do zwiększenia kosztów utrzymania, potrzeby zakupu większej powierzchni użytkowej, niezbędnej na nowe konta użytkowników, czy też zakupu łącza internetowego o większej przepustowości. Portal jest zmuszony znaleźć środki na dalsze funkcjonowanie.

Istnieją dwa źródła możliwego pozyskania środków – sfera gospodarcza i sfera administracyjna. Portal, aby mógł dalej funkcjonować, jest zmuszony nawiązać współpracę z administracją samorządową lub lokalnymi firmami. Ze strony administracji lokalnej portal może ubiegać się o dofinansowanie, kiedy działa jako zarejestrowane stowarzyszenie. Może też pozyskiwać fundusze, oferując na sprzedaż powierzchnię reklamową na stronie. Zbiórki funduszy wśród użytkowników serwisów w Polsce są rzadkością i udają się tylko największym specjalistycznym portalom, na takie rozwiązanie nie może pozwolić sobie żaden portal lokalny. Nawiązywanie ścisłej współpracy z biznesem i administracją najczęściej prowadzi do zmniejszenia roli użytkowników w serwisie. Rolę moderatorów przejmują osoby związane z administracją lub lokalnym biznesem. Profil prezentowanych informacji także się zmienia, większość tematów dotyczy którejs z sfer życia gospodarczego bądź też politycznego. Lokalny portal zaczyna upodabniać się do lokalnej prasy, w której miejsce dla czytelników jest ograniczone. Rola użytkownika zaczyna być sprowadzona tylko do możliwości skomentowania ustalonych tematów. Skutkiem tego jest zmniejszenie zainteresowania działaniem portalu przez dawnych użytkowników, którzy dostrzegają proces „kolonizacji” ich miejsca przez władzę gospodarczą lub władzę administracyjną.

Równoległe widać zmiany w polskim Internecie, które są efektem wprowadzenia ustawy o dostępie do informacji publicznej<sup>8</sup> i w związku z tym obowiązku prowadzenia przez podmioty administracji publicznej Biuletynu Informacji Publicznej. Skutkiem tego jest posiadanie przez każde miasto i każdą gminę własnego serwisu informacyjnego i – co ważne – osoby odpowiedzialnej za opiekę nad nim. Administracja lokalna przestaje być już chętna do nawiązywania współpracy przy prowadzeniu lokalnych portali. Logika interakcji zostaje zastąpiona logiką pracy, w której istnienie w przestrzeni wirtualnej jest dla administracji problemem proceduralnym i technicznym. Funkcjonowanie w Internecie staje się dla administracji wypełnieniem obowiązku nałożonego przez ustawodawcę. Także przedsiębiorcy, widząc zmniejszające się zainteresowanie portalem, wycofują swoje reklamy. Zaprezentowany mechanizm można zaobserwować, analizując funkcjonowanie inicjatyw lokalnych, gdzie średnia długość funkcjonowania portalu to około pięć lat. Elementem optymistycznym jest tu jednak ciągła reprodukcja tego procesu. Przestrzeń publiczna ciągle odnawia się w nowej formie w nowym miejscu, choć dość szybko jest kolonizowana przez racjonalność instrumentalną.

Zastosowanie koncepcji sfery publicznej Jurgena Habermasa w celu wyjaśnienia dynamiki rozwoju Internetu jako przestrzeni mogącej stać się katalizatorem działań obywatelskich pozwala na uchwycenie pewnego procesu w całej swojej rozciągłości. Pozwala wyjaśnić przyczyny powstania sfery publicznej, jak i determinantów jej zaniku. Koncepcja wyjaśnia także logikę funkcjonowania mediów masowych jako elementów wzmacniających istniejące w społeczeństwie postawy. Nie ujmuje mediów masowych tak jak w determinizmie technologicznym McLuhana, upatrując w samej strukturze mediów elektronicznych katalizatorów przemian społecznych. Internet, stosując koncepcję Habermasa, staje się przestrzenią, na którą przenoszą się mechanizmy znane z socjosphery.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. 01.112.1198).



**Bibliografia:**

- Bendyk E., *Antymatrix. Człowiek w labiryncie sieci*, Warszawa 2004.
- Bendyk E., *Zatruta studnia. Rzecz o władzy i wolności*, Warszawa 2002.
- Castells M., *Galaktyka Internetu*, Poznań 2003.
- Giddens A., *Stanowienie społeczeństwa*, Poznań 2003.
- Grondin J., *Racjonalizacja świata przeżywanego u Habermasa*, [w:] *Świat przeżywany*, red. Z. Krasnodębski i K. Nellen, Warszawa 1993.
- Goban-Klas T., *Media i komunikowanie masowe. Teorie i analizy prasy, radia, telewizji i Internetu*, Warszawa 1999.
- Habermas J., *Teoria działania komunikacyjnego*, t. 2, Warszawa 2002.
- Habermas J., *Teoria i praktyka*, Warszawa 1983.
- Keane J., *Media a demokracja*, Londyn 1992.
- Krasnodębski Z., *Kryzys nowoczesności a świat przeżywany*, [w:] *Świat przeżywany*, red. Z. Krasnodębski i K. Nellen, Warszawa 1993.
- Mattelart A., M. Mattelart, *Teorie komunikacji. Krótkie wprowadzenie*, Warszawa–Kraków 2001.
- Reinder R., *The Rise and Fall of DDS evaluating the ambitions of Amsterdam's Digital City*, analiza powstania i upadku Cyfrowego Miasta Amsterdam, [http://reinder.rustema.nl/dds/rise\\_and\\_fall\\_dds.html](http://reinder.rustema.nl/dds/rise_and_fall_dds.html)
- Seredyn S., *Druga generacja szkoły frankfurckiej – teoria działania komunikacyjnego Jürgena Habermasa*, [w:] *Nauka o komunikowaniu. Podstawowe orientacje teoretyczne*, red. B. Dobek-Ostrowska, Wrocław 2001.
- Turowski J., *Dychotomia prywatnej i publicznej sfery życia (Koncepcje i diagnozy)*, „Studia Socjologiczne” 1989, nr 3 (114).
- Wellman B., B. Hogan, *Internet w życiu codziennym*, „Kultura Popularna” 2005, nr 2.

## Zadania oświatowe w strategiach samorządowych

Przemiany, jakie zachodzą we współczesnym świecie, wyzwania, jakie stawia przed ludźmi technika i nauka, powodują, że oświata i kształcenie powinny tak ich przygotowywać, aby potrafili oni sprostać tym wyzwaniom. W polskim systemie oświaty i szkolnictwa od początku lat dziewięćdziesiątych dokonywały się głębokie przemiany systemowe i instytucjonalne. Szeroko rozumiana edukacja stanowi czynnik rozwoju ekonomicznego i społecznego, dając wykształconemu człowiekowi szersze możliwości w znalezieniu pracy, w zaspokajaniu aspiracji i rozwijaniu swoich uzdolnień<sup>1</sup>. Państwo zaś zyskuje obywateli mobilnych i aktywnych zawodowo, potrafiących umiejętnie funkcjonować w gospodarce. Cele edukacyjne wyznacza polityka oświatowa państwa, która powinna realizować następujące zadania: wyznaczać warunki funkcjonowania oświaty, optymalizować decyzje oświatowe, definiować zakres praw i obowiązków poszczególnych podmiotów, ustalać sposoby osiągnięcia wyznaczonych celów<sup>2</sup>.

Obecnie część tych zadań spoczywa na barkach samorządów. Władze samorządowe, doceniając znaczenie i wagę edukacji dla rozwoju gminy, powiatu czy województwa, zapisują zadania oświatowe w swoich strategiach rozwoju. Zapisy te z jednej strony mają charakter ogólnych, dalekosiężnych celów, a z drugiej często przybierają formę konkretnych i szczegółowych rozwiązań.

Strategia rozwoju lokalnego stanowi scenariusz rozwoju gminy, powiatu czy województwa zawierający: docelową wizję rozwoju (tzw. misję), cele rozwoju, zadania o znaczeniu strategicznym oraz sposoby ich realizacji<sup>3</sup>.

Sejmik Wojewódzki Dolnego Śląska zawarł swoją wizję polityki rozwoju regionu i jej podstawowe założenia w *Strategii rozwoju województwa dolnośląskiego*, która stanowi główny instrument oddziaływania na ewolucję tego obszaru. Edukacja zajęła w niej poczesne miejsce.

Strategia regionu obejmuje trzy poziomy działań samorządu wojewódzkiego:

1) inspirowanie, koordynowanie i wspomaganie tych przedsięwzięć gmin, powiatów i organizacji regionalnych, które przyczyniają się do rozwoju lokalnego i ponadlokalnego;

---

<sup>1</sup> St. Goli now ska, *Polityka społeczna, koncepcje – instytucje – koszty*, Warszawa 2000, s. 119.

<sup>2</sup> *Pedagogika, Leksykon PWN*, red. B. Milerski, B. Śliwerski, Warszawa 2000, s. 162.

<sup>3</sup> *Zarządzanie rozwojem lokalnym – studium przypadków*, red. A. Broł, Wrocław 1998, s. 17.

2) działania będące w bezpośredniej sferze odpowiedzialności samorządu wojewódzkiego, w tym współpraca z sąsiednimi regionami;

3) starania o udział państwa i instytucji europejskich w realizacji celów i zadań priorytetowych dla rozwoju Dolnego Śląska, jak też o kształt regulacji prawnych sprzyjających rozwojowi regionów.

Cele strategiczne, które określają podstawowe kierunki polityki władz samorządowych, zostały określone w pięciu obszarach. W ich obrębie wyznaczono m.in. zadania w dziedzinie edukacji.

#### **Integracja dolnośląska** obejmuje:

- szerzenie wiedzy o regionie i korzeniach jego mieszkańców (np. internetowa encyklopedia regionu, tworzona przez uczniów opisujących otoczenie swoich szkół na wzór angielskiej akcji *Doomsday Book*),
- zwiększenie szans edukacyjnych młodzieży z małych miejscowości,
- wsparcie dla inicjatyw powoływania wyższych szkół zawodowych (lub ich filii) w ośrodkach lokalnych,
- stworzenie systemu staży, stypendiów i nagród dla wybitnie uzdolnionych (akcja *zDolny Śląsk*).

#### **Renesans cywilizacyjny** dotyczy:

- przekazu paradygmatu cywilizacyjnego na wszystkich szczeblach edukacji,
- wdrażania inicjatyw sprzyjających podnoszeniu poziomu kształcenia,
- zapewnienia efektywnego dostępu do oświaty dzieciom ze środowisk problemowych (bieda, bezrobocie, patologie społeczne),
- popierania różnych form kształcenia i samokształcenia ludzi starszych,
- wspierania inicjatyw budowy i modernizacji powszechnie dostępnych obiektów sportowych.

#### **Spółeczeństwo obywatelskie** tworzone jest poprzez:

- kształtowanie postaw obywatelskich – wychowanie do godności, odpowiedzialności, zaradności, solidarności i demokracji,
- udostępnienie nauczania akademickiego w ważnych miastach regionu,
- szeroki program przyuczania społeczeństwa do korzystania z technik informacyjnych,
- zapewnienie efektywnego dostępu do oświaty osobom niepełnosprawnym,
- angażowanie szkół w różnego typu akcje obywatelskie i samorządowe,
- wprowadzenie elementów praktycznego kształcenia przedsiębiorczości w szkołach.

#### **Innowacyjna gospodarka** oparta na:

- przemodelowanym szkolnictwie uwzględniającym zachodzące zmiany gospodarcze i demograficzne (przekształcenie szkół pomaturalnych w licencjackie),
- uformowanej regionalnej sieci szkół wyższych (idea holdingu Uniwersytet Dolnośląski),
- rozwoju kształcenia ustawicznego ukierunkowanego na uelastycznienie zatrudnienia,
- szkoleniach pracodawców w technikach zwiększania konkurencyjności firm,
- organizacji kształcenia kształcących.

#### **Otwarcie na świat** obejmujące:

- wdrażanie szerokiego programu kształcenia językowego (w tym język czeski),

- upowszechnianie wymiany międzyszkolnej, zwłaszcza opartej o pobyty w rodzinach,
- szkolenia i praktyki w zakresie celów, zasad i procedur UE<sup>4</sup>.

W strategii podkreślano konieczność wyrównywania szans edukacyjnych w regionie, poszerzają się bowiem środowiska, z których dostęp do oświaty staje się utrudniony. Na samorządach spoczywa obowiązek efektywnego udostępnienia możliwości kształcenia dzieciom i młodzieży z małych miejscowości oraz ze środowisk biednych i patologicznych. Powinno się wspierać obecne trendy do powstawania szkół wyższych w mniejszych ośrodkach. Trzeba jednak zadbać, aby postępujące upowszechnienie wyższego wykształcenia nie odbywało się kosztem jego jakości. Zauważa się potrzebę istnienia zróżnicowanego systemu edukacji, rozwijającego rozmaite predyspozycje i przygotowującego do różnorodnych zawodów. W systemie tym na każdym poziomie jest też miejsce dla przekazu europejskich norm cywilizacyjnych.

Sejmik Wojewódzki widzi w dobrze wyedukowanym społeczeństwie najważniejszy atut Dolnego Śląska. To właśnie edukacja musi być podstawą i motorem rozwoju regionu. Dzięki nabytym kompetencjom kulturowym możliwe stanie się aktywne adaptowanie do zmian w otwierającej się Europie, efektywna „gra” na trudnym rynku pracy, czy wzrost innowacyjności, przedsiębiorczości i obywatelskiej aktywności. Dlatego też trzeba zapewnić Dolnoślązakom jak najszersze możliwości kształcenia na wysokim poziomie.

Edukacja jest także elementem uelastyczniania rynku pracy. Wysoko wyedukowany potencjał ludzki powinien stać się podstawowym atutem i motorem długofalowego rozwoju regionu. Tylko w ten sposób możliwe będzie zapewnienie regionowi odpowiednich elit gospodarczych, samorządowych, kulturalnych itp., przynoszących swą pracą korzyści sobie i współmieszkańcom. Należy więc zapewnić szeroką dostępność i wysoką jakość usług edukacyjnych, zwłaszcza w obszarach pozametropolitalnych i wiejskich, a szczególną uwagę zwrócić na rozwój szkolnictwa wyższego w regionie.

W dzisiejszych czasach odsetek osób objętych edukacją wyższą i średnią nie budzi większych zastrzeżeń. Uwagi wymaga jednak jakość kształcenia. Konieczne jest więc stałe wsparcie doskonalenia zawodowego kadr nauczycielskich. Ale roli edukacji nie można sprowadzać jedynie do jej funkcji względem gospodarki. Wymogiem cywilizacyjnym jest nabywanie przez kształcących się szerokich kompetencji kulturowych, niezbędnych do sprawnego funkcjonowania w zmieniającym się świecie, a jednocześnie stymulujących samorozwój, kreatywność i innowacyjność. Właśnie w procesach edukacji obok umiejętności zawodowych, kształtowane powinny być obywatelskie postawy wychowania na Dolnoślązaka, Polaka i Europejczyka. Zasadniczym celem strategii jest to, aby Dolny Śląsk stał się miejscem, w którym chce się żyć – w spokoju ducha, w zgodzie z ludźmi i w harmonii z naturą.

Realizację zadań edukacyjnych w zakresie integracji licznych środowisk i instytucji edukacyjnych oraz wspierania zdolnych uczniów realizuje m.in. program Dolnośląski System Wspierania Uzdolnień. Wspiera się on na trzech filarach.

Pierwszym z nich jest bezpośrednie wspieranie szkół i nauczycieli w zakresie pracy z uczniem zdolnym, o specyficznych potrzebach i predyspozycjach. Zadania z tego zakresu koordynuje i realizuje powołana przy Dolnośląski Ośrodek Doksztalcania Nauczycieli we Wrocławiu Pracownia Rozpoznawania i Wspierania Uzdolnień. Pozyskani współpracownicy

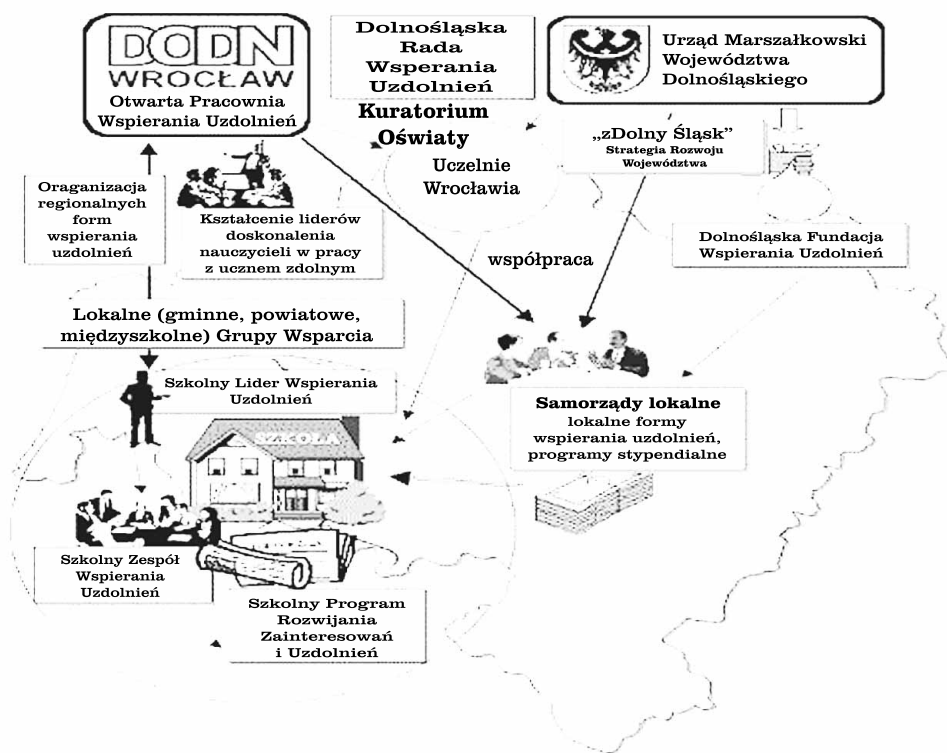
---

<sup>4</sup> *Strategia rozwoju województwa dolnośląskiego*, <http://www.umwd.pl/grafika/umwd.html> (25 sierpnia 2001 r.).

spośród nauczycieli tworzą w swoich szkołach lokalne programy. Powstaje w ten sposób Dolnośląska Sieć Szkół Wspierających Uzdolnienia.

Drugi dotyczy wsparcia finansowego dla tego systemu. Najważniejszym elementem jest tu program stypendialny, który w ramach akcji „zDolny Ślązak” promuje najzdolniejszych uczniów. W skład Kapituły Dolnośląskiej Rady Wspierania Uzdolnień weszli przedstawiciele: szkół wyższych Wrocławia i Opola, Marszałek Województwa Dolnośląskiego, Prezes Fundacji Rozwoju Edukacji, Kurator Oświaty, przedstawiciele mediów, pracodawców, starostów powiatów.

Trzeci filar to przygotowywanie, pomaganie i finansowanie różnorodnych programów pracy wspierających zdolną młodzież. Przykładem takiej działalności mogą być prowadzone przez środowiska akademickie koła zainteresowań czy spotkania w ramach Dolnośląskiego Festiwalu Nauki<sup>5</sup>. Schemat funkcjonowania Dolnośląskiego Systemu Wspierania Uzdolnień przedstawia rysunek 1.



Rys. 1. Dolnośląski System Wspierania Uzdolnień – schemat funkcjonalny

Źródło: <http://www.dodn.wroc.pl/zdolny/zdolny.htm>

<sup>5</sup> Dolnośląski System Wspierania Uzdolnień, „Dolnośląska Gazeta Szkolna” 23 października 2002 r.

Duża rola w dziedzinie realizacji zadań wynikających ze strategii w zakresie edukacji spoczywa w gestii samorządów gmin i powiatów. To od ich działalności zależy, czy wizje zawarte w programie się spełniają. Skuteczne zarządzanie rozwojem lokalnym, w tym i edukacją, wymaga od samorządów z jednej strony identyfikacji szans i możliwości danego obszaru, z drugiej zaś zagrożeń i słabości. Samorząd gminy, tworząc lokalne strategie rozwoju, formułuje cele strategiczne oraz określa sposoby ich osiągnięcia<sup>6</sup>.

I tak samorząd gminy Nowogrodzic, tworząc strategię rozwoju obszarów wiejskich, chciał zniwelować dysproporcje pomiędzy miastem a otaczającymi go miejscowościami wiejskimi. Do celów strategicznych z zakresu oświaty zaliczono: utworzenie gminnej komunikacji autobusowej, dopasowanej do przewozu dzieci do szkół; utworzenie liceum ogólnokształcącego lub zawodowego<sup>7</sup>.

Strategia rozwoju lokalnego opracowana przez samorząd gminy Dzierżoniów jest przykładem działań podjętych w celu niwelowania skutków drastycznego ograniczenia działalności gospodarczej przez największe zakłady przemysłowe na tym terenie. Samorząd gminy za cele postawił sobie:

- zmianę struktury szkolnictwa zawodowego i dopasowanie go do potrzeb lokalnego rynku pracy,
- pozyskanie do pracy nauczycieli z zakresu nauczania języków obcych, informatyki, zarządzania i marketingu,
- powołanie placówki szkolnictwa wyższego<sup>8</sup>.

Gminy Dolnego Śląska, tak jak i pozostałe gminy w kraju, współuczestniczyły w finansowaniu oświaty. Potwierdzają to wydatki z budżetów gmin zaprezentowane w tabeli 1. Widać wyraźny wzrost wydatków oświatowych, przy czym pamiętać należy, że od 1992 r. gminy przejęły obowiązkowo prowadzenie przedszkoli, a od 1996 r. szkół podstawowych. Liderem w wielkości wydatków niewątpliwie było woj. wrocławskie.

Tabela 1

Wydatki łączne na oświatę z budżetów gmin w województwach: wrocławskim, wałbrzyskim, legnickim i jeleniogórskim w latach 1993–1997 w mln. złotych

Region \ Rok	1993	1994	1995	1996	1997
Polska	12,6	19,2	3805,9	5216,2	11800,6
woj. wrocławskie	0,31	0,49	133,9	187,7	338,5
woj. wałbrzyskie	0,24	0,39	51,1	69,3	197,9
woj. legnickie	0,17	0,28	41,4	56,7	172,6
woj. jeleniogórskie	0,23	0,36	54,2	79,8	155,3

Źródło: obliczenia własne na podstawie roczników statystycznych województw z lat 1993–1998.

<sup>6</sup> Zarządzanie rozwojem..., s. 7.

<sup>7</sup> E. Sobczak, *Nowogrodzic – strategia polifunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich*, [w:] *Zarządzanie rozwojem...*, s. 51.

<sup>8</sup> M. Maciejuk, *Dzierżoniów – kryzys funkcji przemysłowej*, [w:] *Zarządzanie rozwojem...*, s. 94.

W 1994 r. w woj. jeleniogórskim liczba uczniów w szkołach podstawowych przejętych przez samorządy gmin stanowiła prawie  $\frac{1}{3}$  ich ogółu. Było to o ponad 10% więcej niż w Polsce. Udział ten w 1996 r. zwiększył się do 44%.

W woj. wrocławskim w 1994 r. co piąty uczeń szkół podstawowych uczęszczał do szkoły przejętej przez samorządy gmin, a w 1996 r. było to już prawie  $\frac{3}{4}$  ogółu uczniów. W szkołach przejętych przez samorządy gmin woj. legnickiego w 1994 r. uczyło się 8% uczniów, a w 1996 r. 15%.

Podobnie wyglądała liczba szkół przejęta przez gminy (tabela 2). Wyraźnie widoczne było zaangażowanie samorządowców z woj. wrocławskiego. Przy czym pamiętać trzeba, że w tej statystyce zawierają się działania samorządu miasta Wrocławia. Najmniej szkół przejęły samorządy w woj. legnickim, nie osiągając nawet 10% udziału w 1996 r.

Tabela 2  
Udział uczniów i szkół podstawowych prowadzonych przez samorządy gmin  
w województwach: wrocławskim, wałbrzyskim, legnickim i jeleniogórskim  
w latach 1993–1997 w mln. złotych

<b>Region \ Rok</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
<b>Szkoły podstawowe</b>				
Polska	15,6%	29,8%	32,8%	98,1%
woj. wrocławskie	27,3%	57,6%	61,3%	97,4%
woj. wałbrzyskie	31,1%	33,6%	35,1%	97,8%
woj. legnickie	6,4%	8,9%	9,1%	98,2%
woj. jeleniogórskie	25,1%	32,9%	36,7%	99,2%
<b>Uczniowie w szkołach podstawowych</b>				
Polska	20,1%	43,6%	46,4%	99,2%
woj. wrocławskie	20,2%	74,3%	74,1%	99,1%
woj. wałbrzyskie	27,6%	29,7%	31,1%	99,1%
woj. legnickie	8,1%	14,9%	15,0%	99,7%
woj. jeleniogórskie	32,6%	40,8%	44,0%	99,8%

Źródło: obliczenia własne na podstawie roczników statystycznych województw z lat 1994–1997.

Wraz z reformą administracyjną nastąpiły istotne zmiany kompetencyjne organów administracji publicznej (rządowej i samorządowej) w zakresie oświaty. Uchwalone 5 czerwca 1998 r. w jej ramach ustawy o samorządzie województwa i o samorządzie powiatowym (Dz. U. nr 91, poz. 576 i 578) określiły zasady funkcjonowania nowych jednostek samorządu terytorialnego. Dokonano zmiany uprawnień i obowiązków kuratorów oświaty, którzy przestali być organami prowadzącymi dla podległych im dotychczas szkół i placówek. Zadania te przekazano jednostkom samorządu terytorialnego. Każdemu szczeblowi przyporządkowano określone typy szkół i placówek, z możliwością prowadzenia także innych, na mocy stosownych porozumień. Szkolnictwo ponadpodstawowe oraz specjalne powierzono do prowadzenia powiatom. W gestii gmin pozostały natomiast przedszkola (w tym specjalne) oraz zreformowane, sze-

ścioklasowe szkoły podstawowe i nowo utworzone trzyletnie gimnazja. Głównym zadaniem kuratorów oświaty pozostał nadzór pedagogiczny, obejmujący całość działań edukacyjnych szkół i placówek<sup>9</sup>.

Przejęcie przez gminy i powiaty całego szkolnictwa (z wyjątkiem placówek podległych ministrom właściwym do spraw: wewnętrznych, obrony narodowej i sprawiedliwości) dało samorządom terytorialnym szansę prowadzenia własnej polityki edukacyjnej, co umożliwiło uwzględnianie lokalnych uwarunkowań w realizacji ustalonych w państwie ogólnych celów i zadań edukacyjnych<sup>10</sup>.

Średnio gminy woj. dolnośląskiego w 1998 r. wydawały 30% swojego budżetu na oświatę i wychowanie, przy czym istniała bardzo duża rozpiętość udziału tych wydatków w ich budżetach. W gminach miejskich: Kłodzko i Polkowice udział wydatków nie przekroczył 14%, gdy w gminach: Gaworzycy i Dominiów osiągnął poziom prawie 70%. Warto zauważyć, że gminy leżące na przeciwstawnych biegunach – Gaworzycy i Polkowice należą do jednego powiatu.

Wysokość średnich wydatków gmin na jednego ucznia w powiatach w latach 1998–2000 przedstawiono w tabeli 3. Przeciętna ich wielkość dla gmin miejskich wzrosła z 3300 zł w roku 1998 do 4506 zł w roku 2000, tj. o 37% (o 1206 zł na ucznia). Najniższe wydatki poniosły gminy Chojnów i Piława Górna, nie przekraczając kwoty 3000 zł na ucznia, najwięcej zaś miasta na prawach powiatu – Legnica (8100 zł), Wrocław (8885 zł) i Jelenia Góra (9126 zł). Gminy miejsko-wiejskie w badanym okresie przeciętnie poniosły większe wydatki na jednego ucznia, bo 3544 zł w 1998 r. i 4639 zł w 2000 r. Wydatki dla tych gmin w badanym okresie wzrosły o 31% (1115 zł). Najniższe wydatki na jednego ucznia poniosła gmina Przemków (3211 zł), a najwyższe – Bogatynia (9672 zł) i Wleń (9804 zł).

Przeciętne wydatki gmin wiejskich w badanym okresie były w przeliczeniu na jednego ucznia najwyższe i wynosiły odpowiednio 3956 zł w 1998 r. i 5461 zł w 2000 r. Wydatki w tych gminach wzrosły o 38% (1495 zł). Istniała duża rozpiętość wydatków w poszczególnych gminach wiejskich. Najniższe ponosiły gminy Jordanów (4209 zł) i Platerówka (3581 zł), najwyższe zaś Gaworzycy (4737 zł), Domaniów (5440 zł) i Jerzmanowa (12 158 zł). Podział środków z subwencji oświatowej oraz ze środków własnych gmin pomiędzy poszczególne szkoły i placówki pozaszkolne zależy od władz samorządowych.

Samorządy gminne w celu efektywnego rozdysponowania środków muszą określić jednostkowy koszt kształcenia we wszystkich prowadzonych przez siebie szkołach. Oznacza to zarówno środki przekazywane z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, jak i pozostałe przychody szkoły (środki specjalne, darowizny, środki komitetu rodzicielskiego). Niezbędne jest dokonanie szczegółowej oceny, w jakim stopniu zróżnicowanie kosztów jest uzasadnione obiektywnymi przyczynami (system ogrzewania, nieunikniona niska liczba uczniów w szkole), a w jakim jest przypadkowym efektem lub wynika z niewłaściwego prowadzenia placówki.

Władze gminy powinny ustalić placówki, w których wyższe niż przeciętne koszty jednostkowe będą przez nie finansowane. Decyzje te powinny wynikać z realizowanej przez jednostki samorządu terytorialnego polityki edukacyjnej. Gmina równocześnie powinna podjąć kroki

---

<sup>9</sup> *O nadzorze pedagogicznym, część I*, MEN, „Biblioteczka Reformy” nr 28, Warszawa 2000, s. 7 i nast.

<sup>10</sup> Przykładem może być opracowana strategia dla województwa dolnośląskiego.



zmierzające w kierunku ograniczenia kosztów jednostkowych w szkołach, gdzie są one nadmierne i nieuzasadnione (na przykład przez odpowiedni program inwestycyjny poprawiający infrastrukturę techniczną szkoły).

Tabela 3  
Średnie wydatki budżetów gmin w woj. dolnośląskim na oświatę i wychowanie w przeliczeniu na ucznia w latach 1998–2000 według powiatów w złotych

lata powiaty	1998	1999	2000	rok 2000 do 1998	
				wskaźnik dynamiki w %	zmiany w zł
bolesławiecki	3394	3753	4239	125%	845
dzierżoniowski	2916	3412	3973	136%	1057
głogowski	3333	3595	4899	147%	1567
górowski	3089	3615	4488	145%	1399
jaworski	2878	3227	3906	136%	1029
jeleniogórski	3979	4167	4737	119%	758
kamiennogórski	3042	3234	4073	134%	1031
kłodzki	3258	3761	4183	128%	925
legnicki	3192	3932	4293	135%	1101
lubański	3490	3772	4290	123%	800
lubiński	4377	4527	5293	121%	916
lwówecki	3427	3760	4523	132%	1095
milicki	2965	3478	4596	155%	1631
oleśnicki	3445	3417	4214	122%	770
oławski	3440	4031	4289	125%	849
polkowicki	4781	4138	5232	109%	451
strzeliński	3591	3995	4717	131%	1126
średzki	3820	4247	5218	137%	1398
świdnicki	3391	3767	4862	143%	1471
trzebnicki	3412	3786	4617	135%	1206
wałbrzyski	3101	3601	4366	141%	1265
wołowski	3697	3638	4335	117%	638
wrocławski	3785	4502	5814	154%	2029
ząbkowicki	4150	4017	4703	113%	553
zgorzelecki	5166	5497	6032	117%	866
złotoryjski	3020	3583	4104	136%	1084
Jelenia Góra	3536	—	9126	258%	5590
Legnica	4982	—	8100	163%	3118
Wałbrzych	4058	—	7053	174%	2995
Wrocław	4782	—	8885	186%	4102

Źródło: Obliczenia własne, dane GUS.

Efektem niżej demograficznego w szkołach podstawowych jest drastyczny spadek liczby uczniów. Odbija się to zwłaszcza na szkolnictwie wiejskim, gdzie albo zamyka się szkoły, albo tam gdzie to nie jest możliwe ze względów społecznych, utrzymuje się bardzo małe placówki. Te małe szkoły są wyjątkowo kosztowne (licząc koszty na ucznia), a z drugiej strony są często określane jako szkoły o niższym poziomie nauczania.

Stąd wynikał problem racjonalizacji sieci szkolnej. Stał się on szczególnie widoczny przy tworzeniu gimnazjów. W trudniejszej sytuacji znowu są gminy wiejskie i miejsko-wiejskie, w których rozproszona sieć osadnicza wymusza często drastyczne decyzje o zamykaniu lub przekwalifikowaniu placówek. Nakłada to również na gminy obowiązek zorganizowania i sfinansowania dojazdów dzieci do szkół. Tu także w trudniejszej sytuacji znalazły się gminy wiejskie. W miastach też istnieją opory przed likwidacją szkół, ale nie są jednak tak konfliktogenne, nie wymagają organizowania dowozu dzieci. W większości miast istnieje bowiem komunikacja miejska. Ponadto w miastach jest większa liczba placówek szkolnych. Tym samym łatwiej jest przekonać zainteresowanych o likwidacji placówki w mieście niż na wsi, gdzie szkoła jest jedna i stanowi często centrum kulturalnego życia wsi.

Samorządy gmin woj. dolnośląskiego doceniają znaczenie oświaty i wspierają ją finansowo o wiele bardziej niż wynika to z dotacji oświatowej. Na tle kraju gminy dolnośląskie plasowały się w czołówce gmin w rankingu wydatków na utrzymanie szkół. Ranking ten tworzono na podstawie dwu wskaźników: stosunku wydatków bieżących na oświatę w 2001 r. do otrzymanej subwencji oświatowej oraz wydatków oświatowych w przeliczeniu na jednego ucznia<sup>11</sup>.

Biorąc pod uwagę wydatki na jednego ucznia i wskaźnik przekroczenia subwencji oświatowej, wśród pierwszych 300 samorządów aż 32 są z woj. dolnośląskiego. Na pierwszym miejscu uplasowały się samorządy z woj. mazowieckiego – 41.

Wydatki gmin na opiekę przedszkolną są najwyższe w woj. opolskim. Tamtejsze samorządy gmin plasowały się na pierwszych miejscach w rankingu „Przedszkola w gminach”<sup>12</sup>. Z kolei najwyżej w rankingu wśród gmin miejskich woj. dolnośląskiego uplasowały się: Karpacz, Zgorzelec i Dzierżoniów. Gmina Święta Katarzyna otwiera listę gmin miejsko-wiejskich. Należy zaznaczyć, że wysoko uplasowały się również gminy wiejskie: Mietków na 15. miejscu, a Stoszowice na 28. pozycji.

Bardzo istotnym wskaźnikiem zaangażowania samorządów gmin w sprawy oświatowe może być inwestowanie w oświatę. Rozmiar tych inwestycji zmierzono dwoma wskaźnikami. Pierwszy to wydatki majątkowe na oświatę i wychowanie w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Drugim jest procentowy udział wydatków na inwestycje oświatowe w budżecie gmin<sup>13</sup>. Wskaźniki te liczone w czteroletnim okresie 1997–2000. Istnieją różnice w pozycji gmin przy zastosowaniu dwóch różnych wskaźników. Biorąc pod uwagę wydatki inwestycyjne na jednego mieszkańca, wśród 300 najlepszych gmin w kraju, znajdowało się aż 31 gmin dolnośląskich (m.in. Kobierzyce, Kały Wrocławskie). Natomiast biorąc pod uwagę wskaźniki udziału inwestycji oświatowych w budżecie gmin, liczba ta wynosiła 20. Wśród gmin miejsko-wiej-

---

<sup>11</sup> M. Herbst, *Wydatki na utrzymanie szkół*, „Wspólnota – Pismo Samorządu Terytorialnego” 2002, nr 37–38, s. 13.

<sup>12</sup> M. Herbst, *Przedszkola w gminach – ranking*, „Wspólnota – Pismo Samorządu Terytorialnego” 2002, nr 43–44, s. 7.

<sup>13</sup> M. Herbst, *Inwestycje oświatowe gmin*, „Wspólnota – Pismo Samorządu Terytorialnego” 2002, nr 23–24, s. 11.

skich przodowała, na Dolnym Śląsku i w Polsce, gmina Wleń, której wydatki inwestycyjne na oświatę stanowiły 20,5% wydatków budżetowych<sup>14</sup>.

Edukacja i zdobywanie wiedzy jest wartością samą w sobie. Obecnie jednak pamiętać trzeba, że nie jest ona autonomiczna i od niczego niezależna. We współczesnym świecie edukacja i rynek pracy są systemem naczyń połączonych. Aspiracje edukacyjne społeczeństwa wynikające ze wzrostu aspiracji życiowych ludzi powodują, że przed edukacją stoją duże, nie zawsze spełniane oczekiwania. Edukacja i nakłady na nią stanowią efektywną inwestycję, ale tylko wtedy, gdy są przemyślane i skoordynowane z rozwojem gospodarki<sup>15</sup>. Na barkach samorządów spoczywa więc wielka odpowiedzialność. Ostatnie lata pokazują, jak wiele działań samorządy poświęcają aby tym oczekiwaniom sprostać.

### **Bibliografia:**

- Dolnośląski System Wspierania Uzdolnień*, „Dolnośląska Gazeta Szkolna” 23 października 2002 r.
- Golinowska St., *Polityka społeczna, koncepcje – instytucje – koszty*, Warszawa 2000.
- Herbst M., *Inwestycje oświatowe gmin*, „Wspólnota – Pismo Samorządu Terytorialnego” 2002, nr 23–24.
- Herbst M., *Przedszkola w gminach – ranking*, „Wspólnota – Pismo Samorządu Terytorialnego” 2002, nr 43–44.
- Herbst M., *Wydatki na utrzymanie szkół*, „Wspólnota – Pismo Samorządu Terytorialnego” 2002, nr 37–38.
- Kabaj M., *Ekonomia tworzenia i likwidacji miejsc pracy. Dezaktywizacja Polski?*, Warszawa 2005
- Maciejuk E., *Dzierżoniów – kryzys funkcji przemysłowej*, [w:] *Zarządzanie rozwojem lokalnym – studium przypadków*, red. A. Brol, Wrocław 1998.
- Nagroda za nową szkołę*, „Gazeta Wrocławska” 18 września 2002 r.
- O nadzorze pedagogicznym*, część I, MEN, „Biblioteczka Reformy” nr 28, Warszawa 2000.
- Pedagogika, Leksykon PWN*, red. B. Milerski, B. Śliwerski, Warszawa 2000.
- Sobczak E., *Nowogrodziec – strategia polifunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich*, [w:] *Zarządzanie rozwojem lokalnym – studium przypadków*, red. A. Brol, Wrocław 1998.
- Zarządzanie rozwojem lokalnym – studium przypadków*, red. A. Brol, Wrocław 1998.

---

<sup>14</sup> *Nagroda za nową szkołę*, „Gazeta Wrocławska” 18 września 2002 r.

<sup>15</sup> M. Kabaj, *Ekonomia tworzenia i likwidacji miejsc pracy. Dezaktywizacja Polski?*, Warszawa 2005, s. 242.

## **Ewaluacja jako istotny aspekt pracy socjalnej. Perspektywa socjologiczna**

Wymieniona w tytule „praca socjalna” stanowi podstawową kategorię pojęciową, której w niniejszym artykule – zważywszy na jej ważność i aktualność, a także prospołeczny, humanitarny wymiar – poświęcono kilka refleksji socjologicznych.

Praca socjalna powinna być rozpatrywana w kontekście służby społecznej, którą z kolei można określić jako: „...sieć powiązanych ze sobą służbowo lub funkcjonalnie albo zostających w układach komplementarnych urzędów, organizacji pozarządowych, niesformalizowanych grup zadaniowych bądź pojedynczych osób, które z profesjonalnego obowiązku, na zasadzie wolontariatu czy z własnej woli i własnym sumptem realizują w granicach swojej kompetencji, pod kontrolą prawa lub tylko sumienia, działania polegające na pomaganiu człowiekowi w odzyskaniu poczucia własnej wartości, unikaniu skutków bezradności, usprawnieniu bądź odzyskaniu zdolności społecznego funkcjonowania przez odpowiednio dobrane czynności wspierające, wyřeczające, ochraniające, rehabilitacyjne czy korekcyjne, a także na tworzeniu makrostrukturalnych i środowiskowych warunków potrzebnych do osiągnięcia tych celów”<sup>1</sup>.

Zważając na kontekst interdyscyplinarności pracy socjalnej, możemy zgodzić się ze stwierdzeniem, iż praca socjalna to szczególnie typ celowej prospołecznej działalności człowieka, której przedmiotem jest z reguły konkretna jednostka, grupa społeczna bądź też innego typu zbiorowość społeczna. W przytoczonej przez K. Wódcz definicji „pracy socjalnej” przyjętej przez Radę Europy czytamy, że „Praca socjalna jest specyficzną działalnością profesjonalną, której zadaniem jest ułatwianie wzajemnego przystosowania jednostek, rodzin, grup i środowiska społecznego [...] oraz rozwijanie poczucia własnej wartości indywidualnej poprzez wykorzystanie możliwości tkwiących w ludziach, w stosunkach interpersonalnych oraz zasobach udostępnianych przez społeczności lokalne”<sup>2</sup>. Wymieniona w tej i w wielu innych definicjach profesjonalizacja pracy socjalnej ma swoje konotacje także w odniesieniu do takich pojęć jak „praca zawodowa” i „profesja”.

W aktualnej ustawie o pomocy społecznej<sup>3</sup> czytamy między innymi, iż pracownikiem socjalnym może być osoba posiadająca dyplom uzyskania tytułu zawodowego, dyplom wyższej szkoły zawodowej o interesującej nas specjalności bądź też osoba, która ukończyła studia

---

<sup>1</sup> Por. M. Porowski, *Służba społeczna – zakres pojęcia*, [w:] *O etyce służb społecznych*, praca zbiorowa pod red. W. Kaczyńskiej, Warszawa 1998, s. 43.

<sup>2</sup> K. Wódcz, *Praca socjalna w środowisku zamieszkania*, Katowice 1999, s. 12.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2004 r., nr 64 poz. 593).

wyższe o specjalności praca socjalna na jednym z kierunków nauk społecznych takich jak: pedagogika, psychologia, socjologia bądź nauki o rodzinie. Ustawodawca określił ponadto – co jest również ważne w aspekcie ewaluacji w pracy socjalnej – możliwości doskonalenia zawodowego i osiągnięcia w zawodzie pracownika socjalnego specjalizacji I i II stopnia. Warto też ze wskazanej wyżej ustawy przytoczyć – wymienione w § 119 – zadania pracowników socjalnych do których są zaliczone w szczególności:

„1) praca socjalna;

2) dokonywanie analizy i oceny zjawisk, które powodują zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej oraz kwalifikowanie do uzyskania tych świadczeń;

3) udzielanie informacji, wskazówek i pomocy w zakresie rozwiązywania spraw życiowych osobom, które dzięki tej pomocy będą zdolne samodzielnie rozwiązywać problemy będące przyczyną trudnej sytuacji życiowej; skuteczne posługiwanie się przepisami prawa w realizacji tych zadań;

4) pomoc w uzyskaniu dla osób będących w trudnej sytuacji życiowej poradnictwa dotyczącego możliwości rozwiązywania problemów i udzielania pomocy przez właściwe instytucje państwowe, samorządowe i organizacje pozarządowe oraz wspieranie w uzyskiwaniu pomocy;

5) udzielanie pomocy zgodnie z zasadami etyki zawodowej;

6) pobudzanie społecznej aktywności i inspirowanie działań samopomocowych w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych osób, rodzin, grup i środowisk społecznych;

7) współpraca i współdziałanie z innymi specjalistami w celu przeciwdziałania i ograniczania patologii i skutków negatywnych zjawisk społecznych, łagodzenie skutków ubóstwa;

8) inicjowanie nowych form pomocy osobom i rodzinom mającym trudną sytuację życiową oraz inspirowanie powołania instytucji świadczących usługi służące poprawie sytuacji takich osób i rodzin;

9) współuczestniczenie inspirowaniu, opracowaniu, wdrożeniu oraz rozwijaniu regionalnych i lokalnych programów pomocy społecznej ukierunkowanych na podniesienie jakości życia”.

W dychotomii zawód–profesja ta ostatnia zawiera dodatkowo takie elementy jak np.: poczucie odpowiedzialności, posiadanie określonej wiedzy i umiejętności, stosowanie określonego zbioru wartości albo też „motyw służebności”, „motyw świadomego uznania obowiązków” (owe składniki osobowości zawodowej W. Wickende'na i W. Bohem'a omawia szerzej w swojej pracy poświęconej pracy socjalnej A. Olubiński)<sup>4</sup>.

Praca socjalna jest traktowana także jako nauka stosowana – o czym pisze w *Encyklopedii socjologii* K. Frysztacki – poprzez wspomaganie: „...ludzi w uzyskiwaniu efektywnego poziomu funkcjonowania psychospołecznego [...] jest ona, z jednej strony, samodzielnym obszarem studiów, rodzajem dyscypliny naukowej o mocno już ugruntowanej pozycji, z drugiej zaś strony – działalnością praktyczną realizowaną za pomocą rozległej sieci i stowarzyszeń [...] jest zorientowana na rozwiązywanie problemów ludzkich”<sup>5</sup>. Autor ten podaje również, co jest istotne w kontekście działań ewaluacyjnych, warunki społeczności pracy socjalnej

<sup>4</sup> A. Olubiński, *Praca socjalna. Aspekty humanistyczne i pedagogiczne. Teoria i praktyka*, Toruń 2004, s. 42–45.

<sup>5</sup> K. Frysztacki, *Praca socjalna. Specyfika pracy socjalnej i jej związki z socjologią*, [w:] *Encyklopedia socjologii*, t. III, Warszawa 2001, s. 180; patrz także: K. Ornaćka, *Ewaluacja. Między naukami społecznymi a pracą socjalną*, Kraków 2003, s. 127.

wśród których wymienia np. prawo do samorealizacji i obowiązek społeczeństwa do stworzenia warunków i szans każdemu, kto podejmie ten wysiłek, umiejętność rozpoznawania trudności oraz określania sposobu ich przewycięzania, istnienie profesjonalnie przygotowanych pracowników przestrzegających zasad etyki profesjonalnej, a także rozwój badań dostarczających wiedzy z omawianego zakresu.

Równie ważną kategorią pojęciową, przedstawioną w tytule niniejszego artykułu i wymienioną już wcześniej, jest „ewaluacja”. Pojęcie to cieszy się – jak zauważa K. Ornacka – rosnącym zainteresowaniem ze strony badaczy i praktyków. Można sądzić, iż „...wejdzie ono na trwałe do języka analizy i strategii wspierania szeroko pojętej jakości polskiego systemu pomocy społecznej czy pracy socjalnej”<sup>6</sup>. Ewaluacja występuje pomiędzy pomiarem, analizą i oceną a społeczną dynamiką. Została ona znacznie wcześniej dostrzeżona, niż to ma miejsce na przykład w przypadku socjologii, na gruncie reform systemu edukacji. Można też stwierdzić, że takie szczególne zainteresowanie ewaluacją jest konsekwencją zmian systemowych, jakie nastąpiły w Polsce po 1989 r. Czym zatem jest ewaluacja? Można ją określić jako proces systematycznego, uporządkowanego zdobywania i gromadzenia wiedzy, ale także jako systematyczne badanie wartości lub zalet jakiegoś obiektu. Warto tu przytoczyć definicję przyjętą w 1981 r. przez amerykański Joint Committee on Standards for Educational Evaluation, gdzie ewaluację określono „...jako systematyczne badanie wartości lub zalet jakiegoś obiektu”<sup>7</sup>.

Sformułowano dotąd bardzo dużo różnych definicji. Ich wielkość i różnorodność wymaga – jak to podkreśla K. Ornacka – pewnego uporządkowania czy też ustalenia kryteriów podziału definicji<sup>8</sup>.

Wyróżnia się między innymi takie kryteria jak: podmioty i przedmioty ewaluowane, planowanie zmian (odnoszące się np. do stosowanych metod interwencji, programów, organizacji świadczących pomoc, ich finansowania i organizowania usług socjalnych), cel podejmowanych działań ewaluacyjnych, obszary działania (np. wewnątrz i na zewnątrz instytucji), a w aspekcie teoretycznym dotyczyć to może również różnych komponentów ewaluacyjnych (takich jak wiedza, wartości, programy...) oraz funkcje działań ewaluacyjnych: innowacje, zmiany, rozwój bądź też dyskurs społeczny<sup>9</sup>.

Reasumując, można stwierdzić, że ewaluacja to:

- zdobywanie i gromadzenie wiedzy,
- badanie wartości (ewaluacja to swoista refleksja aksjologiczna),
- dyskurs aktorów (ewaluacja ze współczynnikiem humanistycznym),
- stymulator rozwoju obejmujący dwa następujące etapy: etap I – ustalenie szans i barier istniejących teraz i tutaj (diagnoza), etap II – ustalenie szans i barier co do przyszłości (prognoza).

Zważywszy na cele ewaluacji, wyróżnia się odpowiednio: model ewaluacji proaktywnej, model ewaluacji wyjaśniającej, model ewaluacji interakcyjnej, model ewaluacji monitorującej i model ewaluacji typu „Impact”.

<sup>6</sup> Por. K. Ornacka, *op. cit.*, s. 9.

<sup>7</sup> *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation Programs. Projects and Materials*, New York, cyt. za: *ibidem*, s. 56.

<sup>8</sup> Autorka dokonała pełnego przeglądu definicji ewaluacji. Jego zapis znajdujemy w cytowanej już pracy: *ibidem*, s. 55–70.

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 55 i nast.

Model ewaluacji proaktywnej, określanej też jako model ewaluacji dla rozwoju, stosowany jest przede wszystkim do sytuacji, których celem jest podmiotowe rozpoznanie potrzeb ewaluowanych (a więc jednostek, grup czy też społeczności).

Model ewaluacji wyjaśniającej koncentruje się na wyjaśnianiu wewnętrznej struktury i funkcjonowania różnych instytucji pomocy społecznych albo też różnych programów pomocowych, a w tym programów interwencji.

Model ewaluacji interaktywnej koncentruje się na gromadzeniu wiedzy z przeprowadzonych badań i wykorzystaniu jej we wspieraniu podmiotów zaangażowanych, na przykład w przygotowanie i realizację programu interwencji.

Model ewaluacji monitorującej ma zastosowanie w sytuacji, gdy program interwencji został wprowadzony i jest w trakcie realizacji. Celem badań w tym zakresie jest ocena programu.

Model ewaluacji „Impact” obejmuje przede wszystkim szczegółową analizę celów, kryteriów zakresu i poziomu zrealizowanego programu. Jest to swoista ewaluacja końcowa czy też określenie wartości programu.

Wymienione modele ewaluacji są korelatywne z etapami procesu zmian i powinny one być stosowane w następującym układzie: od modelu ewaluacji proaktywnej poprzez modele ewaluacji wyjaśniającej i monitorującej aż do modelu ewaluacji typu „Impact”.

Powyższe klasyfikacje modeli ewaluacyjnych nie wyczerpują innych możliwości, a stanowią jedynie potwierdzenie poszukiwań jeszcze innych, optymalnych rozwiązań przez badaczy i praktyków.

Niezależnie od powyższej klasyfikacji modeli spotykamy się w literaturze przedmiotu z różnymi modyfikacjami owych modeli ewaluacyjnych, czego przykładem może być koncepcja tzw. „modelu czterosystemowego” (system agenta, system klienta, system obiektów działania i system działania) bądź też koncepcja tzw. „zintegrowanego modelu ewaluacji”.

Wymieniony wyżej model czterosystemowy (rozwinęty przez A. Pincusa i A. Minhan) odnosi się do procesu interwencji pracy socjalnej, zaś drugi z wymienionych modeli (autorstwa A. Simonelli) – w szerszym ujęciu – odnosi się do programów pomocy społecznej. Trzeba dodać, iż w pierwszym z tych modeli zwraca się szczególną uwagę w pracy socjalnej na profesjonalne działania pracowników socjalnych w wyszczególnionych zakresowo wyżej systemach. Model ów można zmodyfikować, uwzględniając inne wymienione wyżej modele. W pewnych zakresach oddziaływania na różne obiekty (podmioty pracy socjalnej) i wzajemnie na siebie można mówić o swoistym nakładaniu się czy też integrowaniu poszczególnych modeli. Wspomniana zasada komplementarności obejmuje także – zważywszy na przykład na koszty realizacji przedsięwzięć pomocowych – programy czy też modele pomocowe. W ujęciu systematycznych wyróżnia się tu zatem: dane i zasoby początkowe, działania, wyniki działań, pożądane korzyści programowe i ich wskaźniki, cele wyjściowe i cele kolejne oraz kryteria (czyli dane wykorzystywane do celów porównawczych)<sup>10</sup>. Socjotechnika wdrażania każdego z systemów obejmuje z reguły trzy następujące fazy:

- 1) percepcja (w innym ujęciu może tu być mowa o projektowaniu),
- 2) wdrażanie czy też wykonanie wdrożenia,
- 3) kontrola z jednoczesną oceną wdrożenia.

W każdej z wymienionych faz powinno się uwzględniać działania główne, pomocnicze i zasilające, a także należy brać pod uwagę cele, podmioty (jednostki, grupy, społeczności...), miejsce, kolejność, sposoby, czas, jakość...

---

<sup>10</sup> K. Ornacka, *op. cit.*, s. 181–185 i nast.

Naturalnie ewaluację powinniśmy traktować jako istotny aspekt pracy socjalnej. Niestety, jak dotąd – na co zwraca uwagę K. Ornacka – mamy do czynienia z niedostatkiem: „... badań ewaluacyjnych oraz brakiem modeli ich działań podejmowanych w ramach tej dyscypliny praktycznej w odniesieniu do polskiej pracy socjalnej...”<sup>11</sup>.

Praca socjalna z natury rzeczy znajduje oparcie w wielu dyscyplinach, a w tym i w socjologii. Relacja ta znajduje swoje odniesienie w konstruowanej współcześnie subdyscyplinie o nazwie „socjologia pracy socjalnej”. Można w tym miejscu posłużyć się definicją R. Sibeona, który pisze, iż: „Socjologia pracy socjalnej [...] przyjmuje perspektywę socjologiczną w aspekcie teoretycznym, empirycznym i metodologicznym jako punkt wyjścia dla analizy natury pracy socjalnej. Jej celem ostatecznym jest dokonanie postępu w socjologicznym rozumieniu pracy socjalnej...”<sup>12</sup>.

Należy sądzić, że wykształcenie się i rozwój tej subdyscypliny w Polsce pozwolą na: stopniową niwelację niedostatków badań ewaluacyjnych i ich lepsze wykorzystanie w przygotowaniu kadr i w praktyce pracy socjalnej, obejmującej trzy klasyczne metody pracy socjalnej: pracę z indywidualnym przypadkiem, z grupą społeczną i w społeczności.

Socjologia i praca socjalna mają bez wątpienia wiele punktów stycznych. Praca socjalna jest profesją: „... nadaną przez społeczeństwo w celu podjęcia pewnych zadań przede wszystkim w stosunku do jego upośledzonych pod jakimś względem członków”<sup>13</sup>. Socjologia zaś – w najogólniejszym ujęciu – to dyscyplina zajmująca się społeczeństwem; jej przedmiotem badań są: zbiorowości społeczne, instytucje społeczne i procesy społeczne. To, że praca socjalna znajduje swoje oparcie w dyscyplinach społecznych, a w tym i w socjologii, nie może podlegać współcześnie dyskusji. Wszakże wzajemne relacje nie są jeszcze wyraźnie dookreślone, a zatem trudno mówić o dostatecznej aplikacji osiągnięć tych dyscyplin do praktyki wymienionych dziedzin. Wykorzystanie na przykład wiedzy socjologicznej czy też teorii socjologicznych (takich jak: teoria ról społecznych, teoria naznaczenia społecznego, teoria wykluczenia czy też marginalizacji...) nie jest jeszcze wystarczające. Często też socjologowie nie do końca orientują się – jako obserwatorzy zewnętrzni – i uświadamiają sobie w pełni istotę pracy socjalnej. Obraz ten jest naturalnie zróżnicowany; inaczej te relacje kształtują się np. w krajach anglosaskich, a inaczej w Polsce. Niektórzy polscy socjologowie i praktycy chętniej a inni mniej chętniej przyjmują i stosują sprawdzone już wcześniej w krajach anglosaskich koncepcje czy też modele pracy socjalnej, włączając w to aspekty ewaluacyjne. Dla wielu – o czym pisze M. Davies – relacje pomiędzy socjologią a pracą socjalną to w dalszym ciągu jeszcze nie zrozumiałe powinowactwo<sup>14</sup>.

Czy ten stan będzie trwał długo? Trudno powiedzieć. Należy jednak sądzić, odpowiadając na to pytanie, że jest to stan rzeczy ulegający konwersji na rzecz pełnej otwartości i pełnego zrozumienia wymienionych relacji pomiędzy pracą socjalną a socjologią. W aspekcie ewaluacyjnym oczekuje się odpowiadającym społecznym zapotrzebowaniom, efektywnych i komplementarnych działań na rzecz osób potrzebujących. Aktualny dorobek polskich so-

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 127.

<sup>12</sup> R. Sibeon, *Socjologia pracy socjalnej*, [w:] *Socjologia pracy socjalnej*, wybór i opracowanie M. Davies, Katowice 1999, s. 31.

<sup>13</sup> B. Corby, *Socjologia, praca socjalna a ochrona dziecka*, [w:] *Socjologia pracy socjalnej...*, s. 108.

<sup>14</sup> M. Davies, *Socjologia a praca socjalna: Niezrozumiałe powinowactwo*, [w:] *Socjologia pracy socjalnej...*, s. 15 i nast.



cyjologów, fragmentarycznie tu tylko cytowanych, stwarza – jak można sądzić już dzisiaj – wystarczające podstawy dla wykształcenia się przyszłej subdyscypliny socjologii, jaką może być „socjologia pracy socjalnej”.

### **Bibliografia:**

- Deloos P., M.L. López, *Systematyzacja i ocena doświadczeń zawodowych w pracy socjalnej*, Katowice 1999.
- Dubois B., K.K. Milley, *Praca socjalna. Zawód, który dodaje sił*, t. I i II, Katowice 1999.
- Elementy socjologii*, wybór M. Bocheńska-Seweryn, K. Kluzowa, Katowice 1999.
- Fieske K., *Socjologia w działaniu. Nadzieje i rozczarowania*, Warszawa 1990.
- Frysztacki K., *Praca socjalna. Specyfika pracy socjalnej i jej związki z socjologią*, [w:] *Encyklopedia socjologii*, t. III, Warszawa 2001.
- Krzyszkowski J., *Elementy organizacji i zarządzania w pomocy społecznej*, Łódź 1998.
- O etyce służb społecznych*, praca zbiorowa pod red. W. Kaczyńskiej, Warszawa 1998.
- Olubiński A., *Praca socjalna. Aspekty humanistyczne i pedagogiczne. Teoria i praktyka*, Toruń 2004.
- Ornacka K., *Ewaluacja. Między naukami społecznymi a pracą socjalną*, Kraków 2003.
- Praca socjalna służbą człowiekowi*, red. L. Malinowski, M. Orłowska, Warszawa 1998.
- Socjologia i praktyka społeczna a aktualne problemy pracy socjalnej. Dylematy teorii i praktyki społecznej*, K. Wódz, K. Piątek (red. nauk.), Toruń 2004.
- Socjologia pracy socjalnej*, wybór i opracowanie M. Davies, Katowice 1999.
- Wódz K., *Praca socjalna w środowisku zamieszkania*, Katowice 1999.

Bogusław Drożdż  
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Witelona  
w Legnicy

## Aktywność społeczna biblioteki seminaryjnej w środowisku legnickim

Aktywność społeczna nie jest oderwana od aktywności poszczególnych ludzi oraz instytucji, które specjalnie są powoływane przez społeczeństwo, aby zapewnić stałą realizację ważnych zadań, jakie dobro wspólne danej społeczności wymaga. Do podstawowych obowiązków spełnianych w każdej społeczności należy wychowywanie i kształcenie<sup>1</sup> dzieci, młodzieży i osób dorosłych. Doświadczenia wielu pokoleń pouczają, że najważniejszą spośród wszystkich instytucji specjalnie powoływanych przez struktury kościelne czy państwowe celem wychowywania dzieci i młodzieży jest szkoła. Stanowi ona centrum dydaktyczno-wychowawcze dla każdego środowiska troszczącego się o prawidłowy rozwój młodego pokolenia. Nie będzie przesadą, jeśli dopowiemy, że każda szkoła posiada takowe centrum dydaktyczno-wychowawcze. Pierwszorzędne miejsce w takim centrum zajmują wykwalifikowani wychowawcy i nauczyciele. Przedmiotową stroną zaś tego centrum jest przede wszystkim własna uczelniana biblioteka.

Biblioteka im. Jana Pawła II jest instytucją bardzo młodą. Niemniej jednak posiada ona już swoje bogate w wydarzenia początki oraz szczyty się pewnymi osiągnięciami. Przedstawienie problematyki aktywności tej biblioteki kościelnej<sup>2</sup> w społeczności lokalnej rozpoczniemy od

---

<sup>1</sup> U podstaw wychowywania i kształcenia znajdują się podstawowe aktywności, które opisują „bycie” człowieka w świecie, w społeczności. Zdaniem Arystotelesa należy mówić o aktywności teoretycznej, praktycznej i poietycznej. Pierwsza prowadzi od doświadczenia poprzez nauki do teorii. Tutaj pojawia się pełny ogląd prawdy. Aktywność praktyczna jest działaniem mającym wartość samą w sobie. Jest to więc działanie etyczne. Ostatnia aktywność jest wytwarzaniem, czyli działaniem, które nie posiada wartości samej w sobie. Jest to działanie ukierunkowane na to, co jest wytwarzane, na dzieło. Do tej aktywności zalicza się prace techniczno-produkcyjne (technika) oraz twórczość artystyczną (sztuka). A. A n z e n b a c h e r, *Wprowadzenie do filozofii*, Kraków 1987, s. 247.

<sup>2</sup> W sensie ścisłym biblioteka kościelna jest własnością Kościoła katolickiego bądź też innych chrześcijańskich ugrupowań wyznaniowych. W sensie szerszym są to biblioteki utrzymywane przez państwo, związki lub instytucje społeczne dla kształcenia duchowieństwa i podnoszenia kultury religijnej w społeczeństwie. Różnicowanie bibliotek kościelnych nastąpiło wskutek rozwoju historycznego. Ich rodzaje powstały w zależności od charakteru instytucji, przy których je zakładano. Wyróżnia się zatem biblioteki: papieskie, katedralne lub kapitulne, kolegiackie, dekanalne, parafialne, klasztorne, seminaryjne, kolegiów i akademii zakonnych, uniwersytetów i instytutów katolickich. J. S z y m u s i a k, *Biblioteki kościelne*, [w:] *Encyklopedia katolicka*, t. II, red. F. G r y g l e w i c z [i in.], Lublin 1985, kol. 497. Zob. J. S z u l c, *Biblioteki uczelni kościelnych w Polsce – między tradycją a współczesnością*, „FIDES. Biuletyn Bibliotek Kościelnych” 2002, nr 1, s. 32–53.

nakreślenia zrębów historyczno-kanonicznych uwarunkowań, dzięki którym zaistniała ta seminaryjna biblioteka. Następnie skoncentrujemy się na strukturze organizacyjnej i lokalowej biblioteki, która niewątpliwie koresponduje z obrazem postrzegania samej biblioteki w społeczeństwie. Ważne miejsce w naszych rozważaniach przypadnie przedstawieniu ogólnej charakterystyki posiadanego przez bibliotekę księgozbioru. Zasobność biblioteki zwłaszcza w książki i czasopisma, mówiąc inaczej w dobra kultury<sup>3</sup>, polaryzuje przestrzeń, jaka wytwarza się między oferowanym dobrem kultury a potrzebą czytelnika. Dlatego sprawa przydatności tych dóbr bibliotecznych również musi zostać tutaj podniesiona. Na końcu postaramy się przedstawić pewne cele i perspektywy, które nieśmiało będą próbowały zajrzeć w przyszłość biblioteki im. Jana Pawła II w środowisku legnickim.

## 1. Początki i rozwój Biblioteki im. Jana Pawła II

Powstanie Biblioteki im. Jana Pawła II wpisuje się w biblioteczną przeszłość<sup>4</sup> i nadzieje Legnicy. Biblioteka stanowi integralną część Wyższego Seminarium Duchownego, jest ona zatem biblioteką kościelną. Oznacza to, że jej początki są ściśle związane z erygowaniem przez biskupa legnickiego Tadeusza Rybaka Wyższego Seminarium Duchownego dla diecezji legnickiej<sup>5</sup>. Wydarzenie to miało miejsce 25 marca 1993 r. W dekrete ustanawiającym Wyższe Seminarium Duchowne w Legnicy bp Tadeusz Rybak napisał: „W poczuciu odpowiedzialności przed Bogiem za powierzony mi Kościół legnicki, w trosce o zapewnienie Diecezji kapłanów wszechstronnie przygotowanych duchowo, intelektualnie i pastoralnie do ich trudnej posługi kapłańskiej, niniejszym aktem powołuję do istnienia Wyższe Seminarium Duchowne z siedzibą w Legnicy przy ulicy Jana Pawła II nr 1”<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> „Biblioteki kościelne, w których są zachowane, a także udostępniane powstałe na przestrzeni wieków skarby kultury ludzkiej i chrześcijańskiej, stanowią niewyczerpane bogactwo wiedzy, w którym każda wspólnota, tak świecka, jak i duchowna, może odnaleźć wspomnienie swojej przeszłości” (1.2). Papieska Komisja ds. Dóbr Kulturowych Kościoła. *Biblioteki kościelne w misji Kościoła*, „FIDES. Biuletyn Bibliotek Kościelnych” 1996, nr 1–2, s. 33.

<sup>4</sup> Zob. J. S w a s t e k, *Starania i próby założenia uczelni akademickiej na Śląsku na przestrzeni XVI–XVIII wieku*, „Colloquium Salutis” 1974, nr 6, s. 104; J. G i l e w s k a - D u b i s, *Miasto ośrodkiem kultury umysłowej*, [w:] *Legnica. Monografia historyczna miasta*, red. M. H a i s i g, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977, s. 75; J. S o w i Ń s k i, *Udział dawnego drukarstwa w życiu społecznym i kulturalnym na przykładzie Legnicy*, [w:] *Przeszłość i przyszłość książki drukowanej. Materiały z sesji. Legnica – 8 lutego 2001 r.*, red. R. B a d a Ń, Legnica 2001, s. 28–31; K. J a w o r s k a, *Legnica jako ośrodek naukowy – tradycje i współczesność*, Legnica 1999, s. 19–21; K. P o p i o ł e k, *Historia Śląska od pradziejów do 1945 roku*, Katowice 1972, s. 83; K. M a t w i j o w s k i, *Reformacja. Szkolnictwo. Kultura*, [w:] *Legnica. Zarys monografii miasta*, red. S. D ą b r o w s k i, Wrocław–Legnica 1998, s. 150, 158; *Witelon. Życie i działalność naukowa. Materiały z konferencji naukowej 25 października 2003 r.*, Legnica 2004; *Historia Śląska*, red. M. C z a p l i Ń s k i. Wrocław 2002. Jako przykład charakteryzujący bibliotekę zakonną zob. Z. L e c, *Jezuici w Legnicy (1689–1776)*, Wrocław 2001, s. 203–212.

<sup>5</sup> Diecezja legnicka została erygowana na mocy bulli Jana Pawła II *Totus Tuus Poloniae Populus* z dnia 25 marca 1992 r. Terytorialnie została wydzielona z archidiecezji wrocławskiej. Zob. W. B o c h n a k, *Geneza i ustanowienie diecezji legnickiej*, [w:] *W trosce o wiarę. Dziesięciolecie diecezji legnickiej*, red. B. D r o Ź d Ź, Legnica 2002, s. 15–39.

<sup>6</sup> T. R y b a k, *Dekret ustanawiający Wyższe Seminarium Duchowne w Legnicy*, „Legnickie Wiadomości Diecezjalne” 1993, nr 1, s. 45.

Z dniem 6 sierpnia 1993 r. bp T. Rybak powołał także do istnienia pięcioletnie Studium Teologii dla osób świeckich i zakonnych przy Wyższym Seminarium Duchownym Diecezji Legnickiej<sup>7</sup>. Utworzenie Studium Teologii dla osób świeckich umożliwiło wielu młodym ludziom zdobycie akademickiego wykształcenia filozoficzno-teologicznego, a także zapewniło chrześcijańską formację katolików świeckich<sup>8</sup>.

24 marca 1994 r. doszło do afiliacji Wyższego Seminarium Duchownego przy Papieskim Fakultecie Teologicznym we Wrocławiu<sup>9</sup>. Ta afiliacja co pięć lat jest odnawiana. Dokumentem z 25 maja 1999 r. została przedłużona na następne pięć lat. Obecnie proces afiliacyjny jest prowadzony już po raz trzeci. Podstawy prawno-kanoniczne działalności Wyższego Seminarium Duchownego zostały zawarte w statucie opracowanym w oparciu o wytyczne Kongregacji Wychowania Katolickiego w Rzymie oraz *Ratio studiorum pro Polonia*<sup>10</sup>. W wyniku afiliacji zarówno alumni Wyższego Seminarium Duchownego w Legnicy, jak też studenci świeccy i zgromadzenia zakonne mają możliwość uzyskania stopnia magistra nauk teologicznych Papieskiego Wydziału Teologicznego we Wrocławiu.

Z chwilą erygowania Wyższego Seminarium Duchownego rozpoczęto wzmoczoną organizację biblioteki<sup>11</sup>. Początkowo biblioteka mieściła się na parterze seminarium, zajmując pięć pomieszczeń o łącznej powierzchni 74 m<sup>2</sup> w jednym z budynków, które diecezja otrzymała jako rekompensatę za odebrane po wojnie przez władze komunistyczne mienie kościelne. Budynki te w minionym czasie były w posiadaniu wojsk byłej Armii Radzieckiej i zostały w poważnym stopniu zdewastowane. Staraniem pierwszego biskupa legnickiego T. Rybaka i dzięki wysiłkowi całej diecezji legnickiej zostały one odrestaurowane i wyremontowane. Od 1993 r. przygotowywano właściwy budynek na bibliotekę, którego remont był prowadzony między innymi przy pomocy środków finansowych przekazanych w darze przez poszczególne samorządy gminne trzech ówczesnych województw: legnickiego, jeleniogórskiego i wałbrzyskiego, wchodzących w skład diecezji legnickiej. Do nowego budynku biblioteka została przeniesiona we wrześniu 1997 r.

Pierwszą osobą odpowiedzialną za bibliotekę był rektor Wyższego Seminarium Duchownego w Legnicy – ks. dr Stefan Regmunt, były wicerektor Metropolitalnego Wyższego Seminarium Duchownego we Wrocławiu. Dzięki jego staraniom można było zebrać stosunkowo szybko podstawowy księgozbiór teologiczno-filozoficzny oraz humanistyczny, wokół którego zaczęto organizować teologiczne życie akademickie w nowo powstałej diecezji legnic-

---

<sup>7</sup> T. Rybak, *Dekret ustanawiający Studium Teologii dla Świeckich przy Wyższym Seminarium Duchownym Diecezji Legnickiej – Filii Papieskiego Fakultetu Teologicznego we Wrocławiu*, [w:] W. B o c h n a k, *Wyższe Seminarium Duchowne Diecezji Legnickiej*, Legnica 1997, s. 80.

<sup>8</sup> Dodajmy, że bp T. Rybak utworzył również Katolicki Uniwersytet Ludowy w Chojnowie (16 października 1993 r.), w Strzegomiu (19 października 1994 r.), w Gryfowie-Biedrzychowicach (7 listopada 2001 r.). Nadto dekretem z dnia 2 października 1994 r. powołał do istnienia Diecezjalne Studium Organistowskie w Legnicy. Zob. poszczególne artykuły poświęcone tym uczelniom w pracy zbiorowej pt. *W trosce o wiarę. Dziesięciolecie...*, s. 311–350.

<sup>9</sup> Obecnie uczelnia wrocławska Papieski Fakultet Teologiczny nosi nazwę: Papieski Wydział Teologiczny we Wrocławiu.

<sup>10</sup> W. B o c h n a k, *Wyższe Seminarium Duchowne...*, s. 96.

<sup>11</sup> „Ważnym narzędziem pracy naukowej tak dla profesorów, jak i uczniów są biblioteka i czytelnia. Mają one być należycie urządzone, łatwo dostępne i stale uzupełniane” (nr 147). Konferencja Episkopatu Polski. *Zasady formacji kapłańskiej w Polsce (Ratio institutionis sacerdotalis pro Polonia)*, Częstochowa 1999, s. 85.

kiej. Swoj szczególnie wkład w rozwój biblioteki włożył pierwszy jej opiekun ks. dr Stanisław Araszczuk – wicerektor Wyższego Seminarium Duchownego w Legnicy, z którym współpracowały panie: mgr Agata Tokarz i Margareta Adamczak. Pracowały one od 1993 r. do 1996 r. 3 lutego 1997 r. dyrektorem biblioteki Wyższego Seminarium Duchownego został ks. dr Bogusław Drożdż. W tym czasie pracę w bibliotece podjęły panie: Lidia Chrust i mgr Monika Łukaszów (od września 1996 r. do czerwca 1999 r.), a następnie od października 1999 r.: mgr Anna Lichota, mgr Łucja Daniluk i mgr Małgorzata Wilczyńska.

Biblioteka powstała na bazie księgozbioru zebranego od darczyńców, przede wszystkim od księży diecezji legnickiej oraz archidiecezji wrocławskiej, przy ogromnym wsparciu biblioteki Metropolitalnego Wyższego Seminarium Duchownego we Wrocławiu. U podstaw seminaryjnego księgozbioru leży także sprowadzony z biblioteki Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego (z działu dubletów) blisko dwutysięczny zbiór przede wszystkim książek. Sporą część pozycji biblioteka otrzymała od ks. bpa T. Rybaka. W grudniu 1997 r. cenny księgozbiór w liczbie 6672 pozycji na mocy testamentu przekazał bibliotece ks. kanonik Bolesław Wasil, proboszcz Ciechanowic. Duży wkład w pomnażaniu księgozbioru miały także osoby świeckie, zwłaszcza ludzie nauki Dolnego Śląska.

Mimo trudności lokalowych i personalnych księgozbiór od samego początku udostępniany był studentom. Z końcem 1995 r. liczył on około 35 000 woluminów z zakresu teologii, filozofii i nauk humanistycznych, reprezentowanych zwłaszcza przez historię oraz nauki psychologiczno-społeczne. Zaadaptowane pomieszczenia, w których mieścił się księgozbiór, obejmowały także czytelną główną i czytelną czasopism.

W 1995 r. biblioteka stała się członkiem Federacji Bibliotek Kościelnych FIDES. Organizacja ta została erygowana przez Konferencję Episkopatu Polski na sesji plenarnej w Warszawie w dniu 18 marca 1995 r.<sup>12</sup> Celem tej Federacji jest – jak ujmuje jej statut – „popieranie chrześcijańskiej doktryny, podejmowanie poczynań związanych z ewangelizacją oraz ożywianie duchem chrześcijańskim porządku doczesnego przez usprawnianie działalności polskich bibliotek kościelnych, wdrażanie postępu technicznego, a w szczególności komputeryzację prac bibliotecznych”<sup>13</sup>. Od chwili przystąpienia Biblioteki im. Jana Pawła II do Federacji FIDES<sup>14</sup> bardziej zdynamizowała się jej współpraca z innymi bibliotekami kościelnymi. Artykuł 7 statutu tejże Federacji postanawia: „Mając na względzie szerokie oddziaływanie słowa drukowanego na wychowanie, kształtowanie postaw osobistych i rozszerzanie orędzia ewangelicznego, dla zapewnienia skutecznych środków dla rozszerzania tego oddziaływania Federacja realizuje swe cele poprzez: a) prowadzenie działalności badawczej i studiów nad zastosowaniem nowych technik w pracach bibliotecznych; b) koordynację prac nad komputeryzacją prac bibliotecznych; c) tworzenie i administrowanie komputerową, ogólnopolską siecią bibliotek kościelnych; d) tworzenie użytecznych standardów przy komputeryzacji czynności bibliotecznych; e) pomoc poszczególnym bibliotekom we wdrażaniu systemu komputerowego i innych form unowocześniania ich pracy; f) stymulowanie prac nad

<sup>12</sup> Zob. *Dekret powołujący Federację Bibliotek Kościelnych FIDES wydany przez Konferencję Episkopatu Polski*, „FIDES. Biuletyn Bibliotek Kościelnych” 1995, nr 1, s. 7.

<sup>13</sup> *Statut Federacji Bibliotek Kościelnych FIDES*, art. 6, „FIDES. Biuletyn Bibliotek Kościelnych” 1995, nr 1, s. 9–11; zob. M. Wójtowicz, *Perspektywy funkcjonowania Federacji Bibliotek Kościelnych FIDES*, „FIDES. Biuletyn Bibliotek Kościelnych” 2002, nr 2 (15), s. 13–41.

<sup>14</sup> Zob. J. Bednarczyk, *Ku lepszemu organizacji pracy w bibliotekach kościelnych – Federacja FIDES*, „FIDES. Biuletyn Bibliotek Kościelnych” 1995, nr 1, s. 21–44.

tworzeniem komputerowych bibliografii i katalogów piśmiennictwa teologicznego i nauk pokrewnych; g) szkolenie pracowników bibliotek w zakresie pracy w systemie komputerowym oraz innych nowoczesnych metod pracy; h) obowiązkową wymianę informacji między członkami o stanie prowadzonych indywidualnie prac nad komputeryzacją; i) popularyzację doświadczeń prowadzoną w formie spotkań, konferencji i działalności wydawniczej; j) zdobywanie środków materialnych na działalność własną oraz wspieranie działań poszczególnych bibliotek i osób prawnych do których one należą, mających na celu indywidualne uzyskiwanie środków na komputeryzację i wdrażanie postępu technicznego”<sup>15</sup>.

Kolejnym ważnym krokiem w kierunku rozwoju biblioteki było zakupienie w Bibliotece Narodowej w Warszawie programu MAK, za pomocą którego aż do chwili obecnej dokonuje się katalogowania książek i czasopism. Do dzisiaj program ten jest uważany za bardzo dobre narzędzie przeznaczone dla małych i średnich bibliotek<sup>16</sup>. Zakupiono wtedy pierwszy komputer PC 486 spełniający rolę serwera oraz oprogramowanie niezbędne do uruchomienia sieci komputerowej, która przygotowana została przez firmę Computerland<sup>17</sup>.

We wrześniu 1996 r. rozpoczęto komputerowe katalogowanie książek, korzystając początkowo z dwóch połączonych ze sobą komputerów. W miarę podnoszenia kwalifikacji przez pracowników biblioteki poprzez uczestnictwo w różnego rodzaju kursach szybkość i jakość komputerowego katalogowania poprawiała się z tygodnia na tydzień. Już w październiku 1997 r. odnotowano liczbę 10 227 pozycji książkowych skatalogowanych przy wykorzystaniu serwera oraz kilku komputerowych terminali. W tym czasie Biblioteka im. Jana Pawła II liczyła około 40 000 woluminów – starodruków, druków zwartych i dzieł zbiorowych. Z tego ¼ stanowiły dublety. W roku akademickim 1996/1997 biblioteka prenumerowała 46 tytułów czasopism, z czego 10 tytułów to czasopisma zagraniczne. Jednocześnie w przeciągu tegoż roku akademickiego zakupiono ok. 1000 nowych pozycji książkowych. Z biblioteki korzystały wówczas systematycznie 392 osoby, a liczba wpisów osób korzystających z czasopism i książek znajdujących się w czytelni osiągnęła wielkość 1583. Wpisywano je do specjalnej księgi rejestrów czytelnianych<sup>18</sup>.

Wyjątkowym momentem w historii Biblioteki im. Jana Pawła II było otwarcie i poświęcenie przez biskupa legnickiego T. Rybaka nowych pomieszczeń bibliotecznych oraz odsłonięcie tablicy upamiętniającej to wydarzenie<sup>19</sup>. Miało to miejsce 2 czerwca 1998 r., w pierwszą rocz-

<sup>15</sup> Statut Federacji Bibliotek Kościelnych..., art. 7.

<sup>16</sup> Zob. np. M. Janiak, *Funkcje programu MAK: wyszukiwanie, drukowanie spisów bibliograficznych*, „FIDES. Biuletyn Bibliotek Kościelnych” 1995, nr 1, s. 75–90; P. Krzyżaniak, *Opis bibliograficzny książki na bazie programu MAK w formacie stosowanym przez Federację Bibliotek Kościelnych FIDES*, „FIDES. Biuletyn Bibliotek Kościelnych” 1995, nr 1, s. 91–110.

<sup>17</sup> S. Araszczuk, *Działalność naukowo-dydaktyczna Wyższego Seminarium Duchownego Diecezji Legnickiej w roku akademickim 1995/1996*, „Legnickie Wiadomości Diecezjalne” 1995, nr 4, s. 414–415.

<sup>18</sup> S. Araszczuk, *Sprawozdanie z działalności naukowo-dydaktycznej w Wyższym Seminarium Duchownym Diecezji Legnickiej w roku akademickim 1996/1997*, „Legnickie Wiadomości Diecezjalne” 1997, nr 4, s. 72–73.

<sup>19</sup> Tablica pamiątkowa znajdująca się w holu biblioteki zawiera następujące słowa: „Dnia 2 czerwca 1998 roku w pierwszą rocznicę nawiedzenia Diecezji Legnickiej przez Ojca Świętego Jana Pawła II Biskup Legnicki Tadeusz Rybak dokonał uroczystego otwarcia i poświęcenia Biblioteki Wyższego Seminarium Duchownego Diecezji Legnickiej.” Taki sam napis został umieszczony na karcie *Kronice Biblioteki im. Jana Pawła II w Legnicy*, dodatkowo opatrzonej podpisami: biskupa legnickiego T. Rybaka, biskupa pomocniczego S. Regmunta, wikariusza generalnego ks. inf. W. Bochnaka, kanclerza kurii

nicę nawiedzenia diecezji legnickiej przez Ojca Świętego Jana Pawła II. Wspomniana uroczystość, na którą przybyli senator Rzeczypospolitej Polskiej Dorota Czudowska i wojewoda legnicki Wiesław Sagan oraz liczni zaproszeni goście, rozpoczęła się Mszą św. pod przewodnictwem bpa Tadeusza Rybaka. Homilię wygłosił bp pomocniczy Stefan Regmunt. Powiedział w niej między innymi: „Ta biblioteka, która jest częścią seminarium, staje się sercem całej diecezji. [...] Od serca tak dużo zależy. Dlatego, kiedy będziemy poświęcali nową bibliotekę, to nie po to, by błogosławić mury, lecz by wyprosić Boże błogosławieństwo dla tych wszystkich, którzy w tej bibliotece będą poszukiwali prawdy i tych treści, które poprowadzą ich do jeszcze większej odpowiedzialności nie tylko za siebie, ale i za drugiego człowieka, [...] ażeby jak najlepiej przygotować się do realizacji własnego powołania”<sup>20</sup>. Po Mszy św. w auli seminaryjnej nastąpiło uroczyste powitanie gości przez ks. L. Rzodkiewicza, rektora legnickiego Wyższego Seminarium Duchownego, następnie wygłoszony został przez ks. K. Goneta, dyrektora biblioteki Wyższego Metropolitalnego Seminarium Duchownego w Warszawie, wykład okolicznościowy na temat Federacji Bibliotek Kościelnych FIDES.

Kolejnym punktem uroczystości było sprawozdanie z działalności biblioteki, w którym dyrektor biblioteki ks. B. Drożdż przedstawił stan zasobów bibliotecznych na dzień 2 czerwca 1998 r. Ogólna liczba książek wynosiła wówczas 46 568, w tym 7320 egzemplarzy to książki obcojęzyczne (wydane po 1945 r.) i 6473 książek wydanych do 1945 r. Biblioteka na ten czas posiadała 11 starodruków (książek wydanych przed rokiem 1800), a liczba dubletów wyniosła 4450. Do dnia uroczystości skatalogowano 14 581 książek, a w bazie głównej znajdowało się 9869 dokumentów. W porównaniu z latami poprzednimi wzrosła także liczba czasopism bieżących i wyniosła ona 90 tytułów. Liczba woluminów czasopism oprawionych na dzień 2 czerwca zamknęła się w 577, a liczba dubletów czasopism – w 1579. W swoim sprawozdaniu dyrektor nadmienił, że prace biblioteczne wspomaga w pełni działająca wewnętrzna sieć komputerowa. Wspomniał także, że od 4 maja 1998 r. biblioteka jest obecna w sieci Internet<sup>21</sup>.

Dalsza część obchodów miała miejsce w nowym gmachu biblioteki, który wówczas został uroczystie otwarty i poświęcony. Całość uroczystości zakończyły okolicznościowe przemówienia podczas obiadu.

Według sprawozdania z działalności naukowo-dydaktycznej Wyższego Seminarium Duchownego Diecezji Legnickiej w październiku 1998 r. biblioteka liczyła około 55 000 jednostek bibliotecznych, z tego 16 000 książek skatalogowanych. Liczba wpisów w księdze rejestrów czytelnianych w roku akademickim 1997/1998 wyniosła ponad 2000<sup>22</sup>.

W roku akademickim 1998/1999 księgozbiór biblioteki wzrósł o następne 10 000 książek i przekroczył liczbę 65 000 jednostek bibliotecznych (dokładnie: 65 356 woluminów). W tej liczbie mieści się 13 460 książek starych, w tym 525 starodruków. Czytelnia liczyła 4096 pozycji naukowych. Liczba dubletów osiągnęła 4441. W magazynach biblioteki w minionym roku akademickim znajdowało się 11 880 książek zagranicznych wydanych po II wojnie światowej oraz

---

legnickiej ks. J. Lisowskiego, rektora Wyższego Seminarium Duchownego ks. L. Rzodkiewicza oraz dyrektora biblioteki ks. B. Drożdża.

<sup>20</sup> P. Nowosielski, *Biblioteka im. Jana Pawła II w Legnicy*, „Niedziela” (wkładka legnicka) 1998, nr 25 (21 VI 1998), s. V.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. V.

<sup>22</sup> M. Korgul, *Sprawozdanie z działalności naukowo-dydaktycznej w Wyższym Seminarium Duchownym Diecezji Legnickiej w roku akademickim 1997/1998*, „Legnickie Wiadomości Diecezjalne” 1998, nr 4, s. 69–70.

10 807 książek polskich oczekujących na skatalogowanie. W opisywanym okresie biblioteka posiadała 285 tytułów czasopism, z tego 125 tytułów zbieranych było systematycznie dzięki prenumeracie i ofiarodawcom. Ilość książek skatalogowanych w 1998 r. zamknęła się liczbą 19 043, co stanowiło 29,62% wszystkich książek posiadanych przez bibliotekę. W księdze rejestrującej odwiedzających czytelnię odnotowano 2455 wpisów. W roku 1998/1999 z biblioteki systematycznie korzystało 334 czytelników<sup>23</sup>.

W maju 2001 r. księgozbiór biblioteki liczył 90 799 egzemplarzy. Liczba ta uwzględnia 13 032 egzemplarzy książek starych. Pośród tych ostatnich biblioteka posiadała 715 starodruków. W czytelnicy było 4686 książek. Do tego czasu biblioteka zgromadziła kilka tysięcy egzemplarzy czasopism, zgrupowanych wokół 165 tytułów systematycznie prenumerowanych. Liczba książek skatalogowanych i udostępnianych komputerowo liczyła 22 441. Stanowiło to 24,71% wszystkich posiadanych książek. W roku akademickim 1999/2000 liczba wpisów czytelnianych wynosiła 2742. Od 1 września 2000 r. do 16 maja 2001 r. systematycznie korzystało z biblioteki 697 czytelników. Wzrost liczby książek w bibliotece podyktowany był ich systematycznym zakupem oraz przyjmowaniem ofiarowanych książek i czasopism od darczyńców, zwłaszcza mieszkańców diecezji legnickiej<sup>24</sup>.

Na początku marca 2002 r. było 29 436 egzemplarzy skatalogowanych książek. Prenumerowano 74 tytułów czasopism, a oprócz nich jeszcze systematycznie gromadzono (bez prenumeraty) 154 tytułów. Razem dawało to liczbę 228 rodzajów czasopism. Do tej ostatniej liczby należy jeszcze dodać 166 tytułów czasopism, które również przychodziły do biblioteki, ale już tylko sporadycznie. Liczba starodruków nie zmieniła się i wynosiła 715. Następny rok akademicki (2002/2003) zakończył się już 382 tytułami czasopism.

W roku akademickim 2003/2004 biblioteka nadal prowadziła swoją działalność na polu gromadzenia, opracowywania i udostępniania swoich zbiorów. W połowie 2004 r. biblioteka przekroczyła liczbę 100 000 woluminów. Czytelnikom w tym czasie udostępniano 45 408 książek i 361 tytułów czasopism za pomocą katalogów komputerowych. Dodatkowo ok. 15 000 egzemplarzy dostępnych było jeszcze przez katalog kartkowy (książki zagraniczne). Wśród zbiorów posiadanych było 376 prac dyplomowych – zwłaszcza magisterskich. W nadmienionym roku akademickim zyskano 2051 egzemplarzy książek, z czego 319 to książki zakupione. Z biblioteki skorzystało 875 czytelników. Ilość wszystkich wypożyczeń w tym okresie wyniosła 7952. W księdze czytelnianej odnotowano 3788 wpisów<sup>25</sup>.

W połowie 2005 r. stan zbiorów przedstawia się następująco: blisko 105 000 woluminów książek oraz ok. 7500 woluminów czasopism. W tej liczbie do zbiorów specjalnych zaliczają się: ok. 15 000 woluminów książek z XIX i początku XX wieku; starodruki – 810; rękopisy – 65; muzykalia – 140 kompletów nut; kartografia – 15; dokumenty życia społecznego – ok. 200; środki audiowizualne – 133 oraz środki elektroniczne (płyty CD) – 12.

Z końcem 2004 r. w bibliotece przygotowano specjalny wniosek do Ministerstwa Nauki i Informatyzacji z prośbą o dofinansowanie zaplanowanych prac konserwatorskich zbioru

---

<sup>23</sup> M. Korgul, *Sprawozdanie z działalności naukowo-dydaktycznej w Wyższym Seminarium Duchownym Diecezji Legnickiej w roku akademickim 1998/1999*, „Legnickie Wiadomości Diecezjalne” 1999, nr 4, s. 55.

<sup>24</sup> Biblioteka swoich darczyńców odnotowuje w księdze inwentarzowej, a przede wszystkim w *Kronice Biblioteki im. Jana Pawła II w Legnicy*.

<sup>25</sup> S. Stasiak, *Sprawozdanie z działalności naukowo-dydaktycznej Wyższego Seminarium Duchownego za rok akademicki 2003/2004*, „Legnickie Wiadomości Diecezjalne” 2004, nr 3, s. 81–82.



starych druków. 24 marca 2005 r. Departament Bazy Badawczej przyznał Bibliotece im. Jana Pawła II dofinansowanie w ramach tzw. działalności wspomagającej badania w 2005 r. w wysokości 38 740 zł z przeznaczeniem na dezynfekcję, konserwację profilaktyczną i inwentaryzację konserwatorską zbioru starodruków.

Podczas swojej krótkiej historii bibliotekę odwiedziło wielu znamienitych gości, którzy po jej zwiedzeniu wpisali się do Kroniki<sup>26</sup>. Pochodzili oni zarówno z Polski, jak i zagranicą. Pośród nich znajdują się również przedstawiciele legnickiego świata nauki i kultury.

Biblioteka nie tylko gromadzi książki i czasopisma, ale także rozdaje posiadane zbiory, zwłaszcza dublety, m.in. w maju 2001 r. przekazała pewną część swoich dubletów Legnickiej Bibliotece Publicznej oraz bibliotece Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Legnicy<sup>27</sup>, w lutym 2005 r. przekazała nowo tworzącej się bibliotece Wyższego Seminarium Duchownego Diecezji Świdnickiej w darze 3528 woluminów oraz 20 tytułów czasopism, w lutym 2005 r. obdarowano Miejską Bibliotekę Publiczną w Złotorzy. Do odbiorców dubletów oprócz wielu indywidualnych osób należą także parafialne biblioteki.

## 2. Struktura organizacyjna i lokalowa biblioteki

Biblioteka zajmuje cztery kondygnacje w przystosowanym do tego budynku, łączącym się z gmachem seminaryjnym. Posiada ona jednak osobne wejście do swoich użytkowych pomieszczeń, będące głównym wejściem dla potencjalnych czytelników.

Na parterze biblioteki znajduje się hol główny, z którego poprzez pomieszczenie z katalogami wchodzi się do pomieszczenia o charakterze magazynowym, które przez pierwsze kilka lat funkcjonowania biblioteki było specjalnym lokum przeznaczonym na katalogi o dostępie tradycyjnym – kartkowym oraz komputerowym. Naprzeciwko tego pomieszczenia znajduje się wypożyczalnia wraz z szatnią. Również na parterze mieści się sekretariat biblioteki i toaleta dla niepełnosprawnych. Hol główny wraz z dwoma pomieszczeniami: wypożyczalnią i szatnią oraz salą z katalogami, zajmuje powierzchnię 52 m<sup>2</sup>. Do września 2004 r. w holu znajdowały się cztery prawie trzymetrowej wysokości regało-gabloty, w których prezentowane były przede wszystkim tematyczne wystawy. Przygotowano m.in. wystawy poświęcone: papieżowi Janowi Pawłowi II, ks. prymasowi S. Wyszyńskiemu, bł. ojcu Pio. Wystawami nawiązywano także do przeżywanych przez diecezję legnicką uroczystości (należy w tym miejscu wymienić m.in. tematy wystaw: 760. rocznica Bitwy pod Legnicą, Diecezjalny Kongres Osób Niepełnosprawnych) czy też poszczególne rocznice powstania diecezji legnickiej. Wraz z rozpoczęciem roku akademickiego 2004/2005 w bibliotece zrezygnowano z przygotowywania wystaw tematycznych przede wszystkim z tej racji, że w holu zostało uruchomionych osiem stanowisk komputerowych – cztery z możliwością przeglądania zasobów bibliotecznych oraz cztery stanowiska komputerowe z dostępem do Internetu<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> *Kronika Biblioteki im. Jana Pawła II w Legnicy*, mimo że została założona w dzień poświęcenia i otwarcia nowych pomieszczeń bibliotecznych w dniu 2 czerwca 1998 r., zawiera również skrót historyczny obejmujący początki biblioteki (wraz z fotografiami).

<sup>27</sup> 3 kwietnia 2001 r. została podpisana umowa o współpracy pomiędzy biblioteką Wyższego Seminarium Duchownego Diecezji Legnickiej a biblioteką Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Legnicy, na mocy której studentom obu uczelni zapewnia się możliwość korzystania z posiadanych księgozbiorów.

W wypożyczalni znajduje się stanowisko pracy przeznaczone dla pracownika biblioteki. Wyposażone jest ono w biurko, dwa komputery i czytnik kodów kreskowych. Te kody umieszczone są na wydawanych w wypożyczalni kartach czytelniczych oraz na skatalogowanych i udostępnianych książkach. W wypożyczalni odbywa się zapisywanie nowych czytelników. Tam też czytelnicy składają rewersy na zamówione książki oraz dokonują ich odbioru i zwrotu. W holu znajduje się także tablica informująca odwiedzających bibliotekę o układzie i przeznaczeniu poszczególnych lokali użytkowych.

Posługując się komputerami, czytelnicy biblioteki mogą skorzystać z katalogów w zapisie elektronicznym, mając do dyspozycji następujące indeksy: autorski, tytułowy, słowo-w-tytuł, przedmiotowy, rzeczowy, wydawnictw oraz serii. Zapis komputerowy zasobów bibliotecznych daje dużo większe możliwości zorientowania się w posiadanych przez bibliotekę zbiorach, a tym samym umożliwia szerszy wybór odpowiedniej dla czytelnika literatury, niż tradycyjny zapis na kartach katalogowych. Na parterze znajduje się także sekretariat biblioteki o powierzchni 14 m<sup>2</sup>. Wyposażony jest on w dwa stanowiska komputerowe, które służą do katalogowania.

Pierwsze piętro zajmują czytelnie: główna – książkowa i czytelnia czasopism oraz biuro dyrektora. Czytelnia główna zajmuje powierzchnię 60 m<sup>2</sup>. Znajduje się w niej stanowisko pracy dla bibliotekarza dyżurnego, wyposażone w biurko i komputer. U bibliotekarza dyżurnego czytelnicy wpisują się do księgi odwiedzin. W czytelni głównej mieści się pięć stołów czytelnianych, przy każdym z nich stworzone są trzy stanowiska pracy dla osób korzystających z czytelni. Projektując czytelnię, uwzględniono takie ustawienie stołów czytelnianych, aby była możliwość dostępu do każdego z nich osób niepełnosprawnych posługujących się wózkiem inwalidzkim. Oprócz oświetlenia naturalnego i sztucznego, jakie dają okna i lampy sufitowe, każde miejsce pracy przy stołach czytelnianych zaopatrzone jest dodatkowo w lampę oraz w gniazdko elektryczne, mogące posłużyć czytelnikowi pragnącemu pracować na małym komputerze osobistym. Od października 2001 r. w czytelni stoi maszyna kserograficzna.

Czytelnia główna udostępnia księgozbiór podręczny, który umieszczony jest na regałach ustawionych wzdłuż ścian pomieszczenia. Ze względu na potrzebę wyeksponowania większej ilości książek w czytelni zaprojektowane regały posiadają wysokość 3 m. Dodatkowo znajdują się więc przy nich odpowiednie drabinki.

Z czytelni głównej przechodzi się bezpośrednio do czytelni czasopism. Jej układ jest podobny do układu czytelni głównej. Różnica występuje jedynie w wielkości pomieszczenia, które zajmuje powierzchnię 40 m<sup>2</sup>. W czytelni tej stworzonych jest osiem miejsc pracy dla czytelników.

Na pierwszym piętrze obok czytelni znajduje się biuro dyrektora biblioteki. Pomieszczenie to spełnia funkcję również miejsca konsultacyjnego dla studentów. Znajdują się tutaj trzy stanowiska komputerowe.

Powierzchnię drugiego piętra zajmują magazyny: główny oraz pomocniczy. Magazyn główny obejmuje dwa bezpośrednio połączone ze sobą pomieszczenia o łącznej powierzchni 100 m<sup>2</sup>, natomiast magazyn pomocniczy zajmuje powierzchnię 30 m<sup>2</sup>. Magazyny te wypełniają regały o wysokości 3 m.

Magazyny znajdują się również na trzecim piętrze. Ich łączna użytkowa powierzchnia wynosi 110 m<sup>2</sup>. W każdym z wymienionych magazynów znajduje się połączony z serwerem terminal komputerowy. W niedalekiej przyszłości na wyższe kondygnacje będzie można do-

---

<sup>28</sup> Z przeznaczeniem dla czytelników, pierwszy specjalny komputer ze stałym dostępem do Internetu został uruchomiony 5 marca 2002 r.

stać się za pomocą windy, która umożliwi łatwiejsze korzystanie z czytelni bibliotecznej również osobom niepełnosprawnym.

Należy nadmienić, że przy projekcie nowego gmachu biblioteki kierowano się podstawowymi zasadami użytkowania lokali bibliotecznych. Literatura fachowa wymienia tutaj między innymi następujące zasady: zasadę ekonomii sił i czasu, przez którą rozumieć należy skrócenie w miarę możliwości ruchu wewnętrznego drogą odpowiedniego rozmieszczenia i wzajemnego powiązania wszystkich pomieszczeń, oraz zasadę klauzury (zamknięcia) magazynów, która nakazuje oddzielenie magazynów od czytelni i pracowni<sup>29</sup>.

Przy projekcie biblioteki wykorzystano podstawowy trójpodział pomieszczeń obowiązujący dla bibliotek publicznych<sup>30</sup>. Podział ten odpowiada zasadniczym funkcjom biblioteki, jakimi są: gromadzenie zbiorów, które dokonuje się w magazynach; opracowywanie zbiorów, mające miejsce w pracowni wewnętrznej, oraz udostępnianie zbiorów, odbywające się w czytelni i wypożyczalni.

Ważnym elementem organizacyjnym współczesnych bibliotek jest ich komputeryzacja. Biblioteka im. Jana Pawła II od samego początku swego istnienia skoncentrowała się na dostosowaniu całej swojej struktury funkcjonalnej do wymogu komputeryzacji i na szerokim wprowadzeniu oraz wykorzystaniu wewnętrznej sieci komputerowej, rozciągającej się między wszystkimi ważnymi jednostkami operacyjnymi biblioteki. Wdrażając system komputerowy w bibliotece Wyższego Seminarium Duchownego, uwzględniono pięć podstawowych komponentów, które zapewniają harmonijne i skuteczne działanie współczesnej, a więc nowoczesnej, czyli skomputeryzowanej biblioteki.

Pierwszym komponentem jest przestrzeganie zasady odpowiednio przygotowanych i wprowadzanych danych i informacji bibliograficznych, dokumentacyjnych i bibliotecznych, zgodnie z przyjętymi normami bibliotecznymi i informatycznymi. Drugim istotnym elementem komputeryzacji jest odpowiednio wybrany i rozpoznany komputerowy pakiet programów bibliotecznych, pozwalający optymalnie realizować zadania i prace biblioteki objęte automatyzacją. Następnym komponentem jest odpowiednie skonfigurowanie sprzętu komputerowego, którego ilość i parametry zapewnią sprawne i niezawodne przetwarzanie danych i informacji. Niezmiernie ważnym elementem działania współczesnej biblioteki jest odpowiednie przygotowanie kadry bibliotecznej, potrafiącej zapewnić prawidłowe i terminowe wykonanie podstawowych prac bibliotecznych i informacyjnych oraz zapewnić skuteczną organizację procesów w skomputeryzowanej bibliotece. Ostatnim komponentem brany pod uwagę przy komputeryzacji omawianej biblioteki jest przestrzeganie zasady mówiącej o potrzebie odpowiednio rozwiniętej i dostatecznie przepustowej sieci łączności informatycznej wewnątrz biblioteki oraz z innymi bibliotekami<sup>31</sup>.

Kierując się wyżej wymienionymi zasadami, nowo utworzona biblioteka podjęła trud technicznego dostosowania oraz kompetentnego przygotowania pracowników do pracy w skom-

<sup>29</sup> R. Przelaskowski, *Biblioteka i jej organizacja*, Warszawa 1966, s. 21.

<sup>30</sup> *Ibidem*, s. 21; zob. J. Burakowski, *Samorządowa biblioteka publiczna. Poradnik*, Warszawa 1994, s. 42–46. Zasada trójdzielności budynku biblioteki została wprowadzona do bibliotek w pierwszej połowie XIX wieku i przewidywała ona osobne miejsce dla zbiorów, osobne dla pracowników i osobne dla czytelników; zob. J. Ferch, A. Niemczykowa, *Podstawy nauki o książce, bibliotece i informacji naukowej*, Warszawa 1991, s. 83.

<sup>31</sup> W. Szczęch, *Uwagi na temat komputeryzacji bibliotek*, „FIDES. Biuletyn Bibliotek Kościelnych” 1995, nr 1, s. 71.

puteryzowanej bibliotece. Założono zatem w bibliotece sieć komputerową oraz zakupiono odpowiedni serwer wraz z całościowym oprzyrządowaniem. Rozpoczęto również szkolenie pracowników, którzy dzięki specjalistycznym kursom zostali dobrze przygotowani do oczekiwanych i pełnionych funkcji, zapewniających sukcesywne i skuteczne oraz satysfakcjonujące pracowników i czytelników działanie biblioteki.

Celem zapewnienia efektywnego gromadzenia zbiorów, opracowywania formalnego i rzeczowego, automatycznego katalogowania, opracowywania czasopism, obsługi wypożyczeń oraz wspomagania zarządzania biblioteką zakupiono profesjonalne oprogramowanie biblioteczne MAK. Program ten został stworzony przez pracowników Biblioteki Narodowej w Warszawie: Jana Wierzbowskiego i Jerzego Swianiewicza. Jest on szczególnie przydatny do prowadzenia baz o charakterze katalogów i kartotek w bibliotekach. Obecnie Biblioteka im. Jana Pawła II posługuje się najnowszymi aktualizacjami tego programu<sup>32</sup>. Biblioteka legnicka zdecydowała się na ten program, gdyż pozwala on kompleksowo obsłużyć wszystkie niezbędne czynności o charakterze systematycznym i automatycznym. Istotnym kryterium wyboru programu była stosunkowo niska cena oraz stała łączność z jego twórcami, co zapewnia ciągłość jego unowocześniania. Należy także wskazać, iż przy wyborze odpowiedniego programu dla biblioteki Wyższego Seminarium Duchownego skorzystano z sugestii Federacji Bibliotek Kościelnych FIDES.

Komputeryzacja Biblioteki im. Jana Pawła II zachowała klasyczny podział funkcji spełnianych przez personel biblioteki. Chodzi tutaj przede wszystkim o bibliotekarzy, czyli pracowników działalności podstawowej, odpowiednio przygotowanych do pracy w bibliotece. W bibliotece obecni są także pracownicy administracji oraz pracownicy odpowiedzialni za jej stronę techniczną<sup>33</sup>.

Jak wspomniano wyżej, Biblioteka im. Jana Pawła II od 4 maja 1998 r. jest obecna w sieci internetowej. Obecny adres strony jest następujący: [www.perspectiva.pl](http://www.perspectiva.pl)<sup>34</sup>. Na tej stronie można również przeglądać aktualną bazę biblioteczną. Natomiast adres pocztowy brzmi: [biblioteka@perspectiva.pl](mailto:biblioteka@perspectiva.pl)<sup>35</sup>.

### 3. Księgozbiór Biblioteki im. Jana Pawła II

Celem dokonania ogólnej charakterystyki księgozbioru Biblioteki im. Jana Pawła II należy wprowadzić podstawowe rozróżnienie zogniskowane wokół dwóch kryteriów. Kryterium pierwsze, tzw. kryterium fizyczne (zwane formalnym), zastosowano przy podziale książek w magazynach. Oznacza to, że książki ustawiane są na regałach według formatów, czyli norm wyraźnie

---

<sup>32</sup> Zob. *Pakiet MAK. Obsługa bazy*, opr. J. Wierzbowski, Warszawa 1999; M. Janiak, *op. cit.*, s. 75–90; P. Krzyżaniak, *Opis bibliograficzny książki...*, s. 91–110; *idem*, *Kurs obsługi systemu bibliotecznego MAK dla administratorów. Federacja Bibliotek Kościelnych FIDES*, „FIDES. Biuletyn Bibliotek Kościelnych” 1996, nr 1–2, s. 122–140.

<sup>33</sup> Zob. J. Ferencz, A. Niemczykowa, *op. cit.*, s. 84–85; M. Kocójowa, *Pracownik bibliotek kościelnych w XXI wieku*, „FIDES. Biuletyn Bibliotek Kościelnych” 1996, nr 1–2, s. 47–57; R. Przelaskowski, *op. cit.*, s. 22–25.

<sup>34</sup> Nazwa obecnej strony nawiązuje do tytułu naukowego czasopisma, które jest wydawane przez środowisko Wyższego Seminarium Duchownego.

<sup>35</sup> Wcześniejszy: [biblioteka\\_legnica@legnica.opoka.org.pl](mailto:biblioteka_legnica@legnica.opoka.org.pl).

wskazanych przez bibliotekoznawców. Kryterium to zawiera także dokonany w bibliotece Wyższego Seminarium Duchownego podział na książki wydane do roku 1945 oraz na pozycje książkowe wydane po tym roku. Poszczególne grupy tych książek znajdują się w oddzielnych od siebie magazynach. W taki sposób zgrupowane książki oczekują na skatalogowanie, czyli wprowadzenie ich do bazy komputerowej.

Kryterium drugie, zwane materialnym bądź treściowym, jest istotnym wyznacznikiem podziału księgozbioru biblioteki. Obecnie jest ono w przestrzeni wirtualnej, czyli w miarę potrzeb tworzone jest zgodnie z zasadami bibliotekarstwa i wymogami technicznymi przez pracowników. Kryterium to widoczne jest również podczas odczytywania danych przez czytelników.

Przed wszystkim należy powiedzieć, że całość książek skatalogowanych komputerowo dostępna jest jedynie dzięki tzw. indeksowaniu danych bibliograficznych. Biblioteka im. Jana Pawła II systematycznie uzupełnia kilkanaście indeksów, spośród których czytelnikom udostępnia siedem najważniejszych. Te indeksy stanowią swoiste kryteria treściowe, względem których można szukać potrzebnych informacji.

Najistotniejszym i właściwym kryterium, według którego dzielone są jednostki biblioteczne, jest kryterium poszczególnych dyscyplin naukowych. Dyscypliny te mają swój odpowiednik w katalogu rzeczowym. Określenie i przedstawienie tych dyscyplin jest właściwą charakterystyką księgozbioru zgromadzonego w bibliotece. Biorąc pod uwagę, że biblioteka Wyższego Seminarium Duchownego jest biblioteką specjalistyczną, trzeba jednoznacznie określić jej specyfikę. Już na samym początku należy zaznaczyć, że jej wyjątkowość odróżnia ją znacznie od innych bibliotek publicznych czy też prywatnych, o charakterze ogólnym bądź też ściśle specjalistycznym.

Biblioteka im. Jana Pawła II gromadzi, przetwarza i udostępnia treści i informacje przede wszystkim z zakresu nauk teologicznych oraz filozoficznych. Są to konsekwencje i potrzeby uczelni, na bazie których biblioteka powstała. Obok nauk teologicznych i filozoficznych biblioteka gromadzi również zbiory z nauk humanistycznych, które to nauki dla teologii i filozofii mają charakter ważny, choć jedynie pomocniczy.

Książki zawierające treści nauk teologicznych, a dostępne w bibliotece pogrupowane są w trzy wielkie dziedziny teologiczne<sup>36</sup>. Pierwsza z nich to teologia historyczna, zwana pozytywną. W ramach tej dziedziny odnajdujemy w bibliotece druki zwarte, dzieła zbiorowe oraz liczne artykuły zamieszczone w czasopismach, dotyczące nauk biblijnych, patrologii, historii Kościoła oraz historii dogmatów i historii teologii.

Druga dziedzina teologiczna, zwana teologią systematyczną, reprezentowana jest w bibliotece przez materiały tekstowe skoncentrowane na teologii dogmatycznej, teologii moralnej oraz teologii ascetycznej i mistycznej.

Teologia pastoralna to trzecia dziedzina teologiczna dostępna w bibliotece legnickiej. Zawiera ona spuściznę teologiczną z zakresu homiletyki, katechetyki, misjologii, teologii miłości, liturgii, teologii praktycznej oraz prawa kościelnego.

Wymienione dziedziny nauk teologicznych nie są w bibliotece reprezentowane równomiernie. Dostrzec można pewne niedociągnięcia w zakresie gromadzenia i opracowywania

---

<sup>36</sup> Zob. S. C. Napiórkowski, *Jak uprawiać teologię*, Wrocław 1991, s. 77–81; zob. także: J. Majka, *Metodologia nauk teologicznych*, Wrocław 1981, s. 177–216; S. Kamiński, *Pojęcie nauki i klasyfikacja nauk*, Lublin 1981, s. 286–290.

niektórych dyscyplin teologicznych<sup>37</sup>. Niedociągnięcia te uzależnione są nie tylko od napływu poszczególnych egzemplarzy książek i czasopism do biblioteki, ale także od pewnych ograniczeń, zwłaszcza czasowych, związanych z całym procesem wprowadzania materiałów bibliograficznych do bazy głównej komputera.

Opracowywanie zbiorów z zakresu nauk filozoficznych to, obok przetwarzania treści teologicznych, podstawowe zadanie Biblioteki im. Jana Pawła II. Omawiana biblioteka posiada duży księgozbiór mogący służyć czytelnikom, którzy chcą pogłębić swoją wiedzę w zakresie nauk filozoficznych. Są to nie tylko dzieła wielkich filozofów, nie tylko komentarze do tych dzieł, ale również rozprawy i artykuły naukowe oraz recenzje podejmujące zagadnienia istotne dla historycznej i współczesnej myśli filozoficznej.

Wymieniając szczegółowo dziedziny filozoficzne<sup>38</sup> reprezentowane w bibliotece, dostrzec można ich zgrupowanie w dwóch podzbiorach nauk filozoficznych. Pierwszym podzbiorem szerokiej gamy nauk filozoficznych jest filozofia teoretyczna. Biblioteka cieszy się tutaj posiadaniem literatury z zakresu filozofii poznania, reprezentowanej przez teorię poznania, metodologię i logikę, oraz filozofii bytu, udostępnianej przez treści bibliograficzne opisujące metafizykę, teodyceę, antropologię filozoficzną i kosmologię.

Drugi podzbiór filozofii to filozofia praktyczna. W bibliotece znajdują się pozycje naukowe z tego zakresu. Dotyczą one etyki i filozofii prawa w ramach tzw. filozofii postępowania oraz literatury z zakresu estetyki i filozofii działania w ramach tzw. filozofii wytwarzania.

Pośród nauk humanistycznych należy wymienić reprezentację kilku zbiorów szczególnie przez bibliotekę pomnażanych. Na pierwsze miejsce wysuwa się historia powszechna, w zakresie której biblioteka posiada szeroką literaturę dotyczącą wszystkich epok historycznych, czyli prehistorii i starożytności (zwłaszcza materiały opisujące Wschód, Grecję i Rzym), średniowiecza na Wschodzie i na Zachodzie, nowożytności i współczesności (z wyraźnym oddzieleniem literatury dotyczącej I wojny światowej, okresu międzywojennego, II wojny światowej i czasu powojennego). Należy tu dodać także materiały bibliograficzne dotyczące historii poszczególnych kontynentów i historii poszczególnych państw europejskich.

Kolejną ważną dziedziną naukową reprezentowaną bardzo szeroko w księgozborze biblioteki są nauki społeczne. Księgozbiór ten ujmuje zagadnienia społeczne, w wymiarze polityki, kultury i gospodarki, w zakresie różnych sposobów życia codziennego oraz lansowanych dawniej i współcześnie form życia wspólnotowego.

Z racji podejmowania przez Kościół zadań ewangelizacyjnych wobec człowieka i świata biblioteka skupia się na gromadzeniu literatury pozwalającej lepiej rozumieć człowieka i świat. Dlatego też pośród jej księgozbioru odnaleźć można bogatą literaturę z zakresu psychologii, dotykającą szczególnie problemu psychologii wychowawczej i rozwojowej, psychiatrii, seksuologii oraz psychologii pastoralnej. Obecna jest także w księgozborze biblioteki bogata literatura pedagogiczna i dydaktyczna. Wspomnieć jeszcze trzeba o systematycznej działalności gromadzenia zbiorów z zakresu etnologii i językoznawstwa, literatury, sztuki i muzyki oraz prawa i polityki, a także ekonomii i mediów.

Specjalnym zbiorem książek bibliotecznych znajdującym się w czytelni są encyklopedie

---

<sup>37</sup> Zob. J. Szulc, *Gromadzenie i uzupełnianie księgozbioru w bibliotekach kościelnych w Polsce*, „FIDES. Biuletyn Bibliotek Kościelnych” 1998, nr 2, s. 65–78.

<sup>38</sup> S. Kamiński, *op. cit.*, s. 277–286; zob. A. B. Stępień, *Elementy filozofii*, Lublin 1986, s. 55–93.

i słowniki, bibliografie, czasopisma ogólne i specjalne, niektóre wydawnictwa seryjne i ciągłe, schematyczny różnych diecezji i liturgiczne kalendarze oraz informatory, zarówno kościelne, jak i świeckie, naukowe i popularne, krajoznawcze i turystyczne.

Szczególnym bogactwem Biblioteki im. Jana Pawła II, niestety nie skatalogowanym, a więc niedostępnym jeszcze dla czytelników, jest bardzo cenny księgozbiór pochodzący sprzed roku 1945. Jest to literatura w języku ojczystym, łacińskim, niemieckim, francuskim, włoskim oraz niewielka ilość pozycji w innych językach.

Biblioteka, obok wspomnianego zasobu bibliotecznego, posiada także zbiory specjalne. Należy tu wymienić cenne, choć nieliczne rękopisy, nuty, mapy oraz grafikę. Do zbiorów specjalnych zaliczyć także należy zbiór medali, kalendarzy, fotokopie, taśmy filmowe oraz dźwiękowe. Biblioteka posiada również mikrofilmy.

Do charakterystyki księgozbioru biblioteki należy włączyć jeszcze kilkutyśięczny zbiór dubletów. Są one ważne dla biblioteki, ponieważ stanowią istotny materiał do wymiany międzybibliotecznej.

#### 4. Aktywność kulturowa biblioteki im. Jana Pawła II

Biblioteka Wyższego Seminarium Duchownego o tyle uczestniczy w życiu społecznym Legnicy i okolic, o ile udostępnia swoje zbiory czytelnikom. Taki obowiązek został jej nałożony przez prawo kanoniczne, jak i przez państwowe. Warto w tym miejscu przytoczyć istotny z punktu widzenia aktywności bibliotek kościelnych w społeczeństwie lokalnym, wspomniany już dokument wydany przez Papieską Komisję ds. Dóbr Kulturowych Kościoła. Czytamy w nim m.in., że Kościół katolicki ze szczególnym zainteresowaniem „darzy wszystkie świadectwa, zwłaszcza przekazane na piśmie, które zawierają w sobie i przekazują wartości narodowej wiedzy. Samo już istnienie bibliotek kościelnych, spośród których niejedne znamionują się długą tradycją i ogromną wartością dla kultury, usprawiedliwia w sposób niepodważalny to zaangażowanie się, z którego Kościół nie chce zrezygnować, świadomy będąc dziedzictwa duchowego udokumentowanego zawartą w księgach tradycją i uznając ją za dobro jednocześnie własne i uniwersalne, oddane w służbę społeczeństwu” (1.1)<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Papieska Komisja ds. Dóbr Kulturowych Kościoła; *Biblioteki kościelne...*, s. 33. „Jednak szczególnie zainteresowanie, jakim Kościół obdarza związane z nim biblioteki kościelne, spowodowane jest tym, że «zaczyn Ewangelii», którego jest on zarazem przekazicielem i stróżem zależnie od stopnia przeniknięcia do różnych dziedzin wiedzy, dał początek historii i kulturze chrześcijańskiej, stając się źródłem niebywałego rozkwitu myśli religijnej, literackiej, filozoficznej, prawniczej, artystycznej, psycho-pedagogicznej itp. Oto dlaczego świadectwa książek – podobnie jak świadectwa archiwów i dzieł sztuki – stanowią w oczach Kościoła niezastąpiony środek, by przybliżyć pokoleniom u progu ich życia i wiary chrześcijańskiej to wszystko, co uwarunkowało nadejście chrześcijaństwa w historii i myśli ludzkiej, aby nie pozbawić ich doświadczeń minionych pokoleń oraz własnej kultury. Innymi słowy: można przyjąć, że tradycja chrześcijańska – pielęgnowana poprzez pokolenia – znajduje w książkach napisanych w kręgu działania Kościoła stałe oparcie dla swego rozpowszechniania się i rozwoju, dla swego pogłębienia, rozumienia i żywej integracji z tradycją ludów. Przechowywanie książki, zachęcanie do jej czytania i rozpowszechniania jest dla Kościoła działalnością bardzo bliską jego misji ewangelizacyjnej” (1.2), *ibidem*, s. 33.

Ciekawym doświadczeniem, ważnym dla oddania adekwatnego obrazu Biblioteki im. Jana Pawła II w świadomości czytelników współtworzących społeczeństwo lokalne, była przeprowadzona w roku akademickim 1999/2000 ankieta. Swoimi badaniami objęła ona czytelników, a więc kleryków Wyższego Seminarium Duchownego w Legnicy, studentów świeckich studiujących teologię w Legnicy oraz osoby reprezentujące inne środowiska studenckie i zawodowe<sup>40</sup>. Respondentom postawiono 40 pytań dotyczących czytelnictwa oraz poproszono o ocenę udostępnianego w bibliotece księgozbioru pod kątem własnych czytelnianych potrzeb. Pytania podzielono na pięć grup. Pierwsza grupa pytań udzieliła podstawowych informacji na temat demograficzno-społecznych cech badanych czytelników. Druga została tak sformułowana, aby mogła przedstawić rzeczywisty obraz czytelnictwa osób badanych. Trzecia grupa zapytała o rodzaj poszukiwanej literatury. Czwarta grupa pytań szukała informacji dotyczących zależności zachodzących między naukową specyfiką biblioteki seminaryjnej a faktycznymi, teologiczno-filozoficznymi zainteresowaniami czytelników. Ostatni zespół pytań został tak sformułowany, aby zasięgnąć opinii czytelników o bibliotece, z której usług korzystają.

W ramach tej ostatniej grupy pytań zapytano czytelników o ich opinię na temat posiadanego przez bibliotekę księgozbioru. Okazało się, że księgozbiór teologiczny w swojej wielkości i różnorodności został uznany przez 38,9% badanych czytelników za wystarczający, 38,0% – bogaty, 6,2% – bardzo bogaty i przez 15,1% – ubogi. Literatura filozoficzna została zaopiniowana przez czytelników jako wystarczająca (51,4%), bogata (26,5%), bardzo bogata (3,5%) i uboga (15,9%). Natomiast opinia respondentów o księgozbiorze humanistycznym przedstawiała się następująco: uznany za wystarczający – 58,4%; bogaty – 14,2%; bardzo bogaty – 2,8% oraz ubogi – 17,7%. Badania te zostały przeprowadzone w marcu i kwietniu 2000 r., a ówczesny rok akademicki został zamknięty następującymi osiągnięciami: biblioteka wtedy udostępniała czytelnikom jedynie 21 331 egzemplarzy książek skatalogowanych, a cały księgozbiór liczył 85 840 pozycji książkowych<sup>41</sup>.

Obecnie, w czerwcu 2005 r., liczba czytelników korzystających systematycznie z biblioteki wynosi 925 osób (w 1999 r. było ich 334, w 2000 r. – 557). W tej liczbie 336 osób to studenci Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Legnicy, 193 – studenci Papieskiego Wydziału Teologicznego we Wrocławiu (Legnica) i 91 osób to alumni Wyższego Seminarium Duchownego z Legnicy. Pozostali to nauczyciele, pracownicy naukowci, wolni słuchacze i inni. Od 1 stycznia 2000 r. do końca czerwca 2005 r. kartę biblioteczną uprawniającą do wypożyczeń z biblioteki otrzymało około 3000 czytelników. W roku akademickim 2003/2004 odnotowano w bibliotece liczbę 7952 odwiedzin (wypożyczenia i zwroty). W czerwcu 2005 r. liczba odwiedzin przekroczyła 8 tys. Podana ilość odwiedzin nie zawiera tych użytkowników biblioteki, którzy, nie będąc zapisani, korzystają jednak z czytelni i dostępu do Internetu. Liczba wszystkich książek udostępnianych z roku na rok rośnie. W marcu 2002 r. było 29 436 egz. książek skatalogowanych, a w czerwcu 2005 r. liczba ta przekroczyła 52 tys. Z danych widać, że liczba

<sup>40</sup> Zob. A. Lichota, *Biblioteka im. Jana Pawła II Wyższego Seminarium Duchownego Diecezji Legnickiej i jej czytelnicy*, Zielona Góra 2000 (maszynopis); praca ta powstała na seminarium naukowym z dydaktyki literatury i języka polskiego na Wydziale Humanistycznym Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Zielonej Górze.

<sup>41</sup> M. Korgul, *Sprawozdanie z działalności naukowo-dydaktycznej Wyższego Seminarium Duchownego Diecezji Legnickiej w roku akademickim 1999/2000*, „Legnickie Wiadomości Diecezjalne” 2000, nr 4, s. 66.



czytelników biblioteki stale rośnie przy równoczesnym wzroście ilości egzemplarzy książek, jakie biblioteka systematycznie gromadzi. Ważna jednakże jest uwaga, że ewidencja czytelników każdego roku sporządzana jest na nowo.

Prowadząc badania w 2000 r., zapytano czytelników o ich opinię na temat ilości miejsc pracy w czytelni. 41,6% pytanym odpowiedziało, że liczba tych miejsc jest wystarczająca, 46,0% – raczej tak. Tylko 1,8% badanych uważało, że tych miejsc jest zdecydowanie za mało<sup>42</sup>. W tym czasie w księdze rejestrującej odwiedzających czytelnię odnotowano 2742 wpisy. Dodajmy, że w roku akademickim 2002/2003 księga w czytelni odnotowała 4048 wpisów, w roku 2003/2004 było ich 3788 wpisów. W czerwcu 2005 r. tych wpisów za bieżący rok akademicki jest tylko 2775. Sinusoidalna zmienność ilości tych liczb sugeruje, że liczba miejsc pracy znajdujących się w czytelni jest nadal wystarczająca.

Interesujące pytaniem, jakie postawiono czytelnikom podczas badań, brzmiało następująco: „Biblioteka im. Jana Pawła II udostępniając księgozbiór, daje możliwość przeglądania swoich zasobów za pomocą sześciu indeksów. Z jakiego indeksu korzysta Pan(i) najczęściej?”. Wykazano, że największym wykorzystaniem ze strony respondentów cieszył się indeks rzeczowy. Ilość osób najczęściej korzystająca z tego właśnie indeksu stanowiła 43,4% ogółu badanych. Niewiele mniejszą była grupa najchętniej posługująca się przy przeglądaniu zbiorów bibliotecznych indeksem autorskim. Grupa ta liczyła 40,6%<sup>43</sup>. Wychodząc naprzeciw czytelnikom, w 2004 r. przeprowadzono reorganizację tych indeksów i z sześciu proponowanych wcześniej (autorski, tytułowy, rzeczowy, wydawnictw, serii, sygnatur) wyłączono indeks sygnatur jako używany najmniej, a dodano dwa następne: słowo-w-tytule oraz przedmiotowy. Tym sposobem wzmocniono możliwość przeszukiwania bazy książkowej w kierunku bardziej rozbudowanego indeksu autorskiego i tytułowego, które są używane przede wszystkim.

O aktywności biblioteki w społeczeństwie lokalnym decyduje także czas jej otwarcia. W czasie badań przeprowadzonych na czytelnikach w 2000 r. biblioteka, zgodnie z jej regulaminem, była otwarta w godzinach od 11<sup>00</sup> do 17<sup>00</sup> we wszystkie dni powszednie oprócz środy oraz od 10<sup>00</sup> do 14<sup>00</sup> w każdą sobotę. W tamtym czasie na podstawie badań stwierdzono, że 35,4% wszystkich pytanym o opinię na temat czasu otwarcia biblioteki było zadowolonych. 39,2% odpowiedziało – raczej tak. Raczej nie odpowiedziało 15,9% wszystkich badanych. Aż 19,5% uważało, że czas otwarcia biblioteki jest całkowicie niezadowolający<sup>44</sup>. Obecnie czas pracy biblioteki został tak zagospodarowany, aby rzeczywiście jeszcze bardziej wyjść naprzeciw potrzebom czytelników. Godzinę otwarcia biblioteki przeniesiono z 11<sup>00</sup> na 10<sup>00</sup>, a w soboty na 9<sup>00</sup>. Nadto we wtorki czas zamknięcia biblioteki, a więc wypożyczalni i czytelni ustalono na godz. 18<sup>00</sup>. W pozostałe dni jest otwarta do godz. 16<sup>00</sup>. Większych godzinowych przedziałów nie udało się wprowadzić, ponieważ biblioteka jest nadal obsługiwana tylko przez cztery osoby: dyrektora i trzy bibliotekarki. Ta ilość pracowników od września 1996 r. nie uległa zmianie.

Szczególne znaczenie w bibliotece posiada czytelnia. Udostępnia ona obecnie, nie licząc czasopism, aż 4501 książek. Ze względu na potrzeby czytelnicze, i to zwłaszcza czytelników spoza uczelni teologicznych, zgromadzono na miarę możliwości finansowych bogate w książ-

<sup>42</sup> A. Lichota, *op. cit.*, s. 91.

<sup>43</sup> *Ibidem*, s. 92. Respondentom zadano również pytanie dotyczące ilości udostępnianych indeksów. 55,5% ogółu wszystkich badanych odpowiedziało, że liczba sześciu indeksów jest wystarczająca; 34,5% – raczej wystarczająca; 5,3% – raczej nie i tylko 2,7% to ci, którzy nie byli zadowoleni z takiego prezentowania przez bibliotekę zasobów książkowych; *ibidem*, s. 93–94.

ki nowe działy w czytelnik: prawo i polityka oraz ekonomia i dział mediów. Działy te, jak i pozostałe charakterystyczne dla bibliotek seminaryjnych, są systematycznie uzupełniane.

Dzisiaj nie można mówić o bibliotece otwartej, jeżeli nie dysponuje ona urządzeniami komputerowymi, niezbędnymi w pracy bibliotekarskiej, jak i w sposobach prezentowania swoich zbiorów. Niecierpliw czytelnik, szukając potrzebnych informacji, pragnie w krótkim czasie zaspokoić swoją ciekawość. Mając to na uwadze, a jeszcze bardziej licząc się z osiągnięciami cywilizacyjnymi i odpowiadającą współczesnej kulturze masowej ludzką mentalnością, biblioteka seminaryjna musiała podjąć się zadania komputeryzacji wszystkich możliwych czynności bibliotecznych. Pośród tych czynności należy wymienić nade wszystko katalogowanie książek i czasopism, udostępnianie ich w postaci elektronicznej za pomocą terminali komputerowych oraz przez stale uaktualnianą biblioteczną stronę internetową. A uruchamiając cztery stanowiska internetowe z wolnym dostępem do sieci globalnej, biblioteka pośredniczy efektywnie w żmudnym procesie gromadzenia potrzebnych informacji nie tylko naukowych.

Spółeczna aktywność biblioteki byłaby niepełna, gdyby nie wspomniano o promocji działalności wydawniczej, jaka jest prowadzona przez pracowników biblioteki. Polega ona na przygotowywaniu do druku zwłaszcza trzech stale publikowanych dzieł: „Legnickich Wiadomości Diecezjalnych” (kwartalnik)<sup>45</sup>, serii naukowej o tytule: „Biblioteka Diecezji Legnickiej” (ukazało się 23 tomy)<sup>46</sup>, oraz naukowego półrocznika: „Perspectiva. Legnickie Studia Teologiczno-Historyczne” (5 numerów)<sup>47</sup>. Dzięki tym publikacjom, za którymi stoją Legnicka Kuria Biskupia oraz Wyższe Seminarium Duchowne Diecezji Legnickiej, biblioteka im. Jana Pawła II może uczestniczyć w międzybibliotecznej wymianie publikacji. Na dzień dzisiejszy biblioteka wymienia opublikowane książki i czasopisma z 40 innymi bibliotekami, kościelnymi i publicznymi. Tym sposobem biblioteka zyskując rocznie, niejako gratisowo, około stu tytułów czasopism i pozycji książkowych, przybliża potencjalnym czytelnikom nowo ukazujące się w Polsce publikacje.

Przytoczone wyniki badań i skonfrontowanie ich z obecnymi dokonaniem, jakie bibliotece udało się osiągnąć, potwierdzają jej otwartość i zaangażowanie na polu społecznej aktywności w środowisku legnickim i okolic. Jest to działalność kulturowa, o profilu religijnym, ale istotnie wkomponowanym w świat współczesnej myśli filozoficznej oraz humanistycznego wymiaru życia społeczności lokalnej. Reprezentowana przez Bibliotekę im. Jana Pawła II literatura teologiczno-filozoficzna i humanistyczna koresponduje z poszukiwaniami czytelników, aczkolwiek różnie motywowanymi<sup>48</sup>. Na pewno kierowany własnymi zainteresowaniami czytelnik znajdzie w niej to, czego wytrwale poszukuje. Mimo pewnych krytycznych uwag dotyczących zwłaszcza spraw formalnych<sup>49</sup>, jakie tu i ówdzie są słyszalne od strony czytelników,

<sup>44</sup> *Ibidem*, s. 95.

<sup>45</sup> Zob. B. D r o Ź d Ź, „Legnickie Wiadomości Diecezjalne”, [w:] *W trosce o wiarę. Dziesięciolecie...*, s. 537–541.

<sup>46</sup> Zob. *idem*, *Seria „Biblioteka Diecezji Legnickiej”*, [w:] *W trosce o wiarę. Dziesięciolecie...*, s. 561–572.

<sup>47</sup> Zob. teksty otwierające poszczególne numery tego czasopisma, których autorami są biskup legnicki, rektor Papieskiego Wydziału Teologicznego we Wrocławiu oraz naczelny redaktor niniejszych studiów.

<sup>48</sup> Zob. G. B i l s k a, *Wybory czytelnicze – uwarunkowania i motywy*, „Poradnik Bibliotekarza” 2004, nr 6, s. 3–6.

<sup>49</sup> Zob. A. L i c h o t a, *op. cit.*, s. 96.

seminaryjna biblioteka raczej plasowana jest w dobrym świetle kulturowo-naukowych dociekań i oczekiwań jej czytelników. Oznacza to, że jej społeczna działalność skutecznie uczestniczy w pomnażaniu dobra wspólnego społeczności lokalnej. Zakończmy te refleksje ciągle aktualnym stwierdzeniem: „biblioteki kościelne przez wieki stanowiły świetne zaplecze dla kształcenia osób duchownych, oddziaływały na życie religijne i na poziom świadomości laikatu. Ten swój charakter zachowały do dzisiaj, czego dowodem są coraz zasobniejsze centralne biblioteki diecezjalne czy zakonne i ilość czytelników z nich korzystających. Nie można więc mówić o wielkim znaczeniu bibliotek kościelnych wyłącznie przy rozważaniach nad przeszłością, ale należy mieć na uwadze również terażniejszość”<sup>50</sup>.

### 5. Perspektywy biblioteki im. Jana Pawła II w środowisku legnickim

Przyszłość biblioteki należy łączyć z uwarunkowaniami zewnętrznymi oraz możliwościami wewnętrznymi tkwiącymi w samej bibliotece, jej strukturze osobowej<sup>51</sup> i materialnej. Na pewno pięknym prezentem dla biblioteki byłaby nowa czytelnia, znacznie większa od obecnej. Mogłaby ona spełniać dużo więcej funkcji. Zasadniczym bowiem problemem stojącym przed biblioteką seminaryjną jest podjęcie nowego wyzwania, coraz bardziej rozpowszechniającego się w świecie funkcjonowania współczesnych czytelników. Wyzwanie to każe szukać takich rozwiązań, aby – na ile to możliwe – usunąć z bibliotek funkcję wypożyczania książek do miejsc zamieszkania. Oczywiście, nie ma tutaj takiej sposobności i wydaje się to być mało zasadne, aby w tym materiale prowadzić jakąś pogłębioną argumentację popierającą takie rozwiązanie. Niemniej jednak przykłady innych bibliotek są ważnym przyczynkiem do podjęcia w przyszłości tego zagadnienia. Trzeba jednak dodać, że nowoczesna czytelnio-biblioteka winna stwarzać takie warunki dla czytelników, aby z zapewnieniem komfortu techniczno-komputerowego mogli również swobodnie korzystać z dostępnego księgozbioru, który winien być stale uzupełniany.

Drugą niemniej ważną sprawą na przyszłość jest szeroka współpraca międzybiblioteczna za pomocą Internetu. Być może trzeba będzie włączyć się w budowę wielkiej biblioteki wirtualnej<sup>52</sup>, która całkowicie zmieni charakter jeszcze współcześnie podnoszonych rozwiązań, które chyba zbyt kurzowo trzymają się tradycji kulturowo-prawnych. Przyszłością są biblioteki wirtualne, a obecne – fizyczne tak naprawdę nie odpowiadają już nowoczesnym systemom przekazywania informacji. Ewolucja bibliotek w kierunku pracowni internetowych wydaje się być już bliższa faktom niż tylko życzeniom<sup>53</sup>.

Każdej bibliotece, w tym i Bibliotece im. Jana Pawła II zależy przede wszystkim na tym, aby czytelnicy chcieli dość gorliwie korzystać z obecnie proponowanych do czytania książek i czasopism. Jest ich wystarczająco dużo, a i treść ich jest ogromnie zróżnicowana, co nie

---

<sup>50</sup> M. T. Zahajkiewicz, *Miejsce bibliotek kościelnych w kulturze i rozwoju nauki*, „Archiwa, Biblioteki i Muzea Kościelne” 1996, t. 65, s. 15.

<sup>51</sup> Zob. M. Kocójowa, *op. cit.*, s. 47–57.

<sup>52</sup> Zob. R. Dulian, *NUKAT – Narodowy Uniwersalny Katalog: strona internetowa*, „FIDES. Biuletyn Bibliotek Kościelnych” 2002, nr 2 (15), s. 99–106; *FIDKAR – multiwyszukiwarka dla komputerowych baz bibliotecznych*, <http://www.fides.org.pl/fidkar/> (30 czerwca 2005 r.).

<sup>53</sup> Zob. M. Paszkowski, *Czy biblioteki utoną w sieci?*, „Bibliotekarz” 2005, nr 5, s. 16–19; M. Michałek, *Książka bez książki?*, „Poradnik Bibliotekarza” 2004, nr 4, s. 11–12.

oznacza, że nie ma w tej ilości właściwego porządku. Jeżeli częste sięganie po książkę może najlepiej zapewnić tę oczekiwaną i pomyślną przyszłość każdej bibliotece, to jeszcze bardziej ludzie czytający książki przyczyniają się do kulturowego rozwoju swojego społecznego środowiska. Ich czytelnicтво gwarantuje ten rozwój, a tym samym rokuje nadzieję na lepsze cywilizacyjnie jutro.

### **Bibliografia:**

- Anzenbacher A., *Wprowadzenie do filozofii*, Kraków 1987.
- Araszczuk S., *Działalność naukowo-dydaktyczna Wyższego Seminarium Duchownego Diecezji Legnickiej w roku akademickim 1995/1996*, „Legnickie Wiadomości Diecezjalne” 1995, nr 4.
- Araszczuk S., *Sprawozdanie z działalności naukowo-dydaktycznej w Wyższym Seminarium Duchownym Diecezji Legnickiej w roku akademickim 1996/1997*, „Legnickie Wiadomości Diecezjalne” 1997, nr 4.
- Bednarczyk J., *Ku lepszej organizacji pracy w bibliotekach kościelnych – Federacja FIDES*, „FIDES. Biuletyn Bibliotek Kościelnych” 1995 nr 1.
- Bochnak W., *Geneza i ustanowienie diecezji legnickiej*, [w:] *W trosce o wiarę. Dziesięciolecie diecezji legnickiej*, red. B. Drożdż, Legnica 2002.
- Biblioteki kościelne w misji Kościoła*, „FIDES. Biuletyn Bibliotek Kościelnych” 1996, nr 1–2.
- Bilska G., *Wybory czytelnicze – uwarunkowania i motywy*. „Poradnik Bibliotekarza” 2004, nr 6.
- Burakowski J., *Samorządowa biblioteka publiczna. Poradnik*, Warszawa 1994.
- Dekret powołujący Federację Bibliotek Kościelnych FIDES wydany przez Konferencję Episkopatu Polski*, „FIDES. Biuletyn Bibliotek Kościelnych” 1995, nr 1.
- Drożdż B., *Seria „Biblioteka Diecezji Legnickiej”*, [w:] *W trosce o wiarę. Dziesięciolecie diecezji legnickiej*, red. B. Drożdż, Legnica 2002.
- Drożdż B., *„Legnickie Wiadomości Diecezjalne”*, [w:] *W trosce o wiarę. Dziesięciolecie diecezji legnickiej*, red. B. Drożdż, Legnica 2002.
- Dulian R., *NUKAT – Narodowy Uniwersalny Katalog: strona internetowa*, „FIDES. Biuletyn Bibliotek Kościelnych” 2002, nr 2 (15).
- Encyklopedia katolicka*, t. II, red. F. Gryglewicz [i inni], Lublin 1985.
- Fercz J., A. Niemczykowa *Podstawy nauki o książce, bibliotece i informacji naukowej*, Warszawa 1991.
- FIDKAR – multiwyszukiwarka dla komputerowych baz bibliotecznych*, <http://www.fides.org.pl/fidkar/> (30 czerwca 2005 r.).
- Gilewska-Dubis J., *Miasto ośrodkiem kultury umysłowej*, [w:] *Legnica. Monografia historyczna miasta*, red. M. Haisig, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977.
- Historia Śląska*, red. M. Czapliński, Wrocław 2002.

- Janiak M., *Funkcje programu MAK: wyszukiwanie, drukowanie spisów bibliograficznych*, „FIDES. Biuletyn Bibliotek Kościelnych” 1995, nr 1.
- Jaworska K., *Legnica jako ośrodek naukowy – tradycje i współczesność*, Legnica 1999.
- Kamiński S., *Pojęcie nauki i klasyfikacja nauk*, Lublin 1981.
- Kocójowa M., *Pracownik bibliotek kościelnych w XXI wieku*, „FIDES. Biuletyn Bibliotek Kościelnych” 1996, nr 1–2.
- Korgul M., *Sprawozdanie z działalności naukowo-dydaktycznej w Wyższym Seminarium Duchownym Diecezji Legnickiej w roku akademickim 1997/1998*, „Legnickie Wiadomości Diecezjalne” 1998, nr 4.
- Korgul M., *Sprawozdanie z działalności naukowo-dydaktycznej w Wyższym Seminarium Duchownym Diecezji Legnickiej w roku akademickim 1998/1999*, „Legnickie Wiadomości Diecezjalne” 1999, nr 4.
- Korgul M., *Sprawozdanie z działalności naukowo-dydaktycznej Wyższego Seminarium Duchownego Diecezji Legnickiej w roku akademickim 1999/2000*, „Legnickie Wiadomości Diecezjalne” 2000, nr 4.
- Krzyżaniak P., *Kurs obsługi systemu bibliotecznego MAK dla administratorów. Federacja Bibliotek Kościelnych FIDES*, „FIDES. Biuletyn Bibliotek Kościelnych” 1996, nr 1–2.
- Krzyżaniak P., *Opis bibliograficzny książki na bazie programu MAK w formacie stosowanym przez Federację Bibliotek Kościelnych FIDES*, „FIDES. Biuletyn Bibliotek Kościelnych” 1995, nr 1.
- Lec Z., *Jezuici w Legnicy (1689–1776)*, Wrocław 2001.
- Lichota A., *Biblioteka im. Jana Pawła II Wyższego Seminarium Duchownego Diecezji Legnickiej i jej czytelnicy*. Zielona Góra 2000 (maszynopis).
- Majka J., *Metodologia nauk teologicznych*, Wrocław 1981.
- Matwijowski K., *Reformacja. Szkolnictwo. Kultura*, [w:] *Legnica. Zarys monografii miasta*, red. S. Dąbrowski, Wrocław–Legnica 1998.
- Michałek M., *Książka bez książki?*, „Poradnik Bibliotekarza” 2004, nr 4.
- Napiórkowski S. C., *Jak uprawiać teologię*, Wrocław 1991.
- Nowosielski P., *Biblioteka im. Jana Pawła II w Legnicy*, „Niedziela” (wkładka legnicka) 1998, nr 25 (21 czerwca 1998 r.).
- Pakiet MAK. Obsługa bazy*, opr. J. Wierzbowski, Warszawa 1999.
- Paszkowski M., *Czy biblioteki utoną w sieci?*, „Bibliotekarz” 2005, nr 5.
- Popiołek K., *Historia Śląska od pradziejów do 1945 roku*, Katowice 1972.
- Przelaskowski R., *Biblioteka i jej organizacja*, Warszawa 1966.
- Rybak T., *Dekret ustanawiający Studium Teologii dla świeckich przy Wyższym Seminarium Duchownym Diecezji Legnickiej – Filii Papieskiego Fakultetu Teologicznego we Wrocławiu*, [w:] W. Bochnak, *Wyższe Seminarium Duchowne Diecezji Legnickiej*, Legnica 1997.
- Rybak T., *Dekret ustanawiający Wyższe Seminarium Duchowne w Legnicy*, „Legnickie Wiadomości Diecezjalne” 1993, nr 1.

- Sowiński J., *Udział dawnego drukarstwa w życiu społecznym i kulturalnym na przykładzie Legnicy*, [w:] *Przeszłość i przyszłość książki drukowanej. Materiały z sesji. Legnica – 8 lutego 2001 r.*, red. R. Badań, Legnica 2001.
- Stasiak S., *Sprawozdanie z działalności naukowo-dydaktycznej Wyższego Seminarium Duchownego za rok akademicki 2003/2004*, „Legnickie Wiadomości Diecezjalne” 2004, nr 3.
- Statut Federacji Bibliotek Kościelnych FIDES*, art. 6, „FIDES. Biuletyn Bibliotek Kościelnych” 1995, nr 1.
- Stępień A. B., *Elementy filozofii*, Lublin 1986.
- Swastek J., *Starania i próby założenia uczelni akademickiej na Śląsku na przestrzeni XVI–XVIII wieku*, „Colloquium Salutis” 1974, nr 6.
- Szczęch W., *Uwagi na temat komputeryzacji bibliotek*, „FIDES. Biuletyn Bibliotek Kościelnych” 1995, nr 1.
- Szulc J., *Biblioteki uczelni kościelnych w Polsce – między tradycją a współczesnością*, „FIDES. Biuletyn Bibliotek Kościelnych” 2002, nr 1.
- Szulc J., *Gromadzenie i uzupełnianie księgozbioru w bibliotekach kościelnych w Polsce*, „FIDES. Biuletyn Bibliotek Kościelnych” 1998, nr 2.
- Szymusiak J., *Biblioteki kościelne*, [w:] *Encyklopedia katolicka*, t. II, red. F. Gryglewicz [i inni], Lublin 1985.
- Witelon. *Życie i działalność naukowa. Materiały z konferencji naukowej 25 października 2003 r.*, Legnica 2004.
- Wójtowicz M., *Perspektywy funkcjonowania Federacji Bibliotek Kościelnych FIDES*, „FIDES. Biuletyn Bibliotek Kościelnych” 2002, nr 2 (15).
- Zahajkiewicz M. T., *Miejsce bibliotek kościelnych w kulturze i rozwoju nauki*, „Archiwa, Biblioteki i Muzea Kościelne” 1996, t. 65.
- Zasady formacji kapłańskiej w Polsce (Ratio institutionis sacerdotalis pro Polonia)*, Częstochowa 1999.



Adam Kubów, Jan Wojtaś  
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Witelona  
w Legnicy

## Zakończenie

### Przesłanki nowej polityki regionalnej – konteksty polityczne, gospodarcze i społeczne

Analiza literatury, jak i zamieszczone w niniejszym tomie artykuły stanowią pewne wskazówki dające podstawę do sformułowania założeń przyszłej polityki regionalnej i lokalnej. Można wśród nich wyróżnić:

1. Stworzenie całościowej strategii promującej rozwój regionu. Kwestia ta znajduje swoje odniesienie np. w artykule R. Herbuta, który zwraca uwagę – co stanowi nowatorskie ujęcie poruszanej problematyki – na istotne aspekty zarządzania („wielopoziomowego zarządzania”) mającego wskazywać na nowe modelowanie polityki regionalnej w procesie europeizacji.

2. Utrzymujące się dysproporcje rozwojowe województwa dolnośląskiego ujmowanego jako region administracyjny, gdzie wrocławska metropolia – jak dotąd – korzystała z różnorodnego potencjału regionalnego. Stąd też M. Obrębalski zwraca uwagę na znaczenie polityki spójności gospodarczej.

3. Wykorzystywanie każdej możliwości zwiększenia środków na finansowanie rozwoju regionu zwłaszcza w kontekście – zauważanej przez E. Pancer-Cybulską – niskiej absorpcji środków europejskich przez jednostki samorządu terytorialnego.

4. Warto też zwrócić uwagę na – ujmowaną subregionalnie (powiat legnicki i miasto Legnica) przez J. Zarzecznego – społeczną efektywność rozwoju gospodarczego.

5. Podjęcie inwestycji mających na celu poprawę infrastruktury ekonomicznej i społecznej regionu. Przykłady takich inwestycji przedstawiają między innymi: J. Wanowska w artykule pt. *Przesłanki utworzenia Legnickiej specjalnej strefy ekonomicznej* i D. Sobotkiewicz, który pisze o zagranicznym przedsiębiorstwie (Spółka Sitch) w Polkowicach.

6. Kreowanie pozytywnych postaw dotyczących regionu i jego znaczenia, zarówno w kraju, jak i na arenie międzynarodowej. Ważne są zatem i „postawy władz lokalnych”, na które zwraca uwagę E. Bulicz w zamieszczonym w niniejszym tomie artykule pt. *Postawy władz lokalnych wobec trzeciego sektora. Praktyki współpracy na przykładzie Legnicy* i współpraca organizacji non-profit z władzami Legnicy – o czym pisze L. Paszkiewicz.

7. Konieczność ciągłego poszukiwania korzystnych dla regionu rozwiązań i unikaniu wizerunku „docelowego modelu” regionalnej i lokalnej polityki ekonomicznej i społecznej. Na ten aspekt zwracają także uwagę (bezpośrednio bądź pośrednio) pozostali autorze tekstów zamieszczonych w niniejszym zbiorze.

Zawarte w książce treści wskazują, że pozostaje wciąż wiele kwestii otwartych, dotyczących czy to samego określenia regionu, czy też czynników decydujących o jego rozwoju.

Zważywszy na kilkunastoletni już okres zmian i procesy, jakie w nim zachodzą w Polsce po transformacji systemowej z 1989 r., można aktualnie wskazać przynajmniej na kilka ważnych w zakresie tej interesującej problematyki kierunków teoretycznych i tendencji praktycz-



nych, mających miejsce w polityce regionalnej. Obejmują one między innymi takie relacje dychotomiczne jak: lokalność–ponadlokalność, regionalizacja–globalizacja czy też, w sposób szczególny, globalizację powiązaną z integracją europejską.

Warto w tym miejscu odnieść się do pojęcia regionu, nader często w wielu publikacjach i dyskusjach sprowadzanego – ze względu na wygodę identyfikacji – do jednostek pokrywających się z podziałem administracyjnym. Wielu badaczy jednak, np. J. Turowski, zwraca uwagę że pojęcie to występuje w różnorodnym rozumieniu. Stąd też można mówić zasadnie o regionach (a i czasami o subregionach)<sup>1</sup>:

- geograficzno-przyrodniczych,
- historycznych,
- krajobrazowych,
- osadniczo-ekonomicznych,
- administracyjnych czy też
- społeczno-kulturowych, które ukształtowały się na bazie powyższych podziałów.

Dla wydzielenia regionów można także zastosować koncepcję euroregionów czy też inaczej – związków regionów (subregionów). Region w tym znaczeniu może być również – jak o tym pisano wyżej – wydzielony na podstawie kryteriów historycznych, kulturowych, ekonomicznych..., ale może on też – w szerszym ujęciu – obejmować większe terytoria o wspólnych cechach czy też właściwościach o charakterze ekonomicznym lub politycznym.

Aktualnie wyraźnie zaznacza się i materializuje perspektywę regionalnej współpracy i regionalnego rozwoju wraz z wyraźnie dostrzeganymi procesami globalizacji. Analizując różne ujęcia globalizacji, W. Misiak podjął próbę własnego określenia i charakterystyki tego terminu. „Globalizacja – zdaniem tego autora – jest procesem obiektywnym i systemowym, charakteryzującym się ciągle rozszerzającą się siecią powiązań i współzależności ekonomicznych, politycznych i kulturowych państw i społeczeństw w poprzednich okresach względnie odosobnionych. Proces globalizacji, w którym czynnikiem dynamizującym stają się wielkie korporacje o zasięgu światowym, prowadzą do zaznaczenia się istotnych podziałów w skali globalnej na centra, semiperyferie i peryferie. Do potężnych aktorów na scenie globalnej kształtujących świadomość ludzi należą masowe środki przekazu i elektroniczne formy komunikacji. W okresie późnej nowoczesności, w którym przybierają na sile procesy globalizacji, państwa narodowe tracą niektóre swoje funkcje na rzecz struktur międzynarodowych i globalnych. W sferze kultury zaznaczają się w dobie globalizacji trzy zasadnicze procesy: komercjalizacji, uniformizacji i próby włączania wartości regionalnych do światowego obiegu dóbr i wartości kultury”<sup>2</sup>. Warto też odnieść się do prac A. Giddens'a, który, charakteryzując globalizację, pisze, że: „Globalizacja jest wynikiem współdziałania czynników politycznych, społecznych, kulturowych i ekonomicznych. Jej głównym motorem jest rozwój technik informacyjnych i telekomunikacji, który przyczynił się do wzrostu tempa i zakresu interakcji między ludźmi na całym świecie”<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> J. Turowski, *Regiony – regionalizm – lokalizm*, [w:] *Czym jest regionalizm?*, Wrocław–Ciechanów 1998, s. 100 i nast.

<sup>2</sup> W. Misiak, *Globalizacja*, Zeszyty Naukowe „Cogitatus” Szkoły Wyższej Warszawskiej, nr 3. Warszawa 2006, s. 13; również W. Misiak, *Globalizacja. Więcej niż podręcznik. Społeczeństwo – kultura – polityka*, Warszawa 2007, s. 10–13.

<sup>3</sup> A. Giddens, *Socjologia*, Warszawa 2004, s. 74.

Funkcjonowanie społeczności lokalnych i regionalnych jest więc zależne między innymi od utrzymywania się tożsamości lokalnej i regionalnej, jak i od wielu procesów o różnym zasięgu, w tym globalnym. Ta relacja wydaje się być oczywista<sup>4</sup>.

W różnych analizach koncentrujących się na politycznych, ekonomicznych i społecznych aspektach procesu globalizacji zwraca się uwagę na takie jej skutki jak:

– upowszechnienie ruchów społecznych przypominających o sprawach ważnych dla całego globu, jak: ekologia, zagrożenie bronią jądrową, prawa człowieka itp. (uwrażliwienie na sprawy globalne może w niektórych sytuacjach prowadzić do zmniejszenia zainteresowania sprawami bliskimi);

– wymykanie się ryzyka spod bezpośredniej kontroli państwa, prowadzące np. do katastrof ekologicznych, masowych zachorowań, rozwoju międzynarodowej przestępczości czy innych przejawów patologii;

– wzrost znaczenia pracy zawodowej, kształtowanie się nowych postaw do pracy (np. pracocholizmu), zwiększenie wpływu pracy zawodowej na sposoby spędzania czasu wolnego;

– zwiększenie mobilności społeczeństwa (może przyczyniać się do drenażu mózgow, zwłaszcza z krajów mniej rozwiniętych, i pogłębienia w nich nierówności społecznych);

– zmniejszenie znaczenia tradycji i obyczajów, a zwiększenie wpływu postawy indywidualizmu w kształtowaniu zachowań i stylów życia człowieka;

– kształtowanie się bardziej otwartych stylów życia, opartych na refleksji;

– umożliwienie poznawania ludzi i kultury różnych krajów (nawiązywanie trwałych przyjaźni, przełamywanie stereotypów i uprzedzeń, nauka tolerancji, panowania nad emocjami)<sup>5</sup>.

Warto w tym miejscu podkreślić znacznie kapitału społeczno-kulturowego w procesach rozwoju regionu. Interesująca w tym względzie jest propozycja M. Kwiatkowskiego, który konstatuje, iż: „...stosunki społeczne i sieci powiązań między jednostkami mogą być traktowane jako zasób, dzięki któremu można osiągnąć określone korzyści”<sup>6</sup>. W literaturze przedmiotu wskazuje się na różne źródła kapitału społecznego. Kluczowe w tym względzie wydaje się pytanie o to: jaka jest rola rządu, samorządu, sektora pozarządowego, a także innych podmiotów w tworzeniu kapitału społecznego? Szczególna rola w tym procesie przypada samorządom, bowiem współczesne regiony charakteryzują się stosunkowo wysokim wskaźnikiem samorządności i działają w warunkach zdecentralizowanej gospodarki.

Przemiany gospodarcze i społeczno-polityczne po 1989 r. spowodowały początkowo – co trzeba podkreślić, a co wydaje się naturalne – także wiele niekorzystnych zmian. Znaczne były, dotąd jeszcze utrzymujące się polityczne, ekonomiczne i społeczne konsekwencje skutków transformacji w ogóle, a zwłaszcza transformacji gospodarczej. Stały się one ważnym problemem obecnej polityki społecznej, realizowanej zarówno na poziomie krajowym, ale także regionalnym i lokalnym. Koncentruje się ona głównie na problemach rynku pracy,

---

<sup>4</sup> M. S. Szczępański, *Spoleczności lokalne i regionalne a ład kontynentalny i globalny*, [w:] *Kregi integracji i rodzaje tożsamości. Polska, Europa, świat*, pod red. W. Wesołowskiego i J. Włodarka, Warszawa 2005, s. 128.

<sup>5</sup> A. Giddens, *op. cit.*, s. 67–90; W. Wątroba, *Spoleczeństwo konsumpcyjne w dobie globalizacji*, Wrocław 2006, s. 55; R. Paszkowska, *Rola komunikacji międzykulturowej w kształceniu studentów w grupach międzykulturowych*, [w:] *Edukacja wobec integracji europejskiej*, pod red. J. Kojkoła i P.J. Przybysza, Gdynia 2004, s. 43–52.

<sup>6</sup> M. Kwiatkowski, *Kapitał społeczny, Encyklopedia socjologii. Suplement*, Warszawa 2005, s. 105 i nast.

warunkach pracy, poziomie życia ludności, przejawach patologii. M. Jarosz pisze: „Nie ulega wątpliwości, że Polska jest krajem sukcesu transformacji [...] Istnieje jednak [...] jej gorszy wymiar, którego wyznacznikiem są po pierwsze losy przegranych [...] po drugie, niekompetencja, nieuczciwość i demoralizacja elit politycznych i gospodarczych...”<sup>7</sup>. Wypada zgodzić z autorką, że niezależnie od negatywnych aspektów przemian możemy mówić dzisiaj o sukcesie transformacji, zarówno w ujęciu krajowym, jak i regionalnym.

Warto jednakże zastanawiać się, jakie powinny być kierunki w polityce regionalnej. Nie ulega jednak wątpliwości, że w obecnych realiach coraz większą rolę w sferze rozwoju regionalnej i lokalnej polityki ekonomicznej i społecznej odgrywać będą siły rynkowe i władze samorządowe<sup>8</sup>. Ze tego też względu ważne jest, by znajdowały one właściwe zrozumienie dla znaczenia swojej roli w rozwoju regionu. W wyznaczaniu kierunków nowej polityki regionalnej i lokalnej niezbędna jest współpraca różnych podmiotów, które potrafiłyby dostrzec czynniki dynamizujące jego rozwój.

B. Jałowicki i M. S. Szczepański, przedstawiając cechy nowoczesnego regionu, podkreślają konieczność zwrócenia szczególnej uwagi w polityce regionalnej na:

1. Kształtowanie wysokiego poziomu kapitału ludzkiego i społecznego mieszkańców. Poziom ten może być mierzony stanem wykształcenia, kondycją fizyczną i psychiczną, postawami tolerancji wobec inności etnicznej czy religijnej, umiejętnością współpracy, zakresem społecznego zaufania. Niewątpliwie wysoki poziom kapitału ludzkiego i społecznego sprzyja rozbudowie zarówno tradycyjnych, jak i nowoczesnych form działalności usługowej i produkcyjnej.

2. Rozwój zdolności do przyjmowania kapitałów i inwestycji zagranicznych, jak i ekspertów z innych krajów. Zdolność ta zależy od postaw lokalnej administracji publicznej, jak i od rozwoju usług hotelowych, edukacyjnych, rekreacyjnych, zdrowotnych, uwzględniających potrzeby ludności przybywającej do regionu z zewnątrz.

3. Stopień wyposażenia regionu w instytucje ułatwiające funkcjonowanie w regionie zarówno stałych mieszkańców, jak i ludności przybyłej. Do instytucji tych zalicza się banki, instytucje naukowe, placówki dyplomatyczne, ale także sieć sklepów, restauracji.

4. Rozwój infrastruktury komunikacyjnej, zarówno tradycyjnej (połączenia drogowe, kolejowe, lotnicze), jak i nowoczesnej (sieci telefoniczne, Internet), sprzyjającej łatwemu przemieszczaniu się ludzi, przewożeniu towarów, nawiązywaniu kontaktów.

5. Budowa centrów kongresowych, wystawienniczych, kulturalnych, sportowych sprzyjających organizacji kongresów, festiwali, imprez naukowych, artystycznych, sportowych. Centra mogą być nie tylko źródłem okazałych dochodów, lecz także spełniają istotną rolę w promocji regionu.

6. Udział w europejskim oraz światowym systemie miast i regionów, udział w stowarzyszeniach miast czy też różnego rodzaju prezentacjach. Tego typu inicjatywy są formą wzajemnego wspierania, co może przyczynić się do wzmocnienia pozycji regionu w jego staraniach o organizację ważnych przedsięwzięć o zasięgu ponadregionalnym czy międzynarodowym.

7. Lokalizacja w regionie instytucji masowego przekazu (radio, telewizja, redakcje gazet). Instytucje te sprzyjają organizowaniu różnego rodzaju przedsięwzięć i imprez o charakterze

<sup>7</sup> M. Jarosz, *Nie tylko kłopoty z transformacją. Jaka Polska, [w:] Polska, ale jaka?*, pod red. M. Jarosz, Warszawa 2005 s. 336.

<sup>8</sup> Por. W. Nieciuński, *Cztery – a nie dwie – wizje ładu społecznego w Polsce*, „Polityka Społeczna” 2006, nr 1, s. 1–2.

politycznym, gospodarczym, artystycznym, bowiem stwarzają możliwość szybkiego przekazu informacji. Pełnią także istotną rolę marketingową.

8. Jakość środowiska przyrodniczego i społecznego<sup>9</sup>.

Wybór kierunków polityki regionalnej nie likwiduje jednak wielu szczegółowych pytań dotyczących skuteczności podejmowanych działań. Muszą one mieć zrozumienie w środowisku władzy politycznej, jak i w środowisku podmiotów gospodarczych i w instytucjach polityki społecznej, zarówno na poziomie krajowym, jak i przede wszystkim – regionalnym.

### **Bibliografia:**

Giddens A., *Socjologia*, Warszawa 2004.

Jałowicki B., M.S. Szczepański, *Rozwój regionalny i lokalny w perspektywie socjologicznej*, Tychy 2002.

Jarosz M., *Nie tylko kłopoty z transformacją. Jaka Polska*, [w:] *Polska, ale jaka?*, pod red. M. Jarosz, Warszawa 2005.

Kwiatkowski M., *Kapitał społeczny*, *Encyklopedia socjologii. Suplement*, Warszawa 2005.

Misiak W., *Globalizacja. Więcej niż podręcznik. Społeczeństwo – kultura – polityka*, Warszawa 2007.

Misiak W., *Globalizacja*, Zeszyty Naukowe „Cogitatus” Szkoły Wyższej Warszawskiej”, nr 3. Warszawa 2006.

Nieciński W., *Cztery – a nie dwie – wizje ładu społecznego w Polsce*, „Polityka Społeczna” 2006, nr 1.

Paszkowska R., *Rola komunikacji międzykulturowej w kształceniu studentów w grupach międzykulturowych*, [w:] *Edukacja wobec integracji europejskiej*, pod red. J. Kojkoła i P.J. Przybysza, Gdynia 2004.

Szczepański M.S., *Społeczności lokalne i regionalne a ład kontynentalny i globalny*, [w:] *Kręgi integracji i rodzaje tożsamości. Polska, Europa, świat*, pod red. W. Wesołowskiego i J. Włodarka, Warszawa 2005.

Turowski J., *Regiony – regionalizm – lokalizm*, [w:] *Czym jest regionalizm?*, Wrocław – Ciechanów 1998.

Wątroba W., *Społeczeństwo konsumpcyjne w dobie globalizacji*, Wrocław 2006.

---

<sup>9</sup> B. Jałowicki, M.S. Szczepański, *Rozwój regionalny i lokalny w perspektywie socjologicznej*, Tychy 2002, s. 233, 238–240.



## Indeks nazwisk

### A

Adamczak Margareta 340  
Adamczyk A. 224, 230  
Adamski Łukasz 110  
Adorno 310  
Alberski Robert 121, 122, 128  
Antoszewski Andrzej 17, 24, 69, 70, 76, 81,  
266, 281  
Anzenbacher A. 337, 355  
Araszczuk S. 340, 341, 355  
Arystoteles 233, 237, 239, 337

### B

Bąbiak-Kowalska D. 86, 90  
Bachman K. 43, 52, 53  
Badoń Ryszard 338, 357  
Bailey D. 15  
Bandarzewski P. 283, 297  
Bankowicz M. 73, 76  
Bartkowski J. 33, 41  
Batory Stefan 267, 270, 281  
Baudner J. 12, 15  
Bazydło A. 191, 199  
Becelowska D. 307  
Beck U. 31, 41  
Becla A. 173, 178  
Bednarczyk J. 340, 355  
Bednarz Jerzy 118  
Bendyk E. 320

Beneš E. 21, 24  
Benz A. 11, 13, 15  
Beret Z. 26, 41  
Bernatowicz G. 17, 23  
Białek E. 223, 230  
Białek Ryszard 196  
Bigo T. 79  
Bilska G. 353, 355  
Bobrow D.B. 27, 41, 42  
Bocheńska-Seweryn M. 336  
Bochnak Władysław 226, 230, 338, 339, 341,  
355, 356  
Bohem W. 332  
Bokajło Wiesław 23, 24, 234, 239, 266, 282  
Boldrin M. 44  
Borkowski J. 224, 230  
Borowczuk K. 94, 101  
Bratkowski J. 272  
Brock P. 18, 23  
Brol A. 321, 330  
Brozkiewicz R. 242, 252  
Bryant Ch.G.A. 265, 281  
Brzozowski Jan 105  
Budge I. 32, 41  
Bulicz Agata 4, 283, 284, 286, 288, 290, 292,  
294, 296, 298, 359, 367  
Bull M. 12, 15  
Burakowski J. 346, 355  
Burkard E. 13  
Bywalec Czesław 149, 154, 159

**C**

Campell D. 211, 216  
Canova M. 44  
Castells M. 315, 320  
Celak R. 193, 199  
Cesarz Zbigniew 25, 26, 41  
Chabior B. 195, 196, 197, 199  
Chmielnicki P. 283, 297  
Chrust Lidia 340  
Cichosz Marzena 113  
Ciechocińska Maria 220, 230  
Ciesielski S. 22, 23  
Ciesiołkiewicz A. 304, 307  
Cieślukowski M. 193, 199  
Corby B. 335  
Coudenhove-Kalergi R. 20  
Cybulski L. 167, 169, 171, 192, 199  
Cybulski Wojciech 107  
Cygler Bolesław 107  
Cyrankiewicz M. 87, 90  
Cywiński Ryszard 107  
Czaja S. 173, 178  
Czajowski Andrzej 73, 76, 266, 281  
Czapliński M. 338, 355  
Czaputowicz J. 90  
Czartoryski Adam 18  
Cziomer E. 28, 41  
Czudowska Dorota 342  
Czupiał J. 210, 216

**D**

Dahrrendorf R. 239  
Danecki J. 241, 253  
Daniluk Łucja 340  
Danson M.W. 9, 15  
Davies M. 335  
Dąbrowska I. E. 301, 302, 307  
Dąbrowska J. 270, 282  
Dąbrowski Jacek 4, 299, 300, 302, 304, 305, 306, 367  
Dąbrowski Stanisław 220, 230, 234, 239, 338, 356  
Delocz P. 336

De Propriis L. 15  
Dębicka A. 80, 91  
Dittman P. 166, 171, 172  
Dmochowski M. 80, 91  
Dobek-Ostrowska B. 113, 119, 320  
Dobraczyńska A. 178  
Dobranowska M. 282  
Dobrowolski P. 98, 100  
Dolny E. 161, 171  
Domański H. 266, 281, 282  
Domińczak G. 194, 200  
Dondelewska Iwona 105  
Douglas J. 292  
Drażkiewicz Elżbieta 107  
Dreczyński W. 94, 101  
Drozdowski Tomasz 4, 173, 176, 178, 366  
Drożdż Bogusław 5, 337, 338, 340, 342, 344, 346, 348, 350, 352, 353, 354, 355, 356, 357  
Drucker Peter 203  
Dubois B. 336  
Dudyk Emil 105  
Dulczewski Z. 219, 230  
Dulian R. 354, 355  
Duncan S. 33, 41  
Dybalska W. 195, 199  
Dyck Jakob 210  
Dyczewski L. 239, 240  
Dymarski Mirosław 21, 23  
Dziechowicz J. 166, 171, 172  
Dziemianowicz W. 177, 178  
Dzieniażewska-Narowska K. 74, 76  
Dzieńdziura K. 68, 69, 76  
Dziubka Kazimierz 266, 281, 282

**E**

Eberlein B. 11, 15  
Edwardsen T.S. 44, 54  
Edvinsson Leif 201, 202, 203, 204, 207

**F**

Fercz J. 346, 347, 355  
Ferenc Andrzej 79, 90  
Fiedor B. 122, 128

Fierli I. 194, 200  
Fijałkowska J. 207  
Fijałkowski B. 70, 76  
Filipkowski J. 67, 76  
Francik A. 161, 171  
Frasyniuk Władysław 110  
Frąckowiak Lucyna 159  
Frąckiewicz L. 241, 252  
Frączkiewicz-Wronki A. 241, 252  
Frątczak-Rudnicka B. 270, 271, 281  
Frendl L. 18, 24  
Friedman M. 239  
Frieske K. W. 251, 25, 336  
Frysztacki K. 332 336

**G**

Gajewska A. T. 86, 90  
Gawlikowski-Hueckel K. 47, 53  
Gąciarz B. 286, 297  
Gelles Romuald 19, 23  
Geringer d'Oedenberg Lidia 113  
Gęsiarz B. 67, 76  
Giddens A. 360, 361, 363  
Gilewska-Dubis J. 338, 355  
Gilga Krystyna 4, 5, 161, 162, 164, 166, 168, 170, 172, 321, 322, 324, 326, 328, 330, 366, 367  
Gilowska Zyta 58, 59, 65, 90, 255, 263  
Gliński P. 262,, 263, 266, 269, 271, 274, 281, 282  
Głowacka-Mazur D. 242, 252  
Goban-Klas Tomasz 320  
Godlewski K. 194, 200  
Godlewski T. 17, 23  
Golinowska Stanisława 321, 330  
Gołąbek Romualda 105  
Gonet K. 342  
Gorbaczow Michał 223  
Gordon T. 69, 76  
Gorzela G. 44, 48, 49, 53, 175, 178  
Gościniak-Kasprzak D. 194, 199  
Górka K. 121, 122, 128  
Górniak L. 68, 77  
Górzyńska T. 90

Grafowska M. 173, 178  
Grela M. 26, 41  
Grodin J. 320  
Grodź Jan 107  
Grosse T.G. 82, 86, 90, 177, 178  
Grünberg K. 19, 23  
Gryglewicz F. 337, 355, 357  
Gucwa-Leśny E. 93, 101  
Guć M. 297  
Gumkowska M. 258, 263, 270, 282, 284, 297  
Guzicki A. 278, 282

**H**

Habermas Jurgen 309, 310, 311, 312, 313, 319, 320  
Habuda A. 51, 53  
Habuda Ludwik 4, 43, 44, 45, 46, 48, 50, 51, 52, 53, 54, 94, 100, 365  
Hagtvet B. 44, 54  
Haisig M. 338, 355  
Halizak E. 27, 41, 42  
Hamill J. 211, 216  
Hansen-Polka Barbara 300  
Harris E. 9, 10, 16  
Hartliński Maciej 4, 67, 68, 70, 72, 74, 76, 365  
Hasińska Zofia 4, 161, 162, 164, 166, 168, 170, 171, 172, 366  
Hausner J. 57, 64, 65, 90, 175, 178  
Heffner K. 44, 48, 49, 53  
Henryk Pobożny 236  
Herbst J. 258, 263, 284, 297  
Herbst M. 329, 330  
Herbut Ryszard 3, 5, 9, 10, 12, 14, 17, 24, 69, 70, 76, 79, 359, 365  
Hindenburg P. 20  
Hogan B. 320  
Holbrooke R. 28, 41  
Holstein-Beck M. 206  
Homer 233  
Hooghe L. 11, 15  
Horkheimer -310  
Hrycelak Władysław 107  
Hryniewicz T. 96, 100



**I**

Idczak Witold 118  
Indraszkiewicz J. 94, 100, 101  
Itrich-Drabarek J. 80, 82, 85, 88, 89, 90  
Iwanek J. 68, 76  
Iwaniuk Władysław 112, 113, 117  
Izdebski H. 79, 90, 297

**J**

Jabłoński Andrzej W. 69, 77, 266, 281  
Jaeger W. 233, 239  
Jagiello Władysław 18  
Jakubowski W. 33, 41, 68, 77  
Jałowiecki B. 33, 41, 96, 101, 177, 178, 362, 363  
Janiak M. 341, 347, 355  
Janku Z. 43, 54  
Jan Paweł II 235, 236, 238, 239, 337, 38, 340, 341, 342, 343, 344, 346, 347, 348, 349, 350, 351, 353, 354, 356  
Jarosz M. 362, 363  
Jaroszewicz Edward 106  
Jaroszewicz Piotr 122  
Jarugowa A. 207  
Jasińska-Kania A. 94, 101  
Jaskólski M. 19, 23  
Jaskulska M. 175, 178  
Jastrzębski Bogumił 18  
Jaśkowski Ryszard 112, 113, 114, 117  
Jaworska Kazimiera 107, 338, 356  
Jordan P. 300, 301, 307  
Juchnowski Jerzy 3, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 365  
Juniszewski Maciej 105, 107  
Jurkiewicz W. 17, 23  
Juros A. 268, 282

**K**

Kabaj M. 330  
Kaczmarek J. 28, 41  
Kaczmarek Wiesław 197

Kaczmarek Jacek 238  
Kaczyńska W. 331, 336  
Kaczyński Jarosław 46  
Kalicki W. 18, 24  
Kalski W. 103, 119  
Kamiński L. 222, 230  
Kamiński Stanisław 4, 255, 256, 257, 258, 260, 262, 263, 348, 349, 356, 367  
Kamiński Tomasz 238  
Kaźmierczak T. 94, 101, 156, 160, 297  
Kądziała A. 242, 252  
Keane J. 320  
Keating M. 10, 15  
Kida J. 98, 119  
Kijowski D. 85, 86, 88, 90, 91  
Kisiel W. 79, 90, 283, 297  
Kisielewski T. 21, 24  
Klamut M. 54, 192, 199, 250, 252  
Klasik 175  
Kluzowa K. 336  
Knill C. 11, 12, 15  
Kochanowicz J. 269, 282  
Kocójowa M. 347, 354, 356  
Kojkoł J. 361, 363  
Kołodziej K. 303, 307  
Kondusza Wojciech 35, 103, 108, 110, 119, 280  
Kopeć Mieczysław 197  
Korczak Janusz 289, 297  
Korenik S. 175, 176, 177, 178, 195, 199  
Korgul M. 342, 343, 351, 356  
Kosiedowski W. 177, 178  
Kostrzewa Bogumił 105  
Kot Artur 112  
Kotański Marek 238  
Kowalik J. 70, 76  
Kozak Czesław 117  
Kozłowski S. 122, 128  
Kožucha A. 177, 178  
Krasnodębski Z. 310, 320  
Krapca M. A. 18, 24  
Kroczyńska M. 47, 53  
Krogulski M. L. 235, 239  
Kromkowski J. 239, 240  
Kroszel J. 241, 248, 249, 250, 253  
Król M. 19, 24  
Kryńska E. 191, 199

- Krzaklewski Marian 110  
Krzakowski Tadeusz 36, 112, 113, 114, 117, 118, 276, 278  
Krzyszkowski J. 336  
Krzywańska A. 236, 240  
Krzyżaniak Kuzynowski. 341, 347, 356  
Księżopolski M. 242, 253  
Kubasik Maria 110, 119  
Kubów Adam 4, 241, 242, 244, 246, 248, 250, 252, 359, 360, 362, 367359, 360, 362, 367  
Kuciński J. 71, 76  
Kudrycka B. 80, 81, 89, 91  
Kulesza M. 79, 85, 86, 88, 90, 91  
Kurcz Zbigniew 4, 219, 220, 222, 223, 224, 226, 228, 230, 366  
Kurek Ryszard 109, 112, 197  
Kurzyzna-Chmiel Kuzynowski. 43, 50, 53  
Kurzynowski A. 255, 263  
Kuźmiar R. 30, 31, 41  
Kuźmich M. 51, 54  
Kwaśniewski Aleksander 45, 84  
Kwaśniewski K. 219, 230  
Kwiatkowski M. 361, 363  
Kwilecki A. 219, 230  
Kwoka Tomasz 305
- L**
- Lalewicz Marian 107  
Lang J. 83, 90  
Langner T. 73, 76  
Lato S. 19, 24  
Lec Z. 338, 356  
Lehmkuhl D. 11, 12, 15  
Leoński Z. 43, 54  
Lepiech J. 246, 253  
Leś E. 269, 270, 271, 282, 290, 291, 297, 299, 300, 307  
Lewenstein B. 262, 263, 269, 271, 274, 282  
Liberska B. 192, 199  
Lica Wojciech 112, 113, 117  
Lichota Anna 340, 351, 352, 353, 356  
Lisiecka H. 121, 122, 128, 129  
Lisowski J. 342  
Löpez M. L. 336
- Łojko E. 96, 101  
Łossowski P. 20, 24  
Łoś-Nowak Teresa 25, 26, 27, 41  
Łucewicz J. 69, 76  
Łukasów Monika 340  
Macek Iwona 79, 90  
Maciejewski Andrzej 196  
Maciejuk M. 325, 330  
Maciuła E. 304, 307  
Majka J. 348, 355  
Major J. 86  
Malendowski W. 27, 41  
Malhotra Y. 207  
Malinowski L. 336  
Malone M. S. 201, 202, 203, 204, 207  
Mandal E. 304, 307  
Mandel S. 158, 160  
Mandes S. 297  
Marciniak P. 274, 282  
Marcinkiewicz Kazimierz 52  
Marczak T. 225, 230  
Markowska-Przybyła M. 47, 48, 54  
Markowski Marian 198  
Marks G. 11, 15  
Marody M. 93, 101  
Marszałek Adam 18, 24  
Mattelart A. 320  
Mattelart M. 320  
Matuszewski Janusz 107  
Matwijowski K. 338, 356  
Mazowiecki Tadeusz 110  
Mazurek-Łopacińska K. 246, 252  
McLuhan 319  
Meller J. 161, 162, 171  
Michałek M. 354, 356  
Michałowski S. 94, 100, 101, 255, 263  
Mickiewicz Adam 19  
Mikułowski W. 80  
Milerski B. 321, 330  
Miller D. Y. 48, 54  
Miller Leszek 87  
Milley K. K. 336  
Minham A. 334

Misiak Władysław 219, 224, 230, 360, 363  
Misiąg W. 90, 91  
Miszczak W. 168, 169, 171  
Misztal J. 234, 240  
Młynarczyk Jerzy 105  
Mochocki W. 235, 240  
Modrzewski Zbigniew 267  
Modzelewski P. 89  
Mojsiewicz Czesław 27, 41, 94, 101  
Mokrzycki E. 265, 281  
Morawski W. 93, 101  
Mordel T. 90  
Multan W. 28, 41  
Mułek Z. 196, 197, 199  
Muszyński J. 75, 76  
Myśluk Zbigniew 107

**N**

Nałęcz S. 268, 269, 270, 282  
Nanetti R. 14, 16  
Napiórkowski S. C. 348, 356  
Nellen K. 310, 320  
Nelson A. C. 177  
Newton K. 32, 41  
Necikowska R. 284, 297  
Neciuński W. 252, 253, 362, 363  
Niedziałkowski Mieczysław 20, 24  
Niemczykowska A. 346, 347, 355  
Nonaka J. 203, 207  
Nowak Janusz 105  
Nowakowska A. 274, 282  
Nowakowski M. K. 192, 199  
Nowosielski P. 342, 356

**O**

Obreńbalski Marek 4, 133, 134, 136, 138, 140,  
142, 144, 146, 359  
Ochman Małgorzata 300  
Oczachowski Marian 4, 179, 180, 182, 184,  
186, 188, 190 366  
Oktaba L. 191, 199  
Olechnicki K. 73, 76  
Olsson J. 13, 16

Olubiński A. 332, 336  
Opaliński Z. 18, 24  
Opara S. 67, 76  
Opolski K. 89  
Orczyk J. 156, 159  
Orłowska M. 336  
Ornacka K. 332, 333, 334, 335, 336  
Ortyl W. 51  
Orzechowski M. 219, 230  
Ossowski Stanisław 220, 230  
Ostasiewicz W. 256  
Ostrowska A. 266, 281  
Otok S. 249, 253  
Otwinowski J. 191, 199

**P**

Pakuła Andrzej 288, 289, 297  
Palska H. 282  
Pancer-Cybulska 4, 55, 56, 58, 59, 60, 62, 64,  
65, 169, 171, 359, 365  
Pańko W. 95, 101  
Papuzziński A. 121, 129  
Parzymięs S. 43, 54  
Paskiewicz Lilla B. 3, 4, 25 28, 29, 32, 34, 36,  
38, 40, 265, 266, 268, 270, 272, 274, 276, 278,  
280, 282, 305, 359, 365, 367  
Paszowska R. 361, 363  
Paszkowski M. 354, 355  
Patrzalek L. 248  
Pawłowska A. 94, 100, 101  
Pazgan Jan 4, 233, 234, 236, 238, 366  
Peters B. G. 251, 253  
Piasecka K. 48, 51, 54  
Piasecki A. K. 109, 119  
Piątek K. 336  
Piekara A. 95, 96, 101  
Pieradzka K. 236, 240  
Pietras Z. 236, 240  
Pietrowski D. 301, 302, 307  
Pietrzyk J. 61, 65  
Piłsudski Józef 20  
Pincus K. 334  
Piotrowski Mariusz 5, 309, 310, 312, 314, 316,  
318, 320, 367 314, 316, 318, 320, 367  
Pisz Z. 150, 155, 159, 160, 256, 263

- Platon 233  
Pliżga Tadeusz 107  
Płoskonka J. 46, 54, 61, 65  
Pocztowski A. 161, 171  
Podkladecki J. 95, 101  
Podoski K. 241, 244, 250, 252, 253  
Pohlentz M. 234, 240  
Pokrywka Tadeusz 106  
Ponikowski B. 73, 76  
Popiołek K. 338, 356  
Popławski D. 29, 41  
Porowski M. 331  
Poskrobko B. 121, 122, 128  
Potyrała B. 235, 240  
Prandecka B. 122, 129  
Prutis S. 90, 91  
Prystrom J. 30, 41  
Przelaskowski R. 346, 347, 356  
Przybyła Z. 47, 54  
Przybysz P.J. 361, 363  
Pszczołkowska D. 151, 160  
Puchalski K. 250, 253  
Pudło K. 235, 240  
Purchla Jacek 54  
Purdie T. 211, 216  
Pushkov A.K. 31, 41  
Putman R.D. 46, 54, 71, 76
- R**
- Rabska T. 79, 91  
Raciborski J. 270, 281  
Radecki W. 121, 122, 128  
Radziewicz P. 84, 91  
Radziszewska-Szczepaniak D. 67, 76  
Rajkiewicz A.M. 151, 154, 160, 246, 253  
Rączaszek A. 159  
Regmunt Stefan 339, 341, 342  
Reinder R. 320  
Ricoeur Paul 235  
Rochminska A. 44, 53  
Rogaczewska Krystyna 23, 24  
Rogulski J. 45, 46, 50, 52, 54, 58, 65  
Rojek Piotr 112, 113  
Rokossowski Konstanty 221, 230  
Rostocki W. 18, 24  
Royen Ch. 28, 41  
Rubisz L. 68, 76  
Rutowicz Urszula 224, 230  
Rybak Tadeusz 338, 339, 340, 341, 342, 356  
Rychard A. 266, 281, 282  
Rydzkowski J. 267, 282  
Rymarczyk J. 194, 200  
Rymsza Marek 94, 101, 156, 160, 293, 297  
Rysz-Kowalczyk B. 241, 253, 267, 282  
Rzodkiewicz L. 342
- S**
- Sabor Agnieszka 49, 54  
Sadowska-Snarska C. 166, 171  
Sadowski Z. 192, 199  
Sagan Wiesław 342  
Sajdlowska-Martini E. 193, 200  
Salomon L.M. 268, 282, 291, 292, 297  
Samborska-Waluk Celina 107  
Sartori A. 286, 297  
Scott A. 177  
Scruton R. 17, 24  
Secomski K. 178  
Seibel W. 291, 298  
Senetra W. 91  
Sepioł Janusz 52  
Serdedyn S. 320  
Seweryniak Henryk 235, 240  
Sibeon R. 335  
Siciński Andrzej 262, 263, 266, 269, 271, 274, 281, 282,  
Siedlecka E. 271, 282  
Sieniuc M. 67, 77  
Siewierski S. 224, 230  
Sikorski Władysław 21, 24  
Simonelli A. 334  
Sipurzyńska-Rudnicka Katarzyna 4, 161, 162, 164, 166, 168, 170, 172, 366  
Skarżyńska K. 71, 76  
Skiba Radosław 285, 286, 298, 302, 307  
Skodlarski J. 21, 24  
Skowronek J. 18, 24  
Skowroński A. 28, 41  
Skowroński Sławomir 4, 103, 104, 106, 108, 109, 112, 114, 116, 118, 366

- Skubiszewski Krzysztof 29, 41  
Smętkowski M. 48, 49, 53, 191, 199  
Smith Adam 203  
Sobczak E. 325  
Sobkowiak Leszek 9, 73, 76, 77, 266, 281  
Sobotkiewicz Dariusz 4, 209, 210, 212, 214, 216, 359, 366  
Sokołowska A. 197, 200  
Sokołowski J. 47, 54  
Solarz R. 121, 128  
Soldatos P. 176  
Sommer J. 122, 128  
Sorokin A. 94, 101  
Sowiński J. 338, 356  
Springer Beata 4, 79, 80, 82, 84, 86, 88, 90, 365  
Stach R. 68, 77  
Stadtmüller Elżbieta 25, 26, 41  
Stahlberg K. 44, 45, 54  
Stankiewicz W. 19, 24  
Starzyński Jerzy 278  
Stasiak S. 343, 357  
Stasiewicz W. 150, 263  
Staszic Stanisław 18, 24  
Stawasz D. 193, 200  
Stec M. 85, 86, 88, 90, 91  
Stefański Stefan 107  
Stępień A. B. 349, 357  
Stonehouse G. 211, 216  
Suleja W. 225, 230  
Sulimierski J. 67, 77  
Supińska J. 242, 253  
Surażska W. 47, 48, 49, 54  
Suwaj P. J. 81, 89, 91  
Swastek J. 338, 357  
Swianiewicz Jerzy 96, 101, 347  
Szacki J. 94, 101, 256, 266, 282  
Szarfenberg R. 241, 253  
Szatur-Jaworska B. 241, 253  
Szczepaniak G. 196, 199  
Szczepankowska Józefa 305  
Szczepański J. 285, 298  
Szczepański M. S. 361, 362, 363  
Szczęch W. 346, 357  
Szewczyk H. 91  
Szewczyk M. 43, 54  
Szlachta J. 56, 65, 90, 91  
Sztompka P. 234, 236, 237, 240  
Sztymchmiler R. 70, 76  
Szulc J. 337, 349, 357  
Szymaniak A. 194, 200  
Szymusiak J. 337, 357  
Szynalski Jan 107
- Ś**
- Śliwerski B. 321, 330  
Śmigielska J. 74, 77  
Świetlicki B. 30, 42
- T**
- Takeuchi H. 203, 207  
Tarno P. 67, 77  
Tausz K. 166, 171, 172  
Tischner J. 93, 101  
Toepler S. 268, 282  
Tokarz Agata 340  
Tomaszewski J. 18, 20, 23, 24  
Tomaszewski Mariusz 4, 121, 122, 124, 126, 128, 130 366  
Tomiczek E. 223, 230  
Tomidajewicz J. J. 61, 65  
Towiański A. 19  
Trocha Tadeusz 105  
Trocki M. 210, 216  
Trutkowski C. 158, 160  
Turkowski J. 311, 320, 360, 363  
Turska A. 96  
Typa M. 194, 195, 200  
Tyrtajos 233
- U**
- Unolt J. 161, 172  
Ura E. 91
- W**
- Waligórski M. 43, 54  
Wałęsa Lech 29

- Wandycz P. 18, 24  
Wanot Zbigniew 107  
Wanowska Joanna 4, 191, 192, 194, 196, 198,  
199, 359, 366  
Wapiński R. 19, 24  
Warowiecki M. 251, 253  
Wasil Bolesław 340  
Wasinkiewicz Józef 107  
Wasylewski R. 242, 253  
Waszak Arkadiusz 105  
Wątroba W. 361, 363  
Weber M. 310, 311, 312  
Weisbrod B. 291  
Wejcman Z. 273  
Wellman B. 320  
Wesołowski W. 361, 363  
Wiatr J. 33, 41, 270, 281  
Wierzbowski Jan 347, 356  
Wietrzyk-Szczepkowska K. 153, 160  
Wilczyńska Małgorzata 340  
Wilczyński W. 45, 46, 54  
Winiarska F. 251, 253  
Winiarski B. 54, 242, 248, 250, 252, 253  
Winn J. 9, 10, 16  
Wiśniewski Z. 161, 172  
Witelon 357  
Włodarka J. 361, 363  
Włodarski P. 30, 42  
Włodkowiec Paweł 18  
Wnuk-Lipiński Eryk 220, 230  
Wockend W. 332  
Wojtaszczyk K.A. 33, 41, 68, 77  
Wojtaś Jan 5, 331, 332, 334, 336, 359, 360, 362,  
367  
Wojtczak K. 43, 54  
Wolański M.S. 19, 22, 23, 24  
Woroniecka G. 73, 77  
Woźniak Z. 251, 253, 262, 263  
Woźniakowski Stanisław 1112, 1113  
Wódz K. 331, 336
- Wójtowicz M. 340, 357  
Wronkowska S. 70, 76  
Wrzesiński W. 222, 230  
Wygnański J.J. 268, 269, 270, 271, 273, 282,  
284, 297  
Wyporska J. 67, 77  
Wyszyński Stefan 344
- Z**
- Zagórski Z. 225  
Zahajkiewicz M. T. 354, 357  
Zajko Krzysztof 201, 202, 204, 206, 366  
Zaleski J. 90, 91  
Załęcki P. 73, 76  
Załuska M. 299, 304, 307  
Zaremba C. 242, 252  
Zarzewny Józef 4, 149, 150, 152, 154, 156,  
158, 160, 359, 366  
Zawadzki Z. 299, 307  
Zieliński Henryk 20, 24  
Zieliński J. 79, 85, 91  
Zięba Ryszard 27, 28, 41, 42  
Zimbardo P. 70, 77  
Zmierczak M. 70, 76  
Zrałek M. 241, 252  
Zuba K. 68, 76  
Zunderlich S. 150, 160  
Zybylkiewicz L. W. 28, 41, 42  
Zychowicz Andrzej Zbigniew 4, 93, 94, 96, 98,  
100, 365
- Ż**
- Żarski Stanisław 127, 129  
Żebrowski W. 72, 77  
Żukowski A. 67, 76  
Żurawska J. 48, 49

## Spis treści

Wstęp .....	3
-------------	---

### Część I

#### Polityka regionalna w aspekcie politycznym

Ryszard Herbut <i>Proces „europeizacji” polityki – model polityki regionalnej jako wyraz „wielopoziomowego zarządzania” .....</i>	9
Jerzy Juchnowski <i>Regionalizm w ujęciu międzynarodowym w polskiej myśli politycznej .....</i>	17
Lilla Barbara Paszkiewicz <i>Od bezpieczeństwa globalnego do bezpieczeństwa lokalnego .....</i>	25
Ludwik Habuda <i>Samorządowe województwo jako podmiot skutecznej polityki regionalnej .....</i>	43
Ewa Pancer-Cybulska <i>Przyczyny niskiej absorpcji środków europejskich przez jednostki samorządu terytorialnego .....</i>	55
Maciej Hartliński <i>Przywódca polityczny jako ważny czynnik rozwoju demokracji lokalnej .....</i>	67
Beata Springer <i>Samorządowa służba cywilna. Czy możliwa jest profesjonalizacja pracowników samorządowych? .....</i>	79
Andrzej Zbigniew Zychowicz <i>Gminne środowisko społeczno-polityczne. Studium społeczności lokalnej na przykładzie gminy miejsko-wiejskiej Dolnego Śląska .....</i>	93

---

Sławomir Skowroński	
<i>Wybory samorządowe w Legnicy w latach 1990–2006</i> .....	103

Mariusz Tomaszewski	
<i>Polityka ekologiczna jako element gminnych strategii rozwojowych</i> .....	121

## **Część II**

### **Polityka regionalna w aspekcie ekonomicznym**

Józef Zarzeczny	
<i>Niektóre aspekty społecznej efektywności rozwoju gospodarczego powiatu legnickiego i miasta Legnicy</i> .....	149

Zofia Hasińska, Krystyna Gilga, Katarzyna Sipurzyńska-Rudnicka	
<i>Badanie popytu na pracę. Doświadczenia z realizacji projektu badawczego „Rynek pracy aglomeracji wrocławskiej, stan i perspektywy”</i> .....	161

Tomasz Drozdowski	
<i>Procesy społeczno-gospodarcze charakterystyczne dla współczesnej przestrzeni ekonomicznej Polski</i> .....	173

Marian Oczachowski	
<i>Zagrożenia związane ze środowiskiem pracy w regionie dolnośląskim</i> .....	179

Joanna Wanowska	
<i>Przesłanki utworzenia Legnickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej</i> .....	191

Krzysztof Zajko	
<i>Model Zintegrowanego Systemu Zarządzania w WPEC w Legnicy S.A. jako przykład tworzenia kapitału intelektualnego przedsiębiorstwa</i> .....	201

Dariusz Sobotkiewicz	
<i>Spółka Sitech jako przykład zagranicznego przedsiębiorstwa prężnie rozwijającego się w Polkowicach</i> .....	209

## **Część III**

### **Polityka regionalna w aspekcie społecznym**

Zbigniew Kurcz	
<i>Procesy integracji i dezintegracji społecznej w regionie legnickim</i> .....	219

Jan Pazgan	
<i>Wymiary życia społeczności lokalnej</i> .....	233



---

Adam Kubów	
<i>Infrastruktura społeczna jako narzędzie lokalnej polityki społecznej</i> .....	241
Stanisław Kamiński	
<i>Dolnośląskie organizacje pozarządowe jako podmioty polityki społecznej</i> .....	255
Lilla Barbara Paszkiewicz	
<i>Współpraca organizacji non-profit z władzami lokalnymi na przykładzie miasta Legnicy</i> .....	265
Agata Bulicz	
<i>Postawy władz lokalnych wobec trzeciego sektora. Praktyki współpracy na przykładzie Legnicy</i> .....	283
Jacek Dąbrowski	
<i>Idea i działalność wolontariatu w Polsce</i> .....	299
Mariusz Piotrowski	
<i>Reprodukcja sfery publicznej w Internecie na przykładzie doświadczeń portali lokalnych</i> .....	309
Krystyna Gilga	
<i>Zadania oświatowe w strategiach samorządowych</i> .....	321
Jan Wojtaś	
<i>Ewaluacja jako istotny aspekt pracy socjalnej. Perspektywa socjologiczna</i> .....	331
Bogusław Drożdż	
<i>Aktywność społeczna biblioteki seminaryjnej w środowisku legnickim</i> .....	337
Adam Kubów, Jan Wojtaś	
<i>Zakończenie. Przesłanki nowej polityki regionalnej – konteksty polityczne, gospodarcze i społeczne</i> .....	359
Indeks nazwisk .....	365



ISBN 978-83-89102-66-9



9 788389 102669