

Tomasz Śmietanka

**POLITYKA SPOŁECZNA GMINY
JAKO CZYNNIK ROZWOJU LOKALNEGO**
(NA PRZYKŁADZIE GMIN MIEJSKO-WIEJSKICH:
GRÓJEC, KOZIENICE, SZYDŁOWIEC)

Poznań – Kozienice 2016

Mojej Żonie

Wydawca: ZWIĄZEK MIAST POLSKICH
61-517 Poznań, ul. Robocza 42

GMINA KOZIENICE
26-900 Kozienice, ul. Parkowa 5

INSERAT
26-600 Radom, ul. Wyścigowa 22/29

© copyright by Tomasz Śmietanka

ISBN 978-83-63315-16-0

Wydanie II

Autor: *Tomasz Śmietanka*
Redakcja techniczna: *Dariusz M. Zając*
Projekt okładki: *Tomasz Śmietanka*

Druk: SKAUT.PL
26-600 Radom; ul. Czachowskiego 46
www.druknicas.pl, druk@druknicas.pl

SPIS TREŚCI

WPROWADZENIE	9
 ROZDZIAŁ I	
LOKALIZM – POLITYKA SPOŁECZNA – ROZWÓJ	13
1.1. Lokalność i jej implikacje.....	13
1.1.1. Istota lokalności i lokalizmu.....	13
1.1.2. Środowisko lokalne.....	16
1.1.3. Przestrzeń lokalna i zjawiska społeczne.....	18
1.1.4. Społeczność lokalna i jej determinanty.....	20
1.1.5. Gmina jako instytucja lokalizmu.....	24
1.1.5.1. Definicje i znaczenie samorządności terytorialnej i administracji publicznej.....	24
1.1.5.2. Finanse gminy i mienie komunalne.....	29
1.2. Polityka społeczna gminy a rozwój lokalny.....	31
1.2.1. Przegląd definicji polityki społecznej.....	31
1.2.2. Wymiar lokalny polityki społecznej.....	34
1.2.3. Podstawy rozwoju lokalnego oraz jego definicje.....	35
1.2.4. Polityka społeczna jako czynnik rozwoju zrównoważonego.....	38
1.2.5. Społeczne aspekty rozwoju gminy.....	40
1.2.5.1. Usługi społeczne organizowane przez gminę.....	40
1.2.5.2. Jakość życia lokalnego kształtowana przez gminę.....	48
1.3. Podsumowanie.....	53
 ROZDZIAŁ II	
ROZWÓJ BADANYCH GMIN W LATACH 1999–2006	55
2.1. Rozwój lokalny a zasoby społeczne i gospodarcze gmin.....	55
2.1.1. Zasoby społeczne w gminach i ich jakość.....	55
2.1.2. Własne zasoby gospodarcze gmin.....	61
2.1.3. Zasoby komercyjne na terytorium gmin.....	62
2.1.4. Wskaźnik rozwoju wspólnot terytorialnych.....	65
2.2. Wykorzystanie własnych zasobów gmin w rozwoju.....	66
2.2.1. Mienie komunalne.....	66
2.2.2. Baza podatkowa i kredytowa gmin.....	68
2.2.3. Struktura wydatków inwestycyjnych.....	70

2.2.4. Wydatki gmin na politykę społeczną.....	71
2.2.5. Środki własne, zewnętrzne i per capita w polityce społecznej.....	73
2.3. Poziom zaspokojenia zbiorowych potrzeb mieszkańców gmin.....	77
2.3.1. Infrastruktura gmin w usługach społecznych i komunalnych.....	77
2.3.2. Realizacja usług społecznych w sprawozdaniach gmin.....	82
2.4. Podsumowanie.....	85

ROZDZIAŁ III

POLITYKA SPOŁECZNA GMIN W OPINII RESPONDENTÓW.....	87
3.1. Cele i zakres usług społecznych w gminach w świetle badań.....	87
3.1.1. Metoda badań własnych.....	87
3.1.2. Dostępność do infrastruktury społecznej.....	90
3.1.3. Jakość usług społecznych a jakość pracy urzędników.....	91
3.1.4. Realizacja usług społecznych przez trzeci sektor.....	92
3.2. Finansowanie usług społecznych.....	93
3.2.1. Podatki lokalne.....	93
3.2.2. Dofinansowanie przez respondentów i lokalny biznes.....	94
3.2.3. Zmiany w finansowaniu poszczególnych usług społecznych.....	95
3.2.4. Finansowanie pomocy społecznej.....	97
3.3. Jakość życia w wymiarze lokalnym.....	98
3.3.1. Zmiany w ocenie jakości życia respondentów (1999–2006).....	98
3.3.2. Porównanie ocen respondentów i radnych w drugiej połowie badanego okresu (2002–2005).....	104
3.4. Kontakty społeczne respondentów.....	106
3.4.1. Kontakty średniego zasięgu.....	106
3.4.2. Kontakty małego zasięgu i aktywność społeczna respondentów.....	107
3.5. Opinia respondentów z trzech gmin według wybranych cech.....	109
3.5.1. Opinia respondentów z trzech gmin według wykształcenia.....	109
3.5.2. Opinia respondentów z trzech gmin według sytuacji zawodowej.....	110
3.5.3. Opinia respondentów z trzech gmin według wieku.....	112
3.5.4. Opinia respondentów z trzech gmin według płci.....	113
3.6. Podsumowanie.....	114

ROZDZIAŁ IV

PLANY ROZWOJU GMIN A OCZEKIWANIA SPOŁECZNE.....	115
4.1. Polityka społeczna w planach rozwoju gmin.....	115

4.1.1. Sposób budowania i główne założenia strategii rozwoju gmin.....	115
4.1.2. Porównanie strategii rozwoju gmin w zakresie polityki społecznej.....	117
4.1.3. Monitorowanie realizacji strategii.....	121
4.1.4. Strategie Rozwiązywania Problemów Społecznych.....	122
4.2. Wyzwania rozwojowe gmin w opinii respondentów.....	124
4.2.1. Oczekiwane działania gmin w opinii respondentów i radnych.....	124
4.2.2. Oczekiwania respondentów z trzech gmin w wybranych grupach.....	126
4.2.3. Kontakty społeczne respondentów z trzech gmin jako wyzwania rozwojowe.....	128
4.3. Stanowisko gmin wobec społecznie oczekiwanych zmian.....	132
4.4. Podsumowanie.....	136
 ROZDZIAŁ V	
PROGRAM POLITYKI SPOŁECZNEJ DLA GMIN MIEJSKO-WIEJSKICH.....	139
5.1. Wspólne podstawy budowy programu – wybrane aspekty.....	139
5.1.1. Zasoby gmin a opinie respondentów.....	139
5.1.2. Rozwój części wiejskiej i miejskiej w opinii respondentów z trzech gmin.....	142
5.1.3. Organizacja i rozwój gmin w opinii radnych.....	148
5.2. Założenia programu polityki społecznej dla gmin miejsko-wiejskich.....	150
5.2.1. Współpraca z mieszkańcami.....	150
5.2.2. Akceptacja społeczna dla innowacyjnych działań.....	151
5.2.3. Stanowienie prawa miejscowego.....	152
5.2.4. Organizacja wewnętrzna.....	155
5.2.5. Gospodarowanie zasobami własnymi.....	157
5.3. Realizacja programu i jego monitorowanie.....	161
5.3.1. Forma tworzenia, przyjęcia i wprowadzania programu.....	161
5.3.2. Monitorowanie programu lokalnej polityki społecznej i jego aktualizacja.....	163
5.4. Podsumowanie.....	165
 WNIOSKI.....	 167
ZALECENIA PRAKTYCZNE DLA GMIN MIEJSKO-WIEJSKICH.....	173
SPIS MAPEK I RYSUNKÓW.....	177
SPIS WYKRESÓW.....	177
SPIS TABEL.....	177
BIBLIOGRAFIA.....	181
ANEKS.....	205

WPROWADZENIE

Niniejsza publikacja powstała na podstawie rozprawy doktorskiej, którą autor¹ napisał pod kierunkiem naukowym prof. zw. dr. hab. Adama Kurzynowskiego i obronił w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie w 2011 roku.

Książka, którą oddajemy do rąk Czytelników, jest także owocem naukowej współpracy gminy Kozienice ze Związkiem Miast Polskich, za co autor składa serdeczne podziękowania.

Wydanie drugie zostało uzupełnione o ważniejsze informacje dotyczące zmian w infrastrukturze społecznej badanych gmin w latach 2007–2016, kierunków finansowania usług społecznych oraz realizacji przez gminy rekomendacji badawczych autora (*aneks s. 256*).

Temat rozprawy – *Polityka społeczna gminy jako czynnik rozwoju lokalnego* (na przykładzie gmin miejsko-wiejskich: Grójec, Kozienice, Szydłowiec) – skłania autora do wnikliwego spojrzenia na problematykę gminnej polityki społecznej w kontekście oddziaływania na rozwój lokalny.

Podjęcie tej tematyki jest w przekonaniu autora uzasadnione, bowiem o ile studia nad samorządem terytorialnym i polityką społeczną doczekały się już bogatej literatury i wszechstronnych badań², o tyle problemem wymagającym zbadania pozostają wzajemne uwarunkowania gminnej polityki społecznej i rozwoju lokalnego. Dotychczas polityka społeczna gminy kojarzona jest potocznie bardziej z pomocą (opieką) społeczną organizowaną przez gminne ośrodki pomocy, mniej natomiast z lokalnym rozwojem. Zamierzeniem autora jest zmiana takiego postrzegania, zwłaszcza wśród osób, które bezpośrednio wpływają na działania gmin (członkowie organów stanowiących i wykonawczych gmin, kierownicy jednostek organizacyjnych gmin oraz pracownicy samorządowi). Będzie to na pewno długotrwały i złożony proces, ale w jego konsekwencji gminy mogą poprawić organizację i finansowanie wszystkich dziedzin lokalnej polityki społecznej (szkolnictwa, kultury, sportu i rekreacji, ochrony zdrowia, mieszkalnictwa, bezpieczeństwa publicznego, patologii społecznych, pomocy społecznej) adresowanych do poszczególnych kategorii społecznych, zawodowych i wiekowych mieszkańców. Zatem jakość życia mieszkańców może polepszyć się w obszarach, na które gmina ma i powinna mieć większy wpływ. Są to usługi publiczne (techniczne, administracyjne i społeczne). Ze względu na tematykę rozprawy szczególna uwaga będzie poświęcona **usługom społecznym**.

Podjęcie takich badań ma dodatkowe uzasadnienie w związku z wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Potencjalny, deklaracyjny i na pewno społecznie oczekiwany awans cywilizacyjny będzie bowiem miał miejsce jedynie w przypadku gmin dobrze przygotowanych do zmian. Problem ten można zawrzeć w następującym wyzwaniu rozwojowym: ile lokalnego **solidaryzmu** społecznego, a ile równego dostępu do globalnej **konkurencji**?

Współczesny solidaryzm społeczny powinien przejawiać się w głównej mierze poprzez lepsze lokalne kontakty społeczne mieszkańców (wpływają na jakość kapitału społecznego) oraz organizowane przez gminę nowoczesne usługi społeczne, które podnoszą jakość życia

¹ Autor jest pracownikiem samorządowym. Od 1998 r. pełni funkcję burmistrza gminy Kozienice.

² Patrz: bibliografia rozprawy – przypis autora.

mieszkańców. Równy dostęp do globalnej konkurencji oznacza zaś konieczność przygotowania się gminy do nowych wyzwań gospodarczych. Dobre relacje pomiędzy solidaryzmem a konkurencją, adekwatne każdorazowo do specyfiki konkretnej gminy, stanowią łącznie o jej przewadze komparatywnej i rozwoju lokalnym.

Lokalna polityka społeczna jako czynnik rozwoju wpływa na propagowanie skutków rozwoju, wpływa też zarazem na rozwój zrównoważony, z którego założeniami ta polityka ma ścisły związek³. Można zatem uznać, że lokalna polityka społeczna i rozwój lokalny dopełniają się i zarazem wspomagają, gdyż wzajemnie na siebie oddziałują (pozytywnie i negatywnie) i nie mogą być realizowane bez kooperacji.

Każda lokalna społeczność (wspólnota samorządowa) jest w pewnym sensie miarą samą dla siebie, stąd też gminy mają raczej ograniczone możliwości wzajemnego rynkowego konkurowania. Również, jak wskazuje dotychczasowa praktyka samorządowa⁴, rozwój większości polskich gmin w **mniejszym** stopniu zależy od egzogenicznych, a w większym od endogenicznych czynników rozwojowych.

W związku z tym problematyka barier i możliwości rozwoju lokalnego może być umiejscowiona bardziej w samych gminach niż w ich bliższym i dalszym otoczeniu. Niewątpliwie jednak lokalizacja przestrzenna gmin także istotnie wpływa na rozwój⁵. Polityka społeczna, obok polityki gospodarczej i ekologicznej, jest ważnym obszarem aktywności gmin. Może być ona także czynnikiem rozwoju samorządowej wspólnoty. Zatem istnieje pilna potrzeba naukowa i praktyczna, aby sprecyzować działania gmin mające na celu lepsze (niż dotychczas) wykorzystanie polityki społecznej, w tym usług społecznych, w rozwoju lokalnym. Metoda badań własnych została szczegółowo opisana w rozdziale trzecim.

Celem pracy jest zbadanie związku między polityką społeczną⁶ wybranych gmin miejsko-wiejskich a ich rozwojem lokalnym⁷ w świetle obecnych uwarunkowań rozwojowych i oczekiwań społecznych.

Jako **tezę główną** przyjmuje się, że w dotychczasowej praktyce samorządów gminnych polityka społeczna nie jest wystarczająco doceniana jako czynnik rozwoju lokalnego, co powoduje, że gminy nie wykorzystują wszystkich dostępnych możliwości działań na rzecz rozwoju w tym zakresie.

³ M. Pierzchańska, *Lokalna polityka społeczna w Radomiu w świetle badań 2006*, [w:] *Aktywna polityka społeczna z perspektywy Europy socjalnej*, K. Piątek, A. Karwacki, AKAPIT 2007, s. 215.

⁴ Por. m.in. J. Misala, *Region radomski w gospodarce Polski i Unii Europejskiej dzisiaj i w przyszłości – raport z badań*, [w:] *Problemy integracji subregionu radomskiego z gospodarką Polski i Unii Europejskiej*, J. Misala (red.), Politechnika Radomska, Radom 2007, s. 63–110.

⁵ Por. K. Heffner, *Współczesne problemy rozwoju ośrodków lokalnych*, Akademia Ekonomiczna, Katowice 2008.

⁶ W szerokim ujęciu realizacji jej **głównego celu rozwojowego** – tzn. podniesienia jakości życia lokalnego – główne segmenty jakości życia lokalnego to: zadowolenie mieszkańców, warunki życia i operatywność (działalność) władz. Na podstawie: P. Śliwa, *Czynniki wpływające na przebieg konfliktów w samorządach terytorialnych*, [w:] *Konflikt nieunikniony – wspólnoty i władze lokalne wobec problemów spowodowanych rozwojem*, P. Buczkowski, P. Matczak (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2004 r., s. 31.

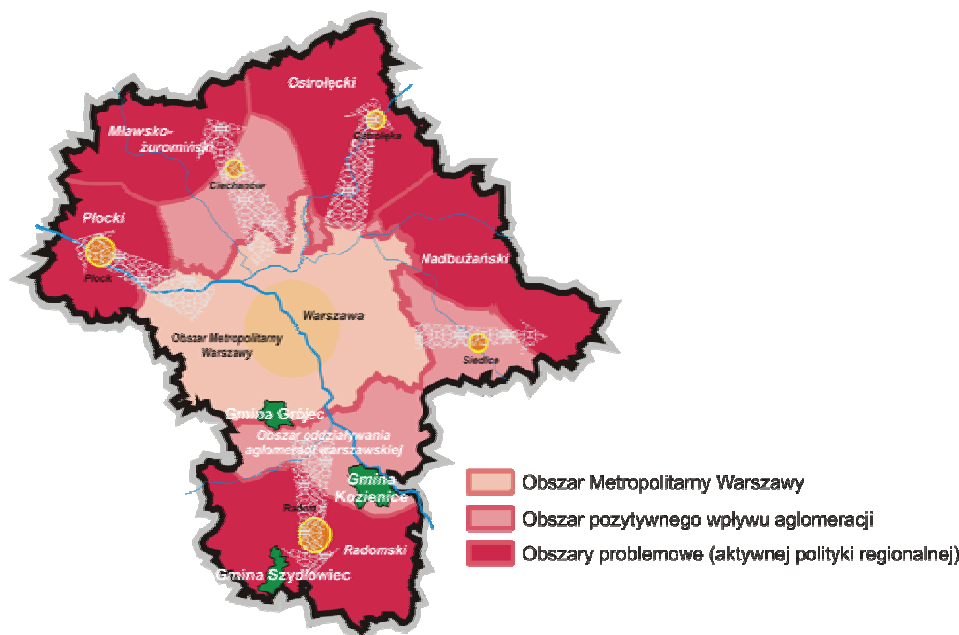
⁷ W szerokim ujęciu realizacji **celów rozwoju lokalnego**, tzn.: tworzenie optymalnych warunków życia w lokalnym środowisku, doskonalenie organizacji, struktury i finansowania lokalnego systemu zarządzania i rozwoju przez wykorzystanie lokalnych zasobów. Na podstawie: *Podstawy gospodarczej polityki miasta*, *Biuletyn KPZK PAN* 1998, s. 181.

Przedmiotem badań są trzy gminy dobrane w sposób **celowy** na podstawie następujących założeń: gmina typu miejsko-wiejskiego będąca lokalnym ośrodkiem rozwoju (także dla powiatu) położona:

- w obszarze wpływów aglomeracji (tu warszawskiej) – **Grójec**;
- na granicy obszaru wpływów aglomeracji – **Kozienice**;
- poza obszarem wpływów aglomeracji, w obszarze problemowym – **Szydłowiec**⁸.

Gminy te mają także bardzo zróżnicowany potencjał społeczno-ekonomiczny, m.in. dostępne zasoby, kapitał ludzki i społeczny, warunki naturalne, wielkość, uwarunkowania kulturowe i polityczne.

Mapka 1. Lokalizacja przestrzenna badanych gmin, a założenia Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego.

Cel pracy jest zrealizowany poprzez studia literatury przedmiotu, wykorzystanie danych statystycznych, gminnych dokumentów urzędowych oraz ankietowych badań własnych autora przeprowadzonych w wybranych trzech gminach. Weryfikacja tezy głównej nastąpi poprzez udzielenie odpowiedzi na (postawione w pięciu rozdziałach rozprawy) następujące **pytania badawcze**:

1. Jak postrzegana jest gmina i jej polityka społeczna w rozwoju lokalnym?
2. Jaki był dotychczasowy rozwój badanych gmin, w tym w zakresie ich szczególnych rodzajów polityki społecznej, i jaki poziom zaspokojenia zbiorowych potrzeb mieszkańców z tego wynika?

⁸ Terminologia na podstawie Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego – przypis autora.

3. Jakie są opinie respondentów i ich reprezentantów – radnych na temat polityki społecznej gmin i jakie wnioski wynikają z tych opinii?
4. Czy plany rozwojowe gmin uwzględniają nowe oczekiwania i wyzwania społeczne i jaka jest skłonność gmin do zmian?
5. Jak na podstawie dokonanych w niniejszej rozprawie analiz można budować program polityki społecznej dla gmin miejsko-wiejskich?

Badany okres (1999–2006) składa się z dwóch części. Pierwsza obejmuje lata 1999–2002, a druga lata 2003–2006. Na podstawie **wtórnej analizy dokumentów archiwalnych** (budżetów gmin, stanu mienia komunalnego, strategii rozwoju, Planów Rozwoju Lokalnego, danych statystycznych, opracowań z dziedziny lokalnej polityki społecznej) oraz **obserwacji uczestniczącej autora** przeanalizowano, w jakim stopniu dotychczasowy rozwój gmin był uwarunkowany wykorzystaniem ich zróżnicowanych zasobów oraz jaki był poziom zaspokojenia zbiorowych potrzeb mieszkańców.

Badania ankietowe respondentów i radnych gmin umożliwiły poznanie ich opinii na temat organizacji i finansowania gminnej polityki społecznej oraz jej wpływu na lokalną jakość życia respondentów. Badania te dostarczyły także wiedzy na temat oczekiwań respondentów i radnych w obszarze gminnej polityki społecznej oraz kontaktów społecznych w wymiarze lokalnym. Badania ankietowe respondentów i radnych zrealizowano w czerwcu i lipcu 2005 roku. Objęły one łącznie w trzech gminach **741 mieszkańców** (2285 członków ich gospodarstw domowych) oraz **54 radnych**⁹.

* * *

Pragnę bardzo serdecznie podziękować mojemu Mistrzowi
Panu Profesorowi Adamowi Kurzynowskiemu
za wszelką pomoc i cenne wskazówki przy pisaniu rozprawy.

⁹ Więcej informacji o badaniach i respondentach w rozdziale trzecim i czwartym – przypis autora.

ROZDZIAŁ I

LOKALIZM – POLITYKA SPOŁECZNA – ROZWÓJ

Analizę głównego problemu badawczego – polityki społecznej gminy jako czynnika rozwoju lokalnego – należy rozpocząć od omówienia pojęć związanych z podjętym tematem, ich definicji, zakresu i funkcji. W niniejszym rozdziale zostanie przeanalizowany problem postrzegania gminy i jej polityki społecznej w rozwoju lokalnym. Rozważania skupią się przede wszystkim wokół lokalności i lokalizmu jako podstawy budowania samorządności terytorialnej (w tym polityki społecznej gminy) oraz wokół rozwoju lokalnego i jego zależności od gminnej polityki społecznej.

1.1. Lokalność i jej implikacje

1.1.1. Istota lokalności i lokalizmu

Lokalność oznacza „pewną skalę, pewien wymiar, określone miejsce. Lokalny, znaczy miejscowy, właściwy danemu miejscu”¹⁰ (*łac. localis – miejscowy, locus – miejsce*). Jak zatem wynika z definicji, lokalność jest związana z określonym miejscem geograficznym o niewielkich rozmiarach. Gdy natomiast to miejsce zostanie „wypełnione” ludźmi, to lokalność staje się **lokalizmem**, który dąży do pewnej swoistej odrębności społecznego życia lokalnego. Lokalizm jest jednym z biegunów funkcjonowania współczesnej cywilizacji. Natomiast na drugim skrajnym biegunie umiejscowiony jest **globalizm** (*łac. globus – ogólna bryła, kula, sfera*). Pomiędzy nimi umiejscowiony jest region jako obszar kraju wyróżniający się charakterystycznymi cechami¹¹, który ma także często swój regionalizm (*łac. regionalis – dotyczący okolicy, od regio – kierunek, linia graniczna*). A także m.in. „ruch społeczny zapoczątkowany w XIX w. dążący do odrodzenia odrębności kulturowej określonego regionu kraju, do pogłębienia wiedzy o tej kulturze, jej odnowy i propagowania”¹².

Podobne ujęcie przymiotnika „lokalny” i rzeczownika „lokalność” prezentuje *Słownik współczesnego języka polskiego*, który określa je jako „charakterystyczny dla danego miejsca, ograniczony, zawężony do danego obszaru; miejscowy: władze lokalne. Lokalna administracja. Samorząd lokalny”¹³. „Lokalny” to tyle co „miejscowy”, „tutejszy”, ale także – „ograniczony skalą do tego, a nie innego miejsca”. W takim właśnie znaczeniu postrzega się zasadniczy poziom podziału terytorialnego kraju – poziomem lokalnym, przeciwstawiając go (co do skali) poziomowi regionalnemu¹⁴. Lokalność i lokalizm kojarzone są często ze sposobami życia i gospodarowania utrwalonymi w poprzednich pokoleniach, a powtarzanymi

¹⁰ W. Kopaliński, *Słownik Wyrazów Obcych*, Bertelsmann Media Sp. z o.o. Świat Książki 2000, s. 303.

¹¹ Encyklopedia PWN 2006.

¹² *Słownik współczesnego języka polskiego*, wydawnictwo Reader's Digest 2001, s. 232.

¹³ *Słownik współczesnego języka polskiego*, wydawnictwo Reader's Digest 2001, s. 469.

¹⁴ W. Kłosowski, J. Warda, *Wyspy szans, Jak budować strategię rozwoju lokalnego?*, Biblioteka Rozwoju Lokalnego, Bielsko-Biała 2001, s. 29.

w rytmie życia codziennego¹⁵. Często są one traktowane jako synonimy. Pojęcie lokalności i lokalizmu odpowiednio „wywodzi się od łacińskiego terminu *locum* – miejsce, nie ma wyraźnych desygnatów i zawsze musi być rozpatrywane w kontekście szerszych układów społeczno-przestrzennych”¹⁶. Lokalizmowi bliskie jest również określenie lokalizacja, czyli „zasady wyboru miejsca do prowadzenia interesu”¹⁷.

Lokalizm to także typ ładu społecznego, który polega na koncentracji życia społecznego w społecznościach lokalnych i uznaniu ich dominacji w stosunku do szerszych układów przestrzenno-społecznych. Trudno określić ewolucję typów ładu społecznego. Nie można ustalić, że społeczeństwa ewoluują od ładu centralistycznego do ładu lokalistycznego bądź odwrotnie, ponieważ w różnym czasie i w różnych przestrzeniach te porządki funkcjonowały obok siebie.

Lokalizm jest czymś w rodzaju wartości społecznej opartej na decentralizacji zarządzania, bowiem zarządzanie centralistyczne jest często nieefektywne, a małe samorządne społeczności lokalne lepiej znają swoje potrzeby i lepiej potrafią je zaspokoić. Wreszcie lokalizm to także czynnik rozwoju i przedmiot ruchów społecznych. „Ruch społeczny zmierzający do aktywizacji i rozwoju społeczności lokalnych nazywany jest w literaturze anglosaskiej *community development*, ma korzenie w tradycji dziewiętnastowiecznych filantropów i reformatorów społecznych działających zarówno w Europie, jak i Stanach Zjednoczonych”¹⁸. Istotą lokalizmu jest zbiór faktów kulturowych, na który składają się poszczególne elementy, a więc wszystko to, co wynika z życia społecznego, materialnego i duchowego, w dodatku w dłuższych cyklach historycznych¹⁹. Mechanizm kulturowy ma charakter przeobrażający, jest włączony w następstwa wielu pokoleń ludzkich, wpływ na niego mają przemiany polityczne i cywilizacyjne. Stwierdzając, że to zbiór faktów kulturowych stanowi o lokalizmie, wyraża się potrzebę właściwego zrozumienia mechanizmów kultury. Dosyć powszechnie i potocznie kulturę przeciwstawia się działalności np. przemysłowej, handlowej czy organizacyjnej, ograniczając rozumienie kultury do sfery jedynie duchowej. W tym ujęciu pod pojęciem kultury rozumie się całokształt rezultatów życia materialnego, społecznego i duchowego ludzi²⁰.

Lokalizm to również pewnego rodzaju możliwości działania dla mieszkańców. Ma on odrębną filozofię, przeciwstawianą często liberalizmowi, czyli filozofii wolności²¹. Liberalizm akcentuje prawa jednostki do wcielania w życie określonego przez nią dobra czy celu, co może (choć nie musi) w konsekwencji prowadzić do tego, iż stawia on na drugim planie kwestie zainteresowania otoczeniem, sferą publiczną, sprawami innych jednostek, nie mó-

¹⁵ J. Wódz, *Socjologia w planistyce regionalnej i lokalnej. Przydatność czy konieczność?*, Śląski Instytut Naukowy, Katowice 1989, s. 92.

¹⁶ *Encyklopedia socjologii*, Oficyna Naukowa, t. 2, Warszawa 1999, s. 134.

¹⁷ Z. Dowgiałło (red.), *Słownik Ekonomiczny dla Przedsiębiorcy*, Wydawnictwo „Znicz” 1996, s. 128.

¹⁸ *Encyklopedia socjologii*, Oficyna Naukowa, t. 2, Warszawa 1999, s. 136.

¹⁹ W najszerszym tego słowa rozumieniu – przypis autora.

²⁰ M. Barański, M. Stolarczyk (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2003.

²¹ Por. A. Gawkowska, *Filozofia lokalności – Wybrane argumenty teorii komunitarystycznych*, [w:] *Lokalne społeczności obywatelskie*, J. Kurczewski (red.), UW, Instytut Stosowanych Nauk Społecznych, Ośrodek Badań Społecznych, Warszawa 2003.

wiać już o zagadnieniu obowiązków, których status postrzegany jest w liberalizmie w coraz większym stopniu jako zależny od woli zainteresowanych jednostek²².

Potrzeba doświadczenia żywej lokalności nie powinna być przez współczesnych ignorowana. Jest to potrzeba realna, która wymaga i jednostkowej, i społecznej aktywności. **Filozofia lokalności** przedstawiana i promowana przez komunitarystów z całą pewnością dostarcza wielu argumentów legitymizujących działania społeczne, mające na celu powstrzymanie erozji wspólnot lokalnych objawiającej się masowymi migracjami młodych ludzi do większych miast, zanikiem zainteresowań sprawami lokalnymi, wzrostem przestępczości itp.²³. Ważny jest także dominacja wzorów kulturowych nastawionych na promowanie indywidualizmu. Tej dominacji komunitaryści starają się przeciwstawiać.

Być **lokalnym podmiotem**, znaczy mieć odwagę i chcieć osobiście zadbać o własne i wspólne sprawy, chcieć mieć odwagę być widocznym, rozpoznawalnym. Człowiek rozpoznawalny zaś ściąga na siebie opinie i oceny innych ludzi. Jak trafnie zauważa P. Skudrzyk „[...] istnienie wymaga ambicji, inaczej jest marnym istnieniem, tu: prowincjonalnym (nie mylić z lokalnym). Ambicja wymaga odwagi i umiejętności, odwaga i wymóg umiejętności pociągają za sobą ryzyko, ryzyko pociąga za sobą porażki. Nie może być w skali lokalnej ambitnej społeczności, która nie narażałaby się czasami na porażki, a nawet śmieszność”²⁴. Jak z tego wynika, lokalizm wymaga odwagi i odpowiedzialności.

Różne są rodzaje lokalności. Niepokorna lokalność głosi śmiało swą autonomię. Liberalna lokalność czyni to samo w sposób niewybuchowy, odwołujący się raczej do racjonalizmu i prawa do wolności, „[...] czyni siebie samotną, akcentując niezależność wszystkich od wszystkich...”²⁵. Konserwatywna społeczność podejmuje się subtelne zadanie godzenia własnej podmiotowości z poczuciem przynależności do większej społeczności. Mówiąc o konserwatywnym duchu społeczności, nie należy mieć na myśli wyobrażeń o tym duchu jako o duchu zakrzepłym. Słowo „konserwatyzm” nie musi oznaczać konserwowania form przeszłości. W literaturze konserwatywnej bardziej odnaleźć można znaczenie tego słowa jako konserwowanie twórczej siły, jaką odziedziczyliśmy po minionych pokoleniach – a takie znaczenie wręcz przeczy stałości form. Konserwatywna postawa i zarazem **odwaga lokalności** jest nastawiona na twórczość tak samo jak postawa liberalna, z tym że postawa konserwatywna uznaje, że źródłem twórczości człowieka bardziej jest związek z innymi ludźmi i środowiskiem kulturowym niż osiągnięta przez niego daleko idąca niezależność od otoczenia. Związek ten jest najsilniejszy, gdy „jest wiele rzeczy, którymi można się cieszyć”²⁶. Postawa konserwatywna to zatem przywiązanie człowieka do swego środowiska

²² „To właśnie indywidualistyczne jądro liberalizmu stało się przedmiotem ostrej krytyki ze strony współczesnych protagonistów (obrońców) wspólnot, których określa się mianem komunitarystów, do których należą m.in. A. MacIntyre, Ch. Taylor, M.J. Sandel, M. Walzer, A. Etzioni, R.N. Bellah. Negatywne zjawiska z niego wynikające znajdują się, ich zdaniem, w bezpośrednim związku przyczynowym z nieadekwatną, bo atomistyczną wizją tożsamości jednostki, która dominuje w liberalizmie. Por. J. Kurczewski (red.), *Filozofia lokalności*...

²³ **Lokalizm**, z omówioną wcześniej jego filozofią, jest z kolei nurtem polegającym na dążeniu wspólnot lokalnych do osiągnięcia wysokiego stopnia samostanowienia – Kurczewski (red.), *Filozofia lokalności*...

²⁴ Żywa przynależność do lokalnego środowiska jest przecież oferowaniem mu przez człowieka swej autentyczności” – P. Skudrzyk, *Konserwatywna odwaga lokalności*..., s. 180–186.

²⁵ Por. M. Barański, M. Stolarczyk (red.), *Władze lokalne i regionalne w warunkach globalizacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2003.

²⁶ M. Oakeshott, *O postawie konserwatywnej*, [w:] *Wieża Babel i inne eseje*, Warszawa 1999, s. 192.

i kultury, w której się wychował i żyje. **Globalizm i lokalizm** natomiast to dwie współzależne tendencje, pomiędzy którymi poszukuje swojego miejsca państwo. W ślad za B. Jałowieckim można powtórzyć, że „[...] państwo nie jest zdolne działać ani w sferze ekonomicznej, która się globalizuje, ani w sferze społecznej, która się lokalizuje...”²⁷. Przyczyną renesansu lokalizmu jest także, jak pisze K. Leśniak-Moczuk, „kryzys państwa jako podmiotu decyzyjnego w skali dotychczasowych granic państwowych”²⁸. Stąd potrzeba globalizacji do rozwiązywania spraw dotyczących makroskali i lokalności do rozwiązywania spraw społecznych i gospodarczych w mikroskali. Współcześnie lokalizm przeżywa swoje odrodzenie, może być nawet „jedną z teorii rozwoju społecznego”²⁹, jak uważa L. Gilejko.

1.1.2. Środowisko lokalne

Definicja środowiska lokalnego przysparza sporo kłopotów, z racji polimorficznego charakteru definiowanej zbiorowości. Nie do przyjęcia, np. dla pedagogiki społecznej, jest jego popularne, socjologiczne ujęcie jako „małej grupy ludzi żyjącej na ograniczonym terytorium”. Wprawdzie zawarte są w niej dwie główne materialne cechy środowiska lokalnego: małe rozmiary demograficzne i przestrzenne, ale dominują właściwości statystyczne. Definicja pedagogiczna zawsze zmierzać będzie do podkreślenia funkcjonalnego charakteru. Oto jedna z nich: „[...] środowisko lokalne to gromada ludzi zamieszkujących ograniczone i względnie izolowane terytorium, posiadających i ceniących wspólną tradycję, wartości i symbole, instytucje usługowe i kulturowe, świadomych jedności, odrębności i gotowości do wspólnego działania, żyjących w poczuciu przynależności i wewnętrznego bezpieczeństwa”³⁰. Z definicji tej wynikają zatem poszczególne składowe środowiska lokalnego (także zbiorowości ludzkie).

Środowisko lokalne to, najkrócej rzecz ujmując, bezpośrednie otoczenie człowieka. Z jednej strony środowisko przyrodnicze (współcześnie silnie zmienione przez oddziaływanie ludzi), które warunkuje również zachowania społeczne, odmienne np. w krajach położonych na różnych szerokościach geograficznych, a z drugiej strony środowisko społeczne, mianowicie środowisko rodzinne, rówieśnicze, sąsiedzkie, zawodowe czy też związane z uczestnictwem w stowarzyszeniach lub wielkich strukturach społecznych, takich jak naród, państwo czy wspólnota religijna³¹. Tradycyjna koncepcja środowiska społecznego (lokalnego) i jego oddziaływania na jednostkę wskazywała, że środowisko społeczne „obejmuje kręgi osób i wytworów kulturowych znajdujących się trwale w przestrzennej »bliskości«, ale takiej, by owo otoczenie mogło oddziaływać na jednostkę”³². Zasięg środowiska wyznaczała więc bliskość otoczenia lub też mobilność przestrzenną danej osoby czy grupy osób.

²⁷ B. Jałowiecki, *Spółczesność. Europa*, „Przegląd Polityczny”, 1998, nr 37/38.

²⁸ K. Leśniak-Moczuk, *Lokalizm w perspektywie globalizacji*, [w:] *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Problemy globalizacji i regionalizacji część I*, Woźniak M.G. (red.), Uniwersytet Rzeszowski, Katedra Ekonomii, Rzeszów 2006, s. 129.

²⁹ L. Gilejko (red.), *Lokalizm problemy instytucje i aktorzy*, Akademia Humanistyczna im. A. Gieysztora, Pułtusk 2007, s. 7.

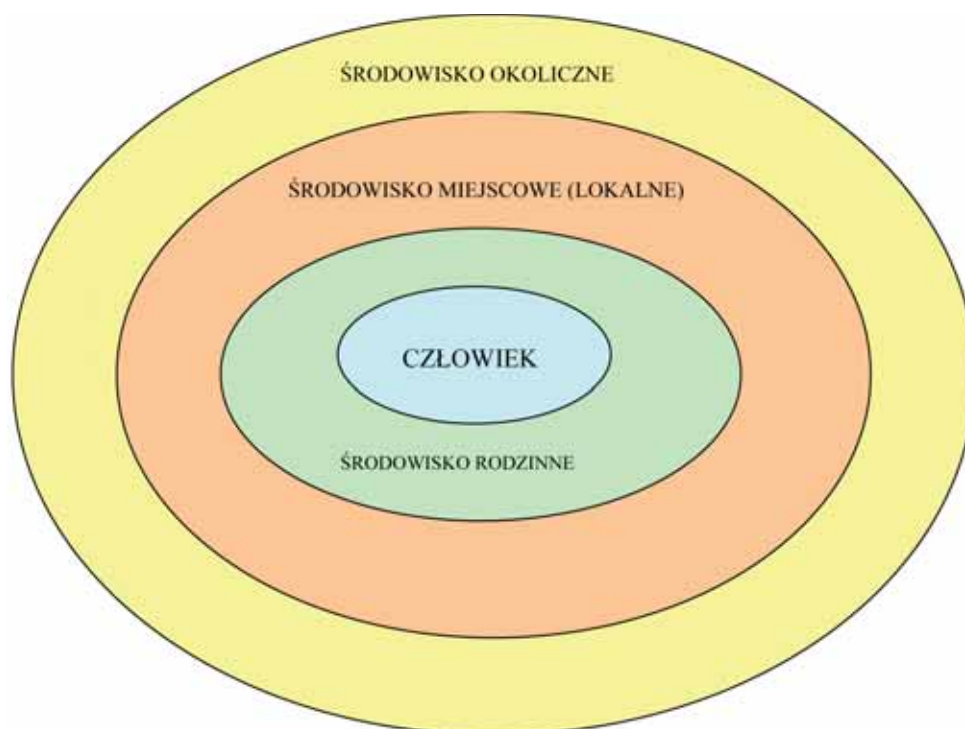
³⁰ T. Pilch, I. Lepalczyk, *Pedagogika społeczna*, Warszawa 1995, s. 158.

³¹ Z. Ziemiński, *Elementy socjologii*, Poznań 1993, s. 22.

³² Człowiek może być pozbawiony rodziny, może być także wyłączony z grupy rówieśniczej, nie może jednak żyć poza środowiskiem lokalnym, por. T. Pilch, I. Lepalczyk (red.), *Środowisko lokalne – struktura, funkcje przemiany*, [w:] *Pedagogika społeczna*, Wydawnictwo Ekonomiczne „Żak”, Warszawa 1995, s. 155.

Środowisko lokalne oprócz zbiorowości społecznej zamieszkującej niewielki, względnie zamknięty obszar oznacza również cały system **instytucji** organizujących życie mieszkańców, takich jak: szkoła, instytucje usługowe, urządzenia socjalne bądź rekreacyjne oraz **mechanizmy** regulujące zachowania jednostkowe i stosunki międzyludzkie, a więc obyczajowość, normy moralne, autorytety i wzory zachowań (rysunek 1).

Rysunek 1. Koncepcja kręgów środowiskowych



Źródło: T. Pilch, I. Lepalczyk, *Pedagogika społeczna*, Warszawa 1995, s. 161.

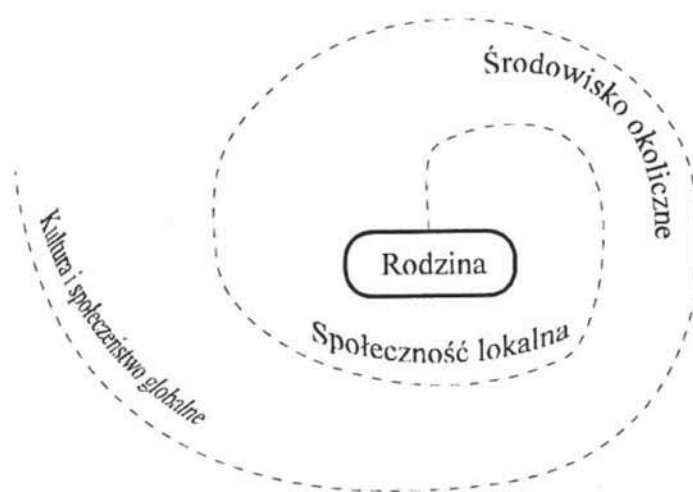
Koncepcja kręgów środowiskowych³³ (rys. 1) zawiera także swoisty obraz rozwoju osobniczego jednostki poprzez stałe poszerzanie swego osobistego kontaktu od własnej rodziny do społeczeństwa globalnego.

Człowiek, posuwając się po spirali swojego rozwoju (rys. 2) nie opuszcza obiektów swojego kontaktu. Posuwają się one z nim razem, również jako zasób doświadczeń i pamięci, wpływając na zachowanie i postrzeganie otoczenia. W tym sensie rodzina macierzysta programuje rodzinę własną człowieka, kultura lokalna, etniczna uczy natomiast nastawienia do kultury globalnej³⁴.

³³ Por. J. Pieter, *Poznanie środowiska wychowawczego*, Wrocław-Kraków 1960.

³⁴ T. Pilch, I. Lepalczyk, *Pedagogika społeczna*, Warszawa 1995, s. 161.

Rysunek 2. Spirala rozwoju społecznego



Źródło: T. Pilch, I. Lepalczyk, *Pedagogika...*, s. 161.

Lokalności i lokalizmy geograficzno-społeczne to przede wszystkim jednostki osadnicze – wsie i miasta, a wśród miast głównie małe miasta. Takie właśnie jednostki osadnicze są przedmiotem badań niniejszej rozprawy.

1.1.3. Przestrzeń lokalna i zjawiska społeczne

Analizą tych relacji najpełniej zajmuje się dziedzina nauki zwana geografią społeczną. Przedmiot jej badań stanowi kształtowanie się społeczności lokalnych, przemiany kulturowe i świadomościowe dokonujące się w nowym środowisku, procesy adaptacji i przestrzennych zróżnicowań społecznych³⁵. Współczesna geografia zgromadziła dużą liczbę badań dotyczących zagadnień społecznych, następuje również od dosyć dawna charakterystyczny wzrost zainteresowań określanych jako społeczne w innych działaniach geografii, dotyczy to w szczególności geografii ekonomicznej, geografii osadnictwa i ludności, geografii przemysłu, geografii rolnictwa i turystyki. W geografii osadnictwa np. postuluje się skupienie uwagi badaczy na zjawiskach i procesach tzw. zagrożeń i na obszarach problemowych o dużym nasileniu zjawisk patologicznych pod względem gospodarczym, społecznym, ekologicznym lub demograficznym³⁶. Przedmiot badań powinien zatem zawsze wynikać z określonego zapotrzebowania.

Istota **zjawisk społecznych** według koncepcji Durkheima to ich zobiektywizowanie, uniezależnienie od jednostkowych świadomości, od wewnętrznego doświadczenia jednostki. Uniezależnienie to wyraża się w ponadjednostkowym istnieniu tzw. przedstawień zbiorowych (zewnętrznych w stosunku do jednostki) oraz wywieranie determinującego wpływu

³⁵ M. Ciechocińska, W. Mirowski (red.), *Znaczenie morfologii przestrzeni antropogenicznej w socjologicznych badaniach regionu*, [w:] *Perspektywy miasta i regionu*, Warszawa 1988, s. 20.

³⁶ E. Biderman (red.), *Problemy geografii osadnictwa i ludności w Polsce*, UAM, Poznań 1988, s. 10.

wu tych przedstawień na zachowania jednostki. Stąd nakaz Durkheima traktowania faktów społecznych jako rzeczy³⁷. Zagadnienie współzależności zjawisk społecznych z przestrzenią od dawna interesowało również polskich socjologów³⁸. Jak zauważył B. Jałowicki, w socjologii często dokonuje się typologii grup społecznych właśnie w powiązaniu z zajmowanym przez te grupy obszarem. Miejsce zamieszkania, przebywania lub aktywności społecznej jest tu jednym z podstawowych elementów wyróżniających. Na pierwszym miejscu B. Jałowicki wymienia dychotomiczny podział na społeczności wiejskie i społeczności miejskie³⁹. Takie społeczności tworzą gminy miejskie i wiejskie, będące przedmiotem rozprawy.

Zjawiska występujące w przestrzeni stają się przedmiotem zainteresowania socjologów nie przez sam fakt istnienia, ale dopiero jako wartości przestrzenne, a więc w momencie stwierdzenia, że istnieją w świadomości poszczególnych jednostek i grup społecznych⁴⁰. Terytorium danej grupy społecznej to nie tylko wycinek przestrzeni w sensie geograficznym lub fizycznym, ale cały system instytucji społecznych i form życia danej grupy, to również przestrzeń społeczna. Takie pojęcia jak „ojcowizna”, „sąsiedztwo”, „kraj ojczysty” są to typy przestrzeni społecznej dla grup społecznych takich jak rodzina, grupa sąsiedzka, naród. J. Chałasiński, posługując się pojęciem „zasady przestrzennej organizacji społecznej” oraz „ruchów” w przestrzeni społecznej, nadaje im znaczenie czysto społeczne⁴¹. A. Wallis natomiast sformułował następującą definicję przestrzeni społecznej: „przestrzeń społeczną danej zbiorowości stanowi użytkowany i kształtowany przez nią obszar, z którym wiąże ona system wiedzy, wyobrażeń, wartości i reguł zachowania, dzięki którym identyfikuje się najpełniej z tym właśnie obszarem”⁴².

Zwartą koncepcję relacji przestrzeń – społeczeństwo przedstawił B. Jałowicki. Schemat obejmujący społeczne wytwarzanie przestrzeni obejmuje przedstawienie ontologicznego (teoria bytu) i epistemologicznego (teoria poznania) statusu przestrzeni tak, jak on jest rozumiany w socjologii. Podstawowym elementem schematu wyjaśniającego jest identyfikacja form przestrzennych, które są „[...] obszarami o określonym znaczeniu i funkcji wraz z towarzyszącymi im urządzeniami i wyposażeniem materialnym...”⁴³. Wydzielono pięć **form przestrzennych**: produkcji, konsumpcji, władzy, symboliki i wymiany. Następnie B. Jałowicki wymienia cztery najważniejsze determinanty społecznego wytwarzania przestrzeni. Pierwszą są ograniczenia przyrodnicze i środowiska naturalnego, które mają następujący charakter – przestrzeń przyrodnicza może stawiać opór i jest przeszkodą w wytwarzaniu określonych form; przestrzeń przyrodnicza może być traktowana jako „dobro”, tzn. świadomie pozostawiona jako „wolna” tzn. niezagospodarowana. Drugą determinantą jest rozwój

³⁷ *Encyklopedia socjologii*, t. 1, Oficyna Naukowa, Warszawa 1998, s. 144–151.

³⁸ „Przestrzeń traktowana jest jako dobro ekonomiczne, kulturowe, społeczne mające określoną wartość dla konkretnej jednostki lub grupy ludzi [...]. Wycinki przestrzeni określane pojęciem terytorium, będąc przedmiotem posiadania przez różne grupy, zaspokajają jedną z podstawowych potrzeb człowieka”, [w:] J. Goryński, *Polityka przestrzenna*, PWN, Warszawa 1982, s. 20–21.

³⁹ B. Jałowicki, *Spoleczne wytwarzanie przestrzeni*, KiW, Warszawa 1988.

⁴⁰ Por. Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka, społeczeństwo, przestrzeń w tradycji i badaniach Katedry Samorządu Terytorialnego i Gospodarki Lokalnej SGH*, SGH 2008.

⁴¹ Por. J. Chałasiński, *Emigracja jako zjawisko społeczne, Przegląd Socjologiczny IV*, 1936, s. 495–500.

⁴² A. Wallis, *Socjologia i kształtowanie przestrzeni*, PIW, Warszawa 1971, s. 634.

⁴³ B. Jałowicki, *Spoleczne wytwarzanie przestrzeni*, KiW, Warszawa 1988.

techniki i technologii, czyli poziomu rozwoju sił wytwórczych. Trzecim czynnikiem warunkującym społeczne wytwarzanie przestrzeni są stosunki panowania–podległości. W aspekcie ekonomicznym będą to stosunki produkcji, a więc własności; w aspekcie politycznym – władza; wreszcie w aspekcie ideologicznym – ideologia klasy, warstw lub grup dominujących w społeczeństwie. Czwartym czynnikiem ograniczającym wytwarzanie przestrzeni są systemy wartości i kategorie kultury składające się na model świata danego społeczeństwa. Podstawowe znaczenie ma zespół wartości związanych z przestrzenią. Kolejnym elementem schematu wyjaśniającego społeczne wytwarzanie przestrzeni są aktorzy. Jak stwierdza Jałowiecki, „za każdą formą przestrzeni kryją się aktorzy, którzy ją wytworzyli zgodnie ze swoimi interesami i ideologią, których potrzeby ona zaspokaja. Między społeczeństwem a przestrzenią istnieje również sprzężenie zwrotne, poszczególne grupy wytwarzają ją zgodnie z ogólnymi prawami sposobu produkcji, a wytworzona przestrzeń oddziałuje z kolei na te grupy, warunkując ich zachowanie”⁴⁴. W procesie rozwoju społecznego pojęcie „przestrzeni – miejsca” zastępuje stopniowo pojęcie „przestrzeni – aktora” w wyniku postępujących zjawisk społecznych. „Przestrzeń to miejsce istnienia i łącznik społeczności i terytorium”⁴⁵. Zatem można także uznać, że przestrzeń lokalna jest wielowymiarowym miejscem interakcji społecznych, gospodarczych i administracyjnych, jakie występują w gminie.

Dotychczasowe rozważania nad środowiskiem lokalnym, jego przestrzenią, a także zjawiskami społecznymi nie określają wyraźnie skali zbiorowości lokalnych i społeczności lokalnych, nie wymieniają terytorialnych cech, wielkości przestrzennych wsi czy miasta w taki sposób, aby można było orzec, że społeczność lokalna musi liczyć, np. 5 tys. mieszkańców, musi tworzyć jedną gminę czy parafię, lub powinna mieścić się na ściśle określonej powierzchni. Należy więc poszukać dodatkowych kryteriów, aby identyfikować daną zbiorowość jako **społeczność lokalną** oraz ją zdefiniować.

1.1.4. Społeczność lokalna i jej determinanty

Społeczność lokalna to „istota tożsamości zbiorowej, trwałych więzi emocjonalnych oraz harmonii społecznej pojawiającej się między jednostkami i opartej na osobistej znajomości i bezpośrednich kontaktach”⁴⁶. Tak rozumiana społeczność jest wspólnotą niekoniecznie związaną z określonym terytorium. Drugą orientację charakteryzuje rozpatrywanie więzi w kontekście miejsca czy terytorium jako naczelnej zasady organizującej życie społeczne. Publikacje na temat społeczności lokalnej stanowią bogatą bibliografię. Całe gałęzie socjologii, takie jak socjologia miasta, koncentrują się przecież m.in. na badaniach wsi, miasteczek, miast, regionów społeczno-gospodarczych czy dzielnic mieszkaniowych, osiedli i innych postaci osiedleńczych skupisk ludzkich. W literaturze socjologicznej spotykamy się często z wyodrębnianiem socjologii osadnictwa (*Siedlungssociologie*) czy socjologii społeczności lokalnych (*community studies*) jako gałęzi socjologii. Tymczasem nadal występują rozbieżności w samym określeniu społeczności lokalnej, istnieje wiele stanowisk teoretycz-

⁴⁴ Por. B. Jałowiecki, Marek S. Szczepański, *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2002.

⁴⁵ A. Jewtuchowicz, *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005, s. 69.

⁴⁶ *Encyklopedia socjologii*, t. 4, Oficyna Naukowa, Warszawa 2002, s. 97–98.

nych w ujmowaniu i wyjaśnianiu rzeczywistości grup lokalnych, a także w odniesieniu do samego znaczenia, kierunków zmian i perspektyw rozwoju tych grup. Dość często pojawiają się poglądy o „zmięczeniu” społeczności lokalnych, o ich nieodpowiedniości w stosunku do struktury profesjonalnego, zindustrializowanego, ruchliwego i zurbanizowanego współczesnego społeczeństwa⁴⁷. Inne definicje wskazują kolejne aspekty społeczności lokalnej związane z systemami interakcji międzyludzkich⁴⁸.

Przed ukształtowaniem się wspólnot lokalnych istniały **zbiorowości społeczne**, do ich podstawowych cech należą: 1) styczności społeczne, 2) liczebność, 3) określony układ personalny, 4) trwanie w czasie, 5) zamieszkiwanie określonego obszaru⁴⁹. Zamieszkiwanie określonego obszaru wiąże się z pojęciem zbiorowości społecznej, wśród której wyróżnić można zbiorowości: globalne, kontynentalne, ponadpaństwowe, państwowe, narodowościowe, regionalne i lokalne. Pojęciem węższym od zbiorowości terytorialnej jest zbiorowość lokalna. Bliskość przestrzenna, styczność społeczna, zwarte zamieszkiwanie, wspólne instytucje życia zbiorowego z czasem mogą wytworzyć mniej lub bardziej silne poczucie **więzi społecznej**. Więź zaś daje poczucie tożsamości lokalnej⁵⁰ i patriotyzmu lokalnego, co jest koniecznym warunkiem do zaistnienia społeczności lokalnej. Więź społeczna jest to „zorganizowany system stosunków, instytucji środków kontroli społecznej, skupiający jednostki, podgrupy i inne elementy składowe zbiorowości w całość zdolną do trwania i rozwoju”⁵¹.

Pojęcie „więzi społecznych” zaistniało wiele stuleci przed powstaniem nowoczesnej socjologii⁵². Zanim termin ten uzyskał status stałej obecności i dużej użyteczności w języku analiz socjologicznych, był i jest nadal powszechnie stosowany w języku życia codziennego, z którego został przeniesiony na grunt socjologii. Z tych i innych względów termin „więzi społeczne” jest w socjologii potocznej i naukowej często używany, a nawet nadużywany⁵³. Trudności definicyjne pogłębia to, że w literaturze socjologicznej innych krajów raczej nie używa się dosłownego terminu „więź społeczna”. Stosuje się tam zbliżone, ale nie tożsame pojęcia: „integracja”, „spójność”, „solidarność”, „harmonia” czy „identyfikacja z grupą”.

Istotny jest **sposób pojmowania** więzi społecznych. J. Szczepański uważa, że każda zbiorowość odznacza się własną więzią społeczną⁵⁴. S. Ossowski prezentuje pogląd,

⁴⁷ J. Turowski, *Socjologia – wielkie struktury społeczne*, Towarzystwo Naukowe KUL, Lublin. Można przytoczyć za J. Turowskim **wiele definicji społeczności lokalnej**. Do rozważań niniejszej rozprawy pomocne będą te, które akcentują *community*, lokalność, terytorialność i odnoszą się do ludzi, którzy mieszkają na wspólnym terytorium, i zarazem mają wspólne interesy.

⁴⁸ *Socjologia – wielkie...*, s. 212–215. G. Sjöberg określa *community* jako „pewien kolektyw aktorów działających na ograniczonym obszarze jako bazie wykonywanych przez nich większości wszystkich ich codziennych czynności”. M.M. Weber uważał zaś, że „społeczność lokalna jest zwykle ujmowana jako grupa o wielu interesach (*a multi-interest-group*). Istotnym elementem społeczności lokalnej jest, przyjmując za MacIverem, emocjonalne przywiązanie (*community sentiment*).

⁴⁹ A. Sosnowski, *Różnorodność życia społecznego. Między przeszłością a współczesnością – ku przyszłości*, Szczecin 2000, s. 76.

⁵⁰ Por. M. S. Szczepański, *Sześć kręgów wiedzy kształtujących tożsamość regionalną i lokalną*, [w:] *Tożsamość regionalna – w kręgu pojęć podstawowych i metodologii badań*, Instytut Socjologii, Uniwersytet Śląski.

⁵¹ J. Szczepański, *Elementarne pojęcia socjologii*, PWN, Warszawa 1979, s. 238.

⁵² Por. S. Ossowski, *O osobliwościach nauk społecznych*, Warszawa 1962.

⁵³ M. Malikowski, *Pojęciowo-teoretyczne aspekty kontrowersji wokół istoty więzi społecznej*, „Studia Socjologiczne” 1979, nr 4, s. 5–26.

⁵⁴ J. Szczepański, *Elementarne pojęcia socjologii*, Warszawa 1972, s. 158.

że warunkiem przekształcenia się zbioru ludzi w grupę społeczną jest istnienie świadomości łączności społecznej, która przejawia się w zachowaniu członków grupy. Psychologicznym składnikiem więzi społecznej jest pogląd jej członków na temat cech grupy. Zatem „[...] świadomość łączności społecznej stymuluje intencjonalne współdziałanie, identyfikację, solidarność z grupą”⁵⁵. Według P. Rybickiego więź społeczna w praktyce przejawia się na dwóch płaszczyznach: „[...]dającej się rzeczowo określić wspólności i związków między ludźmi oraz swoistych stanów i aktów świadomości...”⁵⁶. Z punktu widzenia kryterium zadowolenia członków i witalności grupy warto wymienić takie rodzaje więzi społecznych jak funkcjonalne i patologiczne, a z uwagi na relacje prawne lub ich brak można wyróżnić więzi: naturalne, stanowione, zrzeszeniowe. Biorąc pod uwagę treść związków i zależności społeczne, można dostrzec m.in. następujące rodzaje więzi: zawodowe, władzy, klasowe, religijne, sportowe, edukacyjne, handlowe, intymne, koleżeńskie, niedoli życiowej, pokoleniowe, braterstwa żołnierskiego oraz różnorodne więzi w ramach każdych z wymienionych⁵⁷. Przedmiotem badań niniejszej rozprawy będą więzi (kontakty) społeczne małego i średniego zasięgu mieszkańców gminy.

Jedną z najbardziej usystematyzowanych i kompletnych wykładni **więzi społecznych** przedstawia J. Szczepański. Jego zdaniem więź społeczna to „zorganizowany system stosunków, instytucji, środków kontroli społecznej skupiający jednostki, podgrupy i inne elementy składowe zbiorowości w całość zdolną do trwania i rozwoju”⁵⁸. Autor wymienia dziesięć następujących składników i kolejnych etapów narastania więzi społecznej. Są to: styczność przestrzenna, styczność i łączność psychiczna, styczność społeczna, wzajemne oddziaływanie, wzory działań społecznych, stosunki społeczne, zależności społeczne, instytucje społeczne, kontrola społeczna, organizacja społeczna. Wiąż daje poczucie tożsamości lokalnej⁵⁹ i patriotyzmu lokalnego, co jest koniecznym warunkiem do zaistnienia społeczności lokalnej.

J. Turowski, odpowiadając na pytania: co to jest społeczność lokalna, jak jest zbudowana i jak funkcjonuje? – prezentuje cztery stanowiska teoretyczne: 1) ekologiczne, 2) strukturalno-funkcjonalne, 3) interakcyjne, 4) teorię działania⁶⁰. Każde z nich akcentuje różne elementy determinujące zaistnienie społeczności lokalnej.

⁵⁵ S. Ossowski, *O osobliwościach nauk społecznych*, Warszawa 1962.

⁵⁶ P. Rybicki, *Struktura społeczna świata*, Warszawa 1979, s. 674. P. Rybicki przedstawia także inny podział więzi społecznych obejmujący: więzi **małego** zasięgu, które są oparte na stycznościach bezpośrednich, więzi **średniego** zasięgu, występujące w **społecznościach lokalnych**, terytorialnych, miastach, dzielnicach, gminach, sołectwach, więzi **wielkiego** zasięgu, łączące duże struktury społeczne.

⁵⁷ J. Borkowski, *Socjologia i psychologia społeczna*, WSH im. A. Gieysztora w Pułtusku, Pułtusk 2003.

⁵⁸ J. Szczepański, s. 239.

⁵⁹ M.S. Szczepański, *Sześć kręgów wiedzy kształtujących tożsamość regionalną i lokalną*, [w:] *Tożsamość regionalna – w kręgu pojęć podstawowych i metodologii badań*, Instytut Socjologii, Uniwersytet Śląski.

⁶⁰ **Stanowisko ekologiczne** (E. Park, E. Burges) zakłada, że zjawiska społeczne zachodzące w małych zbiorowościach zależą od warunków przestrzenno-terytorialnych i takich procesów jak współzawodnictwo, walka o przestrzeń, a także niezbędna współpraca. **Koncepcja funkcjonalno-strukturalna** (F. Znaniecki, R.L. Warren, G. Sjöberg) – społeczność lokalna jest ustrukturalizowanym systemem społecznym i stanowi część większej społeczności funkcjonalnie od niej zależną. **Koncepcja interakcyjna** (T. Parsons, M. Weber) – społeczność lokalna to całość interakcji zachodzących pomiędzy jej członkami, wynikających z faktu wspólnego zamieszkiwania w wyodrębnionej przestrzeni. **Teoria działania społecznego** (A. Comte, H. Spencer) uznaje, że istotą społeczności lokalnej jest świadomość przynależności do niej członków. Poczucie wspólnoty, solidarności i współpracy jest podstawą wszelkich działań społecznych. *Socjologia – wielkie...*, s. 219–229.

M. Malikowski określa społeczność lokalną następująco: „mała zbiorowość ludzi zamieszkujących konkretną, niewielką przestrzeń lokalną, którą przez codzienne obcowanie dobrze zna, i w odróżnieniu od obszaru nazywa swoim miejscem – *małą ojczyzną*”⁶¹. Społeczności lokalne cechuje także jej długie trwanie, co sprawia, iż przypisać im można symboliczne znaczenie. W szczególności chodzi o zbiór zasad opierających się w znacznym stopniu historycznym przemianom i regulujących zachowania codzienne i świąteczne oraz ustalających ich rytmy czy cykle. „Społeczności lokalne charakteryzuje swoista autarkia⁶² i całe niemal życie tworzących je ludzi upływać może w ich obrębie”⁶³.

Ważniejsze **funkcje społeczności lokalnych** to: funkcja samorządowa, funkcja organizacji życia codziennego, funkcja tożsamościowa, funkcja mieszkaniowa, funkcja zaspokajania podstawowych potrzeb konsumpcyjnych, funkcja socjalizacyjna i funkcja kulturotwórcza. Aktywność społeczna jest koniecznym warunkiem nie tylko uczestniczenia w lokalnym życiu publicznym, np. zawodowym, obywatelskim, ale także nieodzownym warunkiem stawiania się istotą społeczną. Istotą aktywności społecznej jest czynne wchodzenie w świat innych ludzi⁶⁴. Aktywność społeczna przejawia się w wielu formach, np. współdziałania, konkurencji, rywalizacji czy wreszcie konfliktu.

Współdziałanie to powszechna forma pozytywnych reakcji społecznych, na które składają się różnorodne zachowania i działania konkretnych podmiotów społecznych posiadających współzależne cele, wartości, interesy. Istotą współdziałania, w odróżnieniu od rywalizacji, jest wspólne dążenie do celów, których samodzielne osiągnięcie wydaje się utrudnione lub niemożliwe. **Konkurencja i rywalizacja** dobrze służy rozwojowi (także lokalnemu), jeżeli odbywa się według powszechnie przyjętych i uznanych reguł. Natomiast wewnątrz struktur społecznych zwłaszcza w małych, lokalnych strukturach, np. gminnych i powiatowych, powinien dominować klimat współdziałania i współpracy, który nie odrzuca elementów kreatywnej rywalizacji⁶⁵. **Konflikt społeczny** podobnie jak wiele pojęć z zakresu nauk społecznych jest kategorią nader wieloznaczną⁶⁶. W rozumieniu potocznym konflikt odbierany jest jako istotna sprzeczność, która dzieli ludzi w zakresie jakiejś kwestii oraz wywołuje nieprzyjemny stan relacji między nimi. Pokonanie tej sprzeczności jest możliwe, jeśli zantagonizowane strony podejmą współdziałanie i wypracują w miarę zgodne rozwiązanie. Społeczny aspekt konfliktu wyraża się w równoczesnym dążeniu dwu lub więcej podmiotów do zaspokojenia własnych interesów lub potrzeb kosztem innych lub przez uszczuplenie praw lub możliwości innych. Społeczny charakter konfliktu może wyrażać się nie tylko

⁶¹ M. Malikowski, *Zbiorowości terytorialne*, [w:] *Socjologia w Polsce*, Z. Krawczyk, K.Z. Sowa (red.), Rzeszów 1998, s. 80.

⁶² Autarkia – samowystarczalność gosp. narodu, państwa, polityka zmierzająca do samowystarczalności gosp., na podst. W. Kopaliński, *Słownik Wyrazów Obcych i zwrotów...*

⁶³ B. Jałowiecki, M. Szczepański, G. Gorzelak, *Rozwój lokalny i regionalny w perspektywie socjologicznej*, Śląskie Wydawnictwa Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Nauk Społecznych im. ks. Emila Szramka w Tychach, Tychy 2007, s. 23.

⁶⁴ C. Matuszewicz, *Aktywność i bierność społeczna*, [w:] *Encyklopedia psychologii*, W. Szewczuk (red.), Warszawa 1998, s. 14.

⁶⁵ J. Borkowski, *Socjologia i psychologia...*, s. 238 i następne.

⁶⁶ Ujęcie strukturalne – konflikt to tkwiąca w strukturze systemu niezgodność, ujęcie behawioralne – konflikt to działania, interakcje, stosunki o znamionach walki społecznej, [w:] *Encyklopedia socjologii*, t. 2, Oficyna Naukowa, Warszawa 1998, s. 65.

sporem przedmiotowym. Jego źródłem może być także różnica między jednostkami lub grupami w uznawanych wartościach, symbolach i celach przy równoczesnym braku zgody na ich współistnienie⁶⁷. A. Słaboń opisuje konflikt społeczny jako „proces wzajemnego oddziaływania na siebie podmiotów, w którym występuje świadomość faktycznej lub wyimaginowanej niezgodności celów i interesów, zmierzający do wymuszenia zmiany podjętych lub zamierzonych działań drugiej strony i/lub do zaszkodzenia przeciwnikowi”⁶⁸. Autor ten, biorąc pod uwagę sytuację podmiotu oraz rodzaj działań podejmowanych przez strony konfliktu, wyróżnia sześć typów konfliktów (tabela 1).

Tabela 1. Stopnie relacji konfliktowych w zależności od sytuacji podmiotu i rodzaju działań

Rodzaj działań	Sytuacja podmiotu		
	Podporządkowanie	Równość	Dominacja
<i>Przystosowawcze</i>	„konspiracja”	„pertraktacje”	„panowanie”
<i>Ekspresyjne</i>	„bunt”	„walka”	„represje”

Źródło: A. Słaboń, *Konflikt społeczny i negocjacje*, Kraków 1995, s. 23.

Należy stwierdzić, że każda zbiorowość społeczna, w tym wspólnota lokalna, w różnorodny sposób dąży do zaspokojenia własnych potrzeb, co staje się przyczyną konfliktów między nimi, a one kreują zmiany w strukturze tych zbiorowości⁶⁹. Konflikty w społecznościach lokalnych mają różne źródła. Główne z nich to dylematy wyboru pomiędzy interesem indywidualnym a zbiorowym⁷⁰. Na koniec trzeba jeszcze raz podkreślić, że społeczność lokalna to najważniejszy **podmiot** w przestrzeni lokalnej⁷¹. Natomiast scharakteryzowane powyżej w sposób interdyscyplinarny podstawowe pojęcia, mające swój rodowód w lokalności, są fundamentem budującym samorządy terytorialne, bowiem każda społeczność lokalna wymaga oprawy instytucjonalnej. Jej ramy stanowi właśnie gmina.

1.1.5. Gmina jako instytucja lokalizmu

1.1.5.1. Definicje i znaczenie samorządności terytorialnej i administracji publicznej

Żeby lepiej zrozumieć ideę samorządności terytorialnej i związanej z nią nierozdzielnie administracji publicznej, należy podjąć próbę ich zdefiniowania. Aby zdefiniowanie to było metodologicznie użyteczne, musi się jednak odnosić do „nowoczesnego samorządu”⁷², a ściślej rzecz ujmując, do współczesnych uwarunkowań społecznych, ekonomicznych i praw-

⁶⁷ E. Aronson, *Człowiek istota społeczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 305.

⁶⁸ A. Słaboń, *Konflikt społeczny i negocjacje*, Kraków 1995, s. 23.

⁶⁹ J. Łucewicz, *Socjologiczne spojrzenie na organizację*, Wrocław 1997, s. 150.

⁷⁰ Por. P. Buczkowski, P. Matczak (red.), *Konflikt nieunikniony – wspólnoty i władze lokalne wobec konfliktów spowodowanych rozwojem*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2004. Głównymi **aktorami konfliktów lokalnych** są: władza lokalna, społeczność lokalna i media lokalne.

⁷¹ Por. także R. Woźniak (red.), *Społeczności lokalne w perspektywie integracji europejskiej – studia i materiały*, Uniwersytet Szczeciński, Bałtycka Wyższa Szkoła Humanistyczna w Koszalinie, Koszalin 2000.

⁷² „Nowoczesny” samorząd terytorialny powstał pod wpływem idei rewolucji francuskiej, a zatem w okresie, gdy Polska znajdowała się pod zaborami. Pojawiały się jednak w tym czasie również własne, polskie rozwiązania nowoczesnego samorządu, tj. posiadające charakter publiczno-prawny. Można się go doszukiwać już w ordynacji miejskiej z 18 kwietnia 1791 roku, włączonej następnie do **Konstytucji 3 maja z 1791**. *Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego*, Z. Niewiadomski, Warszawa 1998, s. 13–20 oraz *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*, J. Staryszak, Warszawa 1931, s. 8–12.

nych. Liberalizacja ustroju w drugiej połowie lat 80. XX wieku toruje w Polsce ponownie drogę powrotu do koncepcji samorządu terytorialnego⁷³. Ustawa z 1983 roku o systemie rad narodowych, zwłaszcza po noweli z 1988 roku, zawierała już wprawdzie pewne elementy rozwiązań samorządowych, pozostaje jednak przy określonych wzorcach systemu radzieckiego (rad jako organów władzy państwowej)⁷⁴. Ustawodawstwo z 1990 roku powróciło do koncepcji dualistycznego modelu, przywracając stopniowo samorząd gminny, który ustawodawstwem z 1998 roku został uzupełniony o samorząd powiatowy i wojewódzki⁷⁵.

Na wstępie należy zaznaczyć, iż w literaturze, podobnie jak w przepisach prawnych spotykamy się z różnym ujmowaniem samorządu. Piśmiennictwo używa terminu „samorząd” w **szerszym znaczeniu** (socjologicznym czy politycznym), cechą samorządności przypisuje się tu różnym grupom społecznym lub wyłoniomym przez nie organom bez względu na to, czy realizują funkcję administracji publicznej⁷⁶. Niekiedy czyni tak też obowiązujące ustawodawstwo pochodzące z różnych okresów⁷⁷. Samorząd w **węższym znaczeniu** tego słowa występuje w doktrynie państwa kapitalistycznego i oznacza tylko te grupy społeczne i ich reprezentację, które zostały powołane przez przepisy prawa celem sprawowania funkcji administracji publicznej w formach zdecentralizowanych⁷⁸. Przy tym nie jest konieczne, aby te grupy społeczne i wyłonię przez nie organy wykonywały wszystkie swe zadania w formach władczych, ale chodzi tu o podmioty zaliczane do podmiotów prawa publicznego, a nie prawa prywatnego (cywilnego).

W literaturze przedmiotu pojęcia „samorządność” i „samorząd” są często analizowane; pierwsze z nich bardziej ogólne obejmuje „normatywny ład społeczny, którego kluczowymi wartościami są zbiorowa podmiotowość i względna autonomia wobec instytucji państwa...”. Samorząd terytorialny jest natomiast instytucją społeczną, w której wybrani członkowie zbiorowości dysponują uprawnieniami do podejmowania i koordynowania społecznie doniosłych działań związanych z zaspokajaniem potrzeb publicznych mieszkańców danego terytorium⁷⁹. Tak pojęty samorząd może przybierać różne formy czy postacie w zależności od kryterium więzi łączących członków samorządu. Gdy podstawą wyodrębnienia samorządu jest **więź terytorialna**, mówi się o samorządzie terytorialnym: „rodzaj samorządu obejmującego wszystkie osoby zamieszkałe na terenie określonej jednostki podstawowego

⁷³ A. Stahl, *Poszukiwania modelu i władzy lokalnej*, Łódź 1989.

⁷⁴ Z. Leoński, *System organizacji i funkcjonowania terenowych organów przedstawicielskich i organów administracji państwowej w PRL*, Warszawa–Poznań 1989.

⁷⁵ Por. Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, C.H. Beck, Warszawa 1999.

⁷⁶ „Administracja publiczna to zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorsko-wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje na podstawie ustawy i w określonych w prawie formach”, [w:] *Samorząd terytorialny*, Wprowadzenie Michała Kuleszy, C.H. Beck, Warszawa 1999.

⁷⁷ Por. ustawodawstwo: o związkach zawodowych, o stowarzyszeniach, o organizacjach pożytku publicznego, o spółdzielniach – prawo spółdzielcze.

⁷⁸ T. Rabska, *System prawa administracyjnego*, t. 1, Ossolineum 1977, s. 345.

⁷⁹ Por. *Encyklopedia socjologii*, t. 4, Oficyna Naukowa, Warszawa 2002, s. 12 i nast. Do **istotnych cech samorządu** zaliczyć należy to, że: przepisy prawa powinny zagwarantować określonym grupom społecznym i wyłoniomym przez nie organom prawo do zarządzania „swoimi” sprawami (korporacyjny czy zrzeszeniowy charakter samorządu), grupy te uczestniczą w wykonywaniu samorządu obligatoryjnie z mocy ustawy (członkiem samorządu staje się z mocy ustawy, a nie dobrowolnie z mocy własnego oświadczenia woli), zarządzanie odbywa się na zasadach samodzielności (decentralizacji); wkraczanie w formie nadzoru w działalność samorządu możliwe wyłącznie w formach przewidzianych ustawą i nie naruszających owej samodzielności, grupy te i ich organy wykonują zadania należące do administracji publicznej.

podziału terytorialnego”⁸⁰, gdy gospodarcza – oznacza to samorząd gospodarczy, gdy zawodowa, oznacza to samorząd zawodowy. Samorząd terytorialny jest instytucją gwarantowaną Konstytucją⁸¹. Ustawa zasadnicza statuuje istnienie różnych jednostek samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo), wskazując jednakże, iż „podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest **gmina**”.

Konstytucja z 1997 roku natomiast przewiduje możliwość powołania samorządu lokalnego lub samorządu lokalnego i regionalnego. Wypełnieniem tych postanowień było uchwalenie dwóch ustaw o samorządzie wojewódzkim⁸² i samorządzie powiatowym⁸³. Ustawy samorządowe z 1990 roku i 1998 roku wskazują na obligatoryjny charakter samorządu. Ustawa z 1990 roku w art. 1 ust. 1 stanowi: „mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową”⁸⁴. Mieszkańcy gminy podejmują rozstrzygnięcia bezpośrednio lub przez wyłonione przez siebie organy. Podobnie stanowi art. 5 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa „(mieszkańcy województwa podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym [...] lub za pośrednictwem organów województwa)”; por. też art. 8 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym („mieszkańcy powiatu podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym [...] lub za pośrednictwem organów powiatu”). Zarówno konstytucja, jak i ustawy samorządowe wskazują, iż samorząd wykonuje „zadania publiczne”, a zatem należące do administracji publicznej. Konsekwencją tego jest posiadanie władztwa samorządowego, władztwa publicznego. Akcentuje się tu **samodzielność** gminy, powiatu i województwa, wskazując jednocześnie, iż owa samodzielność podlega ochronie sądowej. Akcentując odrębność samorządu od państwa, wskazuje się, że posiada on **osobowość prawną**⁸⁵. W ślad za tym idzie wyodrębnienie osobnej kategorii praw majątkowych – mienia samorządowego. Wskazuje się przeto na jeszcze jedną właściwość samorządu terytorialnego, o której nie wspomniano, definiując pojęcie samorządu – istnienie osobowości prawnej (dawniej określanej także jako osobowość publiczno-prawna), chociaż literatura⁸⁶ zajmuje w tym względzie różne stanowiska⁸⁷.

Znaczenie samorządu terytorialnego można rozpatrywać w trzech istotnych aspektach: politycznym, zarządczym i filozofii społecznej. W aspekcie **politycznym** samorząd może być niekiedy wykorzystywany do walki z państwem, jeśli ono nie reprezentuje interesów społeczności lokalnych, a także może być traktowany jako element walki politycznej o władzę lokalną. Na samorząd terytorialny można również spojrzeć w aspekcie **techniki**

⁸⁰ *Uniwersalna Encyklopedia Powszechna PWN*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 857.

⁸¹ Por. Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

⁸² Ustawa o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 roku (Dz.U. Nr 16 poz. 95).

⁸³ Ustawa o samorządzie powiatowym z 5 czerwca 1998 roku (Dz.U. Nr 91, poz. 578).

⁸⁴ Podobne sformułowania zawierają ustawy z 1998 roku („mieszkańcy województwa tworzą z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową”, „mieszkańcy powiatu tworzą z mocy prawa lokalną wspólnotę samorządową”) – przypis autora.

⁸⁵ Artykuł 169, ust. 2 Konstytucji RP.

⁸⁶ T. Rabska, s. 347, uważała że: „we współczesnej literaturze nikt natomiast nie stawia formalnego wymogu osobowości prawnej, chociaż niewątpliwie może ona występować. Wynika to zarówno z braku wyodrębnienia majątku w niektórych formach samorządu (np. robotniczego), jak i ze zmniejszania się roli stosunków umownych w samorządzie”, [w:] *System prawa...*

⁸⁷ Por. Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego*, Warszawa 1988.

zarządu lokalnego⁸⁸. Jak wiadomo, samorząd terytorialny stanowi jedną z form techniki decentralistycznej. Jej celem i niewątpliwym atrybutem jest wyzwianie lokalnych inicjatyw i zainteresowanie lokalnych społeczności zadaniami administracji publicznej, ustalanie hierarchii potrzeb lokalnych. Samorząd lokalny staje się „szkołą rządzenia i gospodarności”⁸⁹. Wreszcie znaczenie w aspekcie **filozofii społecznej** koresponduje z filozofią społeczną Kościoła katolickiego, zawartą głównie w encyklice Piusa XI *Quadragesimo anno*, gdzie pisze: „[...] nienaruszalnym i niezmiennym pozostaje owo prawo filozofii społecznej: co jednostka z własnej inicjatywy i własnymi siłami może zdziałać, tego nie wolno jej wydzierać na rzecz społeczeństwa; podobnie niesprawiedliwością, szkodą społeczną i zakłóceniem ustroju jest zabieranie mniejszym i niższym społecznościom tych zadań, które mogą spełnić, i przekazywanie ich społecznościom wyższym i większym. Każda akcja społeczna ze swego celu i ze swej natury ma charakter pomocniczy: winna pomagać członkom organizmu społecznego, a nie niszczyć go lub wchłaniać”⁹⁰.

Jak zdefiniować natomiast **administrację publiczną**? Otóż genezy słowa administracja należy poszukiwać w języku łacińskim. J. Sondel, autor słownika dla prawników i historyków, wyjaśniając ten termin, (*administratio, -onis*), przedstawia kilka jego znaczeń: zarząd, sprawowanie urzędu, urząd, kierownictwo, posługa, zaś pod terminem *administrator, -oris* rozumie się m.in.: zarządzającego, kierownika, itd. Oba pochodzą od czasownika *ministrare* – służyć⁹¹. Administracja w najprostszej ujęciu to „zarządzanie, władza wykonawcza, ogół organów zajmujących się zarządzaniem”⁹². Słowo ma kilka podobnych znaczeń, np. „organy władzy państwowej, samorządowej, wykonujące czynności w zakresie władzy wykonawczej”, „personel kierowniczy jakiejś instytucji, przedsiębiorstwa” albo „zarządzanie, kierowanie czymś”⁹³. Przez administrację publiczną rozumie się także „zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego poprzez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach”⁹⁴. Na poziomie gminy takimi instytucjami są jednostki organizacyjne gminy, głównie urzędy gmin.

Administracja musi być zbudowana racjonalnie⁹⁵. Lecz **racjonalność** administracji publicznej⁹⁶ nie jest tak prosta jak racjonalność przedsiębiorstwa przemysłowego lub handlowego – gdzie chodzi o zysk. Administracja jest fundamentem państwa i instytucjonalną ośnową jego suwerenności. Zatem obok „zwykłej” racjonalności, tej, której naucza teoria

⁸⁸ Por. E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Diffin, Warszawa 2003.

⁸⁹ Por. A. Piekara (red.), *Funkcje samorządu terytorialnego a lokalna jakość życia*, Warszawa 1995.

⁹⁰ Do myśli tej nawiązał Jan Paweł II w encyklice *Centesimus annus*: „Społeczność wyższego rzędu nie powinna ingerować w sprawy społeczności niższego rzędu pozbawiając ją kompetencji, lecz raczej winna ją wspierać w razie konieczności i pomóc w koordynacji jej działań z działaniami innych grup społecznych, dla dobra wspólnego” – przypis autora.

⁹¹ Por. też W. Kopaliński, *Słownik Wyrazów Obcych*, Świat Książki, Warszawa 2000.

⁹² *Uniwersalna Encyklopedia Powszechna PWN*, Wydawnictwo naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 6.

⁹³ *Słownik współczesnego języka polskiego...*, t. 1, s. 3.

⁹⁴ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 1999, s. 79.

⁹⁵ Por. P. Dobrowolski (red.), *Władza i społeczności lokalne w procesie przeobrażeń ustrojowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1994.

⁹⁶ Por. J.F. Nowak, *Modernizacja lokalnej administracji publicznej a rozwój lokalny*, prace habilitacyjne, Akademia Ekonomiczna, Poznań 2006.

organizacji i kierowania, istotne jest przede wszystkim, by ustrój administracyjny państwa ściśle odpowiadał jego interesom – współczesnym i przyszłym⁹⁷. W wyniku uporządkowania systemu organizacyjnego administracji publicznej w Polsce i jego podstaw terytorialnych nastąpiło wyraźne rozdzielenie funkcji między poszczególnymi segmentami władzy rządowej i samorządowej – regionalnej i lokalnej – oraz przeniesienie licznych zadań publicznych do samorządu, co jest zgodne z konstytucyjną zasadą **decentralizacji**. Ponadto, co wymaga szczególnego podkreślenia, sformułowane zostało pojęcie „władzy administracyjnej” i „odpowiedzialności ogólnej”⁹⁸. Taka władza administracyjna o odpowiedzialności ogólnej występuje obecnie w skali województwa – regionu (województwa), jednak jej istotne elementy można znaleźć również w samorządzie terytorialnym (wójt w gminie, starosta w powiecie, marszałek w samorządzie województwa), zwłaszcza zaś w „lokalnym” powiecie, ze względu na szczególną odpowiedzialność powiatu za stan porządku publicznego i bezpieczeństwa zbiorowego na danym terenie oraz pozycję starosty jako zwierzchnika powiatowych służb inspekcji i straży.

Dlatego istotne jest w tym miejscu zwrócenie uwagi na fakt, że w nowym systemie administracji publicznej, po reformie **decentralizacyjnej** z 1999 roku, obok aspektu podmiotowego (samorząd terytorialny w trzech skalach w tym **dwie lokalne** i administracja rządowa), wyodrębnia się silnie aspekt funkcjonalny⁹⁹. Miejsce administracji lokalnej w polskim systemie jest ściśle określone przez Konstytucję. Samorząd lokalny i jego **administracja** (w gminach wiejskich i miejskich oraz w powiatach), odpowiada przede wszystkim za „zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnot samorządowych” związanych z ich życiem i rozwojem, a więc dostarczanie usług publicznych w wielu dziedzinach, zarządzanie majątkiem publicznym i podstawowymi służbami obsługującymi życie zbiorowe, za administrację reglamentacyjną w różnych sferach, za stan porządku publicznego i bezpieczeństwa zbiorowego¹⁰⁰.

Reforma decentralizacyjna, według jej założeń, miała wzmocnić rangę samorządów lokalnych. Jednak, szczególnie na początku, przyniosła też obawy związane z jej skutecznym wdrażaniem i realizacją. W ocenie np. A. Piekary występowało wiele zagrożeń dla decentralizacji i skuteczności reformy administracyjnej¹⁰¹. Obszary zagrożeń to: demokracja lokalna, aktywność społeczna, sprawność i służebność społeczna aparatu administracji publicznej oraz rozwój lokalny¹⁰². W konkluzji Piekara zauważa, że „podejmując proces decentralizacji w drodze reformy należało najpierw szczegółowo, konkretnie i realistycznie przygotować

⁹⁷ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 1999, s. 13.

⁹⁸ **Zadania** polskiej administracji publicznej wypełniane są: na zasadach **zdecentralizowanych** – przez inne (poza państwem, stanowiącym związek wszystkich obywateli) związki publicznoprawne, w tym przede wszystkim przez wspólnoty terytorialne Por. M. Kulesza, *Samorząd terytorialny wraz z wprowadzeniem*, C.H. BECK, Warszawa 1999.

⁹⁹ Por. także J. Osiński (red.), *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, SGH 2008.

¹⁰⁰ Por. ustawa o samorządzie gminnym i ustawa o samorządzie powiatowym – przypis autora.

¹⁰¹ *Decentralizacja i samorząd terytorialny w III RP, teoretyczny punkt wyjścia dla opisu reformowania administracji publicznej i ustalenia kryteriów ocen*, [w:] *Cele i skuteczność reformy decentralizacyjnej w latach 1998–2001*, A. Piekara (red.), Warszawa 2003., s. 15–66. Według Piekary „dysfunkcje decentralizacji pojawiają się ze szczególną mocą wtedy, gdy w wyniku zastosowania w nadmiernym stopniu zasady proporcjonalności w wyborach komunalnych wybory te zostaną silnie **upartyjnione**, tzn. gdy zdobycie mandatów i stanowisk we władzy komunalnej staje się pierwszorzędnym i nadrzędnym celem poszczególnych partii”.

¹⁰² J. Kleer, *Samorząd lokalny. Dobro publiczne*, CEDEWU 2008.

go organizacyjnie i intelektualnie...”¹⁰³. Nie można zatem traktować decentralizacji jako samostanowienia, rozpoczętego jedynie przez partie będące akurat przy władzy i próbujące realizować swe obietnice wyborcze. Tym bardziej że decentralizacji na poziomie lokalnym nie służy nadmierne upartyjnienie samorządów terytorialnych, wynikające z ordynacji proporcjonalnej w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców¹⁰⁴.

1.1.5.2. Finanse gminy i mienie komunalne

Lokalna polityka społeczna jako istotny obszar nowoczesnej aktywności samorządu terytorialnego w szerszym zakresie będzie przedmiotem rozważań następnych rozdziałów. Obecnie natomiast wstępnie warto zwrócić uwagę na samorząd gminy w rozumieniu źródeł jego dochodów¹⁰⁵. Wprowadzone od 1 stycznia 2003 roku zmiany w konstrukcji podatków rolnego, leśnego i od nieruchomości w części przyczyniły się do wyeliminowania dotychczas istniejących rozbieżności i sporów, będąc reakcją ustawodawcy na orzecznictwo sądowe. Brak precyzji sformułowań, doraźność i pośpiech legislacyjny powodowały znaczny wzrost spraw podatkowych rozstrzyganych przez Naczelny Sąd Administracyjny.

Kolejne rozwiązania w polityce podatkowej przyjęte przez ustawodawcę zrodziły nowe wątpliwości¹⁰⁶. Znowelizowana ustawa spowodowała również uszczuplenie dochodów własnych gmin wiejskich, które i tak pod tym względem były dotychczas dyskryminowane¹⁰⁷. W przypadku subwencji i dotacji¹⁰⁸ należy w krótkiej ocenie podsumowującej stwierdzić, że obraz systemu transferów jest zarówno konsekwencją świadomie podejmowanych wyborów politycznych, jak i rezultatem spontanicznego rozwoju systemu finansowania będącego wynikiem gry wpływów różnych aktorów sceny politycznej. O ile kryteria są coraz bardziej doskonałe, aby ograniczyć uznaniowość urzędniczą, to jednak nawet najlepszy algorytm nie uwzględniłby potrzeby wielkich miast z różną dynamicznie liczbą użytkowników usług publicznych, wyższymi kosztami pracy, czy małych wiejskich gmin, w których koszty utrzymania niewielkiej szkoły z odległym dowozem dzieci są znacznie wyższe¹⁰⁹.

Finanse publiczne¹¹⁰ mają zapewniać efektywność całej gospodarki, w tym lokalnej, wobec niesprawności rynkowego mechanizmu alokacji. Najważniejsze kategorie źródeł finansowania samorządów lokalnych – gmin i powiatów w Polsce to: **dochody własne**, podatki

¹⁰³ Cele i skuteczność..., s. 64.

¹⁰⁴ W. Kiezuń, *Cele, konceptualizacja i realizacja reformy administracji publicznej (zwanej decentralizacyjną) w latach 1998–2001*, [w:] *Cele i...*, s. 124–127.

¹⁰⁵ P. Swianiewicz, *Finanse lokalne, teoria i praktyka*, Muncypium S.A., Warszawa 2004.

¹⁰⁶ J. Glumińska-Pawlic, *Podatkowe źródła dochodów gmin – wymiar, pobór, egzekucja – wybrane problemy*, [w:] *Działalność jednostek samorządu terytorialnego – wybrane zagadnienia prawne i ekonomiczne*, J. Czempas (red.), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2006, s. 22.

¹⁰⁷ E. Dwojak, *Wpływ zmian w regulacjach prawnych dotyczących podatków lokalnych na kondycję finansową gmin wiejskich*, [w:] *Koncepcje i czynniki rozwoju lokalnego w warunkach funkcjonowania Polski w strukturach zintegrowanej Europy i przechodzenie do społeczeństwa informatycznego*, J. Olszewski, M. Słodowa-Helpa (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Komunikacji i Zarządzania, Poznań 2006, s. 343.

¹⁰⁸ Por. E. Denek, J. Sobiech, J. Wolniak, *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.

¹⁰⁹ Por. także G.A. Walasik, *Kryterium obiektywności subwencji ogólnej z perspektywy zasad kalkulacji wskaźnika*, [w:] „Samorząd Terytorialny” nr 4/2003.

¹¹⁰ Por. P. Samuelson, W. Nordhaus, *Ekonomia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.

i opłaty lokalne¹¹¹, opłaty za usługi dostarczane przez samorządy, dochody z majątku – dywidendy i inne dochody kapitałowe, dzierżawa, sprzedaż. Muszą być to źródła przekazane samorządom w całości oraz (jest to już prawnie sankcjonowane, bardziej od 1999 roku) dochody własne podatkowe, które łączą się zazwyczaj z lokalną bazą ekonomiczną. Podkreśla się, że związek ten powinien wzmacniać zainteresowanie władz samorządowych rozwojem gospodarczym i jego promowaniem, bo w wyniku wzrostu gospodarki lokalnej zwiększać się będzie także ilość środków wpływających do budżetu, władze lokalne także muszą mieć pewien stopień swobody w ustalaniu jego wysokości (polityka podatkowa), **transfery** z budżetu państwa, od innych samorządów, lub z innych (poza budżetowych) źródeł; subwencja – transfer nieprzeznaczony na konkretny cel, a o jego wykorzystaniu decydują władze samorządowe, dotacja (ang. grant) – transfer mający ściśle określony cel, którego nie wolno zmienić bez zgody przekazującego.

W świetle aktualnie obowiązującego prawa takim dochodem są również: dotacja z gminnego funduszu ochrony środowiska, **udziały** samorządów pochodzące z dzielenia wpływów z niektórych podatków pomiędzy szczeble władzy samorządowej i budżet państwa, część udziałów pochodząca z podatków dochodowych (od osób fizycznych i prawnych)¹¹², część udziałów (we wpływach z podatku akcyzowego od paliw) do końca roku 2003 traktowana jako część drogowa subwencji ogólnej (dla powiatów i województw), **kredyty i pożyczki**¹¹³; w zależności od przyjętej klasyfikacji budżetowej i konwencji rachunkowości środki te są lub nie są traktowane jak dochody, w Polsce wchodzi one w skład oddzielnej kategorii przychodów, które pokrywają formalnie deficyt w budżecie (na tej samej zasadzie jak nadwyżka budżetowa z roku ubiegłego), w ich skład wchodzi kredyty bankowe, pożyczki z innych źródeł, jak również środki pochodzące z emisji obligacji komunalnych¹¹⁴.

Kredyty i pożyczki stały się od 1990 roku coraz istotniejszym narzędziem finansowania samorządów lokalnych. Wiąże się to przede wszystkim z upodmiotowieniem od tego czasu samorządu gminnego, uzyskaniem przez niego osobowości prawnej i wyposażeniem go w mienie komunalne, czyli w majątek (m.in. budynki i budowle, infrastruktura drogowa, sieciowa). Tak skonstruowana osoba prawna jest pełnowartościowym i raczej wiarygodnym kredytobiorcą. **Mienie komunalne** to nie tylko atrybut, ale również koszty związane z jego utrzymaniem i odtwarzaniem. To także koszty nietrafionych gminnych inwestycji¹¹⁵. Publi-

¹¹¹ Podatek od nieruchomości, rolny, leśny, od środków transportowych, od działalności gospodarczej osób fizycznych, od spadków i darowizn, od posiadania psów, od czynności cywilnoprawnej; opłata: cywilnoprawna, skarbową, targowa, miejscowa, eksploatacyjna. Ustawa z dnia 13 listopada 2004 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, art. 4 (Dz.U. Nr 203, poz. 1966).

¹¹² Por. Ustawa z dnia 13 listopada 2004 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 203, poz. 1966). Udziały gmin w PIT i CIT stopniowo rosną i tak, np. (PIT – 27,6 proc. w 2003 r., 39,34 proc. w 2004, CIT – 5 proc. w 2003, 6,71 proc. w 2004 r., wzrost obserwuje się także w samorządach powiatowych, ale od znacznie niższego poziomu, np. PIT – 1 proc., CIT – 1,4 proc. – przypis autora.

¹¹³ Umowa pożyczki uregulowana jest w Kodeksie cywilnym, a umowa kredytu w Prawie bankowym – por. także *Słownik finansów samorządowych*, opr. A. Borodo, Toruń 2007.

¹¹⁴ Por. E. Chojna-Duch, *Finanse samorządowe...*

¹¹⁵ Gminy nie powinny nigdy pożyczać pieniędzy na cele bieżące, ale mogą rozważyć zadłużać się w ramach programów inwestycyjnych. Nakłady inwestycyjne ponosi się bowiem w chwili realizacji inwestycji, a korzyści czerpie się czasem nawet przez wiele lat. Pożyczanie na cele bieżące (konsumpcję) może prowadzić do pętli zadłużenia. W krótkim czasie samorząd może być zmuszony do zaciągania kredytów na spłatę starych zobowiązań, mogą pojawić się problemy związane z płynnością i wypłacalnością – por. P. Swianiewicz, *Finanse lokalne...*

kacje, których tematyka dotyczy mienia komunalnego, odnoszą się głównie do ustawodawstwa (np. ustawa o samorządzie gminnym, ustawa o gospodarce komunalnej) oraz do polityki inwestycyjnej gmin (pomnażanie mienia, gospodarowanie nieruchomościami gmin), co powinno przekładać się na ich rozwój społeczno-gospodarczy¹¹⁶.

Polityka **finansowa** (w tym podatkowa) oraz polityka **majątkowa** samorządu gminnego w Polsce nabierają, szczególnie w ostatnich latach, coraz większego znaczenia z racji m.in. wzrastającej aktywności inwestycyjnej gmin i współpracy z lokalnym biznesem. Gmina musi respektować, a zarazem istotnie stymulować mechanizmy rynkowe na swoim terenie. Musi być z jednej strony zupełnie odmiennym, a z drugiej równorzędnym i pełnoprawnym partnerem dla lokalnego biznesu. Samorząd z biznesem może i powinien współpracować na rzecz rozwoju lokalnego¹¹⁷. Istotne jest jedynie doskonalenie zasad współpracy i ich przejrzystości oraz lansowanie zasady elementarnej uczciwości w relacjach gospodarczych i społecznych.

1.2. Polityka społeczna gminy a rozwój lokalny

1.2.1. Przegląd definicji polityki społecznej

Ogólnie przyjmuje się, że termin polityka społeczna powstał na przełomie XVIII i XIX wieku. Jego autorstwo przypisuje się francuskiemu myślicielowi Charlesowi Furierowi (1772–1837). Najbardziej upowszechnił się ten termin pod nazwą *Sozialpolitik* w Niemczech, gdzie założeniom dotyczącym konieczności dalszej idących przemian w życiu publicznym towarzyszyły wielostronne działania praktyczne. Tam też najmocniej rozwijała się wiedza o **kwestiach społecznych**, które towarzyszyły rewolucji przemysłowej i powstaniu kapitalizmu. Należy uznać, że politykę społeczną zrodziła tzw. kwestia robotnicza, a z kolei ona sama za główny przedmiot swoich zainteresowań i działań przyjęła tak konsekwencję tej kwestii, jak i narastanie innych, z reguły z nią związanych¹¹⁸.

R. Szarfenberg prezentuje bardzo szeroki przegląd **definicji** polityki społecznej, dzieląc je na niemieckojęzyczne, anglojęzyczne i polskie, a w ramach tych kategorii wprowadza porządek wg roku wydania dzieła, w którym się pojawiły¹¹⁹. W Polsce i w innych krajach przyjęło się używanie nazwy „polityka społeczna” dla rodzaju dociekań naukowych i dla sfery działania politycznego lub działalności praktycznej. Warto również poświęcić uwagę terminologii angielsko- i niemieckojęzycznej. W języku angielskim mamy więc *social policy* i *societal policy*, a w języku niemieckim – *Sozialpolitik* i *Gesellschaftspolitik*, co oznacza odpowiednio: politykę socjalną i politykę społeczną. Natomiast angielskie słowo *politics* oznacza bardziej nauki polityczne, a nie politykę w dosłownym tego słowa rozumieniu.

¹¹⁶ Patrz: bibliografia – przypis autora.

¹¹⁷ Por. D. Korennik, S. Korennik, *Stosunki samorządowo-bankowe a rozwój społeczno-ekonomiczny w przestrzeni*, CEDEWU 2007.

¹¹⁸ Z upływem lat przybywało partnerów do stanowienia coraz szerzej pojmowanej polityki społecznej. W jej rozwoju znaczny i znamieny był udział ludzi nauki, [w:] *Istota polityki społecznej – wczoraj i dziś*, A. Rajkiewicz w *Polityka społeczna*, A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Książkowski (red.), Śląsk, Katowice 1998, s. 22–23.

¹¹⁹ R. Szarfenberg, *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2006 s. 159–173, zestawienie definicji – aneks.

Warto zwrócić uwagę na zasadniczą różnicę pomiędzy pojęciami „społeczna” i „socjalna”, które potocznie często uznaje się za tożsame. Otóż polityka **społeczna** ma istotne zadania makroustrojowe z zasadniczym celem doskonalenia panującego systemu społeczno-ekonomicznego, a polityka **socjalna** ogranicza swe zamierzenia do zwiększenia zakresu i poprawy jakości świadczeń społecznych¹²⁰. Polityka socjalna ma instrumentalną rolę, jest częścią polityki społecznej i nie powinna nad nią dominować¹²¹.

Przedmiotem oddziaływań polityki społecznej w jej definicjach są m.in. „warunki życia i stosunki międzyludzkie (A. Rajkiewicz), podział zasobów, możliwości i szans życiowych (D.V. Donnison) [...] W innych ujęciach są to warunki życia, treść współżycia społecznego [...] materialny poziom życia, czas wolny, stan środowiska, zdrowie, kultura [...], a przede wszystkim ludzkie zachowanie w tych sferach”¹²². Definicja polityki społecznej w Polsce ewoluowała od wąskiego ujęcia, które odnosiło się w małym stopniu do rozwoju lokalnego, np. „[...] przedmiotem polityki społecznej jest dobro warstwy pracy najemnej w ogóle, a w szczególności pracy fizycznej...” (A. Szymański, 1925), poprzez poszukiwanie istotnej roli dla „działalności innych ciał publicznego prawa poza państwem” (Krzczkowski, 1947). Później zaś S. Rychliński (1976) rozszerzył definicyjnie obszary oddziaływania polityki społecznej państwa na „[...] związek między zagadnieniami ochrony pracy i podniesienia ogólnego poziomu bytowania mas pracujących, a rozwojem całej kultury narodowej”¹²³. W wymiarze naukowym polityka społeczna to najkrócej ujmując „nauka o celowym oddziaływaniu na istniejący układ stosunków społecznych i przekształcaniu warunków życia ludności; w zakres polityki społecznej wchodzi polityka ludnościowa i rodzinna, zatrudnienia i kształcenia, dochodów i wydatków, mieszkaniowa, kulturalna, ochrony pracy, zabezpieczenia społecznego i ochrony zdrowia, walka z patologiami społecznymi, a także problemy planowania społecznego”¹²⁴.

Polityka społeczna bywa też nazywana „pomocą społeczną w szerszym znaczeniu” i akcentuje szerszą gamę usług społecznych wpływających na rozwój, także lokalny. Bowiem *Encyklopedia socjologii* prezentuje podwójne znaczenie pomocy społecznej. Jedno „w rozumieniu obowiązującym w polskiej koncepcji polityki społecznej odnosi się do katalogu dóbr (zasiłki, pomoc w naturze usługi) świadczonych przez właściwe organizacje [...] osobom w trudnej sytuacji życiowej...”. Natomiast drugie, szersze ujęcie pomocy społecznej brzmi: „**pomoc społeczna** oznacza także zgeneralizowaną funkcję **polityki społecznej**, prowadzonej przede wszystkim przez państwo, której celem jest osiągnięcie stanu określanego jako dobrobyt lub dobrostan obywateli; państwo pomaga swoim obywatelom, interweniuje za pośrednictwem usług społecznych: ochrony i opieki zdrowotnej, oświaty, mieszkalnic-

¹²⁰ Por. W. Anioł (red.), *Teoria i praktyka polityki społecznej*, [w:] *Polityka społeczna. Wybór tekstów teoretycznych*, Warszawa 1984, s. 142–143.

¹²¹ Por. M. Bednarz, *Polityka społeczna jako zaspokajanie istotnych potrzeb społecznych*, Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa, Bydgoszcz 2008.

¹²² B. Rysz-Kowalczyk (red.), *Leksykon polityki społecznej*, Instytut Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, Oficyna Wydawnicza ASPRA – JR, Warszawa 2002, s. 118.

¹²³ *Encyklopedia Socjologii*, t. 3, PAN, Warszawa 2000, s. 141.

¹²⁴ Podaje za: *Uniwersalna Encyklopedia Powszechna PWN*, Warszawa 2006, s. 750.

stwa, zatrudnienia, zabezpieczenia społecznego¹²⁵ (tj. zabezpieczenia dochodu) oraz instytucji samej pomocy społecznej¹²⁶. Zatem to ujęcie podkreśla ważność prorozwojowych usług społecznych. Część z nich organizuje bądź współorganizuje gmina.

Pozostałe ważne cele polityki społecznej, formułowane przez innych autorów, to m.in. eliminacja ubóstwa, maksymalizacja dobrobytu (T.H. Marshall), przewyższanie niedostatku, zapewnienie warunków życia we względnym dobrobycie (J. Szczepański), wszechstronność postępu społecznego, powszechność i równy dostęp do świadczeń socjalnych, stopniowanie i optymalizacja tempa pożądaných świadczeń społecznych (K. Secomski), usuwanie nierówności społecznych, podnoszenie kultury życia (W. Szubert), wyrównywanie drastycznych różnic socjalnych pomiędzy obywatelami, dawanie im równych szans, asekurowanie ich przed skutkami ryzyka socjalnego (J. Auleytner), bezpieczeństwo socjalne, zaspokajanie potrzeb wyższego rzędu, zapewnienie ładu społecznego, (B. Szatur-Jaworska, G. Firlit-Fesnak), budowanie tożsamości wspólnotowej, tworzenie integracji, przeciwdziałanie alienacji (K. Boluding)¹²⁷.

Z uwagi na szczególną rolę **gminy** w kształtowaniu i współrealizacji polityki społecznej autor przyjmuje odpowiednio za A. Rajkiewiczem, A. Kurzynowskim i R. Szarfenbergiem trzy główne definicje polityki społecznej, podkreślając¹²⁸ w nich miejsce i rolę samorządu gminnego:

1. Polityka społeczna to sfera działania państwa oraz **innych ciał publicznych i sił społecznych**, która zajmuje się kształtowaniem warunków życia ludności oraz stosunków międzyludzkich (zwłaszcza w środowisku zamieszkania i pracy)¹²⁹.
2. Polityka społeczna to działalność państwa, **samorządów** i organizacji pozarządowych zmierzająca do kształtowania ogólnych warunków pracy i bytu ludności, prorozwojowych struktur społecznych oraz stosunków gospodarczych opartych na równości i sprawiedliwości społecznej, sprzyjających zaspokajaniu potrzeb społecznych na dostępnym poziomie¹³⁰.
3. Polityka społeczna to **działalność publiczna**, której zamierzone cele i osiągnięte rezultaty dotyczą warunków, poziomu i jakości życia społeczeństw jako całości, a także wybranych zbiorowości osób, rodzin czy gospodarstw domowych¹³¹.

Z definicji tych wynikają także **główne cele** polityki społecznej, tzn. kształtowanie warunków życia ludności i stosunków międzyludzkich, kształtowanie ogólnych warunków pracy i bytu, dążenie do równości i sprawiedliwości społecznej, zaspokajanie potrzeb społecznych, podnoszenie jakości życia społeczeństw w makro i mikroskali. Natomiast gmina w tych definicjach to właśnie: „inne ciało publiczne”, „samorząd” bądź „działalność publiczna”.

¹²⁵ Por. T. Szumlicz, *Ubezpieczenia społeczne, teoria dla praktyki*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Warszawa 2006.

¹²⁶ *Encyklopedia Socjologii*, t. 3, PAN, Warszawa 2000, s. 144.

¹²⁷ Na podstawie: *Krytyka i afirmacja...*, s. 27.

¹²⁸ Przypis autora.

¹²⁹ A. Rajkiewicz, *Istota polityki społecznej – wczoraj i dziś*, [w:] *Polityka społeczna*, Rajkiewicz A., Supińska J., Księżopolski M. (red.), Śląsk, 1998, s. 27.

¹³⁰ A. Kurzynowski, *Polityka społeczna – podstawowe pojęcia i zakres*, [w:] *Polityka społeczna*, SGH IGS, Warszawa 2002, s. 11.

¹³¹ R. Szarfenberg, *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2006, s. 173.

1.2.2. Wymiar lokalny polityki społecznej

Gmina jest podmiotem polityki społecznej w skali lokalnej. Bowiem choć „[...] w systemie tych podmiotów najistotniejszą rolę odgrywa państwo to [...] jest ono organizacją złożoną, zważywszy chociażby na konstytucyjny podział na trzy władze: 1) ustawodawczą (parlament), 2) wykonawczą (prezydent, rząd, administracja rządowa i **samorządowa**), 3) sądowniczą. W ramach tych trzech władz istnieje wiele instytucji, które przygotowują, realizują i kontrolują wykonywanie zadań polityki społecznej”¹³². Zatem istnieją trzy główne poziomy realizacji polityki społecznej: krajowy, regionalny i lokalny. Relacje między nimi wyrażają przepływy środków finansowych i określenie zadań oraz wykonawstwo wynikające z obowiązujących przepisów prawnych, w tym zasad funkcjonowania samorządu terytorialnego (regionalnego i lokalnego). Występują tu zarówno elementy współpracy, jak i kontroli.

A. Kurzynowski, charakteryzując **lokalną politykę społeczną**¹³³, stwierdza, że „[...] odnosi się [ona] do środowiska gminnego, w którym występuje bezpośrednie, naturalne połączenie istniejących tu potrzeb oraz środków, które przeznaczane są na ich zaspokajanie. Polityka lokalna jest prowadzona przez podmioty lokalne, mające najlepsze rozpoznanie potrzeb środowiska, rodzin, osób starszych, osób niepełnosprawnych, osób bezdomnych, cudzoziemców przebywających na terenie gminy bez prawa stałego pobytu, dzieci i młodzieży, rynku pracy itp.”¹³⁴. Wynika z tego istotna rola gminy w organizacji, realizacji i finansowaniu jej polityki społecznej, jej działania oraz współdziałania z poziomami: krajowym i regionalnym w zakresie poszczególnych rodzajów polityki, np. ludnościowej, rodzinnej, zdrowotnej, mieszkaniowej, kształcenia, kulturalnej, zatrudnienia, kształtowania dochodów, ochrony pracy, zabezpieczenia społecznego, organizowania wypoczynku i czasu wolnego, kształtowania i ochrony środowiska, usuwania i ograniczania zjawisk patologii społecznej¹³⁵.

Finansowanie i współfinansowanie polityki społecznej przez gminę ma w tym aspekcie kluczowe znaczenie, bo, jak stwierdza Błędowski „[...] jedną z form **racjonalizacji** wydatków ze środków publicznych jest przeniesienie części kompetencji ze szczebla centralnego na szczebel regionalny oraz lokalne podmioty polityki społecznej. Proces decentralizacji tej polityki ma na celu trafniejsze i lepiej uwzględniające specyfikę lokalnych środowisk rozpoznanie potrzeb oraz takie dostosowanie form działania do lokalnych warunków, które ułatwia maksymalne wykorzystanie możliwości tkwiących w samym środowisku lokalnym”¹³⁶. Zatem reforma administracyjna zapoczątkowana w 1990 roku powinna skutkować racjonalizacją wydatków na politykę społeczną ze środków publicznych i lepszym rozpoznanem i zaspokojeniem potrzeb społecznych w lokalnych środowiskach.

Kurzynowski podkreśla, że „[...] w pozytywnych relacjach pomiędzy poszczególnymi szczeblami [krajowy, regionalny i lokalny – przypis autora] tkwi wielka szansa polityki społecznej, która w społeczeństwie demokratycznym, funkcjonującym w systemie gospo-

¹³² Polityki społecznej podmioty, [w:] B. Rysz-Kowalczyk (red.), *Leksykon polityki społecznej*, Instytut Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, Oficyna ASPRA-JR, Warszawa 2002, s. 134.

¹³³ Spis definicji i określeń lokalnej polityki społecznej znajduje się w aneksie – przypis autora.

¹³⁴ A. Kurzynowski, P. Błędowski, *Polityka społeczna centralna regionalna i lokalna*, [w:] A. Kurzynowski (red.), *Polityka społeczna*, SGH IGS, Warszawa 2002, s. 297.

¹³⁵ Por. Kowalczyk, S. Kamiński, *Wymiary polityki społecznej*, Uniwersytet Ekonomiczny, Wrocław 2009.

¹³⁶ P. Błędowski, *Lokalna polityka społeczna wobec ludzi starych*, SGH, Oficyna Wydawnicza, 2002, s. 43.

darki rynkowej, zajmować się będzie nie tylko rozwiązywaniem ostrych kwestii społecznych, lecz przede wszystkim tworzeniem zapór do ich powstawania i **tworzeniem warunków** do zrównoważonego **rozwoju społecznego**¹³⁷. Najważniejsze czynniki w tym procesie to równość szans na starcie i sprawiedliwość społeczna. Politykę społeczną gminy należy zatem traktować nie tylko jako czynnik zapobiegający negatywnym zjawiskom społecznym w mikroskali, ale również jako **czynnik rozwojowy**, istotnie wspierający rozwój społeczno-gospodarczy gminy.

Instrumenty polityki społecznej gminy można określić na podstawie analogii do ogólnych instrumentów polityki społecznej. Różnią się między sobą głównie skalą oddziaływania. Są to mianowicie „narzędzia, środki działania, które oddziałują na zachowania tych ludzi, do których kieruje ona swe programy, jak i tych, którzy są ich wykonawcami lub tworzą środowisko społeczne, w którym programy polityki społecznej są realizowane”¹³⁸. W skład instrumentarium polityki społecznej gminy wchodzi: instrumenty **ekonomiczne** – majątek komunalny, budżet gminy, regulowanie dostępu do świadczeń społecznych), instrumenty **prawne** – regulacje prawne rady gminy składające się na system prawa miejscowego, które mniej lub bardziej bezpośrednio określają uprawnienia i zachowania mieszkańców związane z zaspokojeniem ich potrzeb, instrumenty **informacyjne** – dysponują nimi wszystkie podmioty lokalne legalnie dopuszczone do głosu (informacje przekazywane za pośrednictwem systemu szkolnego, informacje publikowane za pośrednictwem środków masowego przekazu, lokalnej prasy, poradnictwo indywidualne adresowane do osób o szczególnych potrzebach – niedobór wiedzy, umiejętności, stan zdrowia), instrumenty **kadrowe** (czynnik ludzki) – ludzie, którzy świadczą usługi społeczne i decydują o przyznaniu dóbr ekonomicznych potrzebującym; ludzie, którzy stanowią i stosują prawo, instrumenty **kształtowania przestrzeni** – obiekty będące efektami procesów inwestycyjnych służące zaspokajaniu ludzkich potrzeb (jak szkoły czy szpitale), zabudowa mieszkaniowa, sieć drogowa i kolejowa. To nie tylko dobra ekonomiczne. To elementy tzw. trwałej przestrzeni, której kształt i stan wpływają na sposób i jakość życia ludzi¹³⁹.

Gmina powinna więc jak najpełniej używać dostępnego instrumentarium w ciągłym doskonaleniu swojej polityki społecznej (w tym usług społecznych)¹⁴⁰ w szczególności w zakresie lepszego wykorzystania **zasobów własnych**, (w tym infrastruktury) oraz różnorodnych innowacji na rzecz **rozwoju**.

1.2.3. Podstawy rozwoju lokalnego oraz jego definicje

Problematyka rozwoju lokalnego, która pojawiła się w latach 60. XX w., podkreślała istotność działań lokalnych społeczności, wpisując się w nierzadką krytykę sposobów roz-

¹³⁷ A. Kurzynowski, *Reforma administracyjna 1999*, s. 421 i następne.

¹³⁸ Por. *Leksykon...*, s. 125.

¹³⁹ Na podstawie *Leksykon...*, s. 125–128.

¹⁴⁰ **Sieć usług społecznych** (rodzaj infrastruktury gminy) służy do realizacji głównego celu, jakim jest preferencyjne (niekomercyjne) zaspokajanie potrzeb mieszkańców w oparciu o podstawową kategorię konstrukcyjną modelu dystrybucji społecznej, jaką jest konsumpcja społeczna. Kryterium oceny skuteczności usług społecznych są wskaźniki dotyczące **poziomu życia** mieszkańców – na podstawie: T. Szumlicz, *Ubezpieczenia społeczne, teoria dla praktyki*, Bydgoszcz–Warszawa 2006, s. 55 i aneks.

woju stosowanych po II wojnie światowej. Ruchy społeczne końca lat 60. i krytyka nowoczesnego społeczeństwa konsumpcji dążyły do poszukiwania bardziej harmonijnego i spójnego rozwoju terytorialnego oraz mniejszego podporządkowania obszarów peryferyjnych metropoliom. Powrót do pomysłu regionów lub mikroregionów otworzył drogę do powstawania **konceptji** rozwoju lokalnego, choć „[...] sama kategoria rozwoju lokalnego bez dookreśleń typu: społeczny, gospodarczy jest bardzo kłopotliwą [...] zarówno jeśli chodzi o instytucjonalną zawartość, jak i sposób mierzenia poziomu rozwoju”¹⁴¹.

Upadek tradycyjnego przemysłu i zniknięcie dużych przedsiębiorstw podczas kryzysu gospodarczego w latach 70. powodował pozostawienie ludzi samym sobie i wzrost deficytów budżetowych państw. W tej sytuacji rządy były coraz bardziej zainteresowane decentralizacją i regionalizacją zarządzania. Dotyczyło to także takich dziedzin, jak: oświata, kształcenie, infrastruktura transportowa, pomoc socjalna itp. Dostrzeżono, że intensywność relacji między aktorami lokalnymi (decydenci lokalni, przedsiębiorstwa, uczelnie, społeczności terytorialne, związki zawodowe itd.) może odgrywać rolę determinującą w konkurencyjności działań gospodarczych¹⁴².

Koncepcje rozwoju lokalnego powstały więc w opozycji do kapitalizmu zdominowanego przez silny kapitał. Pojawiły się one przeciwko dyktaturze w gospodarce dużych organizacji, które redukowały liczbę czynników rozwojowych i marnotrawiły zdolności poszczególnych ludzi lub całych społeczeństw¹⁴³. Bliskie znaczeniowo pojęcia dla rozwoju to: wzrost (zmiany głównie ilościowe, niekoniecznie pozytywne)¹⁴⁴ i postęp (zmiany głównie jakościowe). A jak doprecyzować pojęcie samego rozwoju? Tu już nie ma takich intuicyjnych odpowiedzi. Łatwiej rozpoznać w terenie, że w danej społeczności (kraju, regionie, lokalnym obszarze) następuje rozwój, niż uchwycić pojęciowo **istotę** (to co istotne dla) rozwoju¹⁴⁵. Choć niewątpliwie określany on jest m.in. przez strukturę tworzenia PKB, jego wielkość, przyrost i strukturę zatrudnienia.

Pomysł rozróżnienia koncepcyjnego pomiędzy rozwojem lokalnym a lokalnym rozwojem gospodarczym w oparciu o realizowane cele przedstawia B. Filipiak i J. Ruszała (tabela 2).

Tabela 2. Główne cele rozwoju lokalnego i lokalnego rozwoju gospodarczego

Cele rozwoju lokalnego	Cele lokalnego rozwoju gospodarczego
Maksymalizacja warunków bytowych	Utrzymanie dotychczasowych i tworzenie nowych miejsc pracy
Maksymalizacja aktywności gospodarczej	Rozwój przedsiębiorczości
Użytkowanie zasobów lokalnego ekosystemu zgodnie z zasadami ekorozwoju	Pełne wykorzystanie zasobów lokalnych

Źródło: B. Filipiak, J. Ruszała, *Instytucje otoczenia biznesu*, Difin 2009, s. 21.

¹⁴¹ Brandenburg H., *Zarządzanie lokalnym projektem rozwojowym*, Akademia Ekonomiczna w Katowicach, Katowice 2003, s. 19. Por. także J. Olszewski, M. Słodowa-Helpa, *Koncepcje oraz czynniki rozwoju regionalnego i lokalnego w warunkach funkcjonowania Polski w strukturach zintegrowanej Europy*, Wyższa Szkoła Komunikacji i Zarządzania, Poznań 2008.

¹⁴² Zagospodarowanie terytorialne, które aż do lat 80. XX wieku było w gestii władz centralnych, zostaje również scedowane na społeczności lokalne, [w:] A. Jewtuchowicz, *Terytorium i...*, s. 58.

¹⁴³ A. Jewtuchowicz, *Terytorium i...*

¹⁴⁴ Por. *Wielka Encyklopedia PWN*, t. 24, Warszawa 2004, s. 9.

¹⁴⁵ W. Kłosowski, J. Warda, *Wyspy szans, Jak budować strategie...*, s. 20.

Istnieje wiele **definicji** rozwoju lokalnego. Najczęściej określa się go jako „proces różnicowania i wzbogacania działalności ekonomicznych i społecznych na określonym terytorium, polegający na mobilizacji i koordynacji własnych zasobów energii”¹⁴⁶. Według innych definicji powinien być rozumiany w znaczeniu „kompleksu przeobrażeń jakościowych, dotyczących danego obszaru w zakresie poziomu życia ludzi tu mieszkających i warunków funkcjonowania podmiotów gospodarczych tu zlokalizowanych”¹⁴⁷. J. Parysek rozwój lokalny przedstawia jako tożsamy pojęciowo z rozwojem społeczno-gospodarczym, ale „[...] w odniesieniu tego ilościowego i jakościowego procesu do wymiaru lokalnego jednostki terytorialnej (miasta, gminy, a nawet wsi) oraz społeczności lokalnej z uwzględnieniem właściwych dla tego poziomu organizacji życia społecznego, priorytetów i preferencji oraz uznawanych systemów wartości...”¹⁴⁸. Pojęcie rozwoju lokalnego dotyczy nie tyle wielkości danego terytorium, jego zasięgu przestrzennego, co pewnego sposobu, pewnych metod postępowania. Sugeruje koncentracje, negocjacje i interakcje między aktorami postępowania¹⁴⁹. Tak jak nie istnieje jedna recepta na rozwój lokalny danej społeczności, tak również nie ma najlepszej i najpełniejszej definicji rozwoju lokalnego¹⁵⁰.

Rozwój lokalny w istocie polega więc na tworzeniu nowych wartości¹⁵¹. Jest on efektem koincydencji (równoczesnego występowania) zjawisk ekonomicznych, społeczno-kulturowych i politycznych¹⁵². Treścią rozwoju lokalnego jest rozwój gospodarczy obejmujący korzystne zmiany ilościowe i przemiany jakościowo-strukturalne oraz poprawę warunków życia ludności (aspekt rozwoju społecznego). Stąd wywodzi się główny cel stymulowania rozwoju lokalnego, zapewnienie dostatecznej liczby trwałych miejsc pracy i dochodów z tytułu zatrudnienia, gwarantujących długotrwałe bezpieczeństwo finansowe i socjalne ludności, czyli po prostu wzrost zamożności społeczeństwa¹⁵³.

Ogólne wnioski badawcze w zakresie **rozwoju lokalnego** przedstawia natomiast A. Zalewski na przykładzie badań amerykańskich, według których istnieje wyraźna zależność między poziomem usług publicznych a rozwojem gospodarki lokalnej, polegająca na tym, że im wyższy jest poziom tych usług, tym szybszy rozwój lokalny¹⁵⁴. M. Sadowy

¹⁴⁶ Z upływem lat przybierało ono charakter lawinowy, a samo pojęcie stawało się coraz mniej dookreślone, K. Krzysztożek, M.S. Szczepański, *Zrozumieć rozwój. Od społeczeństw tradycyjnych do informacyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2002, s. 157.

¹⁴⁷ L. Wojtasiewicz, *Czynniki i bariery rozwoju lokalnego w aktualnej polityce gospodarczej Polski*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, M. Obrębalski (red.), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 1996, s. 14. Por. także J. Słodczyk, D. Rajchel, *Przekształcenia strukturalne miast i zrównoważony rozwój gospodarki miejskiej*, Uniwersytet Opolski 2008.

¹⁴⁸ J. Parysek, *Podstawy gospodarki lokalnej*, UAM, Poznań 1997, s. 12.

¹⁴⁹ A. Jewtuchowicz, s. 60.

¹⁵⁰ Por. Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, PWN 2008.

¹⁵¹ Wokół definicji rozwoju lokalnego powstała obszerna literatura, m.in.: B. Jałowiecki, *Rozwój lokalny*, Warszawa 1989, J. Danecki, *Postęp i regres społeczny – raport z badań 1987–1990*, Warszawa 1991, J. Drążkiewicz (red.), G. Gęsicka, J. Szczucki, *Inicjatywy lokalne – polskie doświadczenia*, Warszawa 1995, R. Bról (red.), *Zarządzanie rozwojem lokalnym – studium przypadków*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu, 1998, B. Winiarski (red.) i L. Patrzalek, *Promowanie rozwoju lokalnego i regionalnego*, FRDL, Warszawa 1994 i wiele innych (patrz bibliografia).

¹⁵² Por. J. Hryniewicz, B. Jałowiecki, *System polityczny a rozwój gospodarczy*, EUROREG, Warszawa 1997.

¹⁵³ M. Kozak, *Rozwój lokalny i regionalny – co to właściwie znaczy?*, „Wspólnota” nr 4/1996.

¹⁵⁴ A. Zalewski, *Ekonomika rozwoju lokalnego, wybrane zagadnienia*, [w:] *Samorząd terytorialny a rozwój lokalny*, „Monografie i Opracowania” nr 483, SGH, Warszawa 2000, s. 34.

w swych badaniach wykazuje również, że stopień wyposażenia w infrastrukturę jest jednym z najistotniejszych czynników rozwoju miast i gmin¹⁵⁵.

Ze względu na tematykę niniejszej rozprawy istotną wydaje się definicja rozwoju lokalnego sformułowana przez J. Paryską: „Rozwój lokalny to prowadzenie działań na rzecz rozwoju społecznego i gospodarczego danej jednostki terytorialnej (miasta, gminy) z wykorzystaniem jej **zasobów**, uwzględnieniem **potrzeb** mieszkańców oraz przy **ich udziale** w podejmowanych działaniach”¹⁵⁶, która zwraca uwagę na wykorzystanie własnych zasobów gmin i potrzeby (udział) mieszkańców.

1.2.4. Polityka społeczna jako czynnik rozwoju zrównoważonego

Tematyka rozwoju lokalnego i polityki społecznej gminy nie może być rozpatrywana w oderwaniu od polityki społecznej regionalnej i państwowej oraz zrównoważonego rozwoju. Genezy koncepcji zrównoważonego rozwoju należy szukać w „krytyce dominujących teorii wzrostu i dobrobytu, w tym neoklasycznej teorii wzrostu, próbie stworzenia nowej idei moralnej i filozoficznej – jak i historycznej – krytyce dotychczasowych trendów w produkcji i konsumpcji oraz dominujących polityk makroekonomicznych i sektorowych”¹⁵⁷. Pojęcie trwałego i zrównoważonego rozwoju zostało użyte pierwszy raz na konferencji w Sztokholmie w 1972 roku, ale nie zostało wówczas precyzyjnie zdefiniowane. Jak pisze współcześnie A. Kurzynowski „zrównoważony rozwój społeczno-ekonomiczny to taki rozwój, który nie powoduje ostrych konfliktów społecznych, zapewnia rozwój harmonijny, najbardziej sprzyjający społeczeństwu (nie wyklucza dopuszczalnych różnicowań społecznych i przestrzennych)”¹⁵⁸. Na szczeblu regionalnym i lokalnym tworzona jest i utrzymywana infrastruktura społeczna i gospodarcza. To podmioty społeczności lokalnej kształtują i chronią środowisko przyrodnicze, promują i realizują zasady zrównoważonego rozwoju, kształtują warunki i poziom życia mieszkańców¹⁵⁹. W literaturze można także spotkać podejścia sceptyczne do samej idei zrównoważonego rozwoju lokalnego. A. Zalewski, odpowiadając na pytanie: czy zrównoważony rozwój lokalny jest możliwy? – stwierdza w konkluzji, że „zapewnienie równowagi między społeczeństwem, gospodarką i przyrodą w rozwoju lokalnym wymaga osiągnięcia naraz wielu równowag częściowych, które [...] nie powstaną samoczynnie...” ani tym bardziej nie będą stale utrzymywane. W tej sytuacji „[...] zrównoważony rozwój lokalny jest bardziej postulatem niż rzeczywistością”¹⁶⁰ – stwierdza Zalewski.

Polityka społeczna jest bardzo ważnym czynnikiem rozwoju zrównoważonego. A. Kurzynowski zauważa, że na styku polityki społecznej rozwoju zrównoważonego pojawiają się różnorodne problemy, a mianowicie: **kształtowanie** kapitału ludzkiego, **zsynchroni-**

¹⁵⁵ Por. M. Sadowy, *Infrastruktura komunalna jako czynnik rozwoju miast polskich*, „Monografie i Opracowania” nr 258, 1988, SGPiS Warszawa.

¹⁵⁶ J. Parysek, *Rola samorządu terytorialnego w rozwoju lokalnym*, [w:] *Rozwój lokalny, zagospodarowanie przestrzenne i nisze aktywności gospodarczej*, PWN, Warszawa 1995, s. 37.

¹⁵⁷ S. Czaja, B. Fiedor, A. Graczyk, Z. Jakubczyk, *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, C.H. Beck, Warszawa 2002, s. 225.

¹⁵⁸ Kurzynowski A., *Polityka społeczna*, SGH IGS, Warszawa 2002, s. 20.

¹⁵⁹ Por. Janoś-Kresło M., *Usługi społeczne a zrównoważony rozwój regionów*, MIO SGH 2008.

¹⁶⁰ Zalewski A., *Czy zrównoważony rozwój lokalny jest możliwy?*, [w:] Bról R. (red.), *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław 2008, s. 307.

zowanie polityki społecznej z rozwojem oraz **skuteczność** polityki społecznej w rozwoju zrównoważonym. Stwierdza on, że „[...] państwo nie jest w stanie zrealizować celów rozwojowych w sposób zharmonizowany i zrównoważony bez partnerskiej współpracy z podmiotami regionalnymi i lokalnymi, które z istoty swego usytuowania i funkcji są blisko potrzeb indywidualnych i społecznych w środowiskach zamieszkania ludności. To podmioty lokalne i regionalne powinny wspólnie z państwem racjonalnie kojarzyć środki na cele rozwoju zrównoważonego. Powinno to odbywać się z zachowaniem głównych zasad i wartości, z którymi polityka społeczna się identyfikuje, tj. z poszanowaniem praw jednostki, sprawiedliwości politycznej, równości szans startu życiowego, pomocy w razie potrzeby”¹⁶¹.

Należy zatem stwierdzić, że rozwój dużej liczby społeczności **lokalnych** decyduje o rozwoju regionalnym, krajowym i globalnym, które nie mogą zaistnieć, gdy nie ma rozwijających się społeczności lokalnych (rozwój podmiotów gospodarczych, usługowych, administracyjnych, zasobności podmiotów fizycznych, rozwój kapitału ludzkiego itp.). Rozwój lokalny (w tym spowodowany napływem kapitałów do tych środowisk) jest konieczny dla ogólnego rozwoju zrównoważonego¹⁶². Polityka społeczna powinna być składnikiem rozwoju zrównoważonego na głównych trzech poziomach: centralnym (kraj), regionalnym (województwo) i lokalnym (powiat i gmina).

Znaczenie polityki społecznej w rozwoju lokalnym powinno odbywać się z uznaniem założenia, że ta polityka jest i może być przede wszystkim czynnikiem rozwoju zrównoważonego. Istotne są więc w tym procesie zarówno **źródła** lokalnej polityki społecznej (diagnoza potrzeb, finansowanie), jak i ich potencjalny **wpływ** i oddziaływanie na rozwój zrównoważony. Zatem należy postawić pytanie, jakie **aspekty rozwoju lokalnego** akcentowane są w przyjętych do analiz definicjach polityki społecznej?

Śród przedstawionych (rozdział 1.2.1.) trzech głównych definicji polityki społecznej A. Rajkiewicza, A. Kurzynowskiego i R. Szarfenberga autor poszukuje odpowiedzi na postawione wyżej pytanie w definicji R. Szarfenberga, która stwierdza, że: „polityka społeczna to **działalność publiczna**, której zamierzone cele i osiągnięte rezultaty¹⁶³ dotyczą **warunków, poziomu i jakości życia** społeczeństw jako całości, a także **wybranych zbiorowości osób, rodzin czy gospodarstw domowych**”¹⁶⁴.

„Działalność publiczna” to w istotnej części samodzielna i pomocnicza działalność samorządu gminnego (w tym usługi społeczne), „podniesienie jakości życia” to główny cel rozwojowy lokalnej polityki społecznej, zaś „wybrane zbiorowości osób, rodzin czy gospodarstw domowych” to mieszkańcy gminy. Jak wynika natomiast z definicji rozwoju lokalnego (Parysek, rozdział 1.2.3.), działalność gminy w obszarach usług społecznych i podnosze-

¹⁶¹ A. Kurzynowski, *Polityka społeczna jako komponent rozwoju zrównoważonego*, [w:] *Polityka społeczna a polityka gospodarcza Polski wobec nowych wyzwań*, I.A. Trzpił (red.), Akademia Humanistyczna imienia Aleksandra Gieysztor, Pułtusk 2006, s. 46.

¹⁶² Olszewski J., Słodowa-Helpe M. (red.), *Koncepcje oraz czynniki rozwoju regionalnego i lokalnego w warunkach funkcjonowania Polski w strukturach zintegrowanej Europy*, Wyższa Szkoła Komunikacji i Zarządzania, Poznań 2008.

¹⁶³ Rezultaty optymalne, tzn. uzasadnione kompleksowym rachunkiem ekonomii społecznej, gdzie „prorozwojowe struktury społeczne i stosunki gospodarcze powinny być oparte na równości i sprawiedliwości społecznej” – autor podaje za A. Kurzynowskim.

¹⁶⁴ Przypis autora.

nia jakości życia powinna w szczególności uwzględniać właściwe wykorzystanie zasobów gminy oraz partycypację mieszkańców w podejmowanych decyzjach.

1.2.5. Społeczne aspekty rozwoju gminy

1.2.5.1. Usługi społeczne organizowane przez gminę

Zakres kompetencji gminy w poszczególnych dziedzinach polityki społecznej jest różnicowany i ma wielorakie uwarunkowania (prawne, społeczne i ekonomiczne). Praktyka lokalna może się więc bardzo różnić w poszczególnych gminach. Podstawowe **akty prawne** regulujące zakres przedmiotowy polityki społecznej gminy to cytowane wcześniej: ustawa o samorządzie gminnym (przedmiot) i ustawa o finansach publicznych (finansowanie) oraz szereg ustaw regulujących szczegółowo poszczególne dziedziny gminnej polityki społecznej (bibliografia). W oparciu o nie rada gminy stanowi prawo miejscowe w formie uchwał¹⁶⁵.

Charakterystyka usług społecznych, w tym infrastruktury społecznej gmin, dokonana zostanie w ujęciu przedmiotowo-finansowym ze wskazaniem głównych źródeł finansowania bądź współfinansowania, które zasilają budżet gminy. W oparciu o literaturę przedmiotu (w tym akty prawne) przedstawione będzie uzasadnienie obecnej ważności polityki społecznej gminy w rozwoju, również w świetle problematyki organizacyjnej i badawczej. Polityka szczegółowa gmin jest prezentowana w kolejności wynikającej z szacunkowego udziału procentowego środków w budżecie na finansowanie danego działu w gminach miejsko-wiejskich, od udziału zwykle największego do najmniejszego.

Samorządy gminne w wyniku przeprowadzonej etapami w latach 90. XX wieku reformy **szkolnictwa**¹⁶⁶ są obecnie odpowiedzialne za edukacyjną opiekę wychowawczą, w tym przedszkola, prowadzą szkoły podstawowe i gimnazja. Wójt, burmistrz i prezydent natomiast nadzorują działalność organizacyjną, finansową i administracyjną tych szkół i placówek. Ingerencja gminy jest ograniczona. Gmina dostaje środki na wykonanie zadań oświatowych w postaci subwencji oświatowych. Przeznacza też w miarę możliwości znaczne środki własne na ten cel. Pomiędzy centrum a samorządami obserwuje się często konflikty na tle podziału pieniędzy¹⁶⁷.

Znaczenie polityki edukacyjnej gminy wynika przede wszystkim z realizacji jej głównego celu, czyli wyrównania szans dostępu dzieci i młodzieży do nowoczesnego systemu kształcenia¹⁶⁸. Różnice wynikające z dysproporcji w dostępie do edukacji są często w okresie późniejszym (szkoła średnia, wyższa) nie do nadrobienia. Komerccjalizacja szkolnictwa nie powinna zakłócać merytorycznej selekcji najzdolniejszych¹⁶⁹. Istotną barierą edukacyjną jest

¹⁶⁵ Zestawienie uchwał badanych gmin w zakresie polityki społecznej – bibliografia.

¹⁶⁶ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.).

¹⁶⁷ Por. L. Frąckiewicz, *Edukacja...*

¹⁶⁸ Por. Żyra J., *Polityka edukacyjna samorządu terytorialnego*, [w:] A. Frąckiewicz-Wronka (red.), *Zarządzanie publiczne w lokalnej polityce społecznej*, WSP TWP, Warszawa 2007.

¹⁶⁹ Por. także *Kwestia edukacyjna*, [w:] J. Auleytnier, K. Głębicka, *Polskie kwestie społeczne na przełomie wieków*, s. 72–79. Sposób tworzenia środków publicznych na edukację (tzw. bon oświatowy lub inna kwota na ucznia) z punktu widzenia tzw. sprawiedliwości społecznej jest formalnie sprawiedliwy, natomiast nie ma nic wspólnego z wyrównywaniem szans edukacyjnych uczniów zdeterminowanych różnymi czynnikami: środowiskowymi, ekonomicznymi, historycznymi i innymi.

brak finansowania przez państwo przedszkoli. Jest to szczególnie odczuwalne w gminach wiejskich, dysponujących małymi dochodami własnymi. Edukacja jest czynnikiem rozwoju lokalnego, poprawia ona jakość kapitału społecznego i ludzkiego¹⁷⁰. Także środki na edukację stanowią zazwyczaj w budżetach gmin największą pozycję (od około 20 proc. do ponad 70 proc. w małych wiejskich gminach łącznych środków na politykę społeczną). Istotna rola szkolnictwa, szczególnie w gminach małych, polega na tym, że szkoły oprócz funkcji edukacyjnej pełnią w znacznym zakresie funkcję kulturotwórczą oraz rekreacyjną (przyszkolne kompleksy sportowe). Ważne jest także zapewnienie mieszkańcom dostępu do wiedzy i pomoc w dziedzinie edukacji ustawicznej, m.in. Uniwersytet Trzeciego Wieku i inne formy edukacji ustawicznej. Bardzo istotnym zagadnieniem nabierającym obecnie większego znaczenia jest pomiar efektów edukacyjnych¹⁷¹.

Istotnym dylematem samorządów lokalnych w Polsce jest to, że chociaż skłonne są one uznawać dziedzinę **kultury, sportu i rekreacji**¹⁷² jako priorytetową w swych usługach społecznych (około 10 proc. łącznych środków na politykę społeczną), to często przegrywa ona w finansowaniu ze środków własnych z edukacją czy pomocą społeczną. Gminy muszą poszukiwać także innych, efektywniejszych form organizacyjnych w realizacji wymienionych wyżej rodzajów polityki. Jednostki organizacyjne gminy z sektora kultury to: centra kultury (najbardziej powszechne), biblioteki, teatry, instytucje muzyczne, instytucje wystawiennicze, muzea.

Dziedzina sportu i rekreacji jest również w bardzo różnym stopniu zagospodarowana przez polskie gminy¹⁷³. Te, które nie dysponują miejscowymi centrami rekreacji z bazą noclegową, ograniczają się do utrzymania hali sportowej i stadionu miejskiego. Znacznie mniej gmin posiada dodatkowo np. basen pływacki, centrum odnowy biologicznej czy chociażby sztuczne lodowisko. Już na poziomie gmin miejsko-wiejskich daje się zauważyć zapotrzebowanie wśród mieszkańców na wysokiej jakości, również komercyjne, usługi z dziedziny rekreacji, świadczone w miejscu ich zamieszkania¹⁷⁴. Jest to duże wyzwanie dla tych gmin. Szczególnie jeśli zależy im, aby na ich terenie przybywało nowych mieszkańców, dla których oferta gminy dotycząca zagospodarowania wolnego czasu jest istotnym kryterium przy wyborze miejsca stałego zamieszkania. W większych miastach zapotrzebowanie na tego typu usługi jest coraz częściej zaspokajane przez podmioty komercyjne. Choć nadal problemem w polskich gminach jest preferowanie przez mieszkańców biernych (nieaktywnych)

¹⁷⁰ Por. Skórska A., *Rola systemu edukacji w budowaniu kapitału ludzkiego*, Rączaszek A. (red.), *Polityka społeczna. Badania, dydaktyka, rozwój*, Akademia Ekonomiczna, Katowice 2008.

¹⁷¹ Na podstawie: I. Bialecki, J. Haman, *Program międzynarodowej oceny umiejętności uczniów OECD – PISA, wyniki polskie raport z badań*, Fundacja Res Publica i Ministerstwo Edukacji Narodowej, Warszawa 2003. Istotny jest związek statusu społeczno-ekonomicznego rodziców z wynikami testów ich dzieci. Im większa szkoła, tym wyniki nauczania są nieznacznie lepsze. Zasoby materialne (wyposażenie w pomoce naukowe) mają większy wpływ na wyniki w nauce niż stan budynku szkoły., *Program...*, s. 23.

¹⁷² Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2001 r. Nr 13, poz. 123 z późn. zm.). Ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (Dz.U. 1997 r. Nr 5, poz. 24 z późn. zm.). Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2003 r. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.). Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz.U. z 1997 r. Nr 85, poz. 539 z późn. zm.). Ustawa z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej (Dz.U. z 2007 r. Nr 226, poz. 1675 z późn. zm.). Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o sporcie kwalifikowanym (Dz.U. 2005 r. Nr 155, poz. 1298 z późn. zm.).

¹⁷³ G. Firli-Fesnak, *Problemy wolnego czasu i wypoczynku*, [w:] *Polityka społeczna*, A. Rajkiewicz (red.), s. 161–192.

¹⁷⁴ Raport programu badawczego UE Stan Rozwoju Sektora Handlu i Usług w Kozienicach, Instytut Eurotest, maj 2007.

form spędzania wolnego czasu, np. oglądanie telewizji. Po części wynika to z niewłaściwych nawyków, ale również ze stosunkowo niskiego statusu materialnego mieszkańców¹⁷⁵. Kultura, sport i rekreacja w gminie ma do tej pory również zbyt małą realną ofertę zewnętrznych źródeł finansowania¹⁷⁶.

Zadania **pomocy społecznej**¹⁷⁷ spoczywające na gminach dzielą się na własne (realizowane z własnych środków finansowych gminy) i zlecone, na które środki zapewnia budżet centralny. Głównym ustawowym celem pomocy społecznej gminy jest m.in. „[...] podejmowanie działań zmierzających do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem”. Po kolejnych nowelizacjach ustawy do obowiązkowych zadań własnych gminy z dziedziny pomocy społecznej należą m.in.: udzielanie schronienia, posiłku, niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym, świadczenie usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych w miejscu zamieszkania, pokrywanie wydatków na świadczenia zdrowotne, udzielanie zasiłku celowego na pokrycie wydatków powstałych w wyniku zdarzenia losowego, zasiłki okresowe, praca socjalna, a także zapewnienie środków na wynagrodzenia dla pracowników i stworzenie warunków realizacji wyżej wymienionych zadań.

Zadania fakultatywne to prowadzenie domów pomocy społecznej, ośrodków wsparcia o zasięgu lokalnym, przyznawanie pomocy celowej, przyznawanie pomocy w naturze na ekonomiczne usamodzielnienie się. Zadania zlecone przez administrację rządową dotyczą głównie świadczeń pieniężnych. Rada gminy, uchwalając budżet, decyduje, jaką część wydatków przeznaczy dla osób spełniających warunki uprawniające do korzystania z pomocy społecznej¹⁷⁸. Ważną kwestią w tej dziedzinie staje się lepsza ewaluacja w pomocy społecznej, a także dalsza profesjonalizacja zawodu pracownika socjalnego i brak formalnych wymogów edukacyjnych dla pracowników organizacji pozarządowych¹⁷⁹.

Wnioski z badań gminnej pomocy społecznej są raczej negatywne, bowiem mówią, że „[...] analiza danych z lat 2000–2005 upoważnia do stwierdzenia, iż we wszystkich badanych latach występuje brak związku przyczynowo-skutkowego między nakładami na pomoc społeczną a zagrożeniami w sferze socjalnej oraz zasobnością miasta w ogóle...”¹⁸⁰. Jak wynika z powyższych badań, przeciętnie co szósta złotówka z budżetu miasta przeznaczana jest na pomoc społeczną, potwierdza to wskaźnik „udział wydatków na pomoc społeczną w wydatkach budżetu ogółem”. Wskazuje na to także wysoki odsetek respondentów objętych pomocą społeczną korzystających w większości z zasiłków pieniężnych, w tym znaczną grupę

¹⁷⁵ I. Pałgan, *Formy i sposoby spędzania wolnego czasu przez mieszkańców Radomia*, [w:] *Biuletyn Informacyjny – diagnoza socjalna regionu radomskiego – wybrane zagadnienia*, red. J. Kida, Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej, Regionalny Oddział w Radomiu, Radom 2007, s. 125–134.

¹⁷⁶ Centra kultury w miastach ponad 25 tys. mieszkańców posiadały największy wśród grup miast udział dotacji budżetowej w przychodach oraz najniższą stosunkowo liczbę imprez w przeliczeniu na jednego pracownika. Na podstawie: *System analiz samorządowych Związku Miast Polskich*, Poznań 2006.

¹⁷⁷ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2008 r. Nr 115, poz. 728 z późn. zm.).

¹⁷⁸ I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, 3 wyd., Seria Akademicka Wolters Kluwer 2008.

¹⁷⁹ Krzyszkowski J., *Między państwem opiekuńczym a opiekuńczym społeczeństwem, determinanty funkcjonowania środowiskowej pomocy społecznej na poziomie lokalnym*, Łódź 2005, s. 356.

¹⁸⁰ Wnioski z badań – *Pomoc społeczna w miastach członkowskich ZMP – zasoby i funkcjonowanie w latach 2000–2005*, red. Z. Woźniak, Zakład Badań Problemów Społecznych i Pracy Socjalnej, Instytut Socjologii UAM w Poznaniu, Związek Miast Polskich, System Analiz Samorządowych, s. 17 i następne.

stanowią bezrobotni, tzw. długookresowi, którzy stają się jednocześnie grupą roszczeniową z wyuczonym syndromem bezradności¹⁸¹.

Według E. Leś reforma administracji publicznej w dziedzinie pomocy społecznej powiodła się częściowo, „nie ograniczyła ona niestety negatywnych zjawisk polityzacji i klientelizmu, a wręcz je wzmogła”¹⁸². Nie spełniła również założeń poprawy dostępu do świadczeń pieniężnych ze strony prawdziwie najuboższych grup obywateli. J. Krzyszkowski dostrzega zaś istotną rolę kapitału społecznego w poprawie efektywności gminnej pomocy społecznej oraz potwierdza jej społeczne postrzeganie po 1990 roku jako organizacji „źle wydającej publiczne środki, która utrwała, a nie rozwiązuje problemy społeczne poprzez utrzymywanie takich kategorii klientów, jak: uzależnieni, bezrobotni z wyboru”¹⁸³ itp.

Rola gmin w kształtowaniu **polityki mieszkaniowej**¹⁸⁴ zależy przede wszystkim od wielkości gminy i jej potencjału ekonomicznego. Są dwa najważniejsze obszary aktywności gmin w tym zakresie: aktywność pośrednia – czynny i finansowy udział w przygotowaniu terenów pod budownictwo (plany, uzbrojenie), aktywność bezpośrednia – finansowanie bądź współfinansowanie budowy nowej substancji mieszkaniowej oraz utrzymywanie starej. Wprawdzie wydatki gmin na mieszkalnictwo nie są wysokie, ale gdyby dodatkowo uwzględnić inwestycje w infrastrukturę sieciową (media, drogi), to będzie to już istotna pozycja w budżecie gminy. Zewnętrzne środki finansowe na budowanie mieszkań przez gminę są z reguły znacznie mniejsze i trudniejsze do pozyskania niż np. na wodociągi, kanalizację czy nawet na drogi.

Tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli należy do zadań własnych gminy. Zakres odpowiedzialności gminy obejmuje zapewnienie lokali socjalnych i zamiennych oraz zaspokojenie potrzeb gospodarstw domowych o niskich dochodach. Zasoby mieszkaniowe tworzą lokale stanowiące własność gminy, komunalnych osób prawnych lub spółek prawa handlowego utworzonych z udziałem gminy (z wyjątkiem TBS-ów) oraz lokale będące w samoistnym posiadaniu tych podmiotów. Natomiast zasady gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy oraz kryteria wyboru osób i priorytety w otrzymywaniu mieszkań określa rada gminy, przy czym duży wpływ na te decyzje powinna mieć dodatkowa kontrola społeczna (komisja mieszkaniowa)¹⁸⁵. Z uwagi na wysokie koszty budowy nowych mieszkań socjalnych potrzeby, nawet uzasadnione, są w tym zakresie w bardzo małym stopniu zaspokojone zarówno w miastach, jak i na obszarach wiejskich.

¹⁸¹ M. Pierzchalska, *Ocena polityki społecznej Radomia w świetle opinii mieszkańców*, [w:] Piątek K., Karwacki A., *Aktywna polityka społeczna z perspektywy Europy socjalnej*, AKAPIT 2007, s. 225.

¹⁸² E. Leś, *Pomoc społeczna po reformie decentralizacyjnej 1998 roku w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego*, [w:] *Cele i...*, s. 453–474.

¹⁸³ Krzyszkowski J., *Pomoc społeczna, Szkic socjologiczny*, Warszawa 2008, s. 199. Por. także Krzyszkowski J., *Elementy organizacji i zarządzania w pomocy społecznej*, Łódź 1997.

¹⁸⁴ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.). Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 z późn. zm.). Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.). Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 z późn. zm.).

¹⁸⁵ Lokal socjalny powinien nadawać się do zamieszkania, jednak **może** mieć obniżony standard. Powierzchnia pokoi przypadająca na jednego członka rodziny nie może być mniejsza niż 5 m kw. Por. także Zralek M., *Polityka mieszkaniowa samorządu terytorialnego*, [w:] A. Frąckiewicz-Wronka (red.), *Zarządzanie publiczne w lokalnej polityce społecznej*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP, Warszawa 2007.

Od lat 90. przyrost powierzchni użytkowej na osobę był wyższy na wsiach (4,5 m kw.), niż notowanego w miastach (3,8 m kw.). Zmiany były efektem przyrostu powierzchni użytkowej zasobu – wyższego na wsiach niż w miastach. Cały czas pogarszała się w Polsce podstawowa miara sytuacji mieszkaniowej – samodzielność zamieszkiwania. Liczba gospodarstw domowych przypadająca na 100 mieszkań wzrosła w latach 1989–2002 z 111,7 do 114,6¹⁸⁶. Trudną i złożoną sytuację w gminnej gospodarce mieszkaniowej potwierdzają również wyniki badań Związku Miast Polskich, gdzie we wnioskach końcowych mówi się, m.in. o „niewłaściwych regulacjach prawnych w tym zakresie, wysokich kosztach budowy i braku wystarczających, dostępnych, zewnętrznych źródeł finansowania”¹⁸⁷.

Gminna **polityka zdrowotna**¹⁸⁸ obejmuje działania w dziedzinach profilaktyki, leczenia i rehabilitacji. Podmioty lokalne (w tym gminy) mają zapewnione ustawowo¹⁸⁹ pod względem organizacyjno-prawnym, finansowym i programowym pole do działań własnych w ramach centralnie prowadzonej polityki. Ważnym elementem uprawnień właścicielskich samorządów gminnych w ramach usług społecznych jest zakładanie i prowadzenie zakładów opieki zdrowotnej¹⁹⁰, co jest zorganizowane według klucza szczeblowego (gmina – świadczenia podstawowej opieki zdrowotnej, powiat – podstawowe specjalności, województwo samorządowe – świadczenia specjalistyczne)¹⁹¹. Przede wszystkim zaś w kompetencjach gminy pozostaje prowadzenie podstawowej opieki zdrowotnej (szczególnie gdy podmioty prywatne nie są skłonne pokrywać kosztów deficytowych usług) oraz szeroko rozumiana profilaktyka zdrowotna – promocja zdrowia. Profilaktykę zdrowotną gmina finansuje głównie ze środków własnych, natomiast podstawowa opieka zdrowotna prowadzona przez gminę jest finansowana, zazwyczaj w niewystarczającym stopniu, przez Narodowy Fundusz Zdrowia.

W związku z powyższym należy scharakteryzować dodatkowo bieżące wydatki samorządów lokalnych na ochronę zdrowia w kontekście łącznych bieżących wydatków publicznych w Polsce na ten cel. W latach 1999–2003 łączne publiczne wydatki bieżące stanowiły od 66,2 do 66,7 proc. wydatków ogółem, a więc około dwóch trzecich wydatków ogółem, pozostałe wydatki stanowiły środki prywatne. W wydatkach publicznych ponad 80 proc. to wydatki Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ponad 15 proc. – wydatki budżetu państwa, a **jedynie** od 2,2 do 3 proc. w opisywanym okresie to wydatki **samorządów terytorialnych**

¹⁸⁶ Cesarski M., *Spoleczne przemiany sytuacji mieszkaniowej w Polsce w latach 1988–2005*, [w:] Rączaszek A. (red.), *Polityka społeczna. Badania, dydaktyka, rozwój*, Akademia Ekonomiczna, Katowice 2008, s. 282–283.

¹⁸⁷ System Analiz Samorządowych, ZMP, Poznań 2008.

¹⁸⁸ Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U. z 1994 r. Nr 111, poz. 535 z późn. zm.). Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89 z późn. zm.).

¹⁸⁹ Por. m.in. Ustawa o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (Dz.U. z 1997 r. Nr 28, poz. 153).

¹⁹⁰ Zakładem opieki zdrowotnej jest: szpital, zakład pielęgnacyjno-opiekuńczy, sanatorium, prewentorium, inny zakład udzielający całodobowych bądź całodziennych usług zdrowotnych oraz przychodnia, poradnia, ośrodek zdrowia, pogotowie ratunkowe, pracownia diagnostyczna, pracownia protetyki stomatologicznej i ortodoncji, zakład rehabilitacji leczniczej i żłobek – przypis autora.

¹⁹¹ Wprawdzie rola gminy jako podmiotu polityki zdrowotnej mogła zostać poważnie ograniczona na skutek rozwoju systemu ubezpieczenia zdrowotnego i niepublicznych zakładów podstawowej opieki zdrowotnej, ale **ważnymi zadaniami** pozostają nadal: planowanie potrzeb mieszkańców w zakresie ochrony zdrowia, kontrola sanitarna, prewencja, wspieranie inicjatyw samopomocowych oraz organizacja poradnictwa dla rodzin z osobami chorymi, zwłaszcza przewlekłe i pomoc kobietom ciężarnym. Por. m.in. Ustawa o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (Dz.U. z 1997 r., Nr 28, poz. 153).

łącznie, czyli gminy, powiatu i województwa. Dodatkowo w powyższym okresie udział ten wykazuje tendencję malejącą¹⁹².

Najnowsze opracowania naukowe postulują kierunki przekształceń nieracjonalnych struktur samorządowych. Proponuje się przekazanie uprawnień właścicielskich szpitali tylko jednemu szczeblowi samorządu na poziomie województwa (marszałek), gdzie mogłyby zostać skoncentrowane odpowiednie zasoby finansowe i ludzkie, aby sprostać wyzwaniom tej funkcji¹⁹³.

Bezpieczeństwo publiczne¹⁹⁴ w wymiarze lokalnym to przede wszystkim dbałość policji powiatowej i innych służb mundurowych (np. straży miejskiej) o porządek publiczny. To także zabezpieczenie ze strony państwowej, powiatowej straży pożarnej oraz gminnych jednostek ochotniczych przed skutkami zdarzeń losowych, a także edukacja i inicjatywy społeczne wspomagane przez samorząd, dotyczące właściwych norm współżycia społecznego oraz promowania bezpiecznych zachowań społecznych. Istotna jest również samoorganizacja społeczności lokalnych na rzecz poprawy bezpieczeństwa publicznego polegająca m.in. na tworzeniu osiedlowych straży obywatelskich czy patroli obywatelskich i grup sąsiedzkich, wspólnych patroli policji z pracownikami innych instytucji dotyczących np. kłusownictwa, kradzieży, dozoru parkingów, budynków sakralnych. Gmina finansuje ochotnicze straże pożarne, straż miejską oraz może współfinansować policję (zakup sprzętu specjalistycznego, dodatkowe patrole) i powiatową straż pożarną. Wszystkie te jednostki organizacyjne są finansowane przez gminę głównie ze środków własnych.

Potrzeba poczucia bezpieczeństwa publicznego w wymiarze lokalnym jest według badań bardzo istotną, w znacznym stopniu niezaspokojoną, potrzebą społeczną¹⁹⁵, zapewniającą niezbędny ład społeczny do rozwijania aktywności lokalnej w innych dziedzinach polityki społecznej. Jak wynika m.in. z badań mazowieckiej policji okres transformacji ustrojowej rozpoczętej w roku 1990 spowodował gwałtowny spadek poczucia bezpieczeństwa publicznego wśród mieszkańców polskich gmin¹⁹⁶. Nie służą także dobrze policji i lokalnemu poczu-

¹⁹² Te wyliczenia najbardziej dobitnie wskazują na **znikomą** dotychczasową rolę finansową samorządów terytorialnych w lokalnej polityce zdrowotnej i jednocześnie na przynajmniej potencjalne możliwości zwiększenia tego dofinansowania. Na podstawie: K. Ryć, Z. Skrzypczak, *Jaka jest w Polsce rzeczywista relacja wydatków na ochronę zdrowia do PKB*, [w:] *Ochrona zdrowia i gospodarka, Dylematy zarządzania*, red. K. Ryć, Z. Skrzypczak, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2006, s. 25.

¹⁹³ Innym kierunkiem stosowanym w gminach jest stopniowe przekazywanie mienia samorządów na zasadach **preferencyjnych** na rzecz niepublicznych zakładów opieki zdrowotnej. Na podstawie: B. Błaszczuk, M. Błaszczuk, *O zdrowiu publicznym i funkcjach właścicielskich samorządu terytorialnego w ochronie zdrowia (komentarz do tekstu Stanisławy Golinowskiej)*, [w:] *Nowe dylematy polityki społecznej*, red. S. Golinowska, M. Boni, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Raport CASE, nr 65/2006, Warszawa 2006, s. 329.

¹⁹⁴ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277 z późn. zm.). Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.). Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2002 r. Nr 62 poz. 558 z późn. zm.). Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. z 2002 r. Nr 113, poz. 985 z późn. zm.). Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz.U. z 2009 r. Nr 62, poz. 504).

¹⁹⁵ *Inicjatywy społeczne poprawy stanu bezpieczeństwa lokalnego podejmowane w różnych województwach*, [w:] *Raport o stanie prewencji kryminalnej i zadaniach realizowanych w tym zakresie przez jednostki organizacyjne policji w 2002 roku*, Komenda Główna Policji, Biuro Służby Prewencyjnej, Warszawa 2003, s. 29–39.

¹⁹⁶ Obywatele oczekują m.in. zwiększenia uprawnień policji w wielu dziedzinach i lepszego oraz częstszego z nią kontaktu prewencyjnego, przy czym większość pozytywnie ocenia pracę policji, a jeżeli chodzi o odczuwane przez nich zagrożenia, to dotyczą one przede wszystkim kradzieży oraz napadów i rozbojów. Na podstawie: *Bezpieczeństwo w powiatach – prezentacja wyników badań*, Policja – Mazowsze, Warszawa 2003.

ciu bezpieczeństwa częste zmiany jej struktury organizacyjnej i metod finansowania¹⁹⁷. Poważnym mankamentem jest fakt, że chociaż lokalne bezpieczeństwo publiczne stawiane jest przez mieszkańców gmin wysoko w hierarchii niezaspokojonych potrzeb, to ta dziedzina nie plasuje się wśród głównych przedmiotów badań lokalnej polityki społecznej (bibliografia).

W dziedzinie **patologii społecznych**¹⁹⁸ pierwszy obszar dotyczy zjawisk związanych z życiem jednostki i określany jest mianem patologii indywidualnej. Drugi obejmuje negatywne zjawiska związane z życiem rodziny¹⁹⁹ i nosi nazwę patologii rodziny²⁰⁰. Zadania gminy w ww. obszarach to minimalizowanie zjawisk patologicznych poprzez właściwą prewencję i pomoc specjalistyczną dla osób dotkniętych patologią. Odbyna się to przez właściwe ośrodki pomocy społecznej bądź specjalistyczne jednostki organizacyjne gminy, tj. ośrodki profilaktyki uzależnień²⁰¹. Finansowanie lokalnej polityki społecznej w zakresie zwalczania patologii społecznych ma kilka źródeł. Są to środki z budżetu państwa (raczej malejące), środki własne samorządu, różnego rodzaju i form darowizny, a także np. celowe środki pochodzące z wydawania przez samorząd gminny zezwoleń na handel alkoholem.

Obszar badawczy patologii społecznych bezpośrednio koresponduje z bezpieczeństwem publicznym²⁰². Występuje wyraźny związek pomiędzy nasileniem tych patologii a zmniejszeniem poczucia bezpieczeństwa²⁰³. Gminy powinny aktywniej włączyć się w różnego rodzaju programy prewencyjne, które organizują instytucje odpowiedzialne za bezpieczeństwo publiczne na poziomie lokalnym. Jak wynika bowiem z badań M. Parzych, jest to niewystarczająco do tej pory wykorzystana droga do przeciwdziałania patologiom społecznym²⁰⁴. Czynnikiem szczególnie utrwalającym patologiczne funkcjonowanie rodziny jest według badań długotrwałe bezrobocie jej członków oraz wyuczona bezradność społeczna rodzin²⁰⁵.

Sytuacja na **lokalnym rynku pracy**²⁰⁶ uwarunkowana jest przede wszystkim ogólną kondycją gospodarki, a dopiero później sytuacją na terenie lokalnym (podaż siły roboczej,

¹⁹⁷ Por. Misiuk A., Wojtal M., Kielin B. (red.), *Finansowanie policji po reformie administracyjnej kraju, materiały pokonferencyjne*, Szczepiń 2002.

¹⁹⁸ Ustawa z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz.U. z 1996 r. Nr 10, poz. 55 z późn. zm.). Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz.U. z 2005 r. Nr 179, poz. 1485 z późn. zm.). Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2007 r. Nr 70, poz. 473 z późn. zm.).

¹⁹⁹ Por. F. Adamski, *Rodzina w procesie przemian*, [w:] *Rodzina – wymiar społeczny i kulturowy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2002, s. 161–194.

²⁰⁰ W. Turnowiecki, *Polityka społeczna*, Gdańska Wyższa Szkoła Humanistyczna, Gdańsk 2002, s. 130.

²⁰¹ Por. *Raport o sytuacji polskich rodzin*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Rodziny, Warszawa 1998.

²⁰² Por. M. Jarosz, *Dezorganizacja w rodzinie i w społeczeństwie*, Warszawa 1987.

²⁰³ *Inicjatywy społeczne poprawy stanu bezpieczeństwa lokalnego podejmowane w różnych województwach*, [w:] *Raport o stanie prewencji Kryminalnej i zadaniach realizowanych w tym zakresie przez jednostki organizacyjne policji w 2002 roku*, Komenda Główna Policji, Biuro Służby Prewencyjnej, Warszawa 2003.

²⁰⁴ Por. Parzych M., *Współpraca instytucji rządowych i pozarządowych w przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (na przykładzie dzielnicy Rembertów w Warszawie)*, [w:] A. Rejzner, *Ćwiczenia z polityki społecznej*, Instytut Rozwoju Służb Społecznych 2007.

²⁰⁵ H. Cudak, *Źródła patologii życia rodzinnego*, [w:] *Nowe zadania polityki społecznej, Patologie i dysfunkcje wybranych obszarów życia społecznego*, red. E. Trafiałek, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. prof. Stanisława Tarnowskiego w Tarnobrzegu, Tarnobrzeg 2006, s. 93–94.

²⁰⁶ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 z późn. zm.). Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz.U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 z późn. zm.).

przygotowanie zawodowe kadr, poziom wykształcenia, struktura ludności według wieku). Miejscowe inicjatywy mogą co najwyżej w ograniczonym stopniu korygować lub łagodzić sytuację na krajowym rynku pracy, ale nie są w stanie dokonać radykalnej zmiany. Opopodatkowanie pracy, systemy emerytalne oraz inne istotne systemy ingerencji na rynku pracy, np. polityka zatrudnienia, pasywne i aktywne formy leżą głównie w gestii państwa i rządu²⁰⁷. W związku z tym, o ile gminy mogą mieć duży wpływ na organizację usług społecznych, o tyle mają znacznie mniejsze możliwości wpływu na kształtowanie miejsca zatrudnienia swoich obywateli (szczególnie jeśli chodzi o tworzenie nowych miejsc pracy)²⁰⁸. Po wstąpieniu Polski do UE istotnie zwiększyły się także migracje zarobkowe mieszkańców gmin²⁰⁹.

Aktywna polityka na lokalnym rynku pracy prowadzona jest za pośrednictwem i przy czynnym udziale Powiatowych Urzędów Pracy we współpracy z lokalnymi podmiotami komercyjnymi i samorządem gminnym. Obejmuje ona m.in.: aktywizację zawodową bezrobotnych, zmniejszanie niedopasowań strukturalnych na rynku pracy, podnoszenie produktywności siły roboczej oraz oddziaływanie na wielkość zatrudnienia i bezrobocia²¹⁰. Formy współpracy to np. organizacja szkoleń, staży absolwenckich, prac interwencyjnych, robót publicznych, prac społecznie użytecznych. Główne środki na ten cel pochodzą z budżetu państwa, Unii Europejskiej (Europejski Fundusz Społeczny), pracodawców, samorządu powiatowego i gminnego²¹¹. Gmina dysponuje też ustawową możliwością regulowania stawek podatków lokalnych (w tym od działalności gospodarczej) oraz ich odraczania bądź umarzania.

Przegląd lokalnych programów dotyczących polityki zatrudnienia wskazuje, że **samorządy terytorialne** w większości krajów przywiązują znacznie większą wagę do zatrudnienia osób młodych²¹², traktując zatrudnienie osób w wieku przedemerytalnym jako problem marginalny, którego rozwiązaniem są świadczenia społeczne (w tym wcześniejsze emerytury) finansowane z innych źródeł niż budżet lokalny²¹³. Spośród narzędzi o charakterze aktywnym za najbardziej skuteczne uznawane są głównie interwencyjne, które polegają na zapewnieniu finansowej zachęty dla potencjalnych pracodawców, a spośród narzędzi pasywnych – świadczenia przedemerytalne²¹⁴. Funkcje pasywne i aktywne wchodzą często w konflikt logiczny, szczególnie w sytuacji, gdy są realizowane przez tych samych pracowników pod presją czasu²¹⁵.

²⁰⁷ Por. red. J. Orczyk, Z. Żukowski, *Aktywizująca polityka społeczna*, „Zeszyty Naukowe”, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2007.

²⁰⁸ Por. np. Kabaj M., *Program przeciwdziałania ubóstwu i bezrobociu*, Raport IPiSS, zeszyt nr 19, Warszawa 2000.

²⁰⁹ P. Kaczmarczyk, *Migracje zarobkowe Polaków w dobie przemian*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005, s. 334–335.

²¹⁰ E. Kwiatkowski, *Bezrobocie – podstawy teoretyczne*, Wydawnictwo Naukowe, PWN, Warszawa 2007, s. 328.

²¹¹ Na podstawie: Informator PUP Kozienice, 2007.

²¹² Por. red. E. Giermanowska, M. Raclaw-Markowska, *Społeczności lokalne wobec problemu bezrobocia młodzieży*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003. Postulaty tam formułowane dotyczą przede wszystkim pożądanym zmian w edukacji i organizacji pracy młodzieży.

²¹³ E. Kwiatkowski, *Bezrobocie – podstawy teoretyczne*, Wydawnictwo Naukowe, PWN, Warszawa 2007, s. 328.

²¹⁴ Kryńska E., *Skuteczność programów polityki państwa na rynku pracy i działania urzędów pracy w opinii zarządców gmin*, [w:] *Rynek pracy w skali lokalnej*, red. R. Szul, A. Tucholska, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych, Scholar Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2004, s. 69–82.

²¹⁵ K. Konecki, K. Kaczmarczyk, *Janusowe oblicze urzędów pracy*, [w:] *Socjologia bezrobocia*, wybór T. Borkowski, A. Marcinkowski, BPS Śląsk, Katowice 1999, s. 231–233.

Samorządy **lokalne** (jak wynika z badań społecznych) mogą zwrócić większą uwagę na preferowanie pracochłonnych działów lokalnej gospodarki, głównie budownictwa mieszkaniowego i szerokiego, dostępnego rynku tanich usług²¹⁶. Istotne są również elastyczne formy zatrudnienia (dzielenie stanowisk pracy i czasu pracy, zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy, zatrudnienie krótkookresowe i doraźne), zmiana modelu pomocy samorządu dla długotrwale bezrobotnych (np. aktywne pośrednictwo pracy) oraz przebudowa systemu zasiłków i integracja z systemem gminnej pomocy społecznej²¹⁷, a także zmiana proporcji wydatków z Państwowego Funduszu Pracy na korzyść form aktywnych (pomoc przedsiębiorcom)²¹⁸. Z większości badań wynika, że problemy z zatrudnieniem dotyczą częściej mieszkańców wsi i małych miasteczek (gmin wiejskich i miejsko-wiejskich położonych na obszarach peryferyjnych) niż mieszkańców większych miast czy metropolii²¹⁹.

1.2.5.2. Jakość życia lokalnego kształtowana przez gminę

Na **jakość życia lokalnego** składają się następujące segmenty: **zadowolenie mieszkańców, warunki życia i operatywność władz**²²⁰. Działalność (operatywność) władz gminnych powinna zaś respektować komplementarność dwóch czynników: przywództwa (sposobów, dzięki którym lokalny lider prowadzi do realizacji swoich zamierzeń) oraz różnych form udziału społeczności lokalnej w podejmowaniu decyzji i realizacji przyjętej polityki²²¹.

Warunki życia gospodarstw domowych to, najogólniej ujmując, cechy społeczno-ekonomiczne gospodarstw domowych, m.in. przychody gospodarstw domowych, dochód rozporządzalny, rozchody gospodarstw domowych, wielkość spożycia artykułów żywnościowych²²². Przemiany technologiczne i cywilizacyjne oraz zmiany tych warunków życia wymagają zmiany listy dóbr trwałego użytkowania, o które pytają autorzy badań budżetów domowych. Stąd też pojęcie warunków życia często ograniczane jest do warunków mieszkaniowych i z nimi utożsamiane. Spośród kilku określeń warunków życia ludności do najczęściej cytowanych należy zaliczyć definicję sformułowaną przez A. Luszczewicza, która brzmi następująco: warunki życia ludności to „[...] stopień zaspokojenia materialnych i kulturalnych potrzeb gospodarstw domowych realizowany (w sensie jego zabezpieczenia) poprzez strumienie towarów i usług odpłatnych oraz poprzez strumienie konsumpcji zbiorowej”²²³.

²¹⁶ J. Unolt, *Rynek pracy w Polsce*, [w:] *Ekonomiczne problemy rynku pracy*, Katowice 1999, s. 124–125.

²¹⁷ M. Kabaj, *Program przeciwdziałania ubóstwu i bezrobociu*, Raport IPiSS, zeszyt nr 19.

²¹⁸ W pierwszej kolejności przedsiębiorcy oczekują obniżenia podatku od nieruchomości (73 proc.), udzielania bezrobotnym pomocy w zakładaniu własnych firm (54 proc.) i poprawienia jakości pracy urzędników (42 proc.). Co trzeci respondent wymienił też poprawienie stanu infrastruktury komunalnej. Na podstawie R. Szul, A. Tucholska (red.), *Rynek pracy w skali lokalnej*, CESRiL, Uniwersytet Warszawski, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004, s. 147.

²¹⁹ Krzyminiewska G., *Społeczno-ekonomiczne uwarunkowania aktywizacji zawodowej mieszkańców wsi*, [w:] *Aktywizująca polityka społeczna*, J. Orczyk, M. Żukowski, Poznań 2007, s. 139–151.

²²⁰ Autor przyjmuje składowe za: P. Śliwa, *Czynniki wpływające na przebieg konfliktów w samorządach terytorialnych*, [w:] *Konflikt nieunikniony – wspólnoty i władze lokalne wobec problemów spowodowanych rozwojem*, red. P. Buczkowski, P. Matczak, Wyższa Szkoła Bankowa, Poznań 2004, s. 31.

²²¹ P. Swianiewicz, U. Klimska, A. Mielczarek, *Nierówne koalicje – liderzy miejsc w poszukiwaniu nowego modelu zarządzania rozwojem*, WN „Scholar”, Warszawa 2004, s. 11.

²²² Na podstawie: B. Szatur-Jaworska, *Badania budżetów gospodarstw domowych*, [w:] *Diagnozowanie w polityce społecznej*, Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2003.

²²³ A. Luszczewicz, *Statystyka społeczna*, PWE, Warszawa 1982, s. 11.

W szerszym ujęciu Z. Żekońskiego warunki bytu to „całokształt warunków, w jakich żyje społeczeństwo, grupa społeczno-zawodowa, gospodarstwo domowe lub jednostka, wyrażających się przede wszystkim w udogodnieniach dotyczących procesu zaspokojenia potrzeb indywidualnych i zbiorowych”²²⁴. Zaspokojenie potrzeb dotyczy obszarów konsumpcji, warunków ekologicznych, pracy, wykorzystania wolnego czasu i niektórych aspektów życia społecznego. Warunki życia (poziom życia) gospodarstwa domowego w badaniach J. Czapińskiego i T. Panka to: sytuacja dochodowa gospodarstwa domowego i sposób gospodarowania dochodami, wyżywienie, warunki mieszkaniowe, korzystanie z pomocy społecznej, kształcenie dzieci, uczestnictwo w kulturze i wypoczynek, korzystanie z usług ochrony zdrowia oraz sytuacja gospodarstwa domowego na rynku pracy²²⁵.

Poziom życia w wąskim znaczeniu oznacza zaspokojenie materialnych potrzeb ludzi i ich gospodarstw domowych i jest praktycznie synonimem terminu warunki życia. W szerszym ujęciu natomiast to pojęcie zalega się z jakością życia. W definicji A. Zeliaś „[...] poziom życia wyraża się ilością towarów usług i świadczeń (szeroko rozumianych – od chleba, mydła, ubrania, edukacji, zdrowia, telefonu i wodociągu, przez świeże powietrze i wolny czas, do poczucia bezpieczeństwa) potrzebnych do pełnego i godnego życia”²²⁶. Do opisu poziomu życia stosuje się zmienne ilościowe i analizę dokumentów archiwalnych²²⁷. B. Kańtoch i B. Szatur-Jaworska zauważają, że „[...] brak jest jednolitych podstaw terminologicznych i metodologicznych w tym względzie [...] poziom życia oznacza generalnie stopień zaspokojenia potrzeb materialnych (mierzonych najczęściej miernikami obiektywnymi: wartościowymi lub ilościowymi)...”²²⁸.

Rozróżnienie dwóch pojęć – poziomu życia i jakości życia – prezentuje T. Słaby. Jej zdaniem „poziom życia definiowany jako stopień zaspokojenia potrzeb materialnych odnosi się do podstawowych potrzeb życia człowieka (fizjologicznych), natomiast jakość życia zawiera te wszystkie elementy, które są związane z faktem istnienia człowieka, bycia kimś, posiadania rodziny, kolegów i przyjaciół”²²⁹. **Jakość życia** jest kategorią odnoszącą się do właściwości życia zarówno jednostkowego, jak i społecznego (także w skali lokalnej). Pojęcie to zrodziło się z przekonania, że niezależnie od systemów miar obowiązujących w naukach przyrodniczych i ekonomicznych, efekty działalności ludzkiej trzeba mierzyć także według wartości zdrowia, bezpieczeństwa, spokoju, piękna, równości szans, współdecydowania itp. *Leksykon Polityki Społecznej* definiuje jakość życia zasadniczo w dwóch ujęciach: jako **syntetyczną** ocenę zawierającą zarówno ocenę poziomu życia (stan zaspokojenia potrzeb materialnych i niematerialnych, stan środowiska technicznego i przyrodniczego), jak i ocenę zasad organizacji życia społecznego i charakteru więzi społecznych, wreszcie jako miarę **subiektywnej** satysfakcji z życia, miarę dobrostanu, dobrego lub złego samopoczucia jednostkowego i zbiorowego.

²²⁴ Statystyka..., s. 17.

²²⁵ Por. red. J. Czapiński, T. Panek, *Diagnoza społeczna 2000*, Warszawa 2001.

²²⁶ Red. A. Zeliaś, *Taksonomiczna analiza przestrzennego zróżnicowania poziomu życia w Polsce w ujęciu dynamicznym*, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2000.

²²⁷ Por. J. Kordos, *40 lat badań budżetów gospodarstw domowych w Polsce*, „Wiadomości Statystyczne” 1997.

²²⁸ B. Kańtoch, B. Szatur-Jaworska, *Potrzeby ludzkie i poziom życia w polityce społecznej*, [w:] *Polityka społeczna*, Rajkiewicz A., Supińska J., Książkowski M. (red.), Śląsk, 1998, s. 47.

²²⁹ Słaby T., *Poziom życia, jakość życia*, „Wiadomości Statystyczne” 1990, nr 6.

Do określenia tak rozumianej jakości życia wykorzystuje się badania opinii społecznej. Nie udało się jednak dotąd osiągnąć takiej zgodności metodologicznej, która pozwalałaby subiektywnie mierniki jakości życia wykorzystywać do porównań w takim stopniu i skali, jak to dotyczy wielu innych wskaźników społecznych²³⁰. Porównanie lokalne warunków życia, jak i poziomu życia, w tym próba usystematyzowania mierzalnych, obiektywnych wskaźników, może nie dać satysfakcjonujących efektów, bo jak wcześniej wykazano, są duże trudności w bezpośrednim porównywaniu gmin między sobą. Należy więc odnieść się także do mierzenia subiektywnych odczuć i ocen mieszkańców, które są m.in. wyznacznikiem lokalnej jakości życia²³¹.

W. Ostasiewicz posługuje się wyłącznie terminem jakości życia, uznając, że określenie „poziom życia” jest niezbyt precyzyjnym tłumaczeniem angielskiego terminu *level of living*. Według niego jakość życia jest definiowana jako „[...] połączenie dobrego bytu materialnego (dobrobytu), jak i dobrego stanu ducha (dobrostanu) [...]”. Uznaje się, że jakość czegokolwiek (w tym życia) może ocenić tylko człowiek czyniący użytek z tego „czegokolwiek”²³². Stąd jakość życia jest pojęciem subiektywnym, co znacznie utrudnia jego pomiar. W. Ostasiewicz wyróżnia trzy pojęcia praktyczne do pomiaru jakości życia – ekonomiczne, statystyczne i psychologiczne oraz „[...] trzy odmienne pojęcia teoretyczne do problemu jakości życia w zależności od tego, jakie pojęcie przyjęto jako podstawę rozważań: szczęście, zasoby czy potrzeby”²³³.

Ogólny poziom jakości życia mieszkańców gminy jest wypadkową przedstawionych wcześniej wszystkich trzech segmentów (zadowolenie mieszkańców, warunki życia, operatywność władz) i nieprzypadkowo zadowolenie mieszkańców wymieniane jest na pierwszym miejscu²³⁴. Potwierdza to także m.in. J. Czapiński, pisząc że zadowolenie mieszkańców jest „[...] najważniejszym miernikiem jakości życia, które, podobnie jak szczęście, nie da się przeliczyć na żadne pieniądze, chociaż w finalnym efekcie je kreuje”²³⁵.

Kryterium **zadowolenia mieszkańców** gminy (segment jakości życia lokalnego) jest najtrudniejsze do określenia. W dużym stopniu powinno być ono wypadkową działalności władz gminnych oraz lokalnych warunków życia. Nie jest tak jednak do końca. Istotny wpływ na zadowolenie mieszkańców z powodu zamieszkiwania w danej gminie może mieć np. patriotyzm lokalny lub brak wystarczającej mobilności, jeśli chodzi o zmianę miejsca pracy i zmianę miejsca zamieszkania. Ważna jest również intensywność różnorakich więzi społecznych średniego i małego zasięgu²³⁶.

²³⁰ Red. nauk. B. Rysz-Kowalczyk, *Leksykon polityki społecznej*, Instytut Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, Oficyna Wydawnicza ASPRA – JR, Warszawa 2002, s. 63–64.

²³¹ E. Gucwa-Leśny, *Zmiany poziomu życia i ich społeczne uwarunkowania*, [w:] *Wymiary życia społecznego, Polska na przełomie XX i XIX w.*, red. M. Marody, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2002, s. 177–199. W owym „eksperymentalnym studium” zapytano respondentów, **jakie cele** należy realizować, by osiągnąć poprawę jakości życia lokalnego oraz jakie są ich oceny i osobiste preferencje co do poziomu zaspokojenia różnorodnych potrzeb.

²³² W. Ostasiewicz, *Badanie jakości życia z perspektywy historycznej*, [w:] *Ocena i analiza przestrzennego zróżnicowania poziomu życia*, red. W. Ostasiewicz, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Wrocław 2004, s. 11–13.

²³³ W. Ostasiewicz, *Badanie jakości...*, s. 11–13.

²³⁴ P. Śliwa, *Czynniki wpływające na przebieg konfliktów w samorządach lokalnych*, [w:] *Konflikt nieunikniony – wspólnoty i władze lokalne wobec problemów związanych z rozwojem*, s. 31.

²³⁵ J. Czapiński, *Quo vadis homo?*, [w:] *Wymiary życia...*, s. 377.

²³⁶ T. Śmietanka, *Lokalne więzi społeczne w opinii mieszkańców – podobieństwa i różnice (na przykładzie trzech gmin województwa mazowieckiego)*, [w:] „Zeszyty Naukowe”, rok XI, zeszyt nr 1 (22) 2006, Wyższa Szkoła Zarządzania i Prawa w Warszawie, s. 148–161.

Ocena **działalności (operatywności) władz** przez mieszkańców (a także ocena działalności gminy dokonana przez radnych) jest wynikiem doświadczeń członków społeczności lokalnej, które są związane z ich warunkami bytu oraz stopniem ogólnego zadowolenia z faktu zamieszkiwania w gminie. Aby uściślić, jaką informację należy uzyskać od mieszkańców w tym aspekcie, zakłada się na potrzeby rozprawy, że miernikiem działalności (operatywności) władz gminnych jest opinia mieszkańców gmin²³⁷ na temat dbałości władz gminnych oraz opinia radnych na temat realizacji przez gminy głównych dziedzin lokalnej polityki społecznej i gospodarczej (wybranych).

Natomiast w aspekcie badania różnych wymiarów jakości życia (warunków życia) mieszkańców gmin autor w formułowaniu pytań ankietowych do respondentów opiera się dodatkowo na metodzie badania sformułowanej przez H.H. Koelle. Przeprowadził on na celowo dobranej próbie niereprezentatywnej (lokalnej) badanie zmierzające do zdefiniowania kategorii „jakości życia”²³⁸. Na podstawie odpowiedzi respondentów wyodrębnił cztery rozwojowe cele podstawowe, którym podporządkowano po cztery cele pośrednie oraz bardziej szczegółowe. Są to: poprawa **materiałnych** aspektów jakości życia (mieszkanie, zaopatrzenie w produkty i usługi, lepsze wykorzystanie zasobów naturalnych), poprawa **fizycznych** aspektów jakości życia (stan zdrowia, unikanie przemocy, opieka w chorobie i w potrzebie, ochrona środowiska), poprawa „**umysłowych**”, „**edukacyjnych**” aspektów jakości życia (równe możliwości w nauce i kształceniu, wykorzystanie wiedzy ludzkiej, poziom wiedzy, dobra kultury), poprawa „**duchowych**” aspektów jakości życia (talenty ludzkie i możliwość samorealizacji, harmonia w życiu rodzinnym i w grupach społecznych, uczestnictwo w życiu społecznym, politycznym i religijnym, standardy etyczne i ich przestrzeganie)²³⁹. Poprawa powyższych aspektów jakości życia mieszkańców może być w istotnym stopniu realizowana również na drodze poprawy jakości usług społecznych organizowanych przez gminę.

Ważne mogą być dotychczasowe **kierunki badań** nad jakością życia lokalnego, w tym pytanie: czy istnieje istotny związek pomiędzy wydatkami budżetowymi gminy na jednego mieszkańca a poziomem życia jej mieszkańców? K. Gałuszka stwierdził, że związek ten należy ocenić jako niski i średni. Ta siła oddziaływania nie jest zależna wyłącznie od wysokości wydatków budżetowych, ale także od celów, na które są przeznaczone. W poszczególnych działach klasyfikacji budżetowej znajdują się zarówno wydatki aktywne²⁴⁰, jak i neutralne, co osłabia siłę oddziaływania wydatków ogółem na poziom życia mieszkańców²⁴¹.

²³⁷ Patrz rozdział 3 – przypis autora.

²³⁸ Por. L. Zienkowski, *Poziom życia, metody mierzenia i oceny*, Warszawa 1979, s. 94–96.

²³⁹ Na podstawie: Szatur-Jaworska B., *Diagnozowanie w polityce społecznej*, Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2003, s. 33–34.

²⁴⁰ Na podstawie jego badań były to według siły związku: edukacja, bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, kultura fizyczna i sport, transport i łączność, kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, gospodarka komunalna i ochrona środowiska – przypis autora.

²⁴¹ K. Gałuszka, *Wydatki budżetowe gmin a poziom życia mieszkańców (na podstawie gmin województwa śląskiego)*, [w:] *Działalność jednostek samorządu terytorialnego, wybrane zagadnienia prawne i ekonomiczne*, red. J. Czempas, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2006, s. 107–122. „Poszczególne wydatki budżetowe do pewnego określonego poziomu mogą być neutralne (to znaczy podnoszenie ich w określonym przedziale powoduje osiągnięcie tego samego poziomu życia, a więc ich wzrost w ramach tego przedziału nie powoduje wzrostu poziomu życia mieszkańców), a dopiero po jego przekroczeniu stają się aktywne. Może być też tak, że poszczególne wydatki budżetowe do pewnego określonego poziomu mogą być aktywne, a po jego przekroczeniu stają się neutralne”.

E. Gucwa-Leśny w swych badaniach dotyczących poziomu i jakości życia formułuje m.in. następujące wnioski: „[...] o ile związek między wykształceniem a obiektywnymi i subiektywnymi wyznacznikami poziomu i jakości życia jest jednokierunkowy, [...] o tyle związek z fazą życia a warunkami materialnymi i zadowoleniem z tych warunków był bardziej złożony – rosnącej z wiekiem stabilizacji materialnej towarzyszyło coraz więcej symptomów depresji”²⁴². Z innej perspektywy postrzega to W. Rakowski, który zauważa, że w układzie przestrzennym najlepiej powodzi się mieszkańcom dużych miast, najgorzej mieszkańcom wsi i małych miast²⁴³. W układzie społecznym zaś widać wyraźną korelację dodatnią między reprezentowanym poziomem wykształcenia a warunkami życia.

Z badań przeprowadzonych przez A. Lissowskiego i J. Putza dotyczących lokalnej jakości życia wynika m.in., że im lepsza sytuacja materialna respondentów, tym cierpią oni na mniej chorób, a wzrost wykształcenia dodatnio wpływa na profilaktykę²⁴⁴. Badanie mieszkańców przeprowadzono metodą ankietową. Ze wspomnianych badań wynika również, iż negatywny wpływ starzenia się na stan zdrowia może być częściowo niwelowany przez podnoszenie poziomu wykształcenia (racjonalizuje ludzkie działania).

R. Szarfenberg²⁴⁵ w swym opracowaniu bada korelacje pomiędzy wysiłkiem polityki społecznej netto wybranych krajów z różnych części świata a indeksem **subiektywnej** jakości życia (poziom szczęścia i zadowolenia z życia) mieszkańców tych krajów. Z jego badań wynika, że związki pomiędzy wysiłkiem państwowej polityki społecznej a tak zdefiniowaną subiektywną oceną jakości życia są bardzo słabe. Współczynnik korelacji jest na poziomie zaledwie 0,091. Jednak należy podkreślić, że w tym badaniu ocenie poddana została państwowa, a nie gminna polityka społeczna, a konstrukcja wskaźnika jakości życia opierała się **jedynie** na subiektywnych odczuciach respondentów w wybranych dwóch aspektach. Zatem wyniki jego badań uzasadniają dodatkowo tematykę rozprawy, aby poszukiwać związków między gminną polityką społeczną a jakością życia mieszkańców **właśnie** na poziomie lokalnym, a nie krajowym.

W przypadku jakości życia stosuje się głównie zmienne jakościowe, a badania prowadzone są **metodą ankietową** wśród mieszkańców. Ze względu na subiektywizm w ocenie możliwe jest, że aktualny stan zaspokojenia potrzeb mieszkańców (usługi społeczne) na danym terenie mierzony jako poziom życia będzie oceniany przez badającego jako wysoki, a w opinii mieszkańców jakość życia będzie niska. Możliwe jest także występowanie odwrotnej sytuacji. Jest to niezwykle istotne przy wykorzystaniu metod badania poziomu życia dla oceny efektywności działania władz samorządowych²⁴⁶.

²⁴² E. Gucwa-Leśny, *Zmiany poziomu życia i ich społeczne uwarunkowania*, [w:] *Wymiary życia społecznego, Polska na przełomie XX i XIX w.*, red. M. Maroń, s. 189.

²⁴³ *Warunki życia wybranych społeczności lokalnych na początku XXI wieku*, red. W. Rakowski, SGH IGS Warszawa 2003, s. 352–353.

²⁴⁴ A. Lissowski, J. Putz, *Potrzeby zdrowotne w świetle samooceny*, [w:] *Potrzeby socjalno-medyczne ludności w wybranych rejonach*, red. A. Kuzynowski, SGH IGS, Warszawa 2002, s. 198.

²⁴⁵ R. Szarfenberg, *Krytyka i afirmacja...*, s. 66–70.

²⁴⁶ Michoń P., *Czy bogactwo uszczęśliwia, Produkt krajowy brutto jako miara dobrostanu społeczeństwa*, [w:] Olszewski J., Słodowa-Helpa M., *Koncepcje oraz czynniki rozwoju regionalnego i lokalnego w warunkach funkcjonowania Polski w strukturach zintegrowanej Europy*, Wyższa Szkoła Komunikacji i Zarządzania, Poznań 2008, s. 87–103.

Dlatego tak ważna jest konfrontacja tych **opinii** z ogólnymi **danymi statystycznymi** i danymi z **dokumentów urzędowych gmin**²⁴⁷, aby w ich kontekście przeprowadzić analizę gminnych usług społecznych i opisanych wyżej segmentów jakości życia lokalnego, a co za tym idzie, lepiej i pełniej dostrzec i zrozumieć związki między polityką społeczną gminy a rozwojem lokalnym.

1.3. Podsumowanie

1. Lokalizm, polityka społeczna i rozwój to trzy komplementarne obszary badawcze i sfery praktycznej działalności, bowiem, jak wykazano w niniejszym rozdziale, trójstronnie na siebie oddziałują; wynika to zarówno z samej istoty tych pojęć, jak i z zamierzonych, celowych działań ludzkich w tych dziedzinach.
2. Lokalizm i podmioty mające swój rodowód w lokalizmie są podstawą budowania nowoczesnej gminy, która, szczególnie po reformie administracji publicznej (decentralizacyjnej) w 1999 roku, powinna być skutecznym i racjonalnym finansowo instrumentem rozwoju dla mieszkańców ją tworzących.
3. Polska samorządność terytorialna, z uwagi na swoje historyczne uwarunkowania, nie jest jeszcze wystarczająco dojrzała i efektywna, w związku z tym należy bardziej skutecznie wykorzystywać dostępne narzędzia lokalnej demokracji, w tym zarządzanie rozwojem i polityką społeczną (jakość usług społecznych), aby mieszkańcy mogli postrzegać gminę jako rzeczywisty podmiot i niekwestionowaną publiczną wartość.
4. W gospodarce rynkowej gmina jest jedynym istotnym podmiotem publicznym w skali lokalnej, który posiada władztwo prawne, własne zasoby oraz autonomię finansową, zatem może być w większym niż dotychczas stopniu aktywnym animatorem rozwoju lokalnego oraz ważnym partnerem dla organizacji pozarządowych i miejscowego biznesu.
5. Aby polityka społeczna gminy była ważnym czynnikiem rozwoju lokalnego, samorządy gminne powinny (jak wynika z literatury przedmiotu i z wybranych dotychczasowych badań) podnosić jakość usług społecznych oraz jakość życia lokalnego w (zależnych także od gminy) sferach: materialnej (warunki mieszkaniowe, możliwości osiedlenia się), fizycznej (zdrowie, ekologia, rekreacja), umysłowej (edukacja, kultura, dostęp do wiedzy, równy start w edukacji) i „duchowej” (zadowolenie z zamieszkiwania w gminie, możliwości rozwoju rodziny, właściwe relacje społeczne – kapitał społeczny).

²⁴⁷ Por. Masik G., *Wpływ polityki lokalnej na warunki i jakość życia, przykład sfery suburbanizacji Trójmiasta*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2010.

ROZDZIAŁ II

ROZWÓJ BADANYCH GMIN W LATACH 1999–2006

Studia literatury przedmiotu przeprowadzone w rozdziale pierwszym są gruntowną podstawą teoretyczną do przeprowadzenia rozważań empirycznych związanych z celem rozprawy. Należy je rozpocząć od oceny i porównania dotychczasowego rozwoju badanych gmin w latach 1999–2006, w tym poziomu zaspokojenia zbiorowych potrzeb mieszkańców w świetle danych statystycznych i wybranych dokumentów urzędowych. Porównanie gmin dodatkowo zostanie dokonane za pomocą syntetycznego wskaźnika rozwoju wspólnot terytorialnych. Szczególna uwaga poświęcona będzie analizie wykorzystania własnych zasobów gmin w rozwoju. W związku z powyższym należy postawić, sformułowane we wstępie rozprawy, pytanie badawcze: jaki był dotychczasowy rozwój gmin, w tym w zakresie szczególnych dziedzin polityki społecznej, oraz jaki poziom zaspokojenia zbiorowych potrzeb mieszkańców z tego wynika?

2.1. Rozwój lokalny a zasoby społeczne i gospodarcze gmin

2.1.1. Zasoby społeczne w gminach i ich jakość

W niniejszej rozprawie zastosowano celowy dobór próby (próba ekspercka) – spośród gmin miejsko-wiejskich podregionu radomskiego²⁴⁸ wybrano trzy położone w południowej części województwa mazowieckiego gminy typu miejsko-wiejskiego²⁴⁹ z trzech powiatów: grójeckiego, kozienickiego i szydłowieckiego. Mają one bardzo zróżnicowany potencjał społeczno-ekonomiczny (m.in. stopień zamożności, mobilizację społeczną, warunki naturalne, wielkość, uwarunkowania kulturowe i polityczne).

Inny sposób uzasadnienia przez autora doboru próby, który daje możliwości prowadzenia szerszych analiz porównawczych, to:

- 1) lokalny ośrodek rozwoju w obszarze oddziaływania metropolii (tutaj warszawskiej) (odległość 30 km) – Grójec.
- 2) lokalny ośrodek rozwoju na granicy obszaru oddziaływania metropolii (odległość 80 km) – Kozienice.
- 3) lokalny ośrodek rozwoju poza obszarem oddziaływania metropolii (obszary peryferyjne) – Szydłowiec²⁵⁰.

Badając zasoby społeczne gmin, wzięto pod uwagę przede wszystkim potencjał demograficzny (liczba ludności i jej struktura) oraz jakość tychże zasobów, którego wskaźnikami

²⁴⁸ Rozumiany jako dawne woj. radomskie – przypis autora.

²⁴⁹ Podtyp rolniczo-przemysłowy – przypis autora.

²⁵⁰ Położony w „obszarze problemowym” – na podstawie Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego – przypis autora.

są m.in. poziom wykształcenia mieszkańców, sytuacja ekonomiczna, struktura zatrudnienia, aktywność obywatelska itp.²⁵¹.

Potencjał demograficzny stanowi liczba mieszkańców ogółem oraz liczba mieszkańców w poszczególnych grupach wiekowych, a w szczególności w wieku przedprodukcyjnym, produkcyjnym i poprodukcyjnym. Istotne mogą być także: powierzchnia gmin, proporcje pomiędzy obszarami wiejskim i miejskim i gęstość zaludnienia (tabela 3).

Tabela 3. Powierzchnia i gęstość zaludnienia gmin

Gmina	Grójec	Kozienice	Szydłowiec
Powierzchnia w km kw.	121	246	138
W tym miasto	9	10	22
Odsetek obszarów miejskich %	7,4	4,1	15,9
Gęstość zaludnienia os./km kw.	191	123	140

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS, 2005, www.stat.gov.pl.

Największy odsetek powierzchni miejskiej do powierzchni ogółem ma gmina Szydłowiec, a najmniejszy gmina Kozienice. Istotna różnica występuje w powierzchni gmin. Gmina Kozienice jest około dwóch razy większa od gminy Szydłowiec i od gminy Grójec. Może to mieć znaczenie w analizie dotyczącej liczby instytucji polityki społecznej w gminie (gęstość przestrzenna). Gmina Szydłowiec, pomimo że leży poza obszarem oddziaływania metropolitalnego, ma (z uwagi na powierzchnię) większą gęstość zaludnienia niż gmina Kozienice. Gminy miejsko-wiejskie będące przedmiotem badań mają podobną liczbę ludności (tabela 4). Jeszcze większe podobieństwo można zauważyć, jeżeli chodzi o proporcje pomiędzy ludnością zamieszkałą w mieście i na terenach wiejskich. Największy odsetek mieszkańców w wieku przedprodukcyjnym występuje w gminie Szydłowiec, najmniejszy zaś w gminie Grójec. Najmniejszy odsetek mieszkańców w wieku produkcyjnym zamieszkuje gminę Szydłowiec. Może to świadczyć o większej migracji zarobkowej osób w wieku mobilnym z terenu tej gminy połączonej ze zmianą stałego miejsca zamieszkania.

Tabela 4. Struktura ludności według poszczególnych kategorii wiekowych w latach 1999–2005 w liczbach i odsetkach

Rok	1999			2005		
Gmina	Grójec	Kozienice	Szydłowiec	Grójec	Kozienice	Szydłowiec
Liczba ludności	22 319	30 519	22 098	23 054	30 336	19 353
w tym kobiety (%)	51,49	51,29	50,70	51,5	51,0	50,6
w tym miasto	14 300	19 181	12 205	14 926	18 602	12 064
Miasto (jako odsetek l. ludności)	64,07	62,85	55,23	64,74	61,32	62,34
W wieku przedprodukcyjnym (%)	23,18	27,46	21,83	20,5	21,4	22,4
W wieku produkcyjnym (%)	62,84	60,92	64,48	65,3	66,1	63,9
W wieku poprodukcyjnym (%)	13,98	11,62	13,69	14,2	12,5	13,7

Źródło: www.stat.gov.pl bank danych regionalnych, kategoria ludność.

²⁵¹ Por. Rymaniak J., *Kapitały ludzki i społeczny w procesach tworzenia społeczeństwa obywatelskiego na obszarach wiejskich*, [w:] Olszewski J., Słodowa-Helpa M., *Koncepcje oraz czynniki rozwoju regionalnego i lokalnego w warunkach funkcjonowania Polski w strukturach zintegrowanej Europy*, Wyższa Szkoła Komunikacji i Zarządzania, Poznań 2008, s. 347–364.

Największe zmiany w strukturze demograficznej badanych populacji wystąpiły w gminie Szydłowiec (spadek) i w gminie Grójec (wzrost). Zjawisko to wpisuje się także w globalny trend odpływu ludności z obszarów pozametropolitalnych. W gminach Grójec i Kozienice w latach 1999–2005 spadła liczba mieszkańców w wieku przedprodukcyjnym, a wzrosła w wieku produkcyjnym i poprodukcyjnym. Należy to uwzględnić przy programowaniu usług społecznych dla tych grup wiekowych mieszkańców. W gminie Szydłowiec nie nastąpiły istotne zmiany w omawianych wyżej proporcjach.

Jakość zasobów społecznych najlepiej charakteryzują dane dotyczące wykształcenia mieszkańców. W badanym okresie są one dostępne dla roku 2002, kiedy miał miejsce Narodowy Spis Powszechny. Największy odsetek mieszkańców z wykształceniem wyższym ma gmina Grójec, a najmniejszy Szydłowiec (tabela 5).

Tabela 5. Wykształcenie mieszkańców badanych gmin (na tle Mazowsza i Polski) w wieku 15 lat i więcej (w liczbach i odsetkach)

Gmina	Ogółem	%	Wyższe	%	Policealne i średnie	%	Zasadnicze zawodowe	%	Podstawowe ukończone i nieukończone i bez wykształcenia szkolnego	%
Grójec	18 653	100,0	1 864	10,0	7 098	38,1	4 107	22,0	5 430	29,1
Kozienice	24 855	100,0	2 268	9,1	8 747	35,5	6 072	24,4	7 624	30,7
Szydłowiec	15 659	100,0	1 232	7,9	5 376	34,3	3 686	23,5	5 266	33,6
Mazowsze	4 244 785	100,0	603 827	14,2	1 510 901	35,6	788 822	18,6	1 204 847	28,4
Polska	31 288 428	100,0	3 203 566	10,2	10 208 391	32,6	7 539 786	24,1	9 686 044	31,0

Źródło: Narodowy Spis Powszechny, 2002, www.stat.gov.pl.

Warto porównać te dane ze stopą bezrobocia w tych rejonach (tabela 9), która, jak się okaże, jest odwrotnie proporcjonalna do wykształcenia. W Grójcu wpływ na taki stan rzeczy może mieć bliskość Warszawy z jej szeroką ofertą szkół wyższych oraz dodatnie saldo migracji w powiecie grójeckim w zestawieniu z ujemnymi w powiatach kozienickim i szydłowieckim²⁵². Z jednej strony mieszkańcy z wykształceniem wyższym są bardziej mobilni – odpływ z ośrodków pozametropolitalnych. Z drugiej strony przy wyborze miejsca stałego zamieszkania nie kierują się wyłącznie odległością domu od miejsca pracy, ale i warunkami życia, na których kształtowanie może mieć wpływ gmina.

Odsetek osób z wykształceniem wyższym w badanych gminach jest mniejszy niż średnia na Mazowszu (wpływ Warszawy). Proporcje stopnia wykształcenia w gminach są zbliżone do średniej krajowej. Najwięcej radnych z wyższym wykształceniem było w radzie gminy Kozienice (tabela 6), a najmniej w radzie gminy Szydłowiec. Gmina ta charakteryzuje się także najniższym odsetkiem mieszkańców posiadających wyższe wykształcenie.

²⁵² *Województwo mazowieckie – powiaty, gminy*, GUS, 2005, s. 177–178.

Tabela 6. Radni gmin według poziomu wykształcenia w kadencji 2002–2006

Wykształcenie	Grójec	(%)	Kozienice	(%)	Szydłowiec	(%)
Podstawowe	1	4,8	–	0,0	–	0,0
Zawodowe	1	4,8	–	0,0	3	14,2
Średnie	10	47,6	8	38,1	12	57,1
Wyższe	9	42,8	13	61,9	6	28,6
Razem	21		21		21	

Źródło: Badania własne na podstawie: *Województwo mazowieckie podregiony, powiaty gminy*, GUS, Warszawa 2005.

We wszystkich badanych gminach wskaźnik wykształcenia radnych jest wyższy niż wskaźnik wykształcenia mieszkańców (tabela 6). Może to świadczyć o tym, że aktywność społeczna wzrasta z poziomem wykształcenia. Jednak proporcjonalna ordynacja wyborcza może zakłócać tę prawidłowość. Wskaźnik wykształcenia radnych gminy Kozienice był generalnie wyższy niż radnych gminy Grójec. W przypadku zaś mieszkańców gminy Grójec mamy do czynienia z odwrotną sytuacją – tu wskaźnik wykształcenia był wyższy od analogicznego wskaźnika wśród mieszkańców gminy Kozienice.

Kapitał społeczny²⁵³ w gminach kształtuje się bardzo różnorodnie (tabela 7). Wskaźnikiem kapitału społecznego jest m.in. aktywność wyborcza. Niezmiennie największa frekwencja w wyborach samorządowych utrzymuje się w Szydłowcu, a najmniejsza w Kozienicach. Potwierdza to sprawdzoną tezę, że gminy o większym stopniu rozwoju mogą mieć niższą frekwencję wyborczą (mieszkańcy prawdopodobnie akceptują działania władz, w związku z tym aktywność wyborcza pozostaje „uśpiona”)²⁵⁴. W Szydłowcu względnie wysoka frekwencja nie ma istotnego związku z liczbą organizacji trzeciego sektora na 1000 mieszkańców. Jest wręcz odwrotnie, w gminie Szydłowiec ten wskaźnik jest cały czas najniższy. Zapewne okazjonalne (co cztery lata) niezadowolenie społeczne mające swoje ujście w zwiększonej frekwencji i chęci do zmian nie przekłada się jeszcze na systematyczną aktywność obywatelską (fundacje, stowarzyszenia i organizacje społeczne)²⁵⁵. O jakości kapitału społecznego świadczą także różnorodne kontakty społeczne mieszkańców (rozdział 3 i 4).

²⁵³ W niniejszej rozprawie przyjęto definicję kapitału społecznego za R. Putnamem, który uważa, że: kapitał społeczny odnosi się do takich cech organizacji społeczeństwa jak zaufanie, normy i powiązania, które mogą zwiększyć sprawność społeczeństwa, ułatwiając skoordynowane działania. Tak jak i inne postaci kapitału, kapitał społeczny jest produktywny, umożliwia bowiem osiągnięcie pewnych celów, których nie dałoby się osiągnąć, gdyby go zabrakło. Spontaniczna współpraca jest łatwiejsza dzięki społecznemu kapitałowi. Jest zjawiskiem kulturowym i obejmuje obywatelskie nastawienie członków społeczeństwa, normy społeczne wspierające działania wspólne oraz zaufanie wspierające działania *wspólne* oraz *zaufanie interpersonalne* i *zaufanie obywateli do instytucji publicznych*. W tym ujęciu kapitał społeczny jest zjawiskiem kulturowym, na które składa się obywatelskie nastawienie członków społeczeństwa, normy społeczne wspierające działania wspólne oraz zaufanie interpersonalne i zaufanie obywateli do instytucji publicznych. Por. Putnam R., *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, PWN, Warszawa 1995, s. 258.

²⁵⁴ Por. Wojewódzka A., *Aktywność wyborcza mieszkańców w zależności od poziomu rozwoju gmin (na przykładzie wybranych gmin województwa mazowieckiego)*, [w:] Bról R. (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna w teorii i praktyce*, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2008.

²⁵⁵ Por. M. Halszka Kurlito, *Organizacje pożytku publicznego. Rozwiązania prawne, funkcjonowanie, rozwój*, Uniwersytet Jagielloński 2008.

Tabela 7. Wybrane składowe kapitału społecznego według gmin i lat

Gmina	Fundacje, stowarzyszenia i organizacje społeczne (na 1000 mieszk.)		Frekwencja w wyborach samorządowych (w odsetkach)	
Rok	1999	2005	2002	2006
Grójec	1,9	2,5	54,2	53,0
Kozienice	1,3	2,6	50,0	51,3
Szydłowiec	0,5	1,7	60,3	56,4

Źródło: Badania własne na podstawie GUS województwo mazowieckie i www.pkw.gov.pl.

Jakość zasobów społecznych charakteryzuje również **rodzaj zatrudnienia** mieszkańców (tabela 8).

Tabela 8. Pracujący mieszkańcy gmin według głównych sektorów i rodzajów usług na koniec lat 1999 i 2005 (w odsetkach i liczbach – dane pogrubione)

Gmina	Ogółem		W tym kobiety (%)		Sektor publiczny (%)		Sektor prywatny (%)		Usługi rynkowe ²⁵⁶ (%)		Usługi nierynkowe ²⁵⁷ (%)	
	1999	2005	1999	2005	1999	2005	1999	2005	1999	2005	1999	2005
Grójec	6 748	6 079	49,2	42,0	41,8	37,7	58,2	63,2	45,2	39,2	54,8	60,2
w tym miasto (%)	82,7	90,6	84,1	92,4	93,4	93,4	75,0	89,0	94,3	84,0	93,8	94,2
Kozienice	10 987	8 467	39,2	41,9	59,4	64,3	40,6	36,9	39,1	33,5	60,9	66,5
w tym miasto (%)	53,1	56,6	76,0	77,7	51,2	50,5	55,9	67,7	81,5	86,1	92,1	90,3
Szydłowiec	2 925	2 367	48,0	49,0	68,2	56,0	31,8	44,0	29,3	21,2	70,7	78,8
w tym miasto (%)	85,0	81,4	85,6	88,0	90,5	92,0	72,7	67,9	98,0	b.d.	87,1	91,2

Źródło: www.stat.gov.pl, bank danych regionalnych, kategoria – rynek pracy.

Jedynie mieszkańcy²⁵⁸ gminy Grójec już w 1999 roku w większości czerpali źródła utrzymania z pracy w sektorze prywatnym, w którym zatrudnionych było ponad 58 proc. pracujących ogółem. Pomimo tego, że zarówno w gminie Grójec, jak i Kozienice w badanym okresie wzrosła istotnie liczba mieszkańców w wieku produkcyjnym (tabela 4), to w obydwu gminach (tabela 8) spadła liczba pracujących ogółem. Część z nich zasilila szeregi bezrobotnych (patrz stopa bezrobocia), a część zapewne wyjechała czasowo w poszukiwaniu pracy. Zarówno na początku badanego okresu, jak i na końcu można zaobserwować we wszystkich gminach dyskryminację kobiet na rynku pracy.

Od początku badanego okresu wskaźnik zatrudnienia w sektorze prywatnym był najwyższy w Grójcu, a najniższy w Szydłowcu. Przy końcu badanego okresu te proporcje zmieniają się; najniższy wskaźnik zatrudnienia w sektorze prywatnym zaobserwowano w Kozienicach. W gminie Kozienice jest też istotnie mniejszy odsetek pracujących kobiet.

²⁵⁶ **Usługi rynkowe:** hotele i restauracje, transport i gospodarka magazynowa i łączność, pośrednictwo finansowe, handel, obsługa nieruchomości, wynajem, usługi komunalne, organizacje i zespoły eksterytorialne.

²⁵⁷ **Usługi nierynkowe:** administracja publiczna i obrona narodowa, ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, edukacja, ochrona zdrowia i pomoc społeczna.

²⁵⁸ Miejsca pracy stałych mieszkańców gminy nie są tożsame z liczbą miejsc pracy na terenie gminy (mogą pracować poza gminą) – przypis autora.

Daje się jednak zauważyć związek we wszystkich gminach między pracującymi w sektorze publicznym i w usługach nierynkowych oraz między pracującymi w sektorze prywatnym i w usługach rynkowych. Sektor prywatny jest najbardziej rozwinięty w gminie Grójec, a najmniej w Kozienicach. Największy odsetek mieszkańców pracujących w usługach zamieszkuje gminę Grójec, najmniejszy zaś gminę Szydłowiec. Przyczyną tego stanu rzeczy jest zapewne niska chłonność lokalnego rynku²⁵⁹ będąca skutkiem najwyższego spośród badanych jednostek przestrzenno-osadniczych poziomu bezrobocia. Odwrotna sytuacja panuje w Grójcu – niski poziom bezrobocia wpływa na wielkość spożycia i skłonność do konsumpcji gospodarstw domowych oraz wysoki odsetek pracujących w usługach. Na strukturę zawodową ludności wpływ ma także bliskość metropolii warszawskiej i związane z nią modele zachowań konsumenckich. W przypadku dużego bezrobocia mieszkańcy nie mają pieniędzy na zakup usług, a duża ilość czasu wolnego sprawia, że starają się być samowystarczalni. Niekorzystnym zjawiskiem we wszystkich gminach, a szczególnie w gminie Kozienice, jest mniejszy udział kobiet w rynku pracy połączony z ich większą liczebnością w stosunku do mężczyzn (por. tabela 4). Na koniec badanego okresu sytuacja ta ulega jednak pewnej poprawie. Postępujący proces urynkowania gospodarki wpływa na zmniejszanie się udziału sektora publicznego w lokalnym rynku pracy. W poszczególnych gminach zaobserwować można różną dynamikę tego procesu. Należy to uwzględnić przy budowaniu wspólnego modelu polityki społecznej dla badanych gmin.

Sytuacja ekonomiczna mieszkańców zostanie scharakteryzowana w oparciu o dwie zmienne: stopę bezrobocia oraz średnie wynagrodzenie miesięczne na tle sytuacji ekonomicznej gmin. Zmiany tych wielkości w badanym okresie były bardzo dynamiczne, stąd też analizie poddane zostaną dodatkowo informacje z roku 2002. Przedstawiane dane są dostępne jedynie w skali całego powiatu. Przy analizie warto przypomnieć też dysproporcje demograficzne między prezentowanymi powiatami. Powiat grójecki jest ponad dwa razy większy od powiatu szydłowieckiego i prawie dwa razy większy od powiatu kozienickiego pod względem liczby ludności (tabela 9).

Tabela 9. Sytuacja ekonomiczna mieszkańców w gminach według wskaźników i lat

Wskaźnik	Grójec			Kozienice			Szydłowiec		
	1999	2002	2005	1999	2002	2005	1999	2002	2005
Stopa bezrobocia rejestrowanego* (%)	6,9	10,3	8,9	14,5	20,5	19,8	27,3	41,2	40,1
Wynagrodzenie miesięczne brutto* (zł)	1 809,95	2 280,93	2 349,83	1 818,56	2 609,25	2 722,64	1 327,86	1 763,78	1 861,94
Dochody ogółem gminy na 1 mieszkańca (zł)	1 133	1 425	1 788	1 181,4	1 507	1 993	921,5	1 036	1 420
Dochody własne gminy na 1 mieszkańca (zł)	758,6	979	1 268	683,6	914	1 295	343,3	308	450

* – dane dostępne jedynie dla powiatu

Źródło: www.stat.gov.pl bank danych regionalnych, kategoria – wynagrodzenia i świadczenia społeczne, opracowanie własne na podstawie wykonania budżetów gmin.

²⁵⁹ Chłonność rynku jest rozumiana jako poziom natężenia potrzeb, intensywność zapotrzebowania na konkretne dobra w porównaniu z możliwościami bieżącego ich zaspokojenia na danym rynku przy określonym poziomie cen i dochodów, por. Smid W., *Marketing pod presją globalizacji*, Placed, Warszawa 2002.

Największy wzrost bezrobocia, także od najwyższego poziomu wyjściowego, odnotowano w powiecie szydlowieckim, w którym stopa bezrobocia osiągnęła ponad 40 proc. Najniższą stopę bezrobocia w całym badanym okresie zaobserwowano w powiecie grójeckim, a najwyższą w powiecie szydlowieckim. We wszystkich powiatach najmniejsze bezrobocie występowało na początku badanego okresu, w połowie okresu było największe, a następnie na koniec badanego okresu wykazywało niewielką tendencję malejącą. Warto zauważyć, że utrzymało się zróżnicowanie między powiatami pod względem średniego wynagrodzenia miesięcznego mieszkańców oraz podkreślić, że wynagrodzenie w ostatnich latach **nie ulegało** istotnym zmianom. Te tendencje, zarówno dotyczące stopy bezrobocia, jak i malej zmienności wynagrodzeń w badanym okresie potwierdzają także dane GUS w skali całego kraju.

Odmienne jest jedynie lokalne zróżnicowanie płac, które ma różnorakie źródła w teorii i praktyce ekonomii²⁶⁰. Potwierdza to dodatkowo Keynesowska teoria sztywności płac²⁶¹. Proces ten najwyraźniej można zaobserwować w Kozienicach, gdzie istnieje kilka dużych zakładów pracy, w tym największy w regionie, z silną pozycją związków zawodowych – elektrownia. W wyniku tego średnie płace w zestawieniu ze stopą bezrobocia kształtują się stosunkowo wysoko (tabela 9). Bardziej naturalna ekonomicznie i wolnorynkowo sytuacja występuje w powiatach szydlowieckim i grójeckim, choć niekoniecznie musi to powodować wśród mieszkańców większe poczucie sprawiedliwości społecznej. Należy także zauważyć dodatni związek pomiędzy dochodami mieszkańców a dochodami gminy, a szczególnie dochodami własnymi. Potwierdza to ogólnie przyjętą tezę, że gmina jest bogata bogactwem swoich mieszkańców.

2.1.2. Własne zasoby gospodarcze gmin

Kondycję ekonomiczną gmin na podstawie ich **budżetu** najpełniej wyrażają dochody własne oraz zdolność do inwestowania. Wskaźniki te są porównywalne, gdy średnioroczne dochody i wydatki gmin zostaną przeliczone na jednego mieszkańca gminy. Ważna jest także wartość mienia komunalnego, jakie posiada gmina. W zestawieniu daje się zauważyć dodatnia korelacja pomiędzy dochodami własnymi gmin a wielkością wydatków inwestycyjnych (tabela 10).

Tabela 10. Średnioroczne dochody i wydatki gmin na mieszkańca w latach 1999–2002 i 2003–2006 (w zł)

Gmina	DOCHODY				WYDATKI			
	Ogółem		W tym własne		Ogółem		W tym inwestycyjne	
	99–02	03–06	99–02	03–06	99–02	03–06	99–02	03–06
Grójec	1 425	1 788	979	1 268	1 467	1 828	352	462
Kozienice	1 507	1 993	914	1 295	1 550	2 005	459	500
Szydłowiec	1 036	1 420	308	450	1 053	1 378	175	64

Źródło: Badania własne na podstawie wykonania budżetów gmin.

²⁶⁰ Por. Podolec B., Ulman P., Wałęga A., *Aktywność ekonomiczna a sytuacja materialna gospodarstw domowych*, Akademia Ekonomiczna, Kraków 2008.

²⁶¹ Samuelson P., Nordhaus W., *Ekonomia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 236.

Wynika z tego, że gminy o małym udziale dochodów własnych w dochodach ogółem przeznaczają środki głównie na wydatki bieżące. Dochody ogółem wszystkich gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca zwiększyły się w drugiej połowie badanego okresu. Największy procentowy wzrost odnotowano w gminie Szydłowiec (32 proc.), a najmniejszy w Grójcu (21 proc.). To dobra tendencja. Jeżeli się bowiem utrzyma, to gmina Szydłowiec zacznie powoli odrabiać różnice dochodowe w stosunku do Kozienic i Grójca. Podobnie wygląda sytuacja w przypadku dochodów własnych. Gmina Szydłowiec ma największy procentowy ich wzrost (46 proc.). W tym samym okresie Kozienice odnotowują 42 proc., a Grójec 30 proc. wzrost.

Jeżeli zaś analizie zostaną poddane kwotowe (nominalne) wzrosty tych dochodów w analogicznych okresach (tabela 10), to gmina Szydłowiec, pomimo opisywanej wyżej najlepszej procentowej dynamiki wzrostu, nadal istotnie odstaje od Kozienic i Grójca. Jeszcze bardziej niekorzystnie wygląda sytuacja po stronie wydatków. W największym stopniu wzrosły one w gminie Szydłowiec, ale jedynie w zakresie wydatków bieżących, bowiem wydatki inwestycyjne nie wzrosły. Przeciwnie, uległy one prawie trzykrotnemu zmniejszeniu. Zjawisko to jest spowodowane spłacaniem przez gminę Szydłowiec w drugiej części badanego okresu wysokich kredytów zaciągniętych w poprzednich latach²⁶².

Własne zasoby gospodarcze gmin stanowi również **mienie komunalne**, które powinno być odtwarzane przez gminy. Wartość mienia komunalnego gmin świadczy o ich dotychczasowej aktywności inwestycyjnej (tabela 11).

Tabela 11. Zmiany wartości mienia komunalnego gmin ogółem w latach 2000–2006 według gmin (w zł na mieszkańca)

Gmina	31.12.2000	31.12.2006
Grójec	2 046,1	5 205,1
Kozienice	4 205,0	9 135,3
Szydłowiec	1 749,5	2 510,0

Źródło: Badania własne na podstawie sprawozdań gmin o stanie mienia komunalnego.

Trzeba przy tym zauważyć, że mienie to generuje również koszty związane z jego utrzymaniem. Wartość mienia komunalnego w badanym okresie wzrosła we wszystkich gminach. W Grójcu i Kozienicach uległa podwojeniu. W Szydłowcu wzrosła o jedną czwartą. Dokładniejsza analiza tego problemu dokonana będzie w podrozdziale 2.2. Wykorzystanie własnych zasobów gmin w rozwoju.

2.1.3. Zasoby komercyjne na terytorium gmin

Zasoby komercyjne²⁶³ zlokalizowane na obszarze gmin stanowią podmioty gospodarcze o różnorodnej formule prawnej ze względu na formę organizacji, w tym własności. W sektorze **publicznym** występuje własność państwowa, komunalna bądź akcyjna. W sektorze

²⁶² Analiza poziomu zadłużenia gmin będzie dokonana w podrozdziale 2.2.: Wykorzystanie własnych zasobów gmin w rozwoju – przypis autora.

²⁶³ Z wyjątkiem części podmiotów sektora publicznego, które mogą być jednostkami organizacyjnymi samorządu gminy, powiatu i województwa. Szczegółowa analiza jednostek organizacyjnych gminy świadczących usługi z zakresu polityki społecznej zostanie omówiona w podrozdziale: Wykorzystanie zasobów gmin w rozwoju – przypis autora.

prywatnym zaś występują osoby prawne, jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej oraz osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą. Pomimo omawianego wcześniej niskiego udziału sektora prywatnego w lokalnym rynku (tabela 8), w każdej z badanych gmin sektor ten odgrywa decydującą rolę pod względem **ilościowym**. Nie zatrudnia on jednak proporcjonalnie podobnej liczby pracowników, bowiem w przeważającej liczbie składa się z osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, czyli mikroprzedsiębiorstw²⁶⁴ (tabela 12).

Tabela 12. Podmioty gospodarki narodowej w gminach na 1000 mieszkańców według formy prawnej, stan na 31.12.1999 i 31.12.2005

Gmina	Ogółem		Sektor publiczny		Sektor prywatny		Osoby prawne i j.o. niemające osobowości prawnej razem		w tym spółki handlowe (w tym z udziałem kapitału zagranicznego)		Spółki cywilne		Spółdzielnie		Fundacje, stowarzyszenia i organizacje społeczne		Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą	
	1999	2005	1999	2005	1999	2005	1999	2005	1999	2005	1999	2005	1999	2005	1999	2005	1999	2005
Grójec	111,4	139	2,2	2,6	109,2	136,1	23,1	28,6	2,6(0,9)	5,2(1,4)	b.d.	b.d.	1,0	1,0	1,9	2,5	88,3	110,1
Kozienice	64,5	80,1	1,9	2,2	62,6	78,0	12,1	15,1	1,4(0,3)	4,1(0,5)	b.d.	b.d.	0,6	0,6	1,3	2,6	52,3	65,0
Szydłowiec	65,7	93,7	2,1	3,6	63,5	90,1	10,3	14,6	0,7(0,0)	1,3(0,1)	b.d.	b.d.	0,5	0,6	0,5	1,7	55,3	79,1

Źródło: Badania własne na podstawie GUS woj. mazowieckiego z lat 1999 i 2005.

Najwyższy wskaźnik przedsiębiorczości mierzony liczbą podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców posiadała na początku badanego okresu gmina Grójec, a najmniejszy gmina Szydłowiec. W latach 1999–2005 w badanych gminach nastąpił przyrost liczby podmiotów publicznych i podmiotów prywatnych gospodarki narodowej na 1000 mieszkańców. Największy wzrost, bo o ponad 40 proc., wystąpił w Szydłowcu, a mniejszy – około 25 proc. w Kozienicach i Grójcu. Należy przy tym pamiętać, że wynika to również z istotnego zmniejszenia się liczby mieszkańców w gminie Szydłowiec w badanym okresie. Należy także przypomnieć, iż nastąpiło to przy wzrastającym bezrobociu w poszczególnych gminach. Ta aktywność w tworzeniu nowych podmiotów była więc niejako przeciwwagą do wzrostu bezrobocia we wszystkich gminach w badanym okresie i mogła częściowo **osłabiać** niebezpieczne tempo tego wzrostu, ale, jak wynika z zestawienia, pochodziła ona w głównej mierze ze strony osób fizycznych prowadzących zwykle drobną działalność gospodarczą. W zakresie własności spółdzielczej we wszystkich gminach nie nastąpiły prawie żadne zmiany. Istotny wzrost liczby spółek z udziałem kapitału zagranicznego odnotowała gmina Grójec, nieco mniejszy – gmina Kozienice.

Liczba podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców ogółem i w każdej z branż jest niezmiennie **większa** w Grójcu niż w Kozienicach i w Szydłowcu (w niektórych przypad-

²⁶⁴ Więcej informacji o podmiotach gospodarczych gmin (**nazwa, wielkość, specyfika**) można znaleźć na stronach internetowych gmin, www.grojec.pl, www.kozienice.pl, www.szydlowiec.pl – przypis autora.

kach prawie dwukrotnie). Potwierdza to omawiany wcześniej większy stopień „prywatyzacji” gminy podwarszawskiej. Najwięcej we wszystkich gminach jest podmiotów gospodarczych prowadzonych przez osoby fizyczne. Mały biznes łatwiej i taniej założyć niż np. spółkę handlową. Należy zauważyć, że taką drogę rozwoju lokalnej gospodarki wybrali mieszkańcy gminy Szydłowiec, gdzie widać największy wzrost odsetka jednoosobowych działalności gospodarczych w badanym okresie (ponad 40 proc.). Aktywność ta nie zmniejszyła jednak stopy bezrobocia, która w badanym okresie wzrosła (por. tabela 9). Uzupełnieniem powyższej analizy przedstawiającym formułę prawną i własnościową biznesu na obszarze gmin jest spojrzenie na podmioty gospodarcze w kontekście **przedmiotu** ich działalności (tabela 13).

Tabela 13. Podmioty gospodarki narodowej w gminach na 1000 mieszkańców według sekcji, stan na 31.12.1999 i 31.12.2005

Gmina	Ogółem		Rolnictwo, łowiectwo i leśnictwo		Przemysł i przetwórstwo przemysłowe		Budownictwo		Handel i naprawy		Hotele i restauracje		Transport i gospodarka magazynowa		Pośrednictwo finansowe		Obsługa nieruchomości	
	1999	2005	1999	2005	1999	2005	1999	2005	1999	2005	1999	2005	1999	2005	1999	2005	1999	2005
Grójec	111,4	139	2,8	4,2	8,8	10,0	11,3	13,0	41,6	52,5	8,1	8,0	11,8	13,0	2,2	4,3	9,5	15,3
Kozienice	64,5	80,1	0,9	2,5	5,8	6,1	8,9	11,6	22,0	26,2	1,9	2,5	5,6	6,0	1,7	2,2	8,3	10,4
Szydłowiec	65,7	93,7	1,2	2,3	12,7	16,2	7,8	11,1	26,5	35,8	1,9	2,8	3,0	3,9	1,7	2,9	3,4	7,4

Źródło: Badania własne na podstawie GUS woj. mazowieckiego, 1999 i 2005.

Na podstawie tych danych będzie można lepiej ocenić gospodarkę lokalną na obszarze poszczególnych gmin. Najmniej przedsiębiorstw we wszystkich gminach powstało w sektorze rolnictwa, łowiectwa i leśnictwa, pomimo tego że obszar badawczy obejmuje gminy miejsko-wiejskie ze znacznym potencjałem rolnym i leśnym. Ten potencjał rozwojowy mógł być więc niewystarczająco dotychczas wykorzystany w rozwoju gmin. Na końcu badanego okresu w Kozienicach zaobserwowano jednak **wzrost** liczby podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców zajmujących się rolnictwem, łowiectwem i leśnictwem.

Wpływ na ten wzrost z jednej strony miała niewątpliwie intensywna produkcja warzywna, z drugiej strony – Puszcza Kozienicka z dużym kompleksem leśnym, wymagającym nowoczesnych metod administrowania i inwestowania. Gminy Grójec i Szydłowiec także zanotowały istotny wzrost liczby podmiotów w omawianej branży, co na pewno poprawia sytuację w stosunku do 1999 roku. **Najmniejsze** zmiany ilościowe we wszystkich gminach dotyczą branży przemysłu i przetwórstwa przemysłowego. Może to się wiązać z koniecznością posiadania lub pozyskania dużych kapitałów związanych z tworzeniem infrastruktury produkcyjnej i przetwórczej w tej gałęzi gospodarki. Tradycyjnie we wszystkich gminach prym wiedzie nadal sekcja handlu i napraw, bowiem stosunkowo łatwo założyć taką działalność gospodarczą.

Zdecydowanie niekorzystnie w porównaniu z gminą Grójec wypadają nadal Kozienice i Szydłowiec w sekcji hoteli i restauracji oraz w transporcie i gospodarce magazynowej. Jednak w sekcji hoteli Kozienice i Szydłowiec odnotowały istotny wzrost w badanym okresie. Wydaje się, że w przyszłości te deficyty powinny skłonić inwestorów zewnętrznych do zainteresowania się omawianą branżą. W sekcji przemysłu (choć zapewne rozdrobnionego) na pierwszym miejscu znajduje się Szydłowiec, zarówno na początku, jak i na końcu badanego okresu, a w sekcji budownictwa – Grójec. Pełna analiza podmiotów gospodarki narodowej to nie tylko ilościowe spojrzenie przez pryzmat formuły organizacyjnej podmiotów i branż, w jakich one działają. Ważna jest także ich aktywność inwestycyjna i **wartość środków trwałych** przedsiębiorstw. Od wartości bowiem niektórych środków trwałych zależą także dodatkowe dochody podatkowe gminy²⁶⁵.

2.1.4. Wskaźnik rozwoju wspólnot terytorialnych

Po omówieniu dynamiki zasobów społeczno-gospodarczych w gminach w badanym okresie należy ocenić jej wpływ na rozwój lokalny gmin. Dane na ten temat zebrano w oparciu o wyliczenie wskaźnika rozwoju wspólnot terytorialnych²⁶⁶. Pierwszym krokiem było zestawienie stymulantów i destymulantów rozwoju gmin, na podstawie których zostanie wyliczony ten wskaźnik (tabela 14).

Tabela 14. Zmiany wartości stymulantów i destymulantów rozwoju gmin w latach 1999–2005

Gmina	1999				2005			
	STYMULANTY		DESTYMULANTY		STYMULANTY		DESTYMULANTY	
	A	B	C	D	A	B	C	D
Grójec	+ 0,672	+ 0,128	–0,082	–0,069	+ 0,726	+ 0,288	–0,047	–0,089
Kozienice	+ 0,655	+ 0,230	–0,115	–0,145	+ 0,649	+ 0,292	–0,117	–0,198
Szydłowiec	+ 0,297	+ 0,310	–0,151	–0,273	+ 0,318	+ 0,046	–0,195	–0,401

A – (stymulanta) udział dochodów własnych gminy w danym okresie w stosunku do całkowitego dochodu gminy uzyskanego w tym samym okresie (stosunek wyrażony w procentach);

B – (stymulanta) udział wydatków inwestycyjnych w ogólnych wydatkach poniesionych przez gminę w danym okresie (wyrażony w procentach);

C – (destymulanta) stopa ubóstwa (wyrażona w procentach); miarą tego czynnika jest liczba mieszkańców gminy otrzymujących pomoc za pośrednictwem gminnych służb pomocy społecznej;

D – (destymulanta) stopa bezrobocia (wyrażona w procentach bezrobotnych mieszkańców danego obszaru w stosunku do ogółu czynnych zawodowo).

Na podstawie: R. Czyszkiewicz, *Wskaźnik rozwoju wspólnot terytorialnych – koncepcja o praktycznym zastosowaniu*, [w:] *Studia Regionalne i Lokalne CESRiL Uniwersytetu Warszawskiego*, s. 77–90.

Źródło: budżety gmin, sprawozdania MGOPS, sprawozdania PUP.

Najwyższą wartość stymulanty rozwoju (udział dochodów własnych w dochodach ogółem) miała na początku i na końcu badanego okresu gmina Grójec, a najniższą gmina Szydłowiec. Natomiast najwyższą wartość udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem w 2005 roku miała gmina Kozienice. Najwyższą wartość obydwu destymulantów

²⁶⁵ Największą wartość brutto środków trwałych posiadają podmioty gospodarki narodowej zlokalizowane na terenie gminy Kozienice, a najmniejszą na terenie gminy Szydłowiec – przypis autora.

²⁶⁶ R. Czyszkiewicz, *Wskaźnik rozwoju wspólnot terytorialnych – koncepcja o praktycznym zastosowaniu*, [w:] *Studia Regionalne i Lokalne CESRiL Uniwersytetu Warszawskiego*, s. 77–90.

rozwoju (stopa ubóstwa i stopa bezrobocia) miała na początku i na końcu badanego okresu gmina Szydłowiec, a najniższą gmina Grójec. W drodze sumowania czterech powyższych zmiennych oblicza się wskaźnik rozwoju wspólnot terytorialnych (tabela 15).

Tabela 15. Zmiany wartości wskaźnika rozwoju wspólnot terytorialnych w latach 1999–2005 według gmin

Gmina	1999	2005
Grójec	0,649	0,878
Kozienice	0,625	0,626
Szydłowiec	0,183	–0,232

Źródło: Badania własne.

Zarówno na początku, jak i na końcu badanego okresu najwyższą wartość tego wskaźnika miała gmina Grójec i wykazywał on wyraźnie tendencję wzrostową. Gmina Kozienice, pomimo najwyższego wysiłku inwestycyjnego spośród trzech gmin, nie zwiększyła istotnie wartości tego wskaźnika (nie obniżyła się stopa ubóstwa, a bezrobocie wzrosło). Natomiast gmina Szydłowiec, choć miała na początku badanego okresu najwyższy spośród trzech gmin udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem, to z uwagi na wzrastającą stopę ubóstwa i bezrobocia wskaźnik rozwoju był tu najniższy i wykazywał tendencję spadkową.

Na podstawie klasyfikacji Czyszkiewicza²⁶⁷ gminę Grójec w badanym okresie należy zaliczyć do grupy A (wartość wskaźnika od +0,25 do +2,0), z tendencją wzrostową od A2 (gminy rozwijające się dynamicznie, ale stykające się z problemami społecznymi mającymi wpływ na tempo rozwoju) do A1 (gminy o wyraźnie prorozwojowym charakterze, które mają zasoby i możliwości pozwalające im pokonywać nieznaczne problemy). Gmina Kozienice plasuje się niezmiennie w grupie A2, natomiast gmina Szydłowiec w grupie B (gminy o nieustabilizowanej sytuacji, wartość wskaźnika od +0,25 do –0,25). Żadna z gmin nie znalazła się w ostatniej grupie C (gminy odstające w rozwoju, wartość wskaźnika od –0,25 do –2,0).

2.2. Wykorzystanie własnych zasobów gmin w rozwoju

2.2.1. Mienie komunalne

W 1990 roku gminy uzyskały osobowość prawną i zostały wyposażone w mienie komunalne, którego stały się pełnoprawnym właścicielem. Wartości majątkowe pomnażane przez aktywność inwestycyjną gminy powinny być jej **atrybutem**. Zdarza się jednak, że gmina podejmuje się realizacji inwestycji do końca nieprzemyślanych lub wręcz nietrafionych i w związku z tym tak powstałe mienie nie jest należycie wykorzystane i generuje głównie koszty, które trzeba stale ponosić. Szerzej to zagadnienie omówione będzie w rozdziale piątym, gdy zostaną sformułowane podstawy do budowy programu polityki społecznej dla gmin miejsko-wiejskich.

Obecnie przeprowadzona będzie analiza zmian wartości wybranych grup mienia przypadających na jednego mieszkańca w badanym okresie oraz stopień jego amortyzacji. Po-

²⁶⁷ R. Czyszkiewicz, *Wskaźnik rozwoju wspólnot terytorialnych...*, s. 77–90.

zwoli to na określenie szans i zagrożeń rozwojowych gmin związanych z wykorzystywaniem swego majątku.

Przyjmując pewne uproszczenie dla czytelności analiz, autor zakłada, że mienie z zakresu infrastruktury społecznej mieści się przede wszystkim w grupie „budynki i budowle” (jednostki organizacyjne gminy świadczące usługi społeczne) oraz w mniejszym stopniu w grupie „obiekty inżynierii lądowej i wodnej”, np. niezbędne uzbrojenie terenu służące funkcjonowaniu budynków, w których świadczone są usługi z zakresu polityki społecznej i infrastruktura sieciowa dla mieszkalnictwa. Natomiast w przypadku infrastruktury gospodarczej gminy pierwszoplanową rolę odgrywają „obiekty inżynierii”, czyli infrastruktura gospodarcza. Te dwie grupy mienia mają zarazem największy udział w wartości mienia ogółem w każdej z gmin. We wszystkich badanych gminach same budynki stanowią znaczną część mienia ogółem, bo od 30 do 70 proc. Wynika z tego istotna rola mienia komunalnego i jego jakości w polityce społecznej gminy oraz w rozwoju lokalnym.

Zarówno na początku, jak i na końcu badanego okresu w gminach Grójec i Szydłowiec wartość budynków i budowli przypadająca na jednego mieszkańca była wyższa niż wartość obiektów inżynierii (tabela 16).

Tabela 16. Zmiany wartości wybranych grup mienia komunalnego (w tys. zł na mieszkańca) i jego zużycia – amortyzacji (w odsetkach) w latach 2000–2006

Okres badawczy	31.12.2000				31.12.2006			
Gmina	Budynki i budowle tys. zł/m.	Stopień zużycia %	Obiekty inżynierii lądowej i wodnej tys. zł/m.	Stopień zużycia %	Budynki i budowle tys. zł/m.	Stopień zużycia %	Obiekty inżynierii lądowej i wodnej tys. zł/m.	Stopień zużycia %
Grójec	1,13	22,3	0,80	35,5	1,74	25,9	1,48	27,1
Kozienice	1,33	25,4	1,38	27,8	2,80	21,7	3,82	26,3
Szydłowiec	1,23	40,7	0,18	14,0	1,33	45,6	0,71	24,0

Źródło: Badania własne na podstawie sprawozdań gmin.

W Kozienicach była sytuacja odwrotna. Natomiast stopień zużycia budynków i budowli generalnie wzrasta we wszystkich gminach²⁶⁸. O ile w Kozienicach i Grójcu wynosi on około 25 proc., o tyle w Szydłowcu ponad 40 proc. Stopień zużycia (amortyzacji) obiektów inżynierii jest raczej niewielki i nie przekracza lub przekracza nieznacznie 25 proc. (stosunkowo nowa infrastruktura sieciowa).

Na podstawie dodatkowych analiz daje się zauważyć dużą aktywność inwestycyjną gminy **Grójec**, szczególnie w drugiej połowie badanego okresu. Potwierdzają to również analizy jednostkowych wydatków inwestycyjnych gminy dokonane w rozdziale 2.1.2. Wysiłek inwestycyjny w drugiej połowie badanego okresu szedł głównie na infrastrukturę wodno-kanalizacyjną i drogową. Natomiast w pierwszej badanej kadencji odnotowano większą aktywność inwestycyjną w grupie budynki, kotły i maszyny energetyczne oraz inne maszy-

²⁶⁸ W Kozienicach z powodu oddania do użytku w 2002 roku pływalni o dużej wartości 30 mln zużycie ogólne budynków nieznacznie się zmniejszyło – przypis autora.

ny i aparaty²⁶⁹. Z uwagi na powyższe aktywność inwestycyjna gminy Grójec została stosunkowo **równomiernie rozłożona** na obydwie badane kadencje. Nie budzi też obaw obecny stopień zużycia całości mienia komunalnego, który generalnie nie zwiększył się w okresie badanym i wynosi około 30 proc. (dużo i stosunkowo niedawno zostało wybudowane). Wyjątek stanowią środki transportu, które wymagają pilniejszego odtworzenia²⁷⁰.

Jakość mienia komunalnego w gminie **Kozienice** jest związana głównie z dużą aktywnością **inwestycyjną** gminy, szczególnie w kwestii budowy infrastruktury wodociągowej, kanalizacyjnej i drogowej, która ma istotny wpływ na rozwój lokalny. Widać też duży wzrost wartości budynków wynikający z nowych inwestycji w tym zakresie, szczególnie wybudowanej pływalni. Generalnie większą aktywność inwestycyjną daje się zauważyć w drugiej badanej kadencji. Największy spośród wszystkich gmin wzrost wartości mienia komunalnego oznacza także wzrost bieżących kosztów utrzymania dla gminy (wartość mienia przypadająca na jednego mieszkańca jest również najwyższa). Umiarkowany optymizm budzi fakt, że stopień zużycia mienia jest stosunkowo niski i generalnie nie wzrasta w badanym okresie (około 25 proc.). Wyjątek stanowią jednak grupy: kotły i maszyny energetyczne, specjalistyczne maszyny, narzędzia, przyrządy oraz środki transportu²⁷¹. Na ich odtworzenie gmina w najbliższym czasie będzie musiała ponieść istotne nakłady finansowe.

Wartość mienia komunalnego ogółem w gminie **Szydłowiec** nie uległa istotnym zmianom. Jednak największy wzrost można zaobserwować w grupie „obiekty inżynierii lądowej i wodnej”. Wynika to zapewne z nadrobienia zapóźnień inwestycyjnych w dziedzinie infrastruktury technicznej. Obiekty tej grupy mają także niski stopień zużycia. Niepokoi fakt, że w grupie „budynki”, która aktywnie uczestniczy w kształtowaniu **polityki społecznej** gminy, wystąpił w badanym okresie spadek wartości mienia oraz istotnie zwiększył się stopień jego zużycia (około dwukrotnie większy niż w Grójcu czy w Kozienicach)²⁷².

2.2.2. Baza podatkowa i kredytowa gmin

W 1990 roku gminy uzyskały upodmiotowienie finansowe. Jak wykazano w rozdziale pierwszym, samodzielność finansowa gmin stopniowo wzrasta. Nie dotyczy to jednak w równym stopniu wszystkich gmin. Stopień **niezależności** finansowej gminy jest ściśle związany z bazą podatkową i jej wykorzystaniem, wiarygodnością kredytową (posiadane mienie, stopień zadłużenia), a także z obciążeniem budżetu koniecznymi wydatkami bieżącymi. Każda gmina ma w tym zakresie odmienną specyfikę i powinna adekwatnie do tego kształtować swą politykę finansową.

Wykorzystanie **środków pieniężnych** gminy (zewnętrznych i własnych) w jej rozwoju, a w szczególności w finansowaniu (bieżącym i inwestycyjnym) poszczególnych działów gminnej polityki społecznej wymaga szczególnej uwagi i analizy. Proporcje pomiędzy stru-

²⁶⁹ Badania własne – przypis autora.

²⁷⁰ Badania własne – przypis autora.

²⁷¹ Na podstawie szczegółowych analiz zmian wartości mienia komunalnego – przypis autora.

²⁷² Aby jakość polityki społecznej gminy nie spadała, gmina musi aktywnie poszukiwać nowych źródeł finansowania w celu zapobieżenia dalszej deprecjacji majątku bądź poszukiwać innych form wykorzystywania mienia, np. partnerstwo publiczno-publiczne i publiczno-prywatne, dzierżawa, darowizna. Większą aktywność inwestycyjną gminy daje się zaobserwować **jedynie** w pierwszej badanej kadencji – przypis autora.

mieniami finansowania poszczególnych działów polityki społecznej informują o priorytetach poszczególnych gmin bądź o nadmiernym obciążeniu danego działu koniecznymi wydatkami, bądź też o nieracjonalnym wydatkowaniu pieniędzy w danym dziale. Porównywalne informacje niosą wskaźniki wydatków gminy na poszczególne działy polityki społecznej w przeliczeniu na jednego mieszkańca.

Podatki i opłaty lokalne w różnym stopniu zasilają budżet gminy. O ile udziały gminy w PIT i CIT są ustawowo określone i gmina nie ma wpływu na ich ustalanie, to podatki lokalne mają ustaloną ustawowo na każdy rok maksymalną górną granicę, a samorząd gminy może uchylać je w dowolnej wysokości, nie przekraczając jedynie stawki maksymalnej. Niskie podatki lokalne oznaczają **preferencje** dla rozwoju biznesu w gminie. **Niższe** aktualnie wpływy do budżetu gminy dają szanse na większe wpływy w przyszłości z uwagi na rozwój gospodarczy na terenie gminy. Wysokie podatki lokalne to **większe bieżące** wpływy do budżetu gminy, ale i większa **odpowiedzialność** gminy za ewentualny odpływ biznesu z jej obszaru. To również obowiązek większej aktywności gminy w obszarze inwestycji infrastrukturalnych, które, pomimo wyższych podatków lokalnych, przyciągną nowych inwestorów.

W uproszczeniu przyjmuje się, że główny strumień dochodów z podatków, których wysokość ustala gmina, pochodzi z podatku od działalności gospodarczej. Największy stopień wykorzystania bazy podatkowej²⁷³ ma w całym badanym okresie gmina Grójec, a najmniejszy gmina Kozienice (w pierwszej połowie badanego okresu) i gmina Szydłowiec (w drugiej połowie badanego okresu). Inaczej mówiąc, najmniejsze rezerwy doraźnego (awaryjnego) **zwiększenia dochodu** miała gmina Grójec, a największe gminy Kozienice i Szydłowiec (tabela 17). Wysokość tego wskaźnika jest niewątpliwie zależna od sieci powiązań lokalnego biznesu z obszarem gminy. W gminie Grójec, w obszarze oddziaływania metropolitalnego Warszawy, skłonność do inwestowania jest większa i wysokie podatki nie zniechęcają nowych inwestorów tak, jak np. w gminie Szydłowiec, położonej poza obszarem oddziaływania metropolii. Jak widać, ta zależność znajduje także potwierdzenie w dotychczasowej polityce podatkowej gmin.

Tabela 17. Przeciętny stopień wykorzystania bazy podatkowej w okresach badanych gmin według gmin (w procentach)

Gmina	1999–2002	2003–2006
Grójec	100,0	96,1
Kozienice	76,2	87,5
Szydłowiec	84,4	74,0

Źródło: Badania własne na podstawie uchwał podatkowych rad gmin i ustawowych stawek maksymalnych podatku od nieruchomości.

Wykorzystanie zasobów gmin to także ich **stopień zadłużenia**. Nie można bowiem realizować dużych inwestycji bez posiłkowania się pieniędzmi zewnętrznymi. Ich źródłem są między innymi kredyty, pożyczki i obligacje. Stopień zadłużenia wynika z relacji ogólnego zadłużenia do dochodów własnych gminy. Łączna kwota długu jednostki samorządu teryto-

²⁷³ Liczony jako średnia arytmetyczna każdorocznych ilorazów: stawki uchwalonej podatku od działalności gospodarczej i ustawowej stawki maksymalnej tego podatku – przypis autora.

rialnego na koniec roku budżetowego nie może przekraczać 60 proc. dochodów tej jednostki w tym roku budżetowym²⁷⁴. Jedynie gmina Szydłowiec dotarła prawie do ustawowej granicy zadłużenia i miała w okresie badanym duże obciążenia wynikające z jego spłaty (tabela 18).

Tabela 18. Stopień zadłużenia gmin według lat (w procentach)

Rok budżetowy	Grójec	Kozienice	Szydłowiec
2000	9,4	7,6	48,1
2002	15,9	9,2	37,6
2006	13,5	4,2	19,4

Źródło: Badania własne na podstawie wykonania budżetów gmin.

Wskutek tego, jak wcześniej wykazano, nie mogła ona w okresie badanym wygospodarować istotnych środków na wydatki inwestycyjne. Gminy Grójec i Kozienice natomiast w zbyt małym stopniu korzystały z tego instrumentu finansowania.

2.2.3. Struktura wydatków inwestycyjnych

O rozwoju gminy stanowi zdolność gminy do inwestowania (tabela 19). Warto poddać tę właściwość dodatkowej analizie ze szczególnym uwzględnieniem wydatków **inwestycyjnych** w zakresie gminnej infrastruktury społecznej (tabela 19).

Tabela 19. Zmiany wydatków inwestycyjnych (majątkowych) gmin w badanych okresach według działów klasyfikacji budżetowej (w odsetkach)

Okres badany	2000–2002			2003–2005		
Gmina	Grójec	Kozienice	Szydłowiec	Grójec	Kozienice	Szydłowiec
Dział	Udział %					
Szkolnictwo	28,4	5,3	57,7	0,7	10,2	10,9
Edukacyjna opieka wychowawcza	0,4	1,3	0,1	0,2	0,9	0,0
Kultura	0,0	0,3	1,1	0,0	0,5	0,8
Sport i rekreacja	17,3	15,0	0,0	6,7	15,0	0,0
Ochrona zdrowia i przeciwdziałanie patologiom społecznym	0,1	1,5	0,0	0,0	2,4	0,0
Mieszkalnictwo	3,1	0,0	1,4	13,5	1,4	1,0
Bezpieczeństwo publiczne	0,4	2,5	0,6	0,2	2,1	2,9
Pomoc społeczna	0,0	0,1	0,1	0,2	0,3	0,7
Administracja	0,5	1,3	1,2	2,3	1,2	4,3
Rolnictwo i łowiectwo	12,8	35,1	12,7	3,2	24,0	33,9
Transport i łączność	10,7	14,8	13,9	25,9	22,1	43,6
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	26,3	22,8	11,1	47,1	19,9	2,0
Łącznie	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Kwota na 1 mieszk. w zł	1 077	1 672	483	1 389	2 003	123

Działy zaznaczone kursywą (rolnictwo i łowiectwo, transport i łączność, gospodarka komunalna i ochrona środowiska) obejmują obszary polityki gospodarczej i ekologicznej gmin.

Źródło: Badania własne na podstawie wykonania budżetów gmin.

²⁷⁴ Art. 170 Ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. (Dz.U. Nr 249, poz. 2103 i 2104).

W gminie **Grójec** w pierwszej połowie badanego okresu priorytetem inwestycyjnym w polityce społecznej były szkolnictwo oraz sport i rekreacja.

W drugiej połowie badanego okresu największe wydatki inwestycyjne poniesiono natomiast w działach mieszkalnictwo oraz sport i rekreacja. Niezależnie od tego duże wydatki na inwestycje poniesiono w dziale gospodarka komunalna i ochrona środowiska.

W gminie **Kozienice** w pierwszej połowie badanego okresu priorytetem inwestycyjnym w polityce społecznej były sport i rekreacja oraz szkolnictwo. W drugiej połowie badanego okresu największe wydatki inwestycyjne poniesiono także na sport i rekreację oraz szkolnictwo. Jednak to kanalizacja i wodociągowanie (dział: rolnictwo i łowiectwo) pochłonięły w całym badanym okresie najwięcej środków inwestycyjnych²⁷⁵.

W gminie **Szydłowiec** w pierwszej połowie badanego okresu priorytetem inwestycyjnym w polityce społecznej było jedynie szkolnictwo. W drugiej połowie badanego okresu nie poniesiono istotnie wyższych nakładów inwestycyjnych na żaden z działów gminnej polityki społecznej. Także jedynie w Szydłowcu zanotowano duży spadek nakładów inwestycyjnych w drugiej połowie badanego okresu. W gminie Szydłowiec największy udział wydatków inwestycyjnych w budżetach miał miejsce w dziale transport i łączność w całym badanym okresie. W wszystkich trzech gminach w całym okresie badanym daje się zauważyć wysokie nakłady inwestycyjne na edukację przy względnie niższych na pozostałe działy gminnej polityki społecznej z wyjątkiem sportu i rekreacji – Grójec, Kozienice oraz mieszkalnictwa – Grójec.

2.2.4. Wydatki gmin na politykę społeczną

Proporcje budżetowe pomiędzy strumieniami finansowania poszczególnych działów polityki społecznej informują o priorytetach poszczególnych gmin lub o nadmiernym obciążeniu danego działu koniecznymi wydatkami, bądź też o nieracjonalnym wydatkowaniu pieniędzy w danym dziale. Należy podjąć próbę interpretacji danych liczbowych, aby na jej podstawie potwierdzić albo wykluczyć powyższe założenia (tabela 20).

W gminie **Grójec** w badanym okresie miał miejsce kwotowy spadek nakładów na edukacyjną opiekę wychowawczą oraz sport i rekreację. Wzrost proporcji finansowania wystąpił w czterech działach: kultura, mieszkalnictwo, bezpieczeństwo publiczne i pomoc społeczna. W dziale szkolnictwo nastąpił spadek proporcji, co może także wynikać ze zmniejszenia się liczby ludności w wieku przedprodukcyjnym (por. tabela 4) i zmniejszenia nakładów inwestycyjnych (tabela 19). Wydatki łączne na gminną politykę społeczną na jednego mieszkańca były stabilne i wykazywały niewielką tendencję wzrostową.

W gminie **Kozienice** miał miejsce kwotowy spadek nakładów na edukacyjną opiekę wychowawczą i kulturę (tabela 20). Wzrost finansowania wystąpił w czterech działach: szkolnictwo, sport i rekreacja, mieszkalnictwo i pomoc społeczna. Wzrost proporcji finansowania w dziale szkolnictwo nastąpił pomimo znacznego zmniejszenia się liczby ludności w wieku przedprodukcyjnym. Nakłady inwestycyjne były w drugiej części badanego okresu nieco wyższe i gmina Kozienice jako jedyna spośród badanych nie zmniejszyła liczby szkół.

²⁷⁵ Potwierdza to także analiza dokonana w podrozdziale 2.3.1. (największy przyrost długości sieci wod.-kan.) – przypis autora.

Tabela 20. Zmiany wydatków gmin na politykę społeczną w badanych okresach według działów klasyfikacji budżetowej (w odsetkach)

Okres badany	2000–2002			2003–2005		
Gmina	Grójec	Kozienice	Szydłowiec	Grójec	Kozienice	Szydłowiec
Dział	Udział %					
Szkolnictwo	42,7	44,1	52,2	41,1	45,8	55,7
Edukacyjna opieka wychowawcza	7,3	7,7	9,2	4,3	4,3	5,6
Kultura	2,3	4,8	4,0	3,0	3,0	3,3
Sport i rekreacja	7,5	9,6	0,1	6,4	11,0	0,1
Ochrona zdrowia i przeciwdziałanie patologiom społecznym	1,3	2,1	0,6	1,1	2,0	0,6
Mieszkalnictwo	9,9	1,4	0,5	12,0	1,8	0,3
Bezpieczeństwo publiczne	1,9	2,5	1,6	2,4	2,1	1,5
Pomoc społeczna	11,5	11,8	18,5	14,7	14,8	21,4
Administracja*	15,6	16,0	13,3	15,0	15,2	11,5
Łącznie	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Kwota na mieszkańca w zł	3 527	3 751	2 488	3 777	4 853	3 582

* – głównie to koszty utrzymania pracowników, większość z nich realizuje politykę społeczną gmin.

Źródło: Badania własne na podstawie wykonania budżetów gmin.

Okres badany jest jednak za krótki, aby ocenić, czy przełoży się to na jakość nauczania, czy też okaże się, że taki wzrost nakładów był nieuzasadniony i nieracjonalny. Wydatki łączne w gminnej polityce społecznej gminy Kozienice na jednego mieszkańca były największe spośród trzech gmin i wykazywały tendencję wzrostową głównie za sprawą szkolnictwa i pomocy społecznej.

W gminie **Szydłowiec** natomiast miał miejsce spadek nakładów na edukacyjną opiekę wychowawczą i mieszkalnictwo. Wzrost finansowania wystąpił jedynie w dwóch działach: szkolnictwo i pomoc społeczna. W szkolnictwie jest to także spójne ze wzrostem liczby ludności w okresie przedprodukcyjnym (por. tabela 4). Kwotowy spadek nakładów we wszystkich gminach w dziale edukacyjna opieka wychowawcza ma charakter techniczny i jest związany ze zmianą klasyfikacji wydatków budżetowych²⁷⁶. Pogłębionej analizy wymaga natomiast kwotowy spadek wydatków na: sport i rekreację – gmina Grójec²⁷⁷, kulturę – gmina Kozienice²⁷⁸ i mieszkalnictwo – gmina Szydłowiec²⁷⁹.

We wszystkich trzech gminach przez cały okres badany największe wydatki wystąpiły odpowiednio w następujących działach: szkolnictwo (priorytet dla wszystkich gmin), administracja, pomoc społeczna. Jedynie w gminie Szydłowiec wydatki na pomoc społeczną były wyższe niż na administrację. Pozytywnym zjawiskiem wydaje się fakt, że w każdej z badanych gmin miał miejsce niewielki spadek finansowania administracji publicznej. Może to sygnalizować pewną racjonalizację wydatków publicznych w badanych gminach.

²⁷⁶ Od roku 2004 finansowanie przedszkoli zostało przeniesione z działu edukacyjna opieka wychowawcza do działu edukacja – przypis autora.

²⁷⁷ Wynika z mniejszej aktywności **inwestycyjnej** w tym dziale w gminie Grójec w drugiej części badanego okresu – przypis autora.

²⁷⁸ Wydatki Domu Kultury znalazły się w dziale Sport i Rekreacja – utworzenie jednej jednostki organizacyjnej Kozienickie Centrum Kultury, Sportu i Rekreacji z połączenia DK i OSiR – przypis autora.

²⁷⁹ Wynika z mniejszej aktywności **inwestycyjnej** w tym dziale w gminie Szydłowiec w drugiej połowie badanego okresu – przypis autora.

Wzrost finansowania we wszystkich trzech gminach wystąpił **jedynie** w dziale pomoc społeczna. W badanych okresach w każdej z trzech gmin **nie zmieniła** się także kolejność działów, które są nominalnie najmniej finansowane. Oznacza to, że przez dwie kadencje samorządu **nie podjęto** istotnych działań, aby zmienić ten stan rzeczy. W poszczególnych gminach są to następujące trzy dziedziny (w kolejności od najniższego finansowania): Grójec – ochrona zdrowia i przeciwdziałanie patologiom społecznym, bezpieczeństwo publiczne, kultura; Koźminie – mieszkalnictwo, ochrona zdrowia i przeciwdziałanie patologiom społecznym, bezpieczeństwo publiczne; Szydłowiec – sport i rekreacja, mieszkalnictwo, ochrona zdrowia i przeciwdziałanie patologiom społecznym.

Jak wynika z powyższego, wspólna dla wszystkich gmin dziedzina, która była cały czas w najmniejszym stopniu finansowana, to ochrona zdrowia i przeciwdziałanie patologiom społecznym. Wspólne dla co najmniej dwóch gmin były także mieszkalnictwo i bezpieczeństwo publiczne. Łączne nakłady finansowe w polityce społecznej na jednego mieszkańca osiągnęły w Szydłowcu w drugiej części badanego okresu podobny poziom, jaki miał Grójec w pierwszej części badanego okresu. Pomimo znacznie niższego budżetu gmina Szydłowiec stosunkowo szybko nadrabia różnicę w wydatkach jednostkowych w stosunku do gminy Grójec. Wynika to także z istotnego spadku liczby mieszkańców w gminie Szydłowiec w badanym przedziale czasowym.

2.2.5. Środki własne, zewnętrzne i per capita w polityce społecznej

Analizując politykę finansową badanych gmin, należy zwrócić uwagę na wykorzystanie środków własnych gmin i zewnętrznych w finansowaniu poszczególnych działów gminnej polityki społecznej. Zalecane jest, aby gminną politykę społeczną, a szczególnie jej rozwojowe dziedziny, zasilali **zewnętrzne** źródła finansowania (bezzwrotne, częściowo zwrotne i zwrotne preferencyjnie)²⁸⁰. Warto także, bazując na analizach z poprzedniego podrozdziału, zastanowić się, czy istnieje korelacja pomiędzy zwiększeniem udziału środków zewnętrznych w finansowaniu określonej dziedziny gminnej polityki społecznej a wzrostem finansowania danej dziedziny w wydatkach ogółem.

Z uwagi na specyfikę finansowania zawsze największy udział środków zewnętrznych będzie występował w dziale szkolnictwo (subwencja oświatowa) oraz w pomocy społecznej (dotacje na zadania własne i zlecone). Stąd też głębszej analizie należy poddać finansowanie przez środki zewnętrzne pozostałych usług społecznych.

W gminie **Grójec** (tabela 21) najkorzystniej prezentuje się finansowanie przez środki zewnętrzne ochrony zdrowia i przeciwdziałania patologiom społecznym w pierwszej części badanego okresu oraz sportu i rekreacji w drugiej jego części. W trzech działach²⁸¹ występuje dodatni związek pomiędzy zwiększeniem udziału środków zewnętrznych w finansowaniu a wzrostem proporcji wydatków działu w wydatkach ogółem. W dwóch działach²⁸² jest związek odwrotny (por. tabela 20). Związek odwrotny świadczy o zmniejszaniu środków własnych z powodu większych środków zewnętrznych.

²⁸⁰ Por. rozdział pierwszy – przypis autora.

²⁸¹ Kultura, mieszkalnictwo, pomoc społeczna – przypis autora.

²⁸² Szkolnictwo, sport i rekreacja – przypis autora.

Tabela 21. Finansowanie gminnej polityki społecznej w badanych okresach przez środki zewnętrzne* według działów (w odsetkach)

Okres badany	2000–2002			2003–2005		
Dział	Grójec	Kozienice	Szydłowiec	Grójec	Kozienice	Szydłowiec
Szkolnictwo	56,0	68,2	74,4	65,2	63,1	67,6
Edukacyjna opieka wychowawcza	0,1	0,2	0,5	1,0	3,1	10,4
Kultura	0,0	0,2	0,0	0,6	1,3	0,0
Sport i rekreacja	1,7	0,0	0,0	10,8	12,7	0,0
Ochrona zdrowia i przeciwdziałanie patologiom społecznym	15,7	2,6	0,0	2,2	0,8	0,0
Mieszkalnictwo	0,1	0,0	0,0	0,2	10,9	0,0
Bezpieczeństwo publiczne	1,7	12,4	0,7	0,1	7,5	0,5
Pomoc społeczna	57,0	55,0	77,6	64,0	60,7	77,2
Administracja	3,2	4,7	5,1	2,4	2,4	4,7

* – dotacje, subwencje, środki pozyskane z innych źródeł, proporcje środków **własnych** w każdym dziale wynoszą: 100 proc. minus procent środków zewnętrznych. Wartości nominalne wylicza się na podstawie tabel 4, 20 i 21.
Źródło: Badania własne na podstawie wykonania budżetów gmin.

Struktura finansowania polityki społecznej przez środki zewnętrzne w gminach **Kozienice i Grójec** jest podobna. Jednak wyraźnie lepsza sytuacja występuje w dziale bezpieczeństwo publiczne oraz – w drugiej części badanego okresu – mieszkalnictwo, edukacyjna opieka wychowawcza oraz sport i rekreacja. W trzech działach²⁸³ występuje dodatni związek pomiędzy zwiększeniem udziału środków zewnętrznych w finansowaniu a wzrostem proporcji wydatków działu w wydatkach ogółem. W jednym dziale²⁸⁴ jest związek odwrotny (por. tabela 20).

Finansowanie polityki społecznej w gminie **Szydłowiec** jest najmniej korzystne. Z uwagi na najmniejszą zasobność budżetu gmina ta powinna otrzymać największe wsparcie od budżetu rządowego. Jest, niestety, zupełnie **odwrotnie** – pieniędzy zewnętrznych prawie nie ma.

W tym zestawieniu (tabela 21) najwyraźniej zostaje obnażona słabość i wręcz niesprawiedliwość społeczna w finansowaniu gminnej polityki społecznej. Okazuje się, że gminom z małym budżetem jeszcze trudniej pozyskać zewnętrzne źródła finansowania na realizację infrastruktury i usług społecznych niż gminom zasobniejszym. Wynika z tego zagrożenie jeszcze większą polaryzacją międzygminną i brakiem możliwości wyrównywania szans rozwojowych. Jak wynika z powyższych analiz w finansowaniu usług społecznych, rysują się bardzo niekorzystne tendencje przy porównaniu dwóch badanych okresów. Wbrew powszechnej tezie, iż to państwo ponosi główne koszty finansowania polityki społecznej prowadzonej przez gminę, okazuje się, że prawie wszystkie zadania finansowane są w większości przez gminę ze środków własnych. W niektórych przypadkach prawie w całości.

Z tego porównania (tabela 21) wynika **zupełny brak** troski państwa o współodpowiedzialność za finansowanie prorozwojowych działów lokalnej polityki społecznej, może jedynie z wyjątkiem szkolnictwa. Ale i tutaj pierwszy i najważniejszy etap edukacji, czyli wychowanie przedszkolne, spoczywa na barkach gminy. Odpowiadając na pytanie postawione

²⁸³ Sport i rekreacja, mieszkalnictwo, pomoc społeczna – przypis autora.

²⁸⁴ Kultura – przypis autora.

na początku podrozdziału, na podstawie wstępnych analiz należy stwierdzić, że jest **dodatni związek** pomiędzy pieniędzmi zewnętrznymi na finansowanie danego działu gminnej polityki społecznej a wzrostem proporcji wydatków działu w wydatkach ogółem. Istnieją dwie główne przyczyny tego zjawiska.

Jedną wynika z tego, że niektóre formy zasilania zewnętrznego gmin obligatoryjnie wymagają dodatkowej określonej partycypacji gminy. Drugą przyczyną to dobrowolne zwiększanie środków przez gminy na dziedziny zasilane pieniędzmi zewnętrznymi, aby dodatkowo zwiększyć aktywność gmin w tym zakresie. W przypadku wydatków na pomoc społeczną dużo większy udział środków zewnętrznych w drugiej części badanego okresu ma głównie charakter techniczny i wynika z faktu, że od 2004 roku gminy przejęły wypłatę zasiłków (świadczeń) rodzinnych. W Szydłowcu jednak w drugiej części badanego okresu udział pieniędzy zewnętrznych nie zmienił się (pomimo znacznego udziału świadczeń rodzinnych). Należy zatem uznać, że inne zewnętrzne środki dla tej gminy uległy zmniejszeniu²⁸⁵. Tym bardziej zachęca to do dodatkowych analiz związanych z porównaniem przeciętnych środków na pomoc społeczną, np. na rodzinę objętą pomocą (tabela 23).

Obok omówionych wyżej proporcji finansowania ważnym miernikiem efektywności polityki finansowej gmin w dziedzinie polityki społecznej są jej wydatki na poszczególne działy polityki społecznej w przeliczeniu **na jednego mieszkańca**, co zapewnia większą porównywalność między gminami. Porównując wydatki na jednego mieszkańca (tabela 22), warto zwrócić uwagę na bardzo dużą aktywność finansową gminy Grójec w dziedzinie gospodarki mieszkaniowej, przy jednoczesnym trzymaniu na wodzy wydatków na oświatę.

Tabela 22. Wydatki inwestycyjne i bieżące gmin na mieszkańca według usług społecznych i okresów (w zł)

Gmina	Działy (lata)	Szkolnictwo	Edukacyjna opieka wychowawcza	Kultura	Sport i rekreacja	Ochrona zdrowia i patologie społeczne	Mieszkalnictwo	Bezpieczeństwo publiczne	Pomoc społeczna	Administracja
Grójec	00–02	1 497	254	80	263	45	349	68	401	548
	03–05	1 558	161	115	241	44	453	91	558	570
Kozienice	00–02	1 544	269	170	338	72	51	87	412	561
	03–05	2 083	198	135	501	91	82	97	672	692
Szydłowiec	00–02	1 405	248	109	4	16	14	44	496	358
	03–05	1 915	193	112	4	21	11	50	736	394

Źródło: opracowanie własne na podstawie wykonania budżetów gmin.

Gmina Kozienice wyróżnia się natomiast stosunkowo dużymi wydatkami na jednego mieszkańca w dziedzinie edukacji (niezracjonalizowana sieć szkół) i ochrony zdrowia. Trudno zaś jedynie na podstawie tej analizy ocenić, czy dobrym zjawiskiem w Grójcu i Kozienicach jest przeznaczanie stosunkowo dużych pieniędzy na pomoc społeczną w porównaniu np. z Szydłowcem, gdzie skala potrzeb zapewne jest większa (bezrobocie w obydwu

²⁸⁵ Miało to miejsce w 2003 roku – przypis autora.

okresach badanych około dwukrotnie wyższe w porównaniu z Kozienicami i czterokrotnie wyższe niż w Grójcu). Zauważyć należy także porównywalne jednostkowe wydatki budżetowe badanych gmin na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego. Warto zwrócić uwagę również na to, że w gminie Szydłowiec pomimo znacznie mniejszego budżetu wydatki oświatowe na jednego mieszkańca są istotnie większe niż w gminie Grójec. Jak pokazują poprzednie analizy, wynika to przede wszystkim z zapóźnień inwestycyjnych i struktury ludności (wzrost liczby ludności w wieku przedprodukcyjnym). W badanym okresie w gminie Kozienice wystąpił dodatkowo istotny wzrost nakładów jednostkowych w dziale sport i rekreacja (wydatki inwestycyjne) oraz administracja²⁸⁶.

Z uwagi na stwierdzone wcześniej zmniejszanie środków zewnętrznych na pomoc społeczną w gminie Szydłowiec i wyniki badań Związku Miast Polskich w tej dziedzinie (rozdział 1.2.5.1.) zasadne jest przeprowadzenie szczegółowej analizy w zakresie racjonalności finansowania przez gminę pomocy społecznej. Dokonane to zostanie na podstawie danych z roku 2005, bowiem wtedy wszystkie gminy wypłacały także świadczenia rodzinne, które od 2004 roku weszły do ich zadań. Należy także podkreślić, że świadczenia rodzinne (pieniądze zewnętrzne z budżetu państwa) znajdują się w budżecie gminy w dziale pomoc społeczna. Jak wynika z wyliczeń, liczba rodzin objętych pomocą na 1000 mieszkańców jest raczej wyraźnie skorelowana z lokalną stopą bezrobocia i ubóstwa. Jednak prawie pięciokrotnej różnicy w poziomie bezrobocia i ubóstwa pomiędzy Grójcem a Szydłowcem towarzyszy jedynie niewiele ponad dwukrotna różnica w liczbie rodzin objętych pomocą społeczną na 1000 mieszkańców.

Tabela 23. Wybrane wskaźniki społeczne i ekonomiczne gmin w 2005 r.

Wskaźnik	Grójec	Kozienice	Szydłowiec
	2005	2005	2005
Stopa bezrobocia rejestrowanego* (w odsetkach)	8,9	19,8	40,1
Stopa ubóstwa (w odsetkach)	4,7	11,7	19,8
Liczba rodzin objętych pomocą społeczną gminy na 1000 mieszkańców	97,3	147,7	207,5
Przeciętne środki pomocy społecznej przypadające na jedną rodzinę objętą pomocą gminy w zł	2 438	2 042	1 620
Przeciętne wynagrodzenie miesięczne brutto* (w zł)	2 349,83	2 722,64	1 861,94
Dochody ogółem gminy na mieszkańca (w zł)	1 788	1 993	1 420
Dochody własne gminy na mieszkańca (w zł)	1 268	1 295	450

* – dane dostępne jedynie dla powiatu.

Źródło: www.stat.gov.pl bank danych regionalnych, kategoria – wynagrodzenia i świadczenia społeczne i opracowanie własne na podstawie sprawozdań MGOPS i wykonania budżetów gmin.

Natomiast w przypadku przeciętnych środków na pomoc społeczną przypadających na jedną rodzinę objętą pomocą gminy przeciętne środki jednostkowe w Grójcu są o połowę wyższe niż w Szydłowcu. Dzieje się tak, pomimo tego że w każdej gminie oraz w całym kraju są takie same kryteria dochodowe do uzyskania wsparcia z pomocy społecznej. W gminie

²⁸⁶ Wzrost wydatków na administrację w tej gminie może wynikać po części z włączenia Zespołu Ekonomiczno-Administracyjnego Oświaty do struktur Urzędu Miejskiego w 2003 roku.

Szydłowiec z uwagi na stopę bezrobocia i ubóstwa środki finansowe pomocy społecznej per capita powinny być wyższe niż w pozostałych gminach. Jest jednak odwrotnie.

Zatem badania własne autora potwierdzają wyniki badań Związku Miast Polskich (rozdział 1.2.5.1.), gdzie stwierdza się, że „[...] analiza danych z lat 2000–2005 upoważnia do stwierdzenia, iż we wszystkich badanych gminach występuje **brak związku** przyczynowo-skutkowego między nakładami na pomoc społeczną a zagrożeniami w sferze socjalnej oraz zasobnością miasta w ogóle”²⁸⁷. Bardziej zauważalne jest natomiast tzw. dzielenie biedy w gminie mniej zasobnej z dużą stopą bezrobocia i ubóstwa i raczej wysokie jednostkowe nakłady w gminie z niską stopą bezrobocia i ubóstwa.

2.3. Poziom zaspokojenia zbiorowych potrzeb mieszkańców gmin

2.3.1. Infrastruktura gmin w usługach społecznych i komunalnych

Poziom zaspokojenia zbiorowych potrzeb mieszkańców można oceniać na wiele sposobów. **Jeden** z nich to analiza ilościowa instytucji świadczących usługi w wymiarze lokalnym z dziedziny gminnej (powiatowej)²⁸⁸ polityki społecznej oraz analiza ilościowa wybranych wskaźników dotyczących lokalnej polityki społecznej, m.in. liczba łóżek w szpitalach na 1000 mieszkańców, wskaźnik wykrywalności sprawców przestępstw, liczba osób na jedno mieszkanie itp. **Drugi** sposób to np. analiza obowiązkowych sprawozdań gmin z dziedziny polityki społecznej.

Dane roku 1999 obejmują w sektorze szkolnictwa początek reformy edukacji i rok utworzenia sieci szkolnictwa gimnazjalnego. To także początek reformy w dziedzinie ochrony zdrowia i reformy administracyjnej (utworzenie powiatów i samorządowych województw). Większa liczba szkół podstawowych w 1999 roku w gminie Kozienice i Szydłowiec wynika z tego, że były one stopniowo wygaszane i funkcjonowały jeszcze jako zespoły podstawowo-gimnazjalne. Odsetek dzieci w **przedszkolach** wykazywał tendencję rosnącą i był największy w gminie Kozienice, a najmniejszy w gminie Szydłowiec.

Deficyty instytucjonalne na początku badanego okresu (tabela 24) w gminach można zaobserwować w dziale: **kultura, sport i rekreacja** (brak kina w gminach Kozienice i Szydłowiec oraz brak muzeum w gminie Szydłowiec jako odrębnej jednostki organizacyjnej). W dziale ochrona zdrowia i pomoc społeczna w skali powiatu nie ma szpitala dla mieszkańców gminy Szydłowiec. Kozienice zaś mają dużo więcej łóżek przypadających 10 tys. mieszkańców niż Grójec. Ze żłobka zaś mogą korzystać jedynie mieszkańcy gminy Kozienice. Jak wskazywały poprzednie analizy, gmina Kozienice wypadła stosunkowo niekorzystnie w dziedzinie hoteli i restauracji. Obraz ten przedstawia się dużo korzystniej, gdy poddamy analizie liczbę miejsc **zbiorowego zakwaterowania** w skali całego powiatu na tle pozostałych powiatów. **Liczba przestępstw** była w 1999 roku w powiecie grójeckim ponad dwa razy większa niż w powiecie kozienickim. Powiat ten miał także najmniejszy wskaźnik wykrywalności przestępstw.

²⁸⁷ Wnioski z badań: *Pomoc społeczna w miastach członkowskich ZMP – zasoby i funkcjonowanie w latach 2000–2005*, red. Z. Woźniak, Zakład Badań Problemów Społecznych i Pracy Socjalnej, Instytut Socjologii UAM w Poznaniu, Związek Miast Polskich, System Analiz Samorządowych, s. 17 i następne.

²⁸⁸ Niektóre dane GUS są dostępne jedynie w skali powiatu – przypis autora.

W drugiej części badanego okresu nie uległy zmianie opisywane wcześniej deficyty instytucjonalne każdej z gmin. Zapewne samorządy gminne zdają sobie z tego sprawę. Jednak różne czynniki mogą ograniczać niwelowanie tych deficytów (priorytety władz wykonawczych i rady, małe możliwości inwestycyjne – środki finansowe, tereny pod budowę).

W kwestii liczby klubów **sportowych**, liczby członków i liczby ćwiczących powiat kozienicki i grójecki ma podobne wskaźniki ilościowe i nie ulegają one istotnym zmianom w analizowanym okresie. Jeżeli zaś brać pod uwagę liczbę mieszkańców w tych powiatach (powiat grójecki ma o 40 tys. więcej mieszkańców), to wskaźniki te przemawiają na korzyść powiatu kozienickiego. Powiat szydlowiecki z racji swej wielkości (40 tys. mieszkańców) ma najmniejsze ilościowe wskaźniki w tym zakresie i podobnie jak w pozostałych powiatach nie uległy one istotnym zmianom w badanym przedziale czasowym.

We wszystkich trzech powiatach wzrosła liczba **przestępstw** – najmniej w powiecie kozienickim, najwięcej w szydlowieckim (w odsetkach). Zmalał także wskaźnik wykrywalności (we wszystkich gminach). Warunki **mieszkaniowe** są w badanych gminach zróżnicowane. Wynika to z prezentowanych wskaźników. Przeciętna liczba gospodarstw domowych przypadająca na 100 mieszkań była w 2002 roku najniższa w Grójcu, a najwyższa w Szydłowcu. W Grójcu i w Kozienicach była niższa od średniej krajowej wynoszącej 114,6 (tabela 24).

Zatem najlepsze warunki mieszkaniowe (najmniejsza liczba osób na jedno mieszkanie i największa powierzchnia użytkowa przypadająca na jedną osobę) miała na początku badanego okresu i ma obecnie gmina Grójec, względnie najgorsze zaś gmina Szydłowiec. Wskaźnik liczby osób na jedno mieszkanie uległ w analizowanym okresie względnie największej poprawie (zmałał) w gminie Kozienice (16 proc.), a najmniejszej w gminie Szydłowiec (10 proc.). Wskaźnik powierzchni użytkowej przypadającej na jedną osobę wzrósł najbardziej w gminie Kozienice i Grójec (około 33 proc.), a stosunkowo najmniej w gminie Szydłowiec (24 proc.). Te wskaźniki zależą jednak w mniejszym stopniu od samorządu gminnego, a w większym od innych czynników (struktura budownictwa, indywidualne preferencje mieszkańców, zamożność, itp.). Gmina w większym stopniu kształtuje natomiast warunki mieszkaniowe, np. poprzez **budowaną infrastrukturę** (wodociąg, kanalizacja, gaz ziemny). Tutaj też można zaobserwować zaległości inwestycyjne w gminie Szydłowiec. Najdłuższą sieć wodną posiada gmina Grójec, a najdłuższą kanalizacyjną gmina Kozienice. Warto podkreślić, że w analizowanym okresie długość sieci wodociągowej i kanalizacyjnej wzrosła w gminie Kozienice o około 130 proc. (!). Natomiast w gminie Grójec i Szydłowiec jedynie o ok. 20 proc. W aspekcie długości sieci gazowej we wszystkich powiatach nie widać zmian w badanym okresie. Największą długość sieci ma powiat grójecki, a najmniejszą – szydlowiecki. Największy odsetek korzystających z wodociągu posiadała gmina Grójec, jednak pod koniec badanego okresu wyprzedziła ją w tym zakresie gmina Szydłowiec. W gminie Kozienice natomiast w całym badanym okresie był najwyższy odsetek mieszkańców korzystających z kanalizacji. Duży przyrost długości sieci wodno-kanalizacyjnej (szczególnie w gminie Kozienice) nie ma równie istotnego odzwierciedlenia we wzroście odsetka mieszkańców korzystających z tych sieci, bowiem miało to miejsce głównie na terenach wiejskich (większe rozproszenie zabudowy, „puste przebiegi”).

Tabela 24. Wybrana infrastruktura społeczna i wybrane mierniki aktywności w gminach (powiatach) w 1999 i 2005 roku

Rodzaje infrastruktury społecznej	Grójec		Kozienice		Szydłowiec	
1. Edukacja i wychowanie – liczba:	1999	2005	1999	2005	1999	2005
przedszkoli	3	3	6	6	5	2
szkół podstawowych	6	6	14	12	10	7
gimnazjów	1	1	3	3	3	3
odsetek dzieci w przedszkolach	54,7	58,8	57,2	80,5	b.d.	47,2
2. Kultura, turystyka sport – liczba:						
bibliotek	4	3	7	7	2	1
muzeów	–	1	1	1	1	–
kin	1	1	1	–	1	–
turystycznych obiektów zbiorowego zakwaterowania	8	7	8	3	3	5
miejsc noclegowych*	212	171	89	449	73	191
klubów sportowych	9	7	7	7	2	2
członków klubów sportowych	872	814	880	821	78	80
liczba ćwiczących*	667	635	551	501	192	265
3. Ochrona zdrowia i pomoc społeczna* liczba:						
łóżek w szpitalach na 10 tys. mieszkańców	46	39,3	73	61,6	–	–
ogólnodostępnych zakładów opieki zdrowotnej	19	17	13	13	10	11
żłobków	–	–	1	1	–	–
domów pomocy społecznej stacjonarnej	4	4	1	1	1	1
4. Bezpieczeństwo publiczne**						
liczba przestępstw:	2 262	2 628	1 069	1 121	666	838
kryminalnych	92	182	56	85	14	28
gospodarczych	88	573	44	814	1 639	424
wskaźnik wykrywalności sprawców przestępstw o charakterze jak wyżej	53,1**	38,2 90,1 97,9	62,1**	52,2 94,1 99,3	60,4**	41,8 92,9 99,5
wypadki śmiertelne	56	17	9	10	16	4
liczba pożarów	–	309	–	239	–	318
5. Infrastruktura komunalna, mieszkaniowa:						
długość sieci rozdzielczej wodnej w km	248,7	313,2	58,6	130,1	76,4	92,7
długość sieci kanalizacyjnej w km	34,5	41,5	40,7	93	25,8	29,4
długość sieci gazowej rozdzielczej w km*	991,1	761,9	125,8	131,6	33	14,8
% ludności korzystającej z wodociągów i kanalizacji (2002 r.)	82,4 57,8	83,3 58,2	75 71,1	81,2 77	73,9 49,5	87,1 57,3
liczba mieszkań	7 241	8 350	9 137	9 928	6 196	5 729
liczba osób na jedno mieszkanie,	3,1	2,75	3,57	3,07	3,72	3,39
powierzchnia użytkowa na jedno osobę	18,63	24,6	16,78	22,5	16,54	20,6
przeciętna liczba gospodarstw domowych przypadająca na 100 mieszkań w 2002 roku.	110,1		110,8		119,0	

* – dotyczy całego powiatu.

** – dotyczy wszystkich rodzajów przestępstw (łącznie).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS 1999, 2005, NSP 2002, www.stat.gov.pl i informacji z gmin.

Inne ujęcie ilościowe według badanych działów gminnej polityki społecznej w aspekcie instytucjonalnym przedstawiają kolejne analizy (tabela 25). Jedynie gmina Kozienice była organem założycielskim dla Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej „Przychodnie Ko-

zienieckie”. Pozostałe gminy miały te dziedziny sprywatyzowane (niepubliczne ZOZ) bądź prowadzone przez powiat. Straży Miejskiej nie ma gmina Kozienice.

Tabela 25. Jednostki organizacyjne gmin według badanych działów polityki społecznej (w liczbach)

Dział	Grójec	Kozienice	Szydłowiec	Razem
Szkolnictwo	11	22	12	45
Kultura, sport i rekreacja	2	3	1	6
Ochrona zdrowia	– ^a	2 ^b	– ^c	2
Mieszkalnictwo	1	1	1	3
Bezpieczeństwo publiczne	1	– ^d	– ^e	1
Pomoc społeczna	1	1	1	3
Patologie społeczne	–	1 ^f	–	1
Razem	16	30	15	61

a – podstawowa opieka zdrowotna jest w Grójcu prowadzona przez niepubliczny ZOZ, gmina nie ma obowiązku prowadzenia publicznych ZOZ-ów (ma jedynie taką możliwość). W zakresie jej obowiązków leży natomiast realizacja programów zdrowotnych na terenie gminy;

b – SP ZOZ i żłobek;

c – podstawowa opieka zdrowotna jest w Szydłowcu prowadzona przez niepubliczny ZOZ;

d – w gminie Kozienice nie ma straży miejskiej;

e – straż miejska jest wydzielona jedynie jako komórka organizacyjna urzędu;

f – jako odrębna jednostka organizacyjna (nie w ramach pomocy społecznej).

Źródło: Badania własne na podstawie BIP (www.bip.pl). Stan na koniec 2005 roku.

Wyodrębnionej jednostki organizacyjnej zajmującej się patologiami społecznymi nie mają gminy Grójec i Szydłowiec (zadanie to w różnym stopniu jest realizowane przez ośrodki pomocy społecznej). W Kozienicach zajmuje się tą problematyką jednostka budżetowa pod nazwą Ośrodek Profilaktyki Uzależnień. Nie sposób nie zauważyć stosunkowo dużej liczby jednostek organizacyjnych szkolnictwa w gminie Kozienice. Może to być częściowo uzasadnione większą liczbą ludności i większą powierzchnią gminy w porównaniu z pozostałymi. Inne uzasadnienie to fakt, iż gmina Kozienice w 1999 roku nie dokonała gruntownej zmiany sieci szkół, a jedynie korektę wynikającą z przekształcenia niektórych szkół w gimnazja.

Aspekt instytucjonalny to również prawnie usankcjonowana **forma organizacyjna** jednostki realizującej usługi społeczne. Omawiana wcześniej duża autonomiczność organów stanowiących gmin w tworzeniu zorganizowanych struktur zajmujących się realizacją polityki społecznej znajduje swoje odzwierciedlenie w liczbie i różnorodności form organizacyjnych w każdej z badanych gmin. Przeważają **jednostki budżetowe** (tabela 26), bowiem finansowanie usług społecznych ma w nich generalnie charakter jednostronny (usługi nieodpłatne), tzn. transfer pieniędzy odbywa się w kierunku od gminy do instytucji realizującej politykę społeczną w imieniu gminy (głównie szkoły i jednostki je obsługujące, ośrodki pomocy społecznej, straże miejskie). Tam zaś, gdzie pojawiają się generalnie większe wpływy za odpłatne usługi z dziedziny gminnej polityki społecznej bądź usługi te są częścią działalności operacyjnej instytucji, to jednostka działa zazwyczaj w formie **zakładu budżetowego** (np. przedszkola, żłobki, administracja lokalami gminy, usługi z sektora sportu i rekreacji) (tabela 26).

Tabela 26. Jednostki organizacyjne gmin w zakresie polityki społecznej według formy organizacyjnej (w liczbach)

Gmina	Razem	Jednostka budżetowa	Zakład budżetowy	Gminne osoby prawne	Spółka prawa handlowego 100% udział gminy
Grójec	16	10	4	1	1
Kozienice	30	19	8	3*	-
Szydłowiec	15	10	4	1	-
Razem	61	39	16	5	1

* – w tym SP ZOZ „Przychodnie Kozienickie”.

Źródło: Badania własne na podstawie BIP gmin (www.bip.pl). Stan na koniec 2005 roku.

Odminną, wprowadzoną od niedawna przez ustawodawcę, strukturą organizacyjną są gminne osoby prawne, czyli **samorządowe instytucje kultury**. Te formy organizacyjne są stosowane we wszystkich prezentowanych gminach. Jak dotąd trudno udowodnić na przykładzie badanych gmin, aby ta specjalna i stosunkowo młoda forma organizacyjna w dziedzinie kultury była z jakichś względów bardziej efektywna niż zakład budżetowy czy jednostka budżetowa²⁸⁹. Jest to w dużej mierze „wirtualne”, ustawowe upodmiotowienie. Instytucje te mają bowiem, szczególnie w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich, małe zdolności generowania przychodów własnych i brak możliwości do odliczania VAT. Obecnie ulega to stopniowej zmianie, ponieważ samorządowe instytucje kultury mogą pozyskiwać więcej środków z budżetu województwa samorządowego oraz Unii Europejskiej. Nadal niedookreśloną sprawą pozostaje ich faktyczna autonomiczność. Pomimo prawnego upodmiotowienia właścicielem mienia tych instytucji pozostaje nadal w przeważającej mierze samorząd gminny. **Osobą prawną** jest również SP ZOZ „Przychodnie Kozienickie”, ale utworzoną na mocy odrębnych przepisów.

We wszystkich formach organizacyjnych (z wyjątkiem spółek prawa handlowego) gmina może bez przeszkód **przekazywać** środki finansowe zarówno na działalność bieżącą, jak i inwestycyjną oraz na odtworzenie majątku tych jednostek. Z tym, że w przypadku spółek prawa handlowego ustawa o rachunkowości wymaga, aby dokonywały one faktycznych odpisów amortyzacyjnych na odtworzenie majątku. Jeśli zaś idzie o zakłady budżetowe, to nie mają one takiego obowiązku. Na zasadzie dobrowolności gmina może zawsze zasilić ten podmiot dotacją inwestycyjną. Dofinansowanie deficytowych zadań bieżących jest natomiast uwarunkowane dokładnym wyliczeniem jednostkowej (do jednej usługi) dotacji, a na jej podstawie dotacji, np. miesięcznej, do określonej liczby usług nierentownych, np. z dziedziny sportu i rekreacji czy mieszkalnictwa. W prezentowanym zestawieniu obejmującym aż 61 jednostek organizacyjnych realizujących gminną politykę społeczną tylko **jedna** z nich ma formę **spółki** prawa handlowego. Jest nią Towarzystwo Budownictwa Społecznego w Grójcu ze 100 proc. udziałem gminy.

Po wszechstronnej analizie instytucjonalnej należy postawić następujące pytanie: **czy i w jakim stopniu** przedstawione deficyty instytucjonalne znajdują odzwierciedlenie w opi-

²⁸⁹ Jedynie pracownicy nie otrzymują „trzynastki” w odróżnieniu od jednostek budżetowych – przypis autora.

niach respondentów na temat usług społecznych? Odpowiedź będzie formułowana w rozdziale trzecim.

2.3.2. Realizacja usług społecznych w sprawozdaniach gmin

Prezentacja instytucjonalna skali i formy realizacji polityki społecznej przez gminy dostarczyła istotnych informacji na ten temat. Aby jednak pełniej opisać tę sferę aktywności gmin, należy dokonać przynajmniej wstępnej analizy wybranych dokumentów z dziedziny polityki społecznej gmin wynikających z ich obowiązkowej sprawozdawczości. W związku z tym należy sprawdzić, w jakim stopniu ze sprawozdań wynika poziom zaspokojenia zbiorowych potrzeb mieszkańców w sektorze gminnych usług społecznych.

Szkolnictwo. Adresatami sprawozdań rocznych gminy z dziedziny edukacji są Ministerstwo Edukacji Narodowej oraz Główny Urząd Statystyczny. Sprawozdania do ministerstwa – symbol EN – zawierają np. meldunek o liczbie uczniów w szkołach w danym roku szkolnym. Sporządza je każda szkoła podstawowa i każde gimnazjum odrębnie. Informują one dodatkowo o typie szkoły, miejscu położenia (wieś lub miasto) oraz nazwie organu prowadzącego²⁹⁰. Ze sprawozdań nie wynikają pożądane kierunki zmian w polityce oświatowej – mają one charakter głównie ilościowy (tabela 27).

Tabela 27. Wyniki testu szóstoklasistów w gminach w poszczególnych latach (w punktach)

Nazwa jednostki	Średnia wyniku sprawdzianu szóstoklasistów w latach:							
	2004		2005		2006		2007	
	Powiat	Gmina	Powiat	Gmina	Powiat	Gmina	Powiat	Gmina
Kozienice	24,75	24,85	28,27	28,03	24,47	24,34	25,92	25,59
Szydłowiec	24,15	22,4	27,43	25,72	25,76	24,5	25,41	23,92
Grójec	24,99	26,9	29,31	28,55	25,52	27,25	26,55	26,87
Województwo	26,33		30,21		26,35		27,43	
Kraj	25,6		29,5		25,3		26,6	

Źródło: www.oke.waw.pl.

Ze sprawozdań nie wynika także jakość kształcenia uczniów. Jakość kształcenia można jednak ocenić na podstawie okresowych raportów Okręgowej Komisji Egzaminacyjnej. Z danych przedstawionych w tabeli 26 wynika, iż badane gminy miały gorsze wyniki niż zanotowane w całych powiatach. Może się to wiązać z tym, że na terenach wiejskich²⁹¹ były mniejsze liczebnie klasy i to również mogło wpłynąć na jakość nauczania. Choć inne badania nie potwierdzają tego (rozdział 1.2.5.1.). Okazuje się, że w testach gimnazjalnych badane gminy mają nieznacznie lepsze wyniki niż całe powiaty (tabela 28). Mniejsza liczebność oddziałów, która mogła być istotna w poprzednim zestawieniu, nie ma już tutaj wpływu na jakość kształcenia.

²⁹⁰ Sprawozdania do GUS – symbol S zawierają dodatkowe informacje. Sprawozdanie przedszkola i oddziału przedszkolnego przy szkole podstawowej (S-01) informuje o liczbie godzin pracy placówki w ciągu dnia oraz liczbie dzieci z wyszczególnieniem liczby dziewcząt. Przedstawia dzieci objęte wychowaniem i kształceniem specjalnym. Sprawozdanie szkoły podstawowej i gimnazjum (S-02) informuje m.in. o liczbie i typie pomieszczeń szkolnych, liczbie komputerów, liczbie uczniów dowożonych do szkoły, liczbie książek w bibliotece szkolnej oraz liczbie uczniów według klas. S-09 dotyczy stypendiów, zasiłków losowych, zajęć pozalekcyjnych i nadobowiązkowych, świetlic szkolnych oraz nauczania języków obcych w szkołach. Zestawienia zbiorcze przygotowywane co miesiąc przez organ prowadzący zawierają informacje o nauczycielach – ich stopniu wykształcenia, awansu zawodowego i wymiaru godzin zatrudnienia – przypis autora.

²⁹¹ Badane powiaty stanowią głównie gminy wiejskie – przypis autora.

Tabela 28. Wyniki egzaminów gimnazjalnych w gminach w poszczególnych latach (w łącznych punktach)

Nazwa jednostki	Średnia wyników egzaminu w latach:							
	2004		2005		2006		2007	
	Powiat	Gmina	Powiat	Gmina	Powiat	Gmina	Powiat	Gmina
Kozienice	52,55	51,60	58,49	58,59	54,83	55,21	56,07	56,32
Szydłowiec	47,54	48,08	53,58	55,69	52,86	53,19	53,22	51,39
Grójec	53,87	54,15	58,68	58,20	56,47	58,15	58,04	59,15
Województwo	53,27		60,33		b.d.		b.d.	
Kraj	51,50		57,44		55,30		56,79	

Źródło: www.oke.waw.pl.

W gimnazjach bowiem, zarówno na terenie wiejskim, jak i miejskim, liczebność oddziałów jest porównywalna. Ważne może być także prawdopodobnie lepsze wyposażenie gimnazjów w pomoce naukowe. Również status społeczno-ekonomiczny rodziców i omawiane wcześniej zaległości inwestycyjne (w szczególności wyposażenie szkół) mogą mieć wpływ na wyniki testów gimnazjalnych w gminie Szydłowiec (por. wyniki badań, rozdział 1.2.5.1.).

Kultura, sport i rekreacja. Samorządowe instytucje kultury: domy kultury, biblioteki, muzea itp. składają roczne sprawozdania (K – 01...03) do GUS w zakresie zbiorów i zakresu świadczonych usług. Dodatkowe sprawozdania roczne do GUS to badanie popytu na pracę (Z – 05) oraz sprawozdanie o osobach zatrudnionych, ich wynagrodzeniu i czasie pracy (Z – 06). Zawierają one dodatkowe informacje o faktycznym zatrudnieniu z podziałem na symbol zawodu (specjalności) i jego nazwę oraz o czasie pracy i wynagrodzeniach²⁹². W obowiązkowych sprawozdaniach nie ma ilościowego i jakościowego zapotrzebowania mieszkańców na usługi z dziedziny kultury, sportu i rekreacji. Nie wynika z nich również konieczność przeprowadzania takich analiz. Gminy także raczej nie dysponują wystarczającymi dodatkowymi informacjami o faktycznym stopniu zaspokojenia zbiorowych potrzeb mieszkańców poprzez usługi społeczne w tych dziedzinach (bardzo zróżnicowanych jeśli idzie o szczegółową ofertę).

Ochrona zdrowia. Samodzielne Publiczne Zakłady Opieki Zdrowotnej, dla których organem założycielskim jest gmina, sporządzają sprawozdania do Narodowego Funduszu Zdrowia oraz Głównego Urzędu Statystycznego. Sprawozdania do NFZ zawierają wnioski dotyczące liczby kontraktowanych usług. W podstawowej opiece zdrowotnej wynikają one proporcjonalnie z liczby zapisanych i objętych opieką mieszkańców gminy, natomiast w ambulatoryjnej opiece specjalistycznej wynikają z uprzednio zgłoszonych potrzeb w danych dziedzinach specjalizacji oraz możliwości kadrowych, sprzętowych i lokalowych placówki. W obowiązkowych sprawozdaniach nie jest ujmowane ilościowe i jakościowe zapotrzebowanie mieszkańców na usługi medyczne ani ich oczekiwania co do tych usług. SP ZOZ-y

²⁹² Sprawozdanie o finansach instytucji kultury (F-02/dk) zawiera informacje dotyczące bilansu jednostki na początek i koniec roku sprawozdawczego, rachunek zysków i strat. Sprawozdanie (F-03) o stanie i ruchu środków trwałych niesie informację o zmianach majątkowych w jednostkach kultury, sportu i rekreacji. Sprawozdanie miesięczne (KT-1) o wykorzystaniu turystycznego obiektu zbiorowego zakwaterowania o wykorzystaniu obiektu w badanym miesiącu oraz o turystach zagranicznych, którzy skorzystali z usług obiektu informuje GUS – przypis autora.

mogą to jednak oszacować na podstawie np. liczby oczekujących na określoną usługę czy zabieg²⁹³.

Mieszkalnictwo. W zakresie tego działu gminy sporządzają sprawozdania roczne do GUS. Sprawozdanie o zasobach mieszkaniowych (M-01) informuje o liczbie mieszkań, izb i powierzchni użytkowej mieszkań stanowiących własność jednostki sprawozdawczej. Sprawozdanie to dodatkowo zawiera dane dotyczące zasobów mieszkaniowych gminy sprywatyzowanych, sprzedanych oraz zasobów mieszkaniowych przeznaczonych na cele nie-mieszkalne. Podaje także informację o remontach i modernizacjach mieszkań w budynkach mieszkalnych stanowiących własność jednostki oraz wspólnot mieszkaniowych. Sprawozdanie (SG-1) dotyczy gospodarki mieszkaniowej i komunalnej gminy. W kwestii mieszkalnictwa informuje ono o zasobach mieszkaniowych stanowiących własność gminy, rotacji lokatorów w mieszkaniach wynajmowanych, liczbie i powierzchni mieszkań socjalnych oraz budynków objętych zbiórką odpadów komunalnych²⁹⁴. W obowiązkowych sprawozdaniach gminy nie ma zapotrzebowania mieszkańców na budownictwo socjalne i komunalne. Natomiast gmina dysponuje informacjami na temat liczby osób oczekujących na mieszkania komunalne i socjalne.

Bezpieczeństwo publiczne. W dziedzinie bezpieczeństwa publicznego gmina nie prowadzi obowiązkowej sprawozdawczości²⁹⁵.

Pomoc społeczna. Gminne Ośrodki Pomocy Społecznej przygotowują sprawozdania do Regionalnych Centrów Polityki Społecznej na temat projektowanych potrzeb dotyczących zatrudnienia, przewidywanej liczby osób wymagających pomocy, planowanej liczby świadczeń, ogólnego kosztu planowanych świadczeń. Ośrodki przesyłają też informację o planowanych inwestycjach w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej. Liczba zatrudnionych musi być zależna od liczby mieszkańców, a nie od liczby świadczeniobiorców²⁹⁶. Gminne Ośrodki Pomocy Społecznej przygotowują kwartalne sprawozdania finansowo-rzeczowe o zadaniach zrealizowanych ze środków budżetu państwa oraz budżetów gmin dotyczące: świadczeń rodzinnych z wyszczególnieniem rodzajów świadczeń, np. urodzenia dziecka, opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, samotnego wychowywania dziecka. Kwartalnie sporządzane jest także sprawozdanie o wydatkach na zaliczki alimentacyjne poniesione ze środków budżetu państwa i budżetów gmin oraz zasiłków stałych i okresowych. W żadnym sprawozdaniu nie ma tak pożądanej informacji o liczbie beneficjentów pomocy społecznej, którzy się faktycznie usamodzielnili.

²⁹³ Natomiast Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 21.08.2008 r. w sprawie przekazywania informacji o programach zdrowotnych i wzorze dokumentu zawierającego te informacje dodatkowo nakłada na gminy obowiązek przekazywania takich sprawozdań powiatowi, jeśli programy zdrowotne realizowane są ze środków publicznych – przypis autora.

²⁹⁴ Sprawozdanie to zawiera także dane o gospodarce gruntami pod budownictwo mieszkaniowe, a w szczególności: grunty przekazane inwestorom w okresie sprawozdawczym oraz grunty pozostające w zasobie gminy, w tym uzbrojone oraz informuje o dodatkach mieszkaniowych wypłaconych przez gminę. Gminy miejsko-wiejskie wypełniają osobno dwa sprawozdania: oddzielnie dla miasta i oddzielnie dla pozostałej części gminy – przypis autora.

²⁹⁵ Na poziomie powiatu Komisja Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego, w której skład wchodzi radni, pracownicy powiatu, przedstawiciele policji i prokurator sporządza roczne sprawozdania dotyczące bezpieczeństwa publicznego w wymiarze lokalnym i przesyła je do marszałka województwa – przypis autora.

²⁹⁶ Jest to zupełnie **nieracjonalne**, bo nie uwzględnia poziomu materialnego mieszkańców danej gminy – przypis autora, patrz także rozdział 1.

Zwalczanie patologii społecznych. Roczne sprawozdanie samorządów gminnych w kwestii profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych (PARPA–G1) jest przekazywane do Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Jest ono skonstruowane wyjątkowo w formie szczegółowej ankiety, która informuje o przygotowaniu gminy do realizowania tego zakresu zadań. Są to uchwały i zarządzenia dotyczące tematyki profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, informacje na temat rynku napojów alkoholowych, koordynatora GPRPA²⁹⁷ i gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych. Ponadto szczegółowo opisane są możliwości pomocy gminy dla osób z problemem alkoholowym w kwestii przeciwdziałania przemocy w rodzinach, profilaktyki szkolnej i środowiskowej, edukacji publicznej, nietrzeźwości w miejscach publicznych, współpracy z innymi samorządami oraz zagranicą, badań i ekspertyz oraz finansowania tych wszystkich działań. Ankieta zawiera aż 80 pytań i jest dobrą formą informacji o zaspokojeniu potrzeb mieszkańców przez gminę w zakresie profilaktyki i leczenia problemów alkoholowych. Od 2006 roku gminy mają także obowiązek sporządzać sprawozdania z realizacji krajowego programu przeciwdziałania narkomanii. Jest ono zbudowane również w formie ankiety obejmującej pytania dotyczące organizacji działań, formy profilaktyki oraz badań monitoringu i ewaluacji.

Rynek pracy. W kwestii rynku pracy i zwalczania bezrobocia gmina nie prowadzi żadnej obowiązkowej sprawozdawczości. Jedynie musi to czynić w związku z ewentualną współpracą z powiatem w sprawie staży absolwenckich, prac interwencyjnych, robót publicznych czy prac społecznie użytecznych.

Po przeglądzie wybranych obowiązkowych dokumentów sprawozdawczych gmin należy więc uznać, że **w małym stopniu** wynika z nich aktualny poziom zaspokojenia zbiorowych potrzeb mieszkańców w zakresie usług społecznych. W dziedzinie bezpieczeństwa publicznego i rynku pracy gmina generalnie nie musi w ogóle prowadzić sprawozdawczości. Więcej informacji na ten temat zawierają sprawozdania powiatu. Stosunkowo najwięcej informacji dotyczących potrzeb mieszkańców niosą jedynie niektóre sprawozdania z dziedziny pomocy społecznej oraz patologii społecznych. Należy zatem stwierdzić, że to, czy gmina analizuje i realizuje skutecznie swą politykę społeczną zależy głównie od jej własnej aktywności (w tym poszukiwania dodatkowych źródeł informacji na temat poziomu zaspokojenia potrzeb mieszkańców w dziedzinie usług społecznych). Generalnie nie ma bezpośrednich mechanizmów administracyjnych, które by proceduralnie (sprawozdawczo) aktywizowały gminę w jej polityce społecznej bądź są one jedynie w niektórych rodzajach polityki szczegółowej i to raczej słabe.

2.4. Podsumowanie

1. Gminy w badanym okresie miały bardzo zróżnicowany poziom rozwoju i zaspokojenia zbiorowych potrzeb mieszkańców, bowiem mogły nie wykorzystywać w pełni zasobów własnych w rozwoju (mienie, finanse, organizacja, kadry); na ich terytorium znajdowały się różne i zmieniające się w czasie zasoby społeczno-gospodarcze, zależne w istotnym stopniu od lokalizacji przestrzennej gminy (metro-

²⁹⁷ Gminny program rozwiązywania problemów alkoholowych – przypis autora.

polia – peryferie), ale żadna z nich nie znalazła się w grupie gmin „odstających w rozwoju” (por. Czyszkiewicz).

2. Dotychczasowa polityka gospodarcza gmin (infrastruktura, podatki) wydaje się być bardziej racjonalna i uzasadniona niż ich polityka społeczna, ponieważ gminy przekazują coraz więcej pieniędzy własnych i zewnętrznych głównie na pomoc społeczną oraz szkolnictwo (środki własne) przy ich trwałym braku na inne rozwojowe dziedziny.
3. Polityka społeczna gminy nie jest spójna finansowo, bowiem strumienie finansowania poszczególnych rodzajów polityki nie są wzajemnie zharmonizowane, mają różne źródła i nasilenie zarówno w ujęciu wewnątrz-, jak i międzygminnym, a gminy z małym budżetem mają zarazem mniej zewnętrznych środków na usługi społeczne i nie ma mechanizmów ustawowych, które mogłyby temu skutecznie zapobiegać.
4. Jakość usług społecznych, które organizuje i realizuje gmina, jest trudna do określenia jedynie na podstawie danych statystycznych i dokumentów urzędowych gmin (budżet, majątek, sprawozdawczość) w związku z tym gmina, bazując tylko na takich informacjach, może działać nieefektywnie w zakresie poprawy jakości i lepszej dostępności do tych usług.
5. Bardzo zróżnicowana organizacja, realizacja i finansowanie polityki społecznej w gminach w poszczególnych jej dziedzinach (od najbardziej rozwiniętych: szkolnictwa, pomocy społecznej do najmniej rozwiniętych: ochrony zdrowia, mieszkalnictwa i bezpieczeństwa publicznego) może skutkować deficytem niektórych usług społecznych i nierównomiernym rozwojem lokalnym, zatem, aby zweryfikować taką hipotezę, należy dodatkowo zbadać opinię mieszkańców, w tym radnych gmin, na ten temat.

ROZDZIAŁ III

POLITYKA SPOŁECZNA GMIN W OPINII RESPONDENTÓW

Analiza danych statystycznych i dokumentów urzędowych dotyczących badanych gmin dokonana w poprzednim rozdziale stanowi ważne źródło dla realizacji celu rozprawy. Analizy te uzupełniono o opinie respondentów i radnych na temat wybranych aspektów gminnej polityki społecznej. Pytani mieszkańcy są bowiem odbiorcami (beneficjentami) usług społecznych, które wpływają na lokalną jakość życia. Natomiast radni (reprezentanci mieszkańców) mają istotny wpływ na kształt polityki społecznej gminy.

Dalsza część pracy będzie próbą odpowiedzi na pytanie badawcze, jakie są opinie respondentów i ich reprezentantów – radnych – na temat polityki społecznej gmin i jakie wnioski wynikają z tych opinii.

3.1. Cele i zakres usług społecznych w gminach w świetle badań

3.1.1. Metoda badań własnych

Celem badania własnego było pogłębienie wiedzy na temat wzajemnych uwarunkowań gminnej polityki społecznej i rozwoju lokalnego. W badaniach skoncentrowano się na trzech głównych aspektach gminnych usług społecznych:

- 1) organizowanie polityki społecznej gminy,
- 2) finansowanie usług społecznych,
- 3) wpływ polityki społecznej gminy na jakość życia w wymiarze lokalnym.

Żeby zrealizować ten cel, przeprowadzono badanie, którym objęto wybrane kategorie mieszkańców z terenów gmin: Szydłowiec, Kozienice i Grójec. Badaną populację stanowili mieszkańcy trzech gmin $N=3 \times 300=900$. Dodatkowo badaniem zostali objęci radni gmin $N=3 \times 21=63$. Badanie zrealizowano w czerwcu i lipcu 2005 roku. Okres badany obejmował lata 1999–2002 i 2003–2005. Wielkość próby w każdej gminie stanowi odpowiednio: 1,3 proc. populacji gminy Grójec, 1,0 proc. populacji gminy Kozienice oraz 1,6 proc. populacji gminy Szydłowiec. Badanie zrealizowano metodą sondażową, stosując kwestionariusz ankiety. Badaniem zostali objęci rodzice dzieci szkół wiejskich i miejskich, mieszkańcy sołectw i mieszkańcy miast w obrębie działania wszystkich komitetów osiedlowych, klienci pomocy społecznej, mieszkańcy korzystający z usług domu kultury i ośrodka sportu i rekreacji (tabela 29).

W konstrukcji kwestionariuszy ankiety skierowanej do wszystkich grup respondentów uwzględniono trzy wymiary polityki społecznej. Pytania z organizacji polityki społecznej dotyczyły: dbałości władz samorządowych o poszczególne usługi społeczne gmin, dostępności do infrastruktury społecznej gmin, współpracy gmin z organizacjami trzeciego sektora, jakości świadczonych usług społecznych i jakości pracy urzędników.

Tabela 29. Sposób dostarczania ankiet respondentom

Dostarczenie i odbiór ankiet w zaklejonych przez odpowiadających kopertach	Ankieta skierowana do:	Wieś odrębnie 100 szt.	Miasto odrębnie 100 szt.
Dyrektorzy szkół podstawowych i gimnazjów na wsi i w mieście (wszyscy) (dzieci zwracają do urny)	Rodziców dzieci szkolnych na wsi i w mieście ze wszystkich obwodów szkolnych	50 szt. domy o numerach parzystych	50 szt. domy i mieszkania przy różnych ulicach o numerach nieparzystych
Sołtysi, przewodniczący Komitetów Osiedlowych (wszyscy) (zwracają łącznie na zebraniu ogólnym w urzędzie albo ew. prac. urzędu lub inkasenci podatkowi)	Mieszkańców wsi i mieszkańców miasta ze wszystkich sołectw i osiedli	50 szt. domy o numerach nieparzystych	50 szt. domy i mieszkania przy różnych ulicach o numerach parzystych
Dyrektor Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej	Mieszkańców wsi i mieszkańców miasta (klienci pomocy społecznej)	50 szt. (wieś i miasto łącznie) pierwsi napotkani w tej instytucji klienci od dnia 20 czerwca (ankiety wypełniają na miejscu, zaklejają w kopercie i wrzucają do urny)	
Dyrektor ds. kultury, dyrektor ds. rekreacji, sportu	Mieszkańców wsi i mieszkańców miasta (odbiorcy usług)	50 szt. jw. (wieś i miasto łącznie)	

Źródło: Badania własne.

Problematyka finansowania polityki społecznej gminy obejmowała następujące zagadnienia: wysokość podatków gminnych, wydatki na pomoc społeczną, dofinansowanie usług społecznych ze środków mieszkańców, zmiany w finansowaniu usług społecznych. Zakres pytań dotyczących wpływu polityki gminy na jakość życia w wymiarze lokalnym obejmował następujące aspekty: warunki mieszkaniowe, zdrowotne, edukacyjne oraz ogólne warunki rozwoju rodziny i przyszłości dzieci stwarzane przez gminę. W kwestionariuszu ankiety zostały także zawarte pytania o potrzeby respondentów dotyczące usług społecznych i ich oczekiwania dotyczące kierunków przyszłego rozwoju gminy. Dodatkowo zapytano o aktywność obywatelską społeczności lokalnej mierzoną kontaktami społecznymi oraz uczestnictwem w organizacjach.

Ankieta skierowana do radnych została wzbogacona o problematykę dotyczącą organizacji gminy, zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich i miejskich oraz o możliwości gminy dotyczące zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców. Zasadnicze badania zostały poprzedzone pilotażem w gminie Zwoleń na próbie 30 respondentów. Odsetek wypełnionych i zwróconych ankiet wyniósł 70 proc. Otrzymane dane posłużyły do przygotowania kwestionariusza, który został wykorzystany w badaniach właściwych.

Ankieta wykorzystana do badań mieszkańców poszczególnych gmin liczy cztery strony formatu A4 i zawiera 21 pytań. Kwestionariusz ankiety wykorzystywany do badań radnych wybranych gmin liczy cztery strony formatu A4 i zawiera 25 pytań. Sposób doboru **respondentów** (tabela 29) został tak określony, aby możliwe było dotarcie do różnych kategorii społecznych. Przy realizacji badań autor korzystał z pomocy burmistrzów Grójca oraz Szydłowca, jednostek organizacyjnych badanych gmin (szkół, MGOPS-ów, domów kultury, ośrodków rekreacji), a także jednostek pomocniczych (sołectw i komitetów osiedlowych).

Radnym biorącym udział w badaniu autor dostarczył kwestionariusze ankiety osobiście. Pełny skład rady w każdej gminie wynosił 21 radnych. Dzięki uprzejmości burmistrzów

Szydłowca i Grójca przed rozpoczęciem obrad rad miejskich w badanych gminach autor przedstawił założenia badania i rozdał ankiety wszystkim **obecnym** radnym. W przerwach obrad radni wypełnili i zwrócili ankiety (Grójec – N=17, Kozienice – N=19, Szydłowiec – N=18).

W rezultacie przeprowadzonych badań **respondentów** uzyskano 741 wypełnionych ankiet i 54 ankiety wypełnione przez radnych. Jak wynika z tabeli 30, założenie autora o dotarciu do osób z różnych kategorii społecznych zostało w dużym stopniu zrealizowane. Największy odsetek zwróconych ankiet odnotowano w gminie Kozienice (90 proc.); następnie w gminie Grójec (84 proc.) oraz w gminie Szydłowiec (73 proc.). Przeciętny zwrot wypełnionych ankiet z trzech gmin wyniósł 82 proc. We wszystkich badanych gminach kobiety stanowią liczniejszą grupę respondentów (57–68 proc., tabela 30).

Tabela 30. Charakterystyka respondentów (w liczbach i w odsetkach)

Respondenci według kryteriów (razem 741 osób)	Gmina Grójec	Gmina Kozienice	Gmina Szydłowiec
Łączna liczba respondentów	253	270	218
Łączna liczba osób w gospodarstwach dom.	767	804	714
Do 24 lat	32,4	5,9	17,9
25–34	19,4	19,3	21,6
35–44	22,5	32,2	32,6
45–54	22,9	27,0	19,7
55–64	1,6	10,0	3,2
Powyżej 64 lat	0,0	4,8	1,0
Mężczyzna	25,7	40,4	28,0
Kobieta	68,3	57,0	64,7
Student	18,6	5,9	12,8
Pracujący zawodowo	54,5	54,1	52,8
Rolnik	8,3	11,5	3,2
Rencista, emeryt	0,0	15,2	5,5
Bezrobotny	1,1	11,1	15,1
Inna sytuacja zawodowa	15,0	3,0	7,8
Zamieszkały w mieście	45,1	47,4	46,3
Zamieszkały na wsi	43,5	36,7	29,8
Urodzony w gminie zam.	54,5	50,7	32,6
Urodzony poza gm. zam.	41,1	45,2	59,2
Podstawowe	9,9	6,3	5,5
Zawodowe	9,5	18,9	14,2
Średnie	43,9	43,3	45,9
Wyższe	36,8	29,3	32,1

Źródło: Badania własne.

Wynika to prawdopodobnie z faktu, że problematyka podejmowana w badaniach – np. wychowanie i kształcenie dzieci – w większym stopniu dotyczyła dziedzin życia będących domeną kobiet.

Wśród respondentów najliczniejszą grupę stanowiły osoby w wieku 35–44 lata, mające średnie wykształcenie. Większość badanych to osoby zamieszkałe w mieście, pracujące zawodowo, urodzone w miejscu zamieszkania.

Z uwagi na **szeroki zakres badań własnych** oraz w celu uzyskania **większej przejrzystości** dane w tablicach i na wykresach podano wyłącznie w odsetkach. Rozkład wszystkich odpowiedzi respondentów i radnych w liczbach bezwzględnych z podziałem na gminy znajduje się w aneksie załączonym do rozprawy.

3.1.2. Dostępność do infrastruktury społecznej

We wszystkich gminach w badanym okresie generalnie poprawiła się dostępność do infrastruktury społecznej gmin, ale w bardzo zróżnicowanym stopniu (tabela 31). Ogólna dostępność do infrastruktury społecznej najlepiej była oceniana w gminie Kozienice, a najgorzej w gminie Szydłowiec.

W opinii respondentów największa poprawa dostępności do obiektów infrastruktury społecznej w stosunku do pierwszej połowy badanego okresu (1999–2002) nastąpiła w gminie Kozienice, a najmniejsza w gminie Szydłowiec (tabela 31). Przez cały okres badany we wszystkich gminach najlepiej oceniano dostępność obiektów o charakterze edukacyjnym oraz kulturalnym.

Tabela 31. Dostęp respondentów do infrastruktury społecznej gmin według rodzaju obiektów – dynamika zmian w okresie badanym (w odsetkach)

Czy na terenie Pani/Pana zamieszkania dostępność do następujących obiektów lokalnej polityki społecznej (w tym wygodne korzystanie ze świadczonego przez nie usług) była i jest DOBRA? ²⁹⁸	Grójec	Kozienice	Szydłowiec
	2003–2005	2003–2005	2003–2005
Szkoła Podstawowa	92,1 (+1,2)	87,0 (+7,4)	85,3 (+3,7)
Gimnazjum	83,4 (+7,9)	82,6 (+12,3)	76,1 (+6,0)
Biblioteka, dom kultury, świetlica	73,5 (+5,5)	77,4 (+9,3)	64,7 (+3,7)
Miejscowy ośrodek rekreacji	24,1* (+9,5)	67,8* (+12,2)	28,9* (+4,6)
Boisko sportowe z wyposażeniem	64,8 (+17,0)	71,9 (+24,5)	30,3* (+6,0)
Miejscowy ośrodek zdrowia	64,3* (+6,6)	71,9 (+9,7)	53,7 (+0,9)
Posterunek policji, Straż Pożarna	65,2 (+3,5)	77,0 (+5,9)	66,1 (+0,5)
Ośrodek Pomocy Społecznej	68,4 (+11,9)	65,9* (+7,8)	53,7 (-0,4)
Powiatowy Urząd Pracy	48,6* (+8,3)	64,4* (+7,7)	47,8 (+ 3,8)
<i>Średnia odpowiedzi pozytywnych</i>	<i>64,9</i> (+7,9)	<i>74,0</i> (+10,8)	<i>56,3</i> (+5,9)

Pogrubione – trzy wartości maksymalne.

* – trzy wartości minimalne.

Dane w nawiasach określają zmianę dostępności w stosunku do pierwszej połowy badanego okresu.

Źródło: Badania własne.

Pomimo ogólnie lepszej oceny infrastruktury społecznej gminy **Grójec** w drugiej części badanego okresu w gminie tej można zaobserwować względnie trwałe deficyty. Gmina dysponuje turystyczną bazą rekreacyjną i noclegową (rozdział 2.3.1.), ale nie jest ona w stanie zaspokoić wszystkich społecznych potrzeb. Potrzebne są np. zmiany w funkcjonowaniu urzędu pracy, gdyż w opinii respondentów dostępność do tej instytucji jest niewystarczająca.

²⁹⁸ Pytanie nr 2 w ankiecie.

Warto przy tym przypomnieć, że stopa bezrobocia w gminie Grójec utrzymuje się na najniższym poziomie spośród badanych gmin. Około jednej trzeciej respondentów negatywnie ocenia także dostępność do miejscowego ośrodka zdrowia. Respondenci wysoko ocenili natomiast dostępność do obiektów szkolnictwa i kultury.

W porównaniu z pierwszą częścią badanego okresu także w gminie **Kozienice** zaobserwowano wzrost wskazań pozytywnych o dostępności do infrastruktury społecznej. Ogólna ocena w tym zakresie jest lepsza niż w gminie Grójec. Najwyższy odsetek wskazań pozytywnych zaobserwowano – podobnie jak w gminie Grójec – w szkolnictwie i kulturze. Gorzej oceniana jest dostępność do urzędu pracy, ale twierdzi tak poniżej jednej trzeciej respondentów. Głębszej analizy wymaga fakt, że chociaż Kozienice dysponują miejscowym ośrodkiem wypoczynkowym, to dostępność do niego została krytycznie oceniona przez znaczny odsetek respondentów. Może to wynikać z jego wyeksploatowania. W dziedzinie bezpieczeństwa publicznego nie nastąpiła, niestety, wyraźna poprawa na koniec badanego okresu.

Najmniej pozytywnie dostępność do infrastruktury społecznej oceniona została przez respondentów w gminie **Szydłowiec**. W szczególności respondenci najgorzej ocenili dostępność do powiatowego urzędu pracy, ośrodka zdrowia i ośrodka pomocy społecznej. Stosunkowo najlepiej w tym zestawieniu wypadły instytucje kulturalne i oświatowe.

3.1.3. Jakość usług społecznych a jakość pracy urzędników

Jednym z ważnych wskaźników były opinie respondentów na temat jakości usług społecznych świadczonych przez gminy. Analizując rozkład odpowiedzi (tabela 32), można dostrzec podobieństwo pomiędzy wszystkimi gminami. Najlepiej są oceniane usługi z dziedziny szkolnictwa, kultury sportu i rekreacji. W pozostałych usługach społecznych najwyższy odsetek wskazań wystąpił w pozycji „nie uległa zmianie”. W ocenie jakości usług społecznych najlepiej wypada gmina Kozienice. We wszystkich gminach stosunkowo wysoki wskaźnik odpowiedzi negatywnych odnotowano w dziale ochrona zdrowia.

Tabela 32. Opinia respondentów o jakości usług społecznych świadczonych przez gminy²⁹⁹ według rodzajów usług (w odsetkach)

Usługi oceniane	Grójec			Kozienice			Szydłowiec		
	Gorsza i raczej gorsza	Nie uległa zmianie	Lepsza i raczej lepsza	Gorsza i raczej gorsza	Nie uległa zmianie	Lepsza i raczej lepsza	Gorsza i raczej gorsza	Nie uległa zmianie	Lepsza i raczej lepsza
Szkolnictwo	9,5	43,5	43,9	8,9	35,6	49,3	19,7	41,8	32,1
Kultura sport i rekreacja	8,3	34,0	54,5	6,3	18,9	68,5	11,5	37,2	42,7
Ochrona zdrowia	25,3	54,5	17,0	29,3	41,8	22,2	22,9	58,7	12,8
Bezpieczeństwo publiczne	19,9	54,2	23,7	18,5	44,4	30,4	20,2	46,8	27,1
Pomoc społeczna	10,7	57,3	26,9	17,0	47,0	27,4	23,4	47,7	22,9
Średnia odpowiedzi	14,8	48,6	33,2	16,0	37,6	39,6	19,2	46,4	27,6

Wartości maksymalne pogrubione.

Nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

Źródło: Badania własne.

²⁹⁹ Pytanie nr 5 w ankiecie: *Jak zdaniem Pani/Pana zmieniła się obecnie jakość świadczonych usług przez gminę (np. nauczanie, oferta kulturalno-sportowo-rekreacyjna, forma pomocy społecznej, dbałość o bezpieczeństwo publiczne, o zdrowie mieszkańców) w poszczególnych działach w porównaniu do poprzedniej kadencji samorządu 1999–2002.*

Ocenę jakości pracy pracowników samorządowych prezentuje tabela 33. Respondenci we wszystkich gminach oceniają usługi z dziedziny szkolnictwa (tabela 32) bardziej pozytywnie niż pracę nauczycieli (tabela 33). Podobnie w przypadku kultury, sportu i rekreacji pracownicy są oceniani surowiej niż jakość usług. Trudno skomentować ocenę burmistrzów, bowiem w tym przypadku respondenci oceniali jednego pracownika, a w pozostałych przypadkach grupy pracowników. Stosunkowo duży odsetek ocen negatywnych w każdej z badanych gmin otrzymali radni. Największa spójność w ocenie jakości świadczonych usług i pracowników realizujących te usługi występuje w przypadku pomocy społecznej.

Tabela 33. Opinia respondentów o jakości pracy osób zatrudnionych przez gminę³⁰⁰ według rodzajów aktywności zawodowej (w odsetkach)

Pracownicy \ Opinia	Grójec			Kozienice			Szydłowiec		
	Gorsza i raczej gorsza	Nie uległa zmianie	Lepsza i raczej lepsza	Gorsza i raczej gorsza	Nie uległa zmianie	Lepsza i raczej lepsza	Gorsza i raczej gorsza	Nie uległa zmianie	Lepsza i raczej lepsza
Burmistrz	6,3	40,3	50,2	13,7	32,2	50,7	22,9	23,4	50,9
Radni	17,8	58,1	20,2	26,3	43,7	23,7	28,0	49,5	14,2
Urząd	10,8	55,7	30,8	16,7	48,1	30,4	15,6	49,1	28,4
Nauczyciele	7,5	51,8	37,9	11,9	45,6	36,3	6,4	45,9	39,0
Kultura, sport i rekreacja	9,9	50,6	35,2	10,4	38,9	43,0	7,3	52,3	29,8
Pomoc społeczna	6,7	50,6	33,2	12,3	51,9	29,3	13,3	58,3	19,7
Średnia odpowiedzi	9,8	51,2	34,6	15,2	43,3	53,3	15,6	46,5	30,3

Wartości maksymalne pogrubione.

Nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

Źródło: Badania własne.

3.1.4. Realizacja usług społecznych przez trzeci sektor

Jak wynika z badań (tabela 34) we wszystkich gminach jest małe przyzwolenie społeczne na zastępowanie gminy podmiotami trzeciego sektora w kwestii realizacji usług społecznych. Może to sygnalizować trudności, jakie napotkają gminy w realizacji zadań w partnerstwie publiczno-publicznym w obszarze obejmującym całą sferę pożytku publicznego.

Tabela 34. Opinia respondentów o samodzielnej realizacji zadań własnych przez gminę³⁰¹ (w odsetkach)

Gmina	Tak i raczej tak	Nie i raczej nie
Grójec	78,3	14,2
Kozienice	78,5	17,0
Szydłowiec	78,0	12,4

Nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

Źródło: Badania własne.

³⁰⁰ Pytanie nr 6 w ankiecie: *Jak Pani/Pan ocenia obecną jakość pracy osób zatrudnionych przez gminę w porównaniu do poprzedniej kadencji 1999–2002.*

³⁰¹ Pytanie nr 3 w ankiecie: *Czy gmina dla swoich mieszkańców powinna realizować samodzielnie (bez dodatkowego zlecenia np. innym, prywatnym jednostkom) lokalną politykę społeczną wyłącznie przez własne jednostki organizacyjne (np. gminny ośrodek kultury, gminny ośrodek pomocy społecznej, gminny ośrodek zdrowia, gminny ośrodek wypoczynkowy, gminne centrum sportu, gminna poradnia przeciwalkoholowa, gminna biblioteka publiczna, gminny klub wsparcia bezrobotnych).*

Istnieje także związek pomiędzy największą liczbą stowarzyszeń na 1000 mieszkańców gminy Kozienice (rozdział 2, tabela 7) a najwyższym stopniem przyzwolenia na realizację zadań własnych gminy przez trzeci sektor (wśród respondentów gminy Kozienice jest najwięcej odpowiedzi przeczących na temat jedynie samodzielnej aktywności gminy w realizacji zadań własnych).

W kolejnym pytaniu poruszono kwestię udziału organizacji pozarządowych w poszczególnych usługach społecznych (tabela 35).

Tabela 35. Opinia respondentów o pomocniczej realizacji zadań własnych gminy przez inne podmioty publiczne według rodzajów polityki³⁰² (w odsetkach)

Dział	Grójec	Kozienice	Szydłowiec
Szkolnictwo	41,1	34,0	40,4
Kultura, sport i rekreacja	35,6	31,5	31,2
Ochrona zdrowia	48,2	50,4	43,6
Bezpieczeństwo publiczne	43,5	38,1	29,4
Pomoc społeczna	18,1	27,0	33,9
Patologie społeczne	32,8	34,1	23,9
Bezrobocie	60,8	63,3	71,6

Źródło: Badania własne.

We wszystkich trzech gminach respondenci akceptują udział organizacji *non profit* w realizacji zadań gminnych w dziedzinie bezrobocia i ochrony zdrowia (tabela 35). W dwóch gminach – Grójcu i Kozienicach – wysokie przyzwolenie społeczne występuje w przypadku bezpieczeństwa publicznego. Respondenci mają zatem świadomość tego, że gmina samodzielnie nie poradzi sobie z tak dużym wyzwaniem, jakim jest kształtowanie lokalnego rynku pracy czy lokalnej polityki zdrowotnej. Dziedzina, która wymaga wsparcia innych podmiotów, jest także bezpieczeństwo publiczne.

3.2. Finansowanie usług społecznych

3.2.1. Podatki lokalne

W opinii na temat finansowania polityki społecznej przez gminy istotne jest zdanie respondentów w kwestii wysokości podatków gminnych. Warto poznać także ich stanowisko na temat oczekiwanych zmian w finansowaniu usług społecznych, w tym pomocy społecznej. Ważnym obszarem badawczym jest skłonność respondentów do dofinansowania usług społecznych w gminie z własnych środków oraz akceptacja współfinansowania gminnych usług społecznych przez lokalny biznes.

Jak wynika z danych (tabela 36), tylko około jednej trzeciej respondentów akceptuje wysokość podatków lokalnych. Dla około połowy z nich są one wysokie lub raczej wysokie. Jak zaznaczono w rozdziale drugim, środki własne gminy są głównym, a w wielu przypad-

³⁰² Pytanie nr 4 w ankiecie: *W przypadku dodatkowej i pomocniczej realizacji zadań z zakresu lokalnej polityki społecznej przez inne, niegminne jednostki (np. stowarzyszenie na rzecz sportu, prywatna fundacja szkolnictwa, firma ochroniarska, inne organizacje pożytku publicznego i fundacje) jakich działań według Pani/Pana powinno to dotyczyć? (Prosimy zaznaczyć maks. 3 wybrane odpowiedzi znakiem X w tabeli).*

kach jedynym źródłem finansowania usług społecznych. Jest to ważny problem dla gmin zarówno w aspekcie społecznym, jak i gospodarczym. We wszystkich gminach w badanym okresie dokonywano zmiany podatków lokalnych.

Tabela 36. Opinia respondentów o wysokości podatków gminnych w okresach badanych a stopień wykorzystania bazy podatkowej³⁰³ (w odsetkach)

Podatki Gmina	Okres badany	Niskie i raczej niskie	W sam raz	Wysokie i raczej wysokie	Stopień wykorzystania bazy podatk.
Grójec	2000–2002	5,9	33,2	53,4	100,0
	2003–2005	6,3	33,2	53,4	96,1
Kozienice	2000–2002	5,9	38,1	45,6	76,2
	2003–2005	5,9	36,7	50,4	87,5
Szydłowiec	2000–2002	10,6	28,9	50,0	84,4
	2003–2005	6,4	31,7	50,9	74,0

Nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

Źródło: Badania własne.

Należy podkreślić, że nie da się zauważyć istotnego związku pomiędzy opiniami o wysokości podatków gminnych a stopniem wykorzystania bazy podatkowej w poszczególnych gminach.

3.2.2. Dofinansowanie przez respondentów i lokalny biznes

Z dotychczasowych analiz wynika, że około 50 proc. respondentów generalnie nie akceptuje wysokości podatków gminnych. Jednak ankietowani we wszystkich gminach są najbardziej skłonni dofinansować z własnych środków usługi z dziedziny ochrony zdrowia, mając w zamian gwarancję ich lepszej jakości. Najmniejszą gotowość do dofinansowania respondenci deklarują w stosunku do usług z dziedziny kultury, sportu i rekreacji. Pytane osoby uważają zapewne, że i tak gminy wystarczająco wysoko w hierarchii ważności postawiły ten dział i z tego powodu nie poczuwają się zbyt do jego dofinansowania (tabela 37).

Tabela 37. Opinia respondentów o dofinansowaniu usług społecznych gminy ze środków własnych respondentów według rodzajów usług³⁰⁴ (w odsetkach)

Opinia Usługi społeczne	Grójec		Kozienice		Szydłowiec	
	Tak i raczej tak	Nie i raczej nie	Tak i raczej tak	Nie i raczej nie	Tak i raczej tak	Nie i raczej nie
Szkolnictwo	53,4	31,2	41,5	35,9	50,5	31,2
Kultura, sport i rekreacja	38,7	43,1	26,7	45,9	33,9	39,0
Ochrona zdrowia	60,5	31,6	59,6	24,8	56,9	23,9
Bezpieczeństwo publiczne	47,0	37,9	39,6	37,0	41,7	33,5
Średnia odpowiedzi	50,2	36,0	41,8	36,1	45,8	32,0

Nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

Źródło: Badania własne.

³⁰³ Pytanie nr 7 w ankiecie: *Jaka była i jest Pani/Pana opinia o wysokości podatków gminnych?*

³⁰⁴ Pytanie nr 10 w ankiecie: *Które z usług, w przypadku ograniczonej ilości środków w budżecie gminy, byłaby/y Pani/Pan skłonny(a) dofinansować z własnej kieszeni, mając w zamian zagwarantowaną lepszą ich jakość?*

Choć edukacja w gminach jest generalnie najlepiej oceniana, również pod względem nakładów samorządowych, to respondenci deklarują także wysoką skłonność do dofinansowywania tego sektora, co dodatkowo świadczy o jego wartości dla respondentów.

Poszukując dodatkowych, tak oczekiwanych źródeł finansowania gminnej polityki społecznej, należy dostrzec także **lokalny biznes** (tabela 38).

Tabela 38. Opinia respondentów o dofinansowaniu przez lokalnych przedsiębiorców usług społecznych³⁰⁵ (w odsetkach)

Gmina	Opinia	
	Tak i raczej tak	Nie i raczej nie
Grójec	86,6	9,9
Kozienice	85,2	13,0
Szydłowiec	84,9	9,2

Nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

Źródło: Badania własne.

Wprawdzie jako płatnicy podatków lokalnych przedsiębiorcy już partycypują w ponoszeniu nakładów na usługi społeczne, przedsiębiorcy jednak mają możliwości dodatkowego wsparcia samorządów lokalnych, np. w formie darowizny czy współfinansowania określonych usług społecznych. Jak przedstawiono w tabeli 38, istnieje duże **zapotrzebowanie społeczne** na pomoc lokalnego biznesu we współtworzeniu wraz z gminą polityki społecznej. Nieznacznie niższe jest ono w gminie Grójec, prawdopodobnie z powodu większej aktywności sektora prywatnego w gospodarce gminy.

3.2.3. Zmiany w finansowaniu poszczególnych usług społecznych

We wszystkich dziedzinach respondenci oczekują **zwiększenia** nakładów na usługi społeczne (tabela 39) pomimo sugestii w pytaniu ankietowym odnośnie braku możliwości (ograniczenia budżetu) zwiększenia finansowania we wszystkich rodzajach usług społecznych jednocześnie.

Można dostrzec pewną konsekwencję w ocenach, bo w żadnej z gmin nakłady na pomoc społeczną nie powinny być zwiększane w pierwszej kolejności (tabela 39). Ważniejsze od pomocy społecznej jest dla respondentów wszystkich gmin dofinansowanie zwalczania patologii społecznych – opinię taką wyraziło 39,5 proc. respondentów z Grójca, 44,4 proc. z Kozienic i 45 proc. mieszkańców Szydłowca. Patologie ogranicza także właściwa ochrona zdrowia, profilaktyka zdrowotna i bezpieczeństwo publiczne, których większe dofinansowanie jest priorytetem dla respondentów.

Sceptycznie jednak należy ocenić raczej naiwną wiarę pytanym osób w to, że oszczędności w administracji wystarczą na dofinansowanie wszystkich tych dziedzin gminnej polityki społecznej. Może nadal przeceniają oni rolę państwa w dofinansowaniu gminy. To współfinansowanie, jak uzasadniono w rozdziale drugim, jest zróżnicowane i w niektórych dziedzinach wręcz nikome. Z drugiej strony, być może stanowisko respondentów w tej

³⁰⁵ Pytanie nr 8 w ankiecie: Czy lokalni przedsiębiorcy powinni współfinansować z gminą różne usługi polityki społecznej? (np. dopłaty do wypoczynku, prowadzenie profilaktyki zdrowotnej dla swoich pracowników lub klientów, organizacja różnych imprez, promocja zdolnych uczniów, wspieranie działalności charytatywnej).

sprawie jest przejawem dojrzałości obywatelskiej, bowiem zauważają oni ważność usług społecznych w funkcjonowaniu społeczności lokalnej oraz duże zapóźnienia bieżące i inwestycyjne z tym związane. Jeżeli tak jest, należałoby opracować skuteczny sposób poinformowania społeczności badanych gmin na temat wielkości gminnego budżetu w tym zakresie.

Tabela 39. Opinia respondentów o oczekiwanych zmianach w finansowaniu przez gminę lokalnej polityki społecznej³⁰⁶ (w odsetkach)

Gmina	Grójec			Kozienice			Szydłowiec		
Opinia	Zmn. nakłady	Pozost. bez zm.	Zw. nakłady	Zmn. nakłady	Pozost. bez zm.	Zw. nakłady	Zmn. nakłady	Pozost. bez zm.	Zw. Nakłady
Dział									
Szkolnictwo	2,8	26,1	62,1	4,1	37,8	48,5	3,7	37,2	50,5
Kultura, sport rekreacja	7,5	43,1	36,0	17,4	43,3	24,8	14,7	45,0	22,7
Ochrona zdrowia	2,3	17,8	67,2	3,3	15,6	70,4	0,5	26,6	58,3
Mieszkalnictwo	8,7	32,8	43,1	9,6	26,7	49,3	11,5	28,0	42,2
Bezpieczeństwo publiczne	3,6	24,5	59,3	3,7	37,4	48,1	4,6	34,4	41,8
Pomoc społeczna	7,1	39,5	35,6	13,7	34,4	38,5	7,8	36,7	35,3
Zwalczanie patologii	11,4	32,4	39,5	10,0	35,6	44,4	8,7	30,3	45,0
Zmniejszanie bezrobocia	5,1	18,2	62,5	5,2	13,3	71,5	1,8	7,8	78,9
Administracja, utrzymanie pracowników	28,1	35,6	19,8	36,3	40,0	11,5	33,5	30,7	17,4
Średnia odpowiedzi	8,6	30,0	47,2	11,4	31,6	45,2	9,7	30,8	43,6

Pogrubione trzy wartości maksymalne w kolumnach: „zmniejszyć nakłady” i „zwiększyć nakłady”.

Nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

Źródło: Badania własne.

W następnej kolejności ustalono wskaźnik średniej opinii ankietowanych o dofinansowaniu usług z własnych środków oraz zmian finansowania usług społecznych (tabela 40).

Tabela 40. Opinia respondentów o finansowaniu usług społecznych (w odsetkach)

Gmina	N	Dofinansowanie usług społecznych ze własnych środków		Zmiany finansowania usług społecznych		
		Tak i raczej tak	Nie i raczej nie	Zmniejszyć nakłady	Pozostawić bez zmian	Zwiększyć nakłady
Grójec	N=253	50,2	36,0	8,6	30,0	47,2
Kozienice	N=270	41,8	36,1	11,4	31,6	45,2
Szydłowiec	N=214	45,8	32,0	9,7	30,8	43,6

Średnia opinia na podstawie danych z tabeli 37 i 39. Nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

Źródło: Badania własne.

Respondenci gminy **Grójec** najczęściej deklarują poparcie dla dofinansowywania usług społecznych z własnej kieszeni, ale jednocześnie od gminy oczekują także wysokich nakładów na ten sektor. Świadczy to o najbardziej równorzędnym, „partnerskim” traktowaniu przez nich gminy w tej dziedzinie. Respondenci gminy **Szydłowiec**, pomimo znacznie mniejszego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego (rozdział 2) w porównaniu z mieszkańcami gminy **Kozienice**, mają większą skłonność do dofinansowania usług z własnych

³⁰⁶ Pytanie nr 11 w ankiecie: *Jak zdaniem Pani/Pana powinno zmienić się finansowanie polityki społecznej przez gminę z podatków przy założeniu ograniczonych środków w budżecie gminy i konieczności realizacji niezbędnych oszczędności? Jeśli jeden dział ulega zwiększeniu, inny powinien ulec zmniejszeniu.*

środków. Postawa taka może wynikać ze społecznej świadomości ograniczonych środków, jakimi dysponuje budżet gminy. Respondenci w Kozienicach mogą natomiast stać na stanowisku, że skoro gmina ma pieniądze, to niech płaci pierwsza. Ale wśród pytaných osób w gminie Kozienice daje się zauważyć także najbardziej wyważone stanowisko, jeśli chodzi o racjonalne gospodarowanie pieniędzmi publicznymi (więcej głosów – zmniejszyć nakłady). Może to wynikać z dotychczasowego wystarczającego bądź w ocenie respondentów nadmiernego dofinansowania niektórych usług społecznych przez gminę.

3.2.4. Finansowanie pomocy społecznej

Kolejnym krokiem w analizie problemu badawczego jest zbadanie opinii respondentów na temat finansowania pomocy społecznej, która, jak uzasadniono w rozdziale 2.2.5., nie ma bezpośredniego związku z sytuacją materialną mieszkańców. Do zbadania tego zagadnienia skłoniły autora nieprzychylnie opinie respondentów na temat zwiększenia stawek podatkowych. Już sama konstrukcja pytania miała w zamierzeniu autora zachęcić respondentów do refleksji na temat oszczędności nie tylko prywatnych środków, a także – a może przede wszystkim – publicznych, których dysponentami (za pośrednictwem swoich radnych) i odbiorcami są mieszkańcy gminy. W opiniach respondentów na temat pomocy społecznej bardzo wyraźnie można zauważyć troskę o racjonalne gospodarowanie pieniędzmi publicznymi. Ponad trzy czwarte respondentów twierdzi, że środki pomocy społecznej nie zawsze trafiają do najbardziej potrzebujących i powinny być lepiej i oszczędniej wydawane (tabela 41). Może to świadczyć o stosunkowo dużym braku przyzwolenia z ich strony na niewystarczająco uzasadnioną nadopiekuńczość państwa i gminy. Najbardziej krytyczną ocenę dostała gmina Kozienice, prawdopodobnie z powodu stosunkowo **największej** ilości wydatkowanych środków na ten cel przypadających na jednego mieszkańca w porównaniu do przeciętnych dochodów miesięcznych mieszkańców oraz omawianej wcześniej najmniejszej skłonności do dofinansowania usług społecznych z własnych środków.

Tabela 41. Opinia respondentów o gospodarowaniu środkami pomocy społecznej³⁰⁷ (w odsetkach)

Pieniądze nie zawsze trafiają do najbardziej potrzebujących i powinny być lepiej i oszczędniej wydawane	Tak i raczej tak	Nie i raczej nie
Grójec N=253	76,7	5,9
Kozienice N=270	87,6	5,6
Szydłowiec N=214	78,9	8,3

Nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.
Źródło: Badania własne.

Mniej krytyczna ocena respondentów gminy Grójec (najmniej odpowiedzi twierdzących) może świadczyć o nieco większej racjonalności w gospodarowaniu środkami pomocy społecznej przez gminę, ale po części wynikać może także z mniejszej skali potrzeb (najmniejsza stopa bezrobocia i ubóstwa), przez co problem ten jest mniej zauważany przez respondentów. Choć, jak to wynika z rozdziału 2.2.5., środki jednostkowe na rodzinę objętą pomocą społeczną są w Grójcu najwyższe.

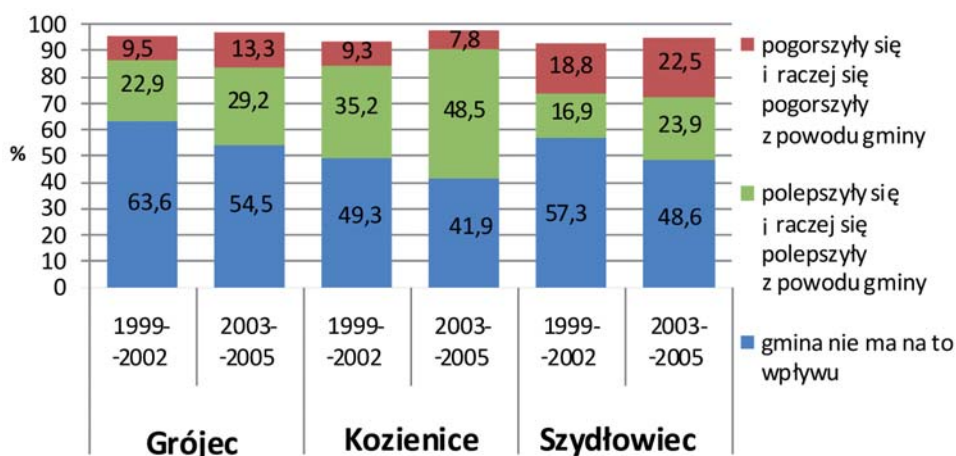
³⁰⁷ Pytanie nr 9 w ankiecie: *Czy Pani/Pan zgadza się, że pieniądze z pomocy społecznej nie zawsze trafiają do najbardziej potrzebujących i powinny być lepiej i oszczędniej wydawane?*

3.3. Jakość życia w wymiarze lokalnym

3.3.1. Zmiany w ocenie jakości życia respondentów (1999–2006)

Pytania ankietowe dotyczą opinii respondentów na temat wpływu gminy na warunki życia mieszkańców i ich rodzin. Należy podkreślić, że użyte w pytaniu słowo „gmina” ma znacznie szerszy zakres niż pojęcie „władze gminy”, które może być utożsamiane przez mieszkańców głównie z wójtem, burmistrzem lub prezydentem. Termin „gmina” oznacza dla mieszkańców, także samorząd (radę i radnych gminy), jednostki pomocnicze (sołectwa, komitety osiedlowe), jednostki organizacyjne gminy (szkoły, ośrodki zdrowia itp.) a także – może przede wszystkim – ich „własne miejsce na ziemi”, czyli miejsce stałego zamieszkania. Na jakość życia lokalnego respondentów, która jest kształtowana przez gminę (por. rozdział 1.2.5.2.), składają się: warunki życia, na które ma wpływ gmina (aspekt materialny – wykres 1, fizyczny, umysłowy, rodzinny), zadowolenie mieszkańców (aspekt duchowy) i operatywność władz (aspekt administracyjny).

Wykres 1. Zmiany materialnych warunków życia respondentów w badanych okresach³⁰⁸ (w odsetkach)



Źródło: Badania własne.

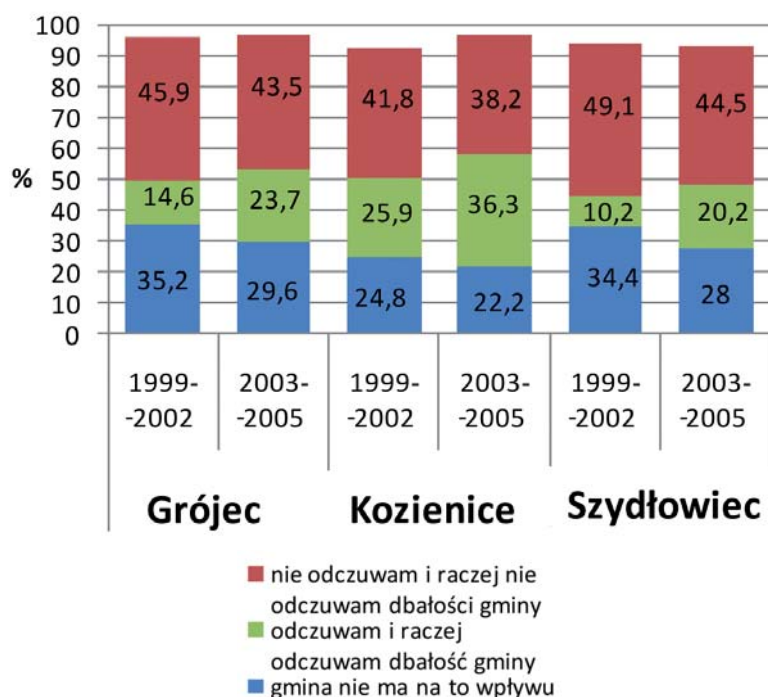
Materialne warunki życia zależne od gminy to m.in. możliwości, jakie stwarza gmina mieszkańcom do osiedlenia się (jakość uzbrojenia terenu, ekologia, czystość, planowanie przestrzenne), a także polityka mieszkaniowa gmin dotycząca lokali komunalnych i socjalnych. We wszystkich gminach (wykres 1) w drugiej połowie badanego okresu materialne warunki życia respondentów, na które ma wpływ gmina, uległy poprawie w porównaniu z pierwszą połową. Najwięcej respondentów pozytywnie oceniających ten aspekt było

³⁰⁸ Pytanie nr 12 w ankiecie: Czy uważała i uważa Pani/Pan, że gmina wpływa na jakość Pani/ Pana warunków mieszkaniowych lub Pani/a rodziny? (np. wodociąg, kanalizacja, gaz ziemny, ciepło miejskie, droga dojazdowa, spokojne otoczenie miejsca zamieszkania, dbałość gminy o czystość środowiska w miejscu zamieszkania, ulgi podatkowe, remonty w mieszkaniach komunalnych, przydział mieszkań dla potrzebujących, sprzedaż mieszkań przez gminę na korzystnych warunkach, gminne ulgi remontowe w podatkach, organizacja ruchu drogowego itp.).

w gminie Kozienice, a najmniej w gminie Szydłowiec. Warto jednak zwrócić uwagę na to, że największy wzrost ocen pozytywnych zaobserwowano w gminie Szydłowiec, a najmniejszy w gminie Grójec. Około połowa badanych była zdania, że gmina nie ma wpływu na ich warunki mieszkaniowe. W drugiej połowie badanego okresu odsetek opinii w tym aspekcie uległ jednak zmniejszeniu. Wykresy 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 nie uwzględniają respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

Fizyczne warunki życia respondentów prezentuje wykres 2.

Wykres 2. Zmiany fizycznych warunków życia respondentów w badanych okresach³⁰⁹ (w odsetkach)



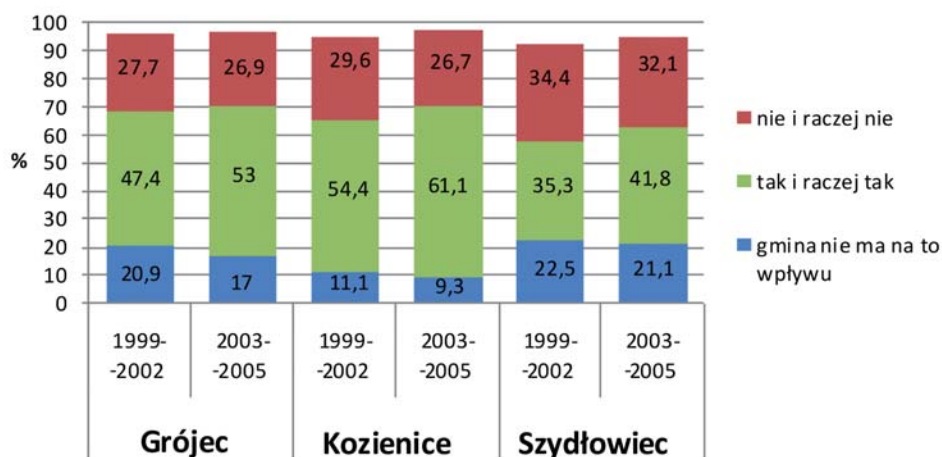
Źródło: Badania własne.

Fizyczne warunki życia zależne od gminy to możliwości, jakie stwarza gmina mieszkańcom w dziedzinie ochrony zdrowia i profilaktyki, a także aktywnego wypoczynku i propagowania zdrowego trybu życia. We wszystkich gminach (wykres 2) w drugiej połowie badanego okresu fizyczne warunki życia respondentów polepszyły się w porównaniu z pierwszą połową. Nie jest to jednak generalnie powód do zadowolenia, bowiem odsetek respondentów oceniających negatywnie ten aspekt był większy niż oceniających pozytywnie.

³⁰⁹ Pytanie nr 13 w ankiecie: Czy odczuwała i odczuwa Pani/Pan dbałość gminy o Pani/Pana stan zdrowia lub Pani/a rodziny? (szkolne programy zdrowotne, dofinansowanie badań profilaktycznych, inwestowanie w przychodnie gminne, współpraca ze szpitalem powiatowym, dofinansowanie przez gminę usług z zakresu sportu i rekreacji, programy ekologiczne, propagowanie przez gminę zdrowego stylu życia itp.).

Edukacyjne warunki życia respondentów prezentuje wykres 3.

Wykres 3. Zmiany edukacyjnych warunków życia respondentów w badanych okresach³¹⁰ (w odsetkach)



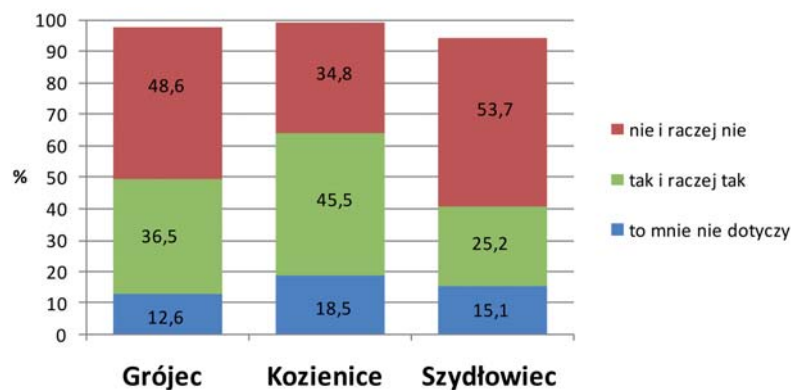
Źródło: Badania własne.

Edukacyjne warunki życia kształtowane przez gminę to m.in. jednakowe szanse dla mieszkańców w dostępie do wiedzy, a przede wszystkim równy i odpowiednio wczesny start dzieci w nowoczesnej edukacji. We wszystkich gminach w drugiej połowie badanego okresu edukacyjne warunki życia respondentów generalnie polepszyły się (wykres 3) w porównaniu z pierwszą połową badanego okresu. Również odsetek pozytywnie oceniających ten proces był istotnie większy od grupy pesymistów. Najwięcej odpowiedzi pozytywnie oceniających poprawę umysłowych warunków życia odnotowano w gminie Kozienice, a najmniej w gminie Szydłowiec. Największa dynamika tego procesu w kierunku poprawy oceny występowała w gminie Szydłowiec (1,18), a najmniejsza w gminach Kozienice i Grójec (1,12). Stosunkowo niski był również odsetek tych, którzy twierdzą, że gmina nie miała wpływu na poprawę umysłowych warunków życia mieszkańców.

Rodzinne warunki życia, jakie stwarza gmina, to całokształt działań gminy zmierzających do stworzenia okoliczności sprzyjających rozwojowi rodziny (oferta zabawowo-educacyjna dla dzieci i młodzieży, pomoc dla samotnych matek wychowujących dzieci, pomoc gminy w rozwiązywaniu problemów rodzinnych, wychowawczych itp.). Jedynie w gminie Kozienice (wykres 4) większość respondentów twierdzi, że gmina czyniła i czyni obecnie wysiłki, aby tworzyć prawidłowe warunki dla rozwoju ich rodzin. W przypadku, zaś gmin Grójec i Szydłowiec większość ocen w tym zakresie jest negatywnych – odpowiednio 48,6 proc. oraz 53,7 proc.

³¹⁰ Pytanie nr 14 w ankiecie: Czy uważała i uważa Pani/Pan, że gmina wpływa na to, aby jej mieszkańcy mieli równy dostęp do wiedzy, a dzieci równy start w edukacji?

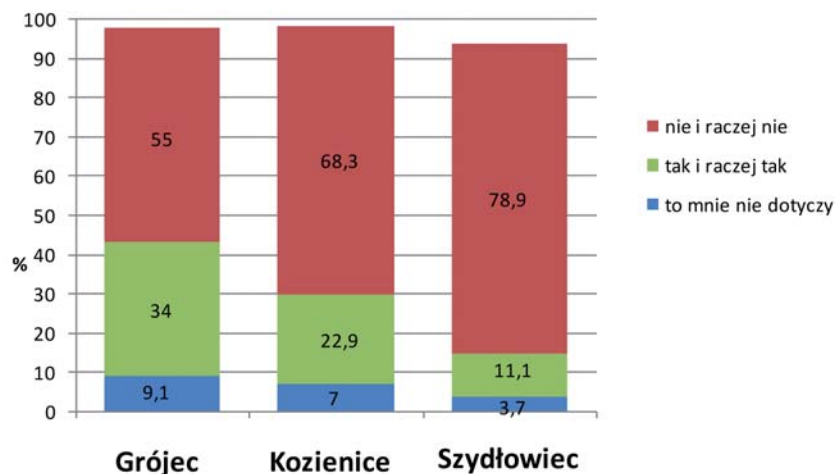
Wykres 4. Opinia respondentów o aktywności gmin w polityce rodzinnej³¹¹ (w odsetkach)



Źródło: Badania własne.

W celu kompleksowego zbadania warunków życia mieszkańców i ich rodzin należy zbadać opinie respondentów dotyczące **przyszłego życia zawodowego i rodzinnego** ich dzieci w miejscu zamieszkania. Pod tym względem ocena respondentów jest negatywna. We wszystkich gminach większość ankietowanych twierdzi, że nie widzi w przyszłości szans rozwoju własnych dzieci (wykres 5).

Wykres 5. Szanse przyszłego rozwoju dzieci respondentów w gminach³¹² (w odsetkach)



Źródło: Badania własne.

Największy odsetek pesymistów w ocenie tego aspektu występuje w gminie Szydłowiec, a najmniejszy w gminie Grójec. Zdecydowane odpowiedzi negatywne przeważają

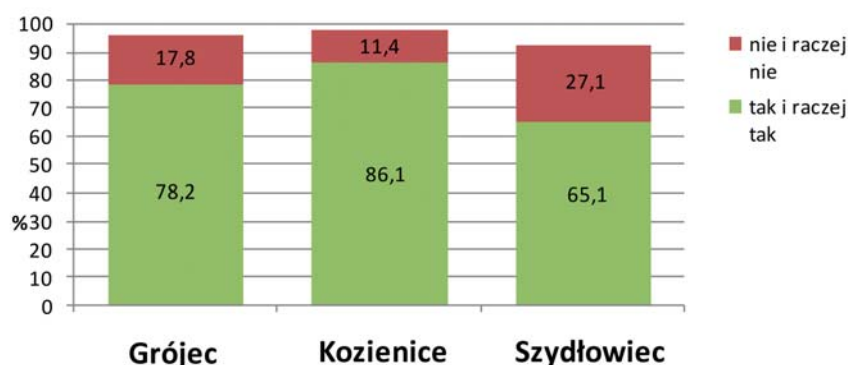
³¹¹ Pytanie nr 15 w ankiecie: Czy gmina zdaniem Pani/ Pana czyniła i czyni wysiłki, aby tworzyć warunki dla prawidłowego rozwoju Pani/ Pana rodziny? (np. oferta zabawowo-edukacyjna dla dzieci i młodzieży, pomoc dla pracujących matek wychowujących dzieci, pomoc gminy w rozwiązywaniu trudnych problemów rodzinnych, mieszkaniowych itp.)

³¹² Pytanie nr 16 w ankiecie: Czy widzi Pani/Pan szansę w przyszłości dla rozwoju własnych dzieci w swojej gminie? (np. edukacja, praca, dobre miejsce zamieszkania, wzrost konkurencyjności i znaczenia gminy i jej mieszkańców).

w gminach Kozienice i Szydłowiec. Deklaracje respondentów znajdują potwierdzenie w ich rzeczywistych postawach – saldo migracji w Kozienicach i Szydłowcu jest ujemne, w Grójcu ustabilizowało się i w ostatnich latach utrzymuje się na nieznacznym plusie (por. rozdział 2).

Drugą analizowaną składową jakości życia lokalnego jest **zadowolenie** respondentów (wykres 6) z faktu zamieszkiwania w swojej gminie.

Wykres 6. Zadowolenie respondentów z zamieszkiwania w danej gminie³¹³ (w odsetkach)



Źródło: Badania własne

Większość respondentów wszystkich badanych gmin jest ogólnie zadowolona z miejsca zamieszkania, co może być pewnym zaskoczeniem z uwagi na raczej negatywne opinie dotyczące warunków życia. Najwięcej zadowolonych występuje w gminie Kozienice, a najmniej w gminie Szydłowiec. Niewątpliwie ma to związek z najsłabszą (z badanych gmin) kondycją ekonomiczną gminy Szydłowiec oraz najniższą jakością życia jej mieszkańców.

W dzisiejszych czasach najczęstszą motywacją do zmiany miejsca zamieszkania jest brak dobrze płatnej pracy i możliwości rozwoju zawodowego. Wysoki poziom zadowolenia z miejsca zamieszkania respondentów, przy jednoczesnej świadomości braku możliwości rozwoju dzieci i młodzieży w miejscu zamieszkania, może świadczyć m.in. o tym, że respondenci gmin Grójec i Kozienice raczej pozostawali do tej pory w miejscu swego zamieszkania i nie migrowali (z badań wynika, że większość respondentów gmin Grójec i Kozienice jest urodzona w gminie zamieszkania, w odsetkach Grójec – 54,5; Kozienice – 50,7; Szydłowiec – 32,6).

Z drugiej strony świadczy to o zgodzie respondentów na migrację ich dzieci. Może to być spowodowane brakiem atrakcyjnych ofert pracy na terenie gminy, niedawnym otwarciem rynków pracy UE i ciągłym „wysysaniem” przez obszary metropolitalne kapitału ludzkiego z obszarów pozametropolitalnych.

Trzecią składową jakości życia lokalnego jest **operatywność władz**. Pytania ankietowe (tabela 42) dotyczyły dbałości władz gminnych o poszczególne dziedziny polityki społecznej i gospodarczej (wybrane).

³¹³ Pytanie nr 21 w ankiecie: *Czy jest Pani/Pan ogólnie zadowolona/y z zamieszkiwania właśnie w tej gminie?*

Tabela 42. Zmiany ocen respondentów o działalności władz gmin (w odsetkach)

Czy władze gminy na terenie Pani/Pana zamieszkania dbały dostatecznie o: (pytanie dotyczy dwóch części badanego okresu: 1999–2002 oraz 2003–2005) ³¹⁴	Grójec		Kozienice		Szydłowiec	
	Tak					
	99–02	03–05	99–02	03–05	99–02	03–05
Szkolnictwo	60,5	66,8	63,0	77,4	50,5	63,3
Kulturę, sport, rekreację	47,8	66,4	61,9	82,6	33,9	61,9
Ochronę zdrowia	28,1	34,8*	41,9	45,9	34,4	39,9
Mieszkania dla najbardziej potrzebujących	18,2*	47,4	24,4*	35,9*	11,9*	20,6*
Bezpieczeństwo (ochrona przed złodziejami, światła dla pieszych)	26,9*	40,3*	41,1	59,3	20,6	33,9*
Najuboższych	37,5	46,2	29,6	37,4*	23,9	38,1
Zwalczanie patologii społecznych (alkoholizm, narkomania)	36,4	46,6	33,0	44,4	28,0	36,2
Jakość wody (wodociągi, ujęcia wody, oczyszczalnie)	47,4	71,5	60,0	76,7	48,6	55,0
Czystość (składowanie odpadów, porządek na ulicach)	41,1	68,4	57,0	85,9	46,3	61,0
Rozwój gminy (ściąganie kapitału, miejsca pracy, inwestycje)	32,4	56,1	28,9*	41,5	17,9*	34,9
Średnia odpowiedzi	37,6	54,5	44,1	58,7	31,6	44,5

Pogrubienie – dwie największe wartości.

* – dwie najmniejsze wartości.

W tabeli uwzględniono jedynie twierdzące odpowiedzi respondentów.

Źródło: Badania własne.

Największą dbałość (aktywność) władz samorządowych w gminie **Grójec** respondenci dostrzegli w pierwszej połowie badanego okresu w dziedzinach: szkolnictwo, kultura, sport i rekreacji oraz jakość wody, najmniejszą zaś w dziedzinach: mieszkania dla najbardziej potrzebujących, ochrona zdrowia oraz bezpieczeństwo publiczne. W drugiej części zaś największą dbałość, zdaniem pytanых mieszkańców, władze wykazały w dziedzinach: jakość wody, czystość i szkolnictwo, najmniejszą zaś w dziedzinach: ochrona zdrowia, bezpieczeństwo publiczne oraz zwalczanie patologii społecznych. Po tej krótkiej analizie należy zwrócić uwagę na dwa aspekty: po pierwsze daje się zauważyć ogólny wzrost aktywności w działaniu władz gminnych w drugiej połowie badanego okresu, ale bardzo zróżnicowany w poszczególnych dziedzinach, po drugie zaś, sprawy ochrony zdrowia i bezpieczeństwa publicznego są – zdaniem respondentów – niedostatecznie dostrzegane przez władze gminy.

Największą dbałość władz samorządowych w gminie **Kozienice** respondenci dostrzegli w pierwszej połowie badanego okresu odpowiednio w dziedzinach: szkolnictwo, jakość wody oraz kultura, sport i rekreacja, najmniejszą zaś w dziedzinach: mieszkania dla najbardziej potrzebujących, opieka nad najuboższymi oraz rozwój gminy. W drugiej połowie badanego okresu największą dbałość, zdaniem pytanых osób, władze wykazały w dziedzinach: czystość, kultura, sport i rekreacja oraz szkolnictwo, najmniejszą zaś w dziedzinach: mieszkania dla najbardziej potrzebujących, opieka nad najuboższymi oraz rozwój gminy. Pomimo zwiększenia ogólnej aktywności w działaniu władz gminnych w drugiej części badanego okresu niewystarczająco, zdaniem respondentów, dbają one przez cały okres o: mieszkania dla najbardziej potrzebujących, opiekę nad najuboższymi oraz rozwój gminy.

³¹⁴ Pytanie nr 1 w ankiecie.

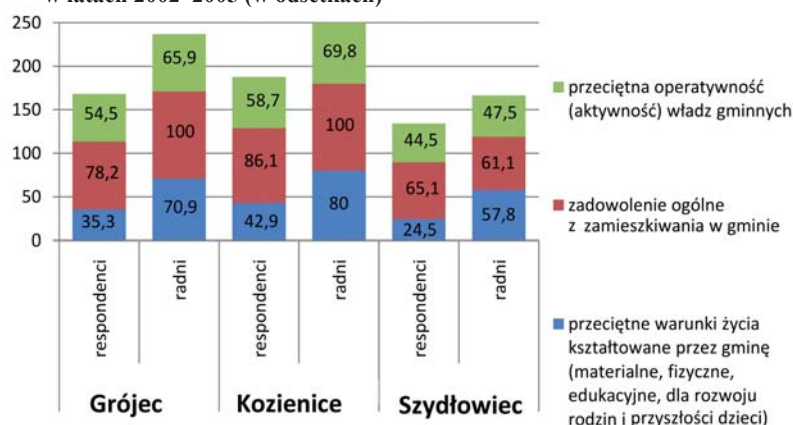
Największą dbałość władz samorządowych w gminie **Szydłowiec** respondenci dostrzegli w pierwszej połowie badanego okresu odpowiednio w dziedzinach: szkolnictwo, jakość wody oraz czystość, najmniejszą zaś w dziedzinach: mieszkania dla najbardziej potrzebujących, rozwój gminy oraz bezpieczeństwo publiczne. W drugiej połowie badanego okresu największą dbałość, zdaniem mieszkańców, władze wykazały w dziedzinach: szkolnictwo, kultura, sport i rekreacja oraz czystość, najmniejszą zaś w dziedzinach: mieszkania dla najbardziej potrzebujących, rozwój gminy oraz bezpieczeństwo publiczne. Pomimo zwiększenia ogólnej aktywności w działaniu władz gminnych w kadencji, niewystarczająco, zdaniem mieszkańców, dbają one w obydwu kadencjach o mieszkania dla najbardziej potrzebujących, rozwój gminy oraz bezpieczeństwo publiczne.

3.3.2. Porównanie ocen respondentów i radnych w drugiej połowie badanego okresu (2002–2005)

Po analizie zmian opinii respondentów badanych gmin w całym badanym okresie należy dodatkowo porównać opinie radnych i mieszkańców szczególnie w drugiej połowie badanego okresu, tzn. w latach 2002–2005. Aby analiza była bardziej kompleksowa, omawiane wcześniej trzy główne segmenty jakości życia w wymiarze lokalnym, tj. zadowolenie ogólne, warunki życia i operatywność władz zostaną przedstawione na jednym wykresie. Należy zaznaczyć, że operatywność władz na wykresie jest średnią operatywnością na podstawie tabeli 42 i dodatkowych badań własnych autora przeprowadzonych wśród radnych (aneks); natomiast warunki życia są średnią warunków życia kształtowanych przez gminę w aspektach: materialnym, fizycznym, edukacyjnym, rozwoju rodziny i przyszłości dzieci (rozdział 3.3.1., okres 2002–2005).

Jak wynika z badań (wykres 7), trzy segmenty jakości życia lokalnego są ze sobą wzajemnie skorelowane. W Szydłowcu przyjmują trzy najmniejsze wartości, natomiast w Kozienicach – trzy największe wartości.

Wykres 7. Główne segmenty jakości życia lokalnego według respondentów i radnych gmin w latach 2002–2005 (w odsetkach)



Źródło: Badania własne.

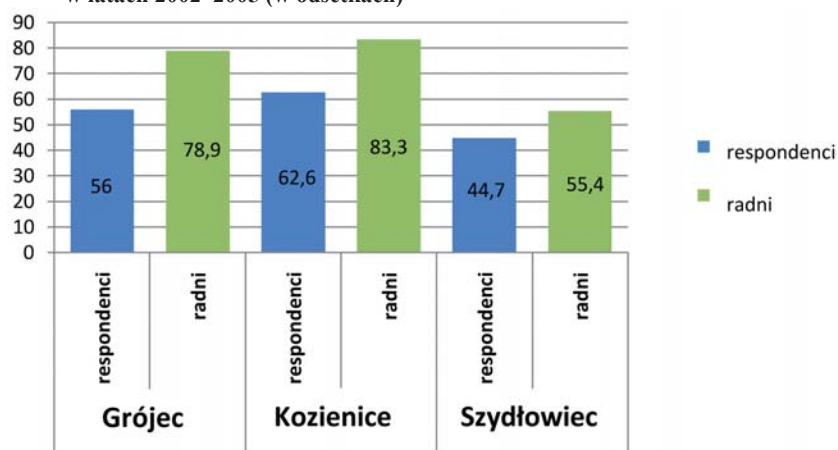
Spośród wymienionych segmentów najwyższy poziom we wszystkich gminach osiągnęło zadowolenie ogólne z miejsca zamieszkania, a najniższy poziom warunki życia, które są przez respondentów oceniane znacznie niżej niż operatywność władz.

Na uwagę zasługuje bardzo istotna różnica w ocenie segmentów jakości życia respondentów i radnych, szczególnie w aspekcie warunków życia kształtowanych przez gminę. Większa spójność w ocenie respondentów i radnych dotyczącej władz niż w ocenie respondentów i radnych dotyczącej warunków życia kształtowanych przez gminy może wynikać z podwójnej roli radnych w tych dwóch ocenach. W pierwszym przypadku stoją oni niejako po stronie mieszkańców i oceniają w ich imieniu organ wykonawczy (wójta, burmistrza, prezydenta). W drugim przypadku natomiast radni oceniają warunki życia kształtowane przez gminę z perspektywy władzy, którą sami współtworzą, i stąd może wynikać mniejszy samokrytycyzm i niewystarczająco uzasadniony optymizm.

Przyjmując dalej pewne uproszczenie, które zakłada, że każdy z omawianych trzech segmentów jakości życia w aspekcie lokalnym jest równie ważny, za pomocą średniej arytmetycznej trzech segmentów skonstruowano wskaźnik przeciętnej jakości życia lokalnego (wykres 8).

W powyższej ocenie także zaobserwowano istotne różnice pomiędzy radnymi a respondentami: Kozienice – 20,7 proc., Grójec – 22,9 proc., Szydłowiec – 10,7 proc. Zapewne również wynika to z faktu, iż radni jako twórcy polityki lokalnej oceniają ją bardziej optymistycznie niż ma to miejsce w rzeczywistości.

Wykres 8. Wskaźnik przeciętnej jakości życia lokalnego według respondentów i radnych w latach 2002–2005 (w odsetkach)



Źródło: Badania własne.

Oprócz opisanych wyżej przez respondentów i radnych różnic w ocenie jakości życia lokalnego z badań własnych autora dodatkowo wynika, że różnice opinii mają miejsce także w niektórych aspektach organizacji i finansowania usług społecznych w gminie. W trzech badanych gminach istotna różnica w opinii (bardziej pozytywna radnych) w porównaniu

z opiniami respondentów występuje w kwestiach: poprawy jakości usług społecznych, realizacji zadań własnych gminy przez organizacje pozarządowe i obecnej wysokości podatków lokalnych.

Natomiast odwrotna sytuacja (opinia bardziej pozytywna respondentów w trzech badanych gminach) występuje w aspektach: dofinansowania usług społecznych z własnych środków, współfinansowania usług społecznych przez lokalny biznes i zgody na racjonalizację (oszczędności) wydatków w pomocy społecznej.

3.4. Kontakty społeczne respondentów

3.4.1. Kontakty średniego zasięgu

Mieszkańcom badanych gmin zadano następujące pytanie (pyt. 19): jakie Pani/Pana kontakty międzyludzkie sprawiają, że czuje się Pani/Pan bardziej związany z mieszkańcami swojej gminy? W proponowanych odpowiedziach były wymienione kontakty (styczności) międzyludzkie, które budują podstawowe lokalne więzi społeczne średniego i małego zasięgu³¹⁵ (tabela 43).

Najistotniejsze dla respondentów gminy **Grójec** integrujące więzi społeczne średniego zasięgu to, w kolejności wg częstotliwości wymieniania: zawodowe, religijne, szkolne i popularnonaukowe, sportowe, rekreacyjne, kulturowe oraz pomocy wzajemnej w trudnych sytuacjach. Natomiast najmniej istotne integrujące więzi to, w kolejności wg częstotliwości wymieniania: polityczne, z władzą, handlowe, stowarzyszeniowe oraz poprawiające wspólne bezpieczeństwo.

Respondenci w gminie **Kozienice** wymienili z kolei więzi: religijne, zawodowe, pomocy wzajemnej w trudnych sytuacjach, sportowe, rekreacyjne, kulturowe oraz poprawiające wspólne bezpieczeństwo. Natomiast najmniej istotne integrujące więzi to, w kolejności wg częstotliwości wymieniania: polityczne, z władzą, handlowe, stowarzyszeniowe oraz szkolne i popularnonaukowe.

Najistotniejsze dla respondentów gminy **Szydłowiec** integrujące więzi społeczne średniego zasięgu to, w kolejności wg częstotliwości wymieniania: religijne, zawodowe, pomocy wzajemnej w trudnych sytuacjach, sportowe, rekreacyjne, kulturowe oraz szkolne i popularnonaukowe. Natomiast najmniej istotne integrujące więzi to, w kolejności wg częstotliwości wymieniania: polityczne, z władzą, handlowe, stowarzyszeniowe oraz poprawiające wspólne bezpieczeństwo.

Podsumowując: respondenci ze wszystkich badanych gmin za najważniejsze kontakty społeczne uznali więzi zawierane w miejscu pracy – we wszystkich gminach twierdząco na to pytanie odpowiedziało ponad 50 proc. respondentów. Jednocześnie najniżej oceniono w tym kontekście kontakty z władzą lokalną – odnotowano ponad 50 proc. odpowiedzi negatywnych we wszystkich badanych gminach. Tak niska ocena kontaktów władzy z mieszkańcami wskazuje na niski stopień partycypacji społecznej w kreowaniu lokalnej polityki rozwoju.

³¹⁵ P. Rybicki, *Struktura społeczna świata*, Warszawa 1979, s. 674. Więzy **małego zasięgu**, które są oparte na stycznościach bezpośrednich (rodzina, przyjaciele, sąsiedzi), więzi **średniego zasięgu** występują w **społecznościach lokalnych**, terytorialnych, miastach, dzielnicach, gminach, sołectwach – szerzej na ten temat w rozdziale pierwszym – przypis autora.

Tabela 43. Ważność integrujących kontaktów społecznych respondentów według rodzajów kontaktów (w odsetkach)

Kontakty międzyludzkie (lokalne więzi społeczne średniego zasięgu)	Grójec		Kozienice		Szydłowiec	
	Tak i raczej tak	Nie i raczej nie	Tak i raczej tak	Nie i raczej nie	Tak i raczej tak	Nie i raczej nie
Szkolne i popularnonaukowe	59,7	23,4	40,4	38,5	47,7	31,6
Sportowe, rekreacyjne, kulturowe	47,4	36,7	54,7	27,1	49,6	29,8
Pomocy wzajemnej w trudnych sytuacjach	47,4	35,2	58,1	24,5	52,8	24,8
Poprawiające wspólne bezpieczeństwo	36,7	43,1	44,0	34,1	39,9	35,8
Zawodowe (miejsce pracy)	65,6	25,2	58,9	23,7	55,5	26,1
Z władzą (wpływ na decyzje gminy)	18,2	62,5	20,0	54,1	20,6	57,4
Handlowe (udział w życiu gospodarczym)	22,9	57,7	24,1	49,2	28,4	46,8
Stowarzyszeniowe (działalność społeczna)	28,9	51,0	29,6	46,7	33,5	43,6
Polityczne (działalność partyjna)	11,5	66,8	12,2	64,5	13,3	61,9
Religijne (udział w nabożeństwach)	60,5	23,3	61,2	23,0	63,3	19,7
<i>Średnia odpowiedzi</i>	39,9	42,5	40,3	38,6	40,5	37,8

Pogrzbione – trzy wartości maksymalne.

Nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

Źródło: Badania własne.

3.4.2. Kontakty małego zasięgu i aktywność społeczna respondentów

Dla respondentów gminy **Grójec** najistotniejsze integrujące więzi społeczne małego zasięgu to w kolejności: towarzyskie, rodzinne, sąsiedzkie. Należy zauważyć, że wszystkie trzy rodzaje więzi występują z dużymi nasileniami, około trzech czwartych respondentów odpowiedziało twierdząco (tabela 44). Największy odsetek braku odpowiedzi ma miejsce w przypadku więzi sąsiedzkich.

Tabela 44. Ważność integrujących kontaktów społecznych respondentów według rodzajów kontaktów (w odsetkach)

Kontakty międzyludzkie (lokalne więzi społeczne małego zasięgu)	Grójec			Kozienice			Szydłowiec		
	Tak i raczej tak	Nie i raczej nie	Brak odpowiedzi	Tak i raczej tak	Nie i raczej nie	Brak odpowiedzi	Tak i raczej tak	Nie i raczej nie	Brak odpowiedzi
Rodzinne	74,3	12,6	13,1	75,5	9,7	14,8	78,9	8,7	12,4
Sąsiedzkie	70,4	15,8	13,8	72,9	11,1	16,0	70,6	12,3	17,1
Towarzyskie	79,1	11,4	9,5	67,7	12,2	20,1	67,8	13,3	18,9
<i>Średnia odpowiedzi</i>	74,6	13,3	12,1	72,0	11,0	17,0	72,4	11,4	16,2

Źródło: Badania własne.

Dla respondentów gminy **Kozienice** najistotniejsze więzi społeczne małego zasięgu to, w kolejności wg częstotliwości wymieniania: rodzinne, sąsiedzkie, towarzyskie. Występują one również z dużymi nasileniami – prawie trzy czwarte twierdzących odpowiedzi. Największy odsetek braku odpowiedzi ma miejsce w przypadku więzi towarzyskich.

Natomiast najważniejsze dla pytanych mieszkańców gminy **Szydłowiec** więzi społeczne małego zasięgu to, w kolejności wg częstotliwości wymieniania: rodzinne, sąsiedzkie

i towarzyskie. Także ich intensywność jest porównywalna z pozostałymi gminami – prawie trzy czwarte twierdzących odpowiedzi. Największy odsetek braku odpowiedzi ma miejsce w przypadku więzi towarzyskich.

W krótkim podsumowaniu wypada podkreślić, że różnice w ocenach intensywności kontaktów społecznych w poszczególnych gminach mogą dodatkowo wynikać ze **zróżnicowania** badanej populacji każdej z gmin. W związku z tym w rozdziale czwartym (4.2.3.) przeprowadzone zostaną pogłębione analizy wybranych kontaktów społecznych.

Respondentom zadano również pytanie: czy uczestniczy Pani/Pan w życiu społecznym swojego osiedla, swojego sołectwa, swojej gminy³¹⁶? Jak wynika z badań, największą aktywność w lokalnym życiu społecznym mierzoną rozległością i głębokością partycypacji społecznej deklarują respondenci gminy Kozienice, a najmniejszą – gminy Grójec (tabela 45). Największy odsetek braku odpowiedzi ma miejsce w przypadku gminy Szydłowiec.

Tabela 45. Aktywność społeczna respondentów (w odsetkach)

Uczestnictwo mieszkańców w życiu społecznym swojego osiedla, sołectwa i gminy	Tak i raczej tak	Nie i raczej nie	Brak odpowiedzi
Grójec	47,8	49,4	2,8
Kozienice	67,0	31,1	1,9
Szydłowiec	52,7	42,6	4,6

Źródło: Badania własne.

Należy zauważyć, że aktywność społeczna respondentów rozumiana jako gotowość do pracy na rzecz dobra wspólnego w trzech gminach jest około pięciu razy częstsza od więzi politycznych (partyjnych) respondentów i mniej więcej dwa razy większa od ich więzi stowarzyszeniowych (tabela 45). Może mieć ona zatem po części jedynie deklaracyjny charakter i nie mieć pełnego potwierdzenia w faktycznej aktywności społecznej respondentów.

Podsumowując, aktywność społeczna respondentów nie odbiega od średniej krajowej³¹⁷. Poziom partycypacji w życiu społecznym społeczności lokalnej przejawia się w największym stopniu w działaniach podejmowanych incydentalnie w celu rozwiązania ważnych dla społeczności problemów czy konfliktów. Jednakże działania te jeszcze zbyt rzadko przybierają ustrukturalizowaną formę stowarzyszeń czy też fundacji aktywnie działających na rzecz lokalnego rozwoju, co wskazuje na raczej niski poziom rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w badanych gminach.

³¹⁶ Pyt. nr 17 w ankiecie; np. uczestnictwo w zebraniach, spotkaniach, przekazywanie wniosków do radnych, zachęcanie sąsiadów, znajomych do wspólnej, aktywnej pracy dla swojej gminy, bezinteresowna pomoc sąsiadom i innym mieszkańcom, itp. – pytanie ankietowe – przypis autora.

³¹⁷ Por. *Diagnoza społeczna 2005*, red. J. Czapieński, T. Panek, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Warszawie 10.01.2006 oraz J. Czapieński, *Polska – państwo bez społeczeństwa*, „Nauka” nr 1, 2006 r. Zdaniem prof. J. Czapieńskiego „w Polsce są dwa zbiorowe podmioty, w których instrumenty współpracy funkcjonują w miarę skutecznie: naród i rodzina. Między rodziną i narodem istnieją jednak inne jeszcze wspólnoty tworzące społeczeństwo. W tych pośrednich podmiotach zbiorowych mechanizmy współpracy albo w ogóle w Polsce nie funkcjonują, albo opierają się wyłącznie na instrumentach prawnych. Próżnia między rodziną i narodem, o której w latach 70. pisał prof. Stefan Nowak, nie zniknęła, nie wypełniła się społeczeństwem obywatelskim”. Por. J. Czapieński, op.cit. Zagadnienia **rozległości i głębokości** partycypacji społecznej w poszczególnych gminach w niniejszej rozprawie zostały potraktowane ogólnikowo, gdyż wykraczają poza jej zakres merytoryczny. Mogą stanowić przyczynek do dalszych badań nad strukturą społeczeństwa obywatelskiego.

3.5. Opinia respondentów z trzech gmin według wybranych cech

3.5.1. Opinia respondentów z trzech gmin według wykształcenia

Kolejnym etapem analizy materiału badawczego jest zbadanie stopnia skorelowania oceny polityki społecznej gminy (realizacja i finansowanie usług społecznych oraz wpływ gminy na lokalną jakość życia) z wiekiem, płcią i wykształceniem badanej populacji. Informacje te należy traktować jako **dotatkowe**, gdyż analiza opinii całej próby spłaszcza wynik. Niemniej może ona dostarczyć interesujących danych, które poszerzą wnioski wynikające z niniejszej rozprawy. Wykształcenie, jak wcześniej wykazano, ma **istotny** wpływ na jakość kapitału społecznego. Analizą objęto respondentów łącznie z trzech gmin (741 osób).

Z przeprowadzonych badań (tabela 46) wynika, iż liczba wskazań negatywnych dotyczących oceny **usług społecznych** jest odwrotnie proporcjonalna do wykształcenia. Im wyższe wykształcenie, tym mniej krytyczna opinia. Może to po części wynikać z faktu, że np. osoby z wyższym wykształceniem nie korzystają z pomocy społecznej bądź dysponują pełniejszą wiedzą w kwestii funkcjonowania gminy. Mniejszy krytycyzm może mieć także podłoże psychologiczne i wynikać z lepszej sytuacji materialnej osób legitymujących się wykształceniem wyższym.

Tabela 46. Opinia respondentów z trzech gmin według wybranych aspektów polityki społecznej i wykształcenia (w odsetkach)

Opiniowane aspekty	Odsetek odp. twierdzących	Wykształcenie respondenta			
		Podstawowe	Zawodowe	Średnie	Wyższe
Poprawa jakości usług społecznych	27,2	35,8	34,2	37,0	
Wysokie podatki lokalne	52,7	53,3	58,0	44,1	
Kosztowna i mało skuteczna pomoc społeczna	83,6	85,0	84,2	77,3	
Zgoda na dofinansowania usług społecznych z własnych środków	42,3	41,8	45,5	48,3	
Pozytywny wpływ gminy na warunki: mieszkaniowe	25,5	45,8	34,2	35,3	
zdrowotne	30,9	35,5	26,8	25,6	
edukacyjne	50,1	49,5	51,2	58,8	
do rozwoju rodziny	36,1	36,2	36,0	38,5	
do rozwoju dzieci w przyszłości we własnej gminie	33,0	21,0	23,0	23,0	
Zadowolenie z zamieszkiwania w gminie	80,1	79,2	79,0	76,3	
Aktywność społeczna	49,2	55,0	58,1	58,5	

W tabeli uwzględniono jedynie twierdzące odpowiedzi respondentów.

Źródło: Badania własne.

Respondenci z wykształceniem wyższym bardziej akceptują obciążenia **podatkowe** niż osoby z wykształceniem średnim, zawodowym czy podstawowym. Prawdopodobnie wynika to z większego zrozumienia przez nich mechanizmów finansowania zadań własnych przez gminy ze środków własnych.

Okazuje się również, że osoby z wykształceniem wyższym są bardziej skłonne **dofinansowywać** usługi z dziedziny polityki społecznej niż respondenci z wykształceniem średnim czy zawodowym. Wiele osób w grupie z wykształceniem wyższym ma także zdanie odrębne (dofinansowanie z własnych środków), co może świadczyć o dużej polaryzacji

opinii w tym zakresie. Pytani z tej grupy czują się także bardziej współodpowiedzialne za gospodarowanie pieniędzmi publicznymi niż pozostali³¹⁸, przy czym im gmina bardziej zasobna, tym współodpowiedzialność mniejsza³¹⁹.

Z badań wynika, że im wyższe wykształcenie, tym lepsza ocena warunków **edukacyjnych** oferowanych przez gminy oraz tym gorsza ocena warunków **zdrowotnych**. Zapewne wraz z wykształceniem wzrasta świadomość deficytów w obszarze zdrowia publicznego. Oceny dotyczące edukacji mogą wynikać natomiast z lepszego zrozumienia procesów i mechanizmów kształcenia publicznego przez osoby z wyższym wykształceniem. W aspekcie: wykształcenie a warunki **mieszkaniowe** trudno zauważyć istotne zależności. Wraz ze wzrostem poziomu wykształcenia poprawia się nieznacznie ocena gminy (choć może to wynikać ze skali błędów) dotycząca stwarzania dogodnych warunków do rozwoju **rodziny**.

Osoby z wyższym wykształceniem najbardziej negatywnie oceniają warunki stwarzane przez gminę dla rozwoju dzieci. O ile wraz ze wzrostem wykształcenia respondenci byli coraz mniej krytyczni w ocenie warunków do rozwoju rodziny stwarzanych przez gminę, o tyle w przypadku przyszłych szans rozwoju dzieci w miejscu zamieszkania respondentów zaobserwowano odwrotną zależność. Może to wynikać ze wzrostu aspiracji społecznych i zawodowych osób lepiej wykształconych, związanych z dążeniem do osiągnięcia lepszego prestiżu społecznego kojarzonego z wyższym wykształceniem, lepszą pracą i zarobkami. Zapewne w opinii tej grupy respondentów w małym ośrodku są gorsze szanse na osiągnięcie społecznego awansu przez ich dzieci.

Poziom ogólnego zadowolenia z miejsca zamieszkania respondentów nieznacznie spada wraz ze wzrostem wykształcenia. Prawdopodobnie aspiracje społeczne wobec jakości życia ludzi wykształconych rosną szybciej niż faktyczne możliwości gminy w tym zakresie. Jest to rodzaj twórczego i kreatywnego niezadowolenia, bowiem motywuje tę grupę mieszkańców do aktywności. Potwierdzają to wyniki badań, z których wynika, że wraz ze wzrostem poziomu wykształcenia istotnie wzrasta partycypacja społeczna respondentów w funkcjonowaniu społeczności lokalnej (tabela 46).

3.5.2. Opinia respondentów z trzech gmin według sytuacji zawodowej

Kolejnym etapem analiz jest zbadanie ogólnej oceny polityki społecznej przez respondentów w poszczególnych grupach aktywności zawodowej, bowiem są to naturalnie wyodrębnieni adresaci usług społecznych (tabela 47).

Najlepiej **jakość** usług (ich poprawę) oceniają emeryci i renciści. Najbardziej surowe w ocenach są osoby o nieokreślonej aktywności zawodowej i bezrobotni. Brak pracy i perspektyw na przyszłość rodzi zwykle poczucie frustracji i może powodować wzrost krytycyzmu. Emeryci i renciści, z uwagi na większą ilość wolnego czasu, nie muszą spieszyć się przy załatwianiu spraw urzędowych. Brak takiej presji czasowej może implikować bardziej pozytywne oceny. Ta grupa mieszkańców z powodu mniejszej aktywności ekonomicznej może także mieć generalnie mniejszą styczność z jednostkami organizacyjnymi gminy.

³¹⁸ Największy odsetek „pozostawić bez zmian”, ale może to wynikać także z tego, że ta grupa ma najbardziej zaspokojone potrzeby z zakresu usług publicznych – przypis autora.

³¹⁹ Badania własne – przypis autora.

Tabela 47. Opinia respondentów według wybranych aspektów polityki społecznej gmin i ich sytuacji zawodowej (w odsetkach)

Opiniowane aspekty	Sytuacja zawodowa respondenta					
	Student	Pracujący zawodowo	Rolnik	Rencista, emeryt	Bezrobotny	Inna
Poprawa jakości usług społecznych	33,6	35,6	34,4	42,1	34,2	27,6
Wysokie podatki lokalne	61,5	49,5	55,7	40,0	51,5	62,5
Kosztowna i mało skuteczna pomoc społeczna	84,3	79,1	90,2	78,2	86,4	85,9
Zgoda na dofinansowania usług społecznych z własnych środków	59,3	45,5	36,5	32,4	35,3	58,5
Pozytywny wpływ gminy na warunki:						
– do rozwoju rodziny	34,4	40,4	31,1	49,1	25,8	31,3
– do rozwoju dzieci w przyszłości we własnej gminie	31,3	23,9	27,9	29,1	12,1	21,9
Zadowolenie z zamieszkiwania w gminie	75,0	81,2	90,2	80,0	66,7	75,0
Aktywność społeczna	52,1	59,6	73,8	61,9	53,0	35,9

W tabeli uwzględniono jedynie twierdzące odpowiedzi respondentów.

Źródło: Badania własne.

Największy poziom akceptacji wysokości stawek **podatków** gminnych zaobserwowano u emerytów i rencistów, najmniejszy – u studentów, rolników i innych. Taki stan rzeczy wynika prawdopodobnie z mniejszej uciążliwości tych obciążeń dla emerytów i rencistów, którzy często są zwolnieni z obowiązku płacenia niektórych podatków (np. podatku od działalności gospodarczej, podatku rolnego itp.). Zrozumiała jest ocena rolników (działalność prywatna), natomiast szczegółowych analiz wymagałaby ocena studentów i kategorii „innej” sytuacji zawodowej, w której większość stanowią także młodzi ludzie³²⁰. Prawdopodobnie ocenę tych respondentów zdeterminowała generalnie trudna sytuacja ekonomiczna młodych ludzi (chęć usamodzielnienia się, inwestowanie w edukację, niskie zarobki).

Z badań wynika, że rolnicy są najbardziej skłonni, aby racjonalizować wydatki na **pomoc społeczną**. Jest to grupa zawodowa pracująca na własny rachunek i zapewne ta sytuacja w przemożny sposób wpływa na takie zdecydowane stanowisko. Nieco większą tolerancję w wydatkowaniu środków gminnych na ten sektor wykazują emeryci i renciści, prawdopodobnie z tego powodu, że opiniują dysponowanie pieniędzy publicznych, z którymi nie mają bezpośredniego związku (płacą mniej podatków lokalnych), albo dlatego, że sami często są beneficjentami pomocy społecznej.

Najmniejszą skłonność do współfinansowania z **własnych** środków usług gminnej polityki społecznej wykazują rolnicy i osoby bezrobotne. Zarazem rolnicy i pracujący zawodowo wykazują największą skłonność do racjonalizacji nakładów finansowych w gminnej polityce społecznej. Zapewne związane to jest z faktem, że wśród pracujących zawodowo jest także część mieszkańców pracujących na własny rachunek (podobnie jak w przypadku rolników) i ta okoliczność może dodatkowo wzmacniać poczucie odpowiedzialności ekonomicznej wśród tej grupy. Najwyższą skłonność do dofinansowania usług społecznych z własnych środków przejawiają studenci. Może to być uzasadnione występowaniem obecnie w dużym zakresie komercyjnych usług w dziedzinie płatnego szkolnictwa wyższego lub

³²⁰ Badania własne – przypis autora.

w dziedzinie kultury, sportu i rekreacji, na które popyt przejawia ta grupa respondentów. Warunki do rozwoju dzieci w przyszłości we własnej gminie najlepiej oceniają studenci, a warunki stwarzane przez gminę do rozwoju rodziny – emeryci i renciści.

Stopień **zadowolenia** mieszkańców trzech gmin z miejsca zamieszkania w badanych grupach jest dodatnio skorelowany z **aktywnością** społeczną tych grup. Im wyższe zadowolenie, tym większa wola uczestnictwa w lokalnym życiu społecznym. Grupa zawodowa najbardziej zadowolona z miejsca zamieszkania i najbardziej aktywna społecznie to rolnicy. Natomiast osoby określające siebie jako bezrobotne deklarują najmniejszy stopień zadowolenia i aktywności społecznej. Rolnicy mają najmniejsze możliwości zmiany miejsca zamieszkania. Prawdopodobnie stąd dodatkowo wynika większa akceptacja dotychczasowego miejsca i pogodzenie się własną sytuacją. Mniejsza aktywność społeczna osób bezrobotnych jest niekorzystnym zjawiskiem, ponieważ może stanowić barierę w przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu tej kategorii społecznej.

3.5.3. Opinia respondentów z trzech gmin według wieku

Badanie współzależności między opiniami o gminnej polityce społecznej a wybranymi cechami statystycznymi badanej populacji rozpoczęto od wykształcenia, gdyż stopień wzajemnego skorelowania tych dwóch zmiennych stanowi istotny wskaźnik rozwoju lokalnego.

W dalszej kolejności poddano analizie ogólną ocenę usług polityki społecznej według wieku respondentów (tabela 48). Z badań wynika, że osoby w przedziale wiekowym od 18 do 44 lat bardziej krytycznie oceniają zmiany w **jakości** usług społecznych niż osoby w starszych grupach wiekowych. Może to oznaczać, że gminna polityka społeczna w niewystarczający sposób wychodzi naprzeciw oczekiwaniom młodszych respondentów bądź oczekiwania tej grupy są dużo większe niż starszych respondentów. Jest to zatem **kluczowy** i **strategiczny** problem w formułowaniu i prowadzeniu polityki społecznej przez gminę.

Tabela 48. Opinia respondentów z trzech gmin według wieku i wybranych aspektów polityki społecznej gmin (w odsetkach)

Opiniowane aspekty	Wiek respondentów					
	Do 24 lat	25–34	35–44	45–54	55–64	Pow. 65 lat
Poprawa jakości usług społecznych	30,1	33,2	32,0	40,8	45,6	41,4
Zgoda na dofinansowanie usług społecznych z własnych środków	60,3	50,5	42,3	40,5	37,5	35,9
Pozytywny wpływ gminy na warunki: – do rozwoju rodziny, – do rozwoju dzieci w przyszłości we własnej gminie	32,9	29,6	39,6	42,1	47,4	37,5
	27,3	18,4	26,3	22,5	21,1	37,5
Zadowolenie z zamieszkiwania w gminie	72,0	76,3	76,5	83,7	89,5	87,5
Aktywność społeczna	41,3	51,3	62,7	63,5	63,2	68,8

W tabeli uwzględniono jedynie twierdzące odpowiedzi respondentów.
Źródło: Badania własne.

Skłonność respondentów do dofinansowania usług z dziedziny lokalnej polityki społecznej jest wyraźnie **odwrotnie proporcjonalna** do ich wieku. Im młodszy respondent, tym większa wola partycypacji finansowej. Pozostaje kwestią otwartą, czy za kilka i kilkanaście

lat obecni 20- i 30-latkowie nie zmieniają zdania w tej sprawie. Niemniej, tak wyrazistą tendencję należy ocenić pozytywnie. Warunki do rozwoju dzieci we własnej gminie najlepiej oceniają osoby powyżej 65 lat i do 24 lat, a warunki stwarzane przez gminę do rozwoju rodziny – osoby w przedziale wiekowym od 54 do 65 lat.

Można także stwierdzić, że ogólne poczucie **zadowolenia** z miejsca zamieszkania rośnie wraz z wiekiem. Prawdopodobnie ma to związek ze wzrostem lokalnego patriotyzmu i przywiązania do dotychczasowego miejsca zamieszkania bądź z coraz większą akceptacją respondentów swojego dotychczasowego życia i poczucia samorealizacji. Widać także dodatnią korelację pomiędzy poczuciem zadowolenia a aktywnością społeczną (wraz z wiekiem wzrost odpowiedzi „tak”).

3.5.4. Opinia respondentów z trzech gmin według płci

Z badań wynika, że kobiety mają istotnie mniejszą skłonność do współfinansowania usług gminnej polityki społecznej z własnych środków oraz mniejszą skłonność do racjonalizacji (zmniejszania) nakładów finansowych gminy na politykę społeczną niż mężczyźni (tab. 49). Prawdopodobnie wynika to również z faktu, że kobiety częściej niż mężczyźni prowadzą gospodarstwa domowe i mają świadomość skali potrzeb związanych np. z codziennymi zakupami czy kosztami wychowywania dzieci. W związku z tym ich skłonność dofinansowania usług społecznych gminy może być także mniejsza.

Okazuje się również, że mężczyźni są ogólnie nieco mniej zadowoleni z miejsca zamieszkania niż kobiety. Potwierdza się jednak wspomniany wcześniej rodzaj „twórczego” niezadowolenia, który motywuje mężczyzn do znacznie większej aktywności społecznej niż w przypadku kobiet, aby prawdopodobnie próbować zmieniać tę sytuację.

Tabela 49. Opinia respondentów z trzech gmin o wybranych aspektach polityki społecznej gmin według ich płci (w odsetkach)

Płeć	Dofinansowanie usług społecznych z własnych środków		Zmiana nakładów finansowych wynikająca z ich racjonalizacji			Zadowolenie ogólne z zamieszkania w gminie		Aktywność społeczna	
	Tak	Nie	Zmniejszyć nakłady	Pozostawić bez zmian	Zwiększyć nakłady	Tak	Nie	Tak	Nie
Kobiety	45,3	33,8	8,7	29,9	46,7	79,0	17,1	54,4	44,2
Mężczyźni	49,3	37,3	13,4	33,0	44,4	76,3	21,6	63,5	34,0

Nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.
Źródło: Badania własne.

Może to wynikać także z faktu, że w świadomości społecznej mieszkańców, szczególnie małych gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, nadal dominuje patriarchalny stereotyp rodziny, w którym kobieta zajmuje się głównie gospodarstwem domowym i wychowywaniem dzieci, a mężczyzna utrzymywaniem rodziny i umacnianiem swojej pozycji społecznej również poprzez aktywność społeczną.

3.6. Podsumowanie

1. Badane gminy są na drodze rozwoju (ocena respondentów w badanym okresie uległa poprawie), ale proces ten przebiega w różnym tempie i niektóre usługi społeczne (mieszkalnictwo, ochrona zdrowia, bezpieczeństwo publiczne) są przez gminy, według ocen respondentów, nieskutecznie realizowane.
2. Usługi społeczne prowadzone przez gminę najdłużej i w najszerszym zakresie działalności (szkolnictwo, kultura) są przez respondentów najlepiej oceniane, natomiast społeczne usługi lokalne, za które nadal istotną współodpowiedzialność ponosi państwo (ochrona zdrowia, bezpieczeństwo publiczne), spotkały się z generalnie negatywną opinią.
3. Według respondentów gminy dotychczas nie wykorzystują w pełni: lepszej organizacji i realizacji usług społecznych (lokalizacja instytucji, jakość kadr i usług), zarządzania finansami zależnego od gminy (priorytety, zmiany w sposobie finansowania usług) oraz poprawy komunikacji społecznej (więzi społeczne, aktywność społeczna).
4. Nieadekwatne i raczej nieracjonalne finansowanie pomocy społecznej, połączone z dużym niedoborem środków zewnętrznych na inne działy polityki społecznej gminy, spotkało się z negatywną oceną respondentów i świadczy o konieczności zmiany przez ustawodawcę i gminy zasad finansowania lokalnych usług społecznych, w tym pomocy społecznej.
5. Z porównania opinii respondentów i radnych wynika, że radni w zbyt małym stopniu postrzegają i identyfikują faktyczne potrzeby respondentów, których opinia dotycząca polityki społecznej gminy jest często niespójna z opinią radnych (warunki życia, dofinansowanie usług społecznych z własnych środków, wydatki na pomoc społeczną).
6. Znacznie zróżnicowana ocena polityki społecznej w poszczególnych grupach społeczno-zawodowych respondentów w gminach powinna w przyszłości skutkować bardziej adekwatną i nawet częściowo odpłatną aktywnością usługową gminy w stosunku do różnych grup mieszkańców zgodnie z ich oczekiwaniami.

ROZDZIAŁ IV

PLANY ROZWOJU GMIN A OCZEKIWANIA SPOŁECZNE

Przeprowadzona w poprzednim rozdziale analiza dotychczasowej oceny przez respondentów i radnych polityki społecznej gmin powinna być uzupełniona o ich oczekiwania co do przyszłych działań samorządów w kontekście bieżących planów rozwoju. Do realizacji celu pracy ważne jest również zbadanie rzeczywistych postaw gmin wobec oczekiwanych zmian. Zatem należy poszukiwać odpowiedzi na następne pytanie badawcze: Czy plany rozwojowe gmin uwzględniają nowe oczekiwania i wyzwania społeczne i jaka jest skłonność gmin do zmian?

4.1. Polityka społeczna w planach rozwoju gmin

4.1.1. Sposób budowania i główne założenia strategii rozwoju gmin

Strategia rozwoju gminy **Grójec**³²¹ obejmuje okres planowania od 2003 do 2020 roku. Składa się ona z trzech części: analizy ilościowej, analizy jakościowej oraz planów na przyszłość. Punktem wyjścia do jej konstruowania była analiza (tabela 50) niezaspokojonych potrzeb mieszkańców gminy Grójec (badania własne). Główne założenia strategii gminy i miasta Grójec akcentują jej **slużebność** w stosunku do mieszkańców i ich partycypację w tworzeniu strategii³²². W świetle wyników badania istotne deficyty dotyczące zaspokajania potrzeb społecznych zaobserwowano w dziedzinie bezpieczeństwa publicznego, a najwyższy stopień zaspokojenia potrzeb społecznych odnotowano w sferze „wartości moralnych i potrzeb religijnych”.

Strategia rozwoju gminy **Kozienice**³²³ jest najdłużej obowiązującą spośród strategii trzech badanych gmin, bo została przyjęta jeszcze w kadencji 1998–2002. Doczekała się już nawet dwóch nowelizacji. Obejmuje okres planowania od 2003 do 2010 roku. W jej wstępie można przeczytać m.in.: „[...] wyzwanie konkurencyjności ujawnia się z coraz większą siłą

³²¹ Została przyjęta Uchwałą Rady Miasta i Gminy Grójec numer IX/69/03 z dnia 30 czerwca 2003 roku. Została ona przygotowana przez firmę Res Consulting z siedzibą w Belsku Dużym, powiat grójecki, po przeprowadzeniu konsultacji społecznych – przypis autora.

³²² – Cele strategiczne i zadania będą uwzględniały dwie kolejne kadencje władz samorządowych;
– Decyzje zawarte w strategii rozwoju będą służyły mieszkańcom gminy i miasta;
– Strategia rozwoju opracowana jest z udziałem przedstawicieli społeczności lokalnej gminy i miasta;
– Zadania będą uwzględniały możliwości pozyskiwania środków z zewnętrznych źródeł finansowania;
– Strategia będzie uwzględniała rozwiązania przyjęte w zewnętrznych dokumentach planistycznych;
– Przygotowanie strategii i jej realizacja będzie uwzględniała zasady zrównoważonego rozwoju;
– Zadaniem strategii rozwoju jest ułatwienie władzom samorządowym utrzymania głównych długookresowych kierunków rozwoju gminy i miasta na podstawie strategii rozwoju – przypis autora.

³²³ Została przyjęta uchwałą Rady Miasta i Gminy nr XLIX/754/2002 z dnia 10 października 2002 roku oraz została znowelizowana uchwałą Rady Miejskiej nr XXV/419/2004 z dnia 2 września 2004 roku, a także uchwałą nr XXXIX/615/2005 z dnia 13 września 2005 roku. Jej autorem jest samorząd gminy Kozienice. Konsultacji przy redagowaniu udzieliło Regionalne Centrum Doradztwa Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich „Poświętne” w Płońsku – przypis autora.

obejmując coraz szersze sfery życia gospodarczego i społecznego. Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej do gry konkurencyjnej włączyło się więcej podmiotów gospodarczych, miast, regionów i krajów”. Długookresowym celem nadrzędnym burmistrza gminy Kozienice i Rady Miejskiej jest zwiększenie konkurencyjności gminy w układzie krajowym, jak również europejskim. Wymaga to zastosowania nowych jakościowo stylów i form zarządzania gminą. Strategia rozwoju powinna wyznaczyć cele możliwe do osiągnięcia przez społeczność lokalną³²⁴, główne kierunki aktywności społecznej oraz możliwe efektywne i najbardziej korzystne dla mieszkańców gminy Kozienice drogi rozwoju, powinna bazować na strategii rozwoju województwa mazowieckiego.

Tabela 50. Potrzeby mieszkańców gminy Grójec według stopnia niezaspokojenia (w punktach)

Miejsce w hierarchii	Potrzeba	Uzyskana średnia liczba punktów
1.	Bezpieczeństwo	5,25
2.	Zabezpieczenie materialne	6,15
3.	Schronienie	6,36
4.	Rozwój ludzi	6,46
5.	Zdrowie i życie	6,48
6.	Wyżywienie	6,58
7.	Rekreacja, wypoczynek, przyjemności	6,85
8.	Tożsamość z gminą i miastem, ład przestrzenny	7,36
9.	Poczucie użyteczności, uznanie, akceptacja, gratyfikacja	7,51
10.	Swoboda i łatwość kontaktów przestrzennych	7,90
11.	Kontakty społeczne, więź grupowa	8,35
12.	Opieka	8,46
13.	Kultura, poznanie i kreacja otoczenia	8,48
14.	Wartości moralne i potrzeby religijne	8,95

Zakres punktacji: od 1 – potrzeba najmniej zaspokojona do 10 – potrzeba najbardziej zaspokojona.

Źródło: Strategia Rozwoju Gminy i Miasta Grójec.

Strategia rozwoju gminy **Szydłowiec**³²⁵ obejmuje okres planowania od 2005 do 2020 roku. Ogólne założenia strategii miasta i gminy Szydłowiec to:

- Strategia Rozwoju Miasta i Gminy Szydłowiec powstała w wyniku prac Komitetu Sterującego oraz społeczności lokalnej,
- wnioski z diagnozy zawierają główne problemy miasta i gminy,
- analiza strategiczna SWOT,
- priorytetowe kierunki rozwoju miasta i gminy, które zostały określone przez zespół zadaniowy agencji, a potwierdzone w trakcie **badania społecznych**,
- scenariusze rozwoju miasta i gminy,
- misja i wizja gminy – główne pole działania w przyszłości,

³²⁴ „Rozwój lokalny jest efektem koincydencji zjawisk ekonomicznych, społeczno-kulturowych i politycznych”, „Najistotniejsze czynniki rozwoju lokalnego to: edukacja i mobilizacja społeczna”, [w:] Studia Regionalne i Lokalne, Centrum Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego nr 2, 2002.

³²⁵ Została przyjęta uchwałą Rady Miasta i Gminy numer 200/XXXI/5 z dnia 20 czerwca 2005 roku. Jej głównym autorem jest Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości w Radomiu – przypis autora.

- cele strategiczne, cele operacyjne, wskazanie zadań,
- cele operacyjne – dotyczą krótkiego horyzontu czasowego,
- cele operacyjne oraz wskazanie zadań i projektów, które powstały w trakcie prac zespołów tematycznych i zostały opracowane przez zespół Agencji³²⁶.

Pomimo że w strategii wspomina się o **badaniach społecznych**, to nie ma w niej żadnych informacji o metodach badań i ich wynikach.

4.1.2. Porównanie strategii rozwoju gmin w zakresie polityki społecznej

Aby dokonać takiego porównania w ujęciu **krytycznym**, należy porównać **czynniki** rozwojowe i antyrozwojowe wewnętrzne i zewnętrzne (stymulanty rozwoju – mocne strony, szanse i destymulanty rozwoju – słabe strony, zagrożenia), które w różny sposób i w różnym nasileniu zostały wyartykułowane w zapisach strategii gmin.

Należy zauważyć (aneks, tabela 77), że mocne strony dotyczące polityki społecznej w gminie **Grójec** są przedstawione bardziej rzeczowo, słabe zaś bardzo chaotycznie, bez uporządkowania tematycznego oraz z licznymi powtórzeniami, np. bariery architektoniczne. Choć również trudno zrozumieć, dlaczego „zwiększenie bezpieczeństwa publicznego – koordynacja działań policji i straży miejskiej” jest mocną stroną (mieszkańcy uznali przecież, że jest to ich najmniej zaspokojona potrzeba). Największym mankamentem „słabych stron” jest sposób ich uporządkowania i prezentacji. Wydaje się, że zapis „społeczeństwo ubogie – mało aktywne” jest zbytnim uproszczeniem. Szczególnie w kontekście charakterystyki zasobów społeczno-ekonomicznych gminy Grójec. Trudno rozstrzygnąć, czy „migracja młodych ludzi z małych ośrodków miejskich za granicę czy do dużych aglomeracji” jest słabą stroną czy raczej szansą. Tym bardziej że w części ma ona charakter czasowy.

Szanse i zagrożenia to czynniki rozwojowe zewnętrzne. Trudno nazwać zewnętrznym czynnikiem „kadencyjność rady”, która nie jest przecież wybierana spośród mieszkańców sąsiednich gmin, oraz „upadek wartości moralnych”, który bardzo trudno zidentyfikować, a jeszcze trudniej zlokalizować (aneks, tabela 77). Tym bardziej że sprawa zagrożenia wartości moralnych jest wśród mieszkańców najmniej artykułowana. „Niedofinansowanie policji, sądu i prokuratury” to istotny czynnik zewnętrzny antyrozwojowy, szczególnie w kontekście hierarchizacji niezaspokojonych potrzeb mieszkańców gminy Grójec. Jak wcześniej wspomniano, potrzeba poczucia bezpieczeństwa jest przez nich najwyżej stawiana w hierarchii potrzeb.

W strategii rozwoju gminy **Kozienice** sfera demograficzno-społeczna i infrastruktura społeczna zostały prawidłowo rozdzielone (aneks, tabela 78). Przytoczone mocne i słabe strony są w pełni wewnętrznymi czynnikami rozwoju. Podobnie jak w przypadku strategii rozwoju gminy Grójec trudno rozstrzygnąć, czy „migracja młodych ludzi z małych ośrodków miejskich za granicę czy do dużych aglomeracji” jest słabą stroną, czy raczej szansą. „Społeczeństwo obywatelskie – większy udział społeczności lokalnej w rozwoju gminy” nie jest czynnikiem rozwojowym zewnętrznym, a raczej wewnętrznym. Podobnie jak „poprawa edukacji i mobilizacji społecznej mieszkańców”. Trudno jednoznacznie określić także,

³²⁶ Na podstawie Strategii Rozwoju Gminy Szydłowiec.

czy czynniki zewnętrzne, czy wewnętrzne spowodują polaryzację społeczną oraz wpływ ludzi młodych i wykształconych.

W gminie **Szydłowiec** (aneks, tabela 79) nie wszystkie zamieszczone w strategii mocne i słabe strony sfery społecznej kwalifikują się do takiego miana. „Bliskość ośrodków akademickich” oraz „współpraca międzynarodowa miast partnerskich” (pozostawione w nawiasie) nie są czynnikami rozwojowymi wewnętrznymi, a bardziej szansą edukacyjną i rozwojową dla mieszkańców gminy Szydłowiec.

Porównanie ilościowe mocnych stron gminy Grójec (aneks, tabela 77) oraz mocnych stron gminy Kozienice (aneks, tabela 78) z gminą Szydłowiec (aneks, tabela 79) budzi wątpliwość, czy powyższe zestawienie jest rzeczywiście rzetelną diagnozą, czy może bardziej wyrafinowaną i ryzykowną formą reklamy gminy. Niski poziom bezpieczeństwa, wymieniony jako słaba strona w Strategii Rozwoju Gminy Szydłowiec (aneks, tabela 79), nie znajduje potwierdzenia w żadnych analizach i dokumentach gminnych. Z danych przedstawionych w rozdziale 2.3.1. wynika natomiast, iż powiat szydłowiecki ma stosunkowo najlepsze wskaźniki w tym obszarze w porównaniu z powiatami grójeckim i kozienickim.

Jedynie wybrane „szanse” (punkty: 4, 5, 6, 7, 8) w opracowanej strategii gminy Szydłowiec kwalifikują się w ocenie autora do uzyskania takiego miana (aneks, tabela 79). Poza wybranymi zagrożeniami w zestawieniu większość innych zapisanych w strategii bardziej można nazwać słabymi stronami, bowiem mają one uwarunkowania wewnętrzne³²⁷. „Niż demograficzny w Europie Zachodniej” nie może być sam w sobie szansą, bo bezpośrednio z tego nie wynika. Z drugiej strony strategia informuje o zagrożeniu w postaci „migracji ludzi młodych i wykształconych”, która jest naturalnym zjawiskiem w ośrodkach tej wielkości, szczególnie w dobie globalizacji, i w dużym stopniu otwartym już rynkiem pracy w Unii Europejskiej.

Reasumując, **czynniki rozwojowe** we wszystkich strategiach rozwoju gmin nie są w pełni prawidłowo usystematyzowane i zhierarchizowane. Nie wiadomo, według jakich kryteriów je sformułowano. Częściowo wynika to z różnych koncepcji tworzenia strategii rozwoju w poszczególnych gminach. We wszystkich dokumentach **brak jest** precyzji w sformułowaniu pojęć oraz występuje wiele powtórzeń tematycznych.

Kolejnym ważnym elementem strategii rozwoju gmin są **misje i cele** strategiczne. Misje gmin określone w strategiach mają różnie rozłożony główny akcent (tabela 51). Grójec chce osiągnąć wyjątkowość poprzez uzyskanie statusu międzynarodowego producenta jabłek, Kozienice nie poszukują odmienności, a raczej uniwersalności bazującej na bezpieczeństwie wynikającym także z właściwie prowadzonej lokalnej polityki społecznej, natomiast Szydłowiec podkreśla swą wyjątkowość uwarunkowaną głównie czynnikami historycznymi.

We wszystkich gminach główne cele strategiczne zawierają także elementy związane z gminną polityką społeczną. Jest to głównie akcentowanie aktywności kulturowej, sportowej i turystycznej miast w oparciu także o kapitał ludzki. W ocenie autora zbyt mało uwagi poświęca się budowaniu, a nawet rozwinięciu wyjątkowych walorów każdej z gmin.

³²⁷ Patrz: strony www.gmin – przypis autora.

Tabela 51. Misje gmin i cele strategiczne w polityce społecznej

Gmina	Grójec	Kozienice	Szydłowiec
Misja gminy	Grójec to stolica europejskiego jabłka, z rozwiniętym przemysłem przetwórczym, gmina i miasto otwarte na inwestorów, z dobrym układem komunikacyjnym, bazą sportowo-rekreacyjną, ekologiczne i przyjazne dla ludzi	Poprawa bezpieczeństwa ekonomicznego, socjalnego i publicznego mieszkańców gminy Kozienice	Miasto i gmina Szydłowiec to historycznie ukształtowany ośrodek ponadlokalny, który będzie coraz bardziej atrakcyjny dla mieszkańców poprzez rozwój przedsiębiorczości, turystyki, unikatowych zabytków, rozwiniętej bazy oświatowej oraz systemu zachęt dla inwestorów
Główne cele strategiczne gminy, w tym w zakresie polityki społecznej (pogrubione)	1. Miasto i gmina otwarte na inwestorów 2. Rozwinięta baza sportowo-rekreacyjna 3. Miasto i gmina przyjazne dla ludzi	1. Rozwój gospodarczy i promocja atrakcyjności inwestycyjnej 2. Rozwój zasobów ludzkich 3. Rozbudowa infrastruktury, ochrona środowiska i zagospodarowanie przestrzenne	1. Poprawa jakości i dostępności usług publicznych 2. Tworzenie klimatu i warunków do inwestowania, promocji i rozwoju przedsiębiorczości 3. Podniesienie atrakcyjności turystycznej, kulturowej i rekreacyjnej miasta i gminy

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Strategii Rozwoju Gmin.

W dalszej kolejności zbadano zakres celów operacyjnych strategii rozwoju badanych gmin w dziedzinie polityki społecznej (tabela 52).

Tabela 52. Cele operacyjne gmin według rodzajów polityki

Działy	Grójec	Kozienice	Szydłowiec
Szkolnictwo	Brak zapisów na temat szkolnictwa w celach operacyjnych <i>Jest tylko mowa o wspieraniu ludzi młodych, szczególnie uzdolnionych oraz o uruchomieniu i utrzymywaniu systemu stypendiów dla uczniów potrzebujących</i>	1. Wyrównywanie szans w dostępie do edukacji pomiędzy uczniami z obszarów wiejskich i miejskich 2. Upowszechnianie modelu społeczeństwa uczącego się, uwzględniającego potrzeby zmieniającego się rynku pracy	1. Doskonalenie bazy oświatowej
Kultura, sport i rekreacja	1. Wysoki poziom kultury fizycznej mieszkańców 2. Pełne wykorzystanie grójckiego ośrodka sportu i innych obiektów sportowych 3. Dostępna różnorodna oferta kulturalna i sportowo-rekreacyjna 4. Poprawa poziomu rozwoju fizycznego dzieci i młodzieży 5. Wysoki poziom rozwoju kulturalnego mieszkańców 6. Ochrona zabytków	1. Popularyzowanie aktywnych form spędzania wolnego czasu 2. Poprawa dostępu społeczności lokalnej do podstawowej infrastruktury sportowej	1. Doskonalenie bazy turystycznej 2. Doskonalenie bazy rekreacyjnej 3. Rozwój agroturystyki 4. Ochrona zabytków 5. Rozwój działalności kulturalnej
Ochrona zdrowia	1. Zwiększony poziom świadomości ekologicznej mieszkańców 2. Poprawa stanu zdrowia mieszkańców	1. Stworzenie stabilnego i sprawnego systemu opieki zdrowotnej 2. Zapewnienie dostępu do podstawowej opieki medycznej oraz poprawa jakości, wyposażenia i stanu budynków ośrodków zdrowia	1. Poprawa systemu ochrony zdrowia 2. Poprawa jakości wyposażenia i stanu budynków

Działy	Grójec	Kozienice	Szydłowiec
Mieszkalnictwo	1. Zabezpieczone potrzeby mieszkaniowe ludności 2. Dobry stan budynków w mieście	Brak zapisów na temat mieszkalnictwa w celach operacyjnych <i>Jest tylko mowa o przygotowaniu nowych terenów pod inwestycje (w tym mieszkaniowe)</i>	1. Poprawa warunków mieszkaniowych
Bezpieczeństwo publiczne	1. Zwiększony poziom poczucia bezpieczeństwa mieszkańców	1. Podniesienie poziomu bezpieczeństwa w mieście i gminie	1. Poprawa bezpieczeństwa na terenie gminy
Pomoc społeczna	1. Zapewniona opieka dla osób potrzebujących 2. Dostępność miasta dla ludzi niepełnosprawnych oraz zapewnienie im integracji społecznej	1. Zapewnienie niezbędnej pomocy najuboższym i niepełnosprawnym	1. Rozwój opieki socjalnej
Patologie społeczne	1. Ograniczenie problemu narkomanii	1. Przeciwdziałanie marginalizacji społecznej i ekonomicznej	Brak zapisów na temat patologii społecznych w celach operacyjnych <i>Jest jedynie mowa o wprowadzeniu sprawnego systemu zapobiegania kryzysom rodziny</i>
Lokalny rynek pracy	1. Wysoki poziom zaangażowania władz gminy we wspieranie sfery gospodarczej 2. Wysoka atrakcyjność gminy jako miejsca zamieszkania dla bezpośrednich inwestorów 3. Wysoka atrakcyjność i dostępność oferty gminy dla inwestorów 4. Grójec – ponadlokalnym centrum usługowym 5. Dostępne tereny pod inwestycje gospodarcze 6. Zwiększenie udziału przemysłu w gospodarce gminy 7. Dobre warunki do funkcjonowania przemysłu nieuciążliwego dla środowiska	1. Zmniejszanie stopy bezrobocia poprzez tworzenie warunków do zwiększenia miejsc pracy 2. Tworzenie warunków do dywersyfikacji działalności gospodarczej 3. Promocja atrakcyjności inwestycyjnej gminy w kraju i za granicą 4. Popieranie rolnictwa ekologicznego i przetwórstwa rolno-spożywczego 5. Pozyskiwanie inwestorów zewnętrznych 6. Wytwarzanie pozytywnego klimatu wokół nowych inwestycji 7. Wspieranie rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw 8. Przygotowanie terenów pod inwestycje	1. Rozwój lokalnej przedsiębiorczości 2. Promocja samozatrudnienia osób bezrobotnych i absolwentów 3. Ożywienie działalności Specjalnej Strefy Ekonomicznej z lokalnymi podmiotami

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Strategii Rozwoju Gmin.

W informacjach zawartych w tabeli 52 najbardziej widać mankamenty strategii rozwoju badanych gmin w dziedzinie polityki społecznej. Gmina Grójec **nie ma** celów operacyjnych w zakresie rozwoju szkolnictwa, gmina Kozienice w sektorze mieszkalnictwa, natomiast gmina Szydłowiec w kwestii patologii społecznych. Generalnie nie są też określone sposoby realizacji celów operacyjnych. Strategie także nie uzasadniają **w żadnym** stopniu braków celów operacyjnych w tak kluczowych dziedzinach gminnej polityki społecznej.

Nie wszystkie cele operacyjne zasługują na miano rozwojowych. Dla przykładu „rozwój opieki socjalnej” w gminie Szydłowiec jest celem zbyt ogólnym. Może on sugerować, że gmina wybrała prostą drogę opiekuńczą, rezygnując z form adresowanych i aktywizujących w pomocy społecznej. W rezultacie taki zapis może implikować oczekiwania i dzia-

łania demotywujące i antyrozwojowe wśród społeczności lokalnej, pogłębiając postawy **roszczeniowe**. Cel operacyjny gminy Grójec – „wysoka atrakcyjność gminy jako miejsce zamieszkania dla potencjalnych inwestorów” może budzić wątpliwości, bowiem bardziej powinien odnosić się do mieszkańców gminy. Inwestorzy mają zwykle mniej związane miejsce inwestowania z miejscem zamieszkania.

4.1.3. Monitorowanie realizacji strategii

Z analizy dokumentów wynika, że nie ma przyjętego we wszystkich gminach jednolitego bądź nawet podobnego sposobu monitorowania realizacji strategii. Można nawet stwierdzić, że z zapisów (tabela 53) nie wynika częstotliwość przedstawiania sprawozdań z monitorowania.

Tabela 53. Sposoby wdrażania i monitorowania strategii rozwoju według gmin

Grójec	Kozienice	Szydłowiec
Zakłada się, że narzędziem realizacji celów strategicznych powinien być wieloletni plan realizacyjny do strategii rozwoju obejmujący: wieloletni plan realizacyjny wszystkich przedsięwzięć wraz z prognozą budżetową, wieloletni plan inwestycyjny, projekty jako aplikacje do zewnętrznych źródeł finansowania, polityka szczegółowa w poszczególnych sferach wspieranych przez samorząd oraz roczne budżety zadaniowe	Strategia zawiera już w swojej treści harmonogramy realizacji poszczególnych zadań inwestycyjnych przez gminę oraz plan zabezpieczenia środków finansowych na kolejne lata. Zakłada się także, że strategia rozwoju jest dokumentem otwartym i będzie aktualizowana. Nie określa się częstotliwości aktualizacji	Zakłada, że jej realizacja poddawana będzie bieżącej ocenie. Sprawowana ona będzie przez burmistrza oraz radę miejską przy pomocy wskaźników postępu realizacji i oceny skuteczności wdrażanych projektów, określonych w poszczególnych programach operacyjnych i w wytycznych opracowanych przez Ministerstwo Gospodarki i Pracy. Przewiduje także bieżące informowanie opinii publicznej o kryteriach oceny i wyborze projektów inwestycyjnych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Strategii Rozwoju Gmin.

W przypadku gmin Grójec i Kozienice nie ma nawet wyraźnych zapisów dotyczących konieczności jakiegokolwiek monitorowania realizacji strategii. Wspomina się jedynie o możliwości aktualizowania dokumentu. W dziedzinie polityki społecznej we wszystkich gminach, niestety, **nie ma** także wyraźnych wytycznych dotyczących monitorowania realizacji strategii.

Reasumując, **jedynie** w gminie Grójec przy konstruowaniu strategii odniesiono się do opinii mieszkańców i uprzednio zbadano tę opinię. Wszystkie gminy, jak wykazano, **nie mają** celów operacyjnych w niektórych ważnych i rozwojowych dziedzinach lokalnej polityki społecznej. Nie uzasadniają także w żadnym stopniu braku tych celów w strategiach rozwoju. W opinii autora gminy **niewystarczająco** wykorzystują swoje unikalne walory i mało skutecznie próbują je zarówno budować, jak i rozwijać w lokalnych programach strategicznych. W strategiach rozwoju badanych gmin **nie jest** wpisana problematyka innowacyjności i dokładna analiza wykorzystania istniejących zasobów.

Ze strategii rozwoju gmin nie wynika wyraźnie, jakie czynniki rozwojowe (walory gmin) nie są wykorzystane. W dokumentach nie dokonano kwantyfikacji problemów społecznych. Nie ma także informacji, jaki odsetek mieszkańców w każdej z gmin żyje w biedzie i wymaga rzeczywistej pomocy ze strony samorządu. Nie podjęto nawet próby oszacowania

kosztów takiej kompleksowej pomocy (mieszkalnictwo, edukacja, profilaktyka zdrowotna itp.). Jak zatem wynika z podsumowania, strategie rozwoju gmin powinny zostać poddane gruntownej korekcie i aktualizacji i w obecnej postaci nie mogą być dobrze ocenione (tabela 54).

Tabela 54. Ogólna ocena strategii rozwoju badanych gmin

Gmina	Ocena	Identyfikacja potrzeb mieszkańców (usługi społeczne)	Identyfikacja czynników rozwojowych w zakresie gminnej polityki społecznej	Monitorowanie	Analiza stopnia wykorzystania zasobów własnych gmin w rozwoju
Grójec		Dobra	Przeciętna	Zła	Zła
Kozienice		Przeciętna	Dobra	Zła	Zła
Szydłowiec		Przeciętna	Przeciętna	Zła	Zła

Skala ocen: dobra, przeciętna, zła. Ocena autora na podstawie analizy Strategii Rozwoju Gmin.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Strategii Rozwoju Gmin.

Podczas ich analizy można odnieść wrażenie, że pisane były zza biurka, bez gruntownej analizy naukowej i praktycznej. Warto także zwrócić uwagę, że wszystkie działania gmin związane z rozwojem lokalnym są w większym stopniu akcentowane przez gminę niż przez przedsiębiorców³²⁸. Przedsiębiorcy natomiast bardziej niż gminy dostrzegają czynniki wpływające na wzrost konkurencyjności gminy w porównaniu do innych gmin³²⁹.

Należy także podkreślić, że w każdej strategii rozwoju liczba czynników rozwojowych wewnętrznych jest 2–3-krotnie większa niż liczba czynników rozwojowych zewnętrznych, a te pierwsze wydają się być bardziej realne. Zatem „rezerw rozwojowych” należy poszukiwać głównie w oparciu o **własne zasoby** gmin. Tezę tę potwierdza także J. Misala w *Raporcie z realizacji Grantu Rektora Politechniki Radomskiej*, w którym dokonuje on analizy współczesnych czynników rozwojowych subregionu radomskiego³³⁰.

4.1.4. Strategie Rozwiązywania Problemów Społecznych

Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych³³¹ w badanym okresie miała jedynie gmina **Kozienice**³³². Mottem przewodnim Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych gminy Kozienice jest następujący zapis: „Kozienice to miasto, którego władze,

³²⁸ Na podstawie obserwacji uczestniczącej autora.

³²⁹ Por. Nowacki R., *Marketing a strategie rozwoju polskich gmin*, [w:] *Gospodarka regionalna i lokalna...*

³³⁰ „[...] Środki zewnętrzne z Unii Europejskiej przy założeniu, że zostaną idealnie wykorzystane to na przeciętnego obywatela regionu przypadnie około 260 euro rocznie, w porównaniu z realnymi potrzebami oraz zakładając spełnienie bardzo trudnych założeń chodzi o sumę stosunkowo niewielką. Między innymi dlatego, choć nie tylko, można uznać że jedyną rozsądną opcją rozwoju to opcja wzrostu endogenicznego. Otóż na gruncie ściśle teoretycznym, właściwie **nie istnieją** możliwości realizacji wzrostu egzogenicznego bez **równoległej** realizacji strategii wzrostu endogenicznego”, [w:] J. Misala, *Raport z realizacji Grantu Rektora Politechniki Radomskiej*, [w:] red. J. Misala, *Problemy integracji subregionu radomskiego z gospodarką Polski i Unii Europejskiej*, Radom 2007, s. 95.

³³¹ Zgodnie z art.17 ust.1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. Nr 64 poz. 593 z 2004 roku) opracowanie gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych jest zadaniem obowiązkowym gminy.

³³² Uchwała Rady Miejskiej w Kozienicach nr XXV/418/2004 z dnia 23 września 2004 roku w sprawie uchwalenia Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2004–2012. Preambuła: „Od kilku lat obserwujemy zmiany, jakie zachodzą w podejściu do polityki społecznej na szczeblu państwowym i lokalnym. Następuje **odchodzenie** od nastawienia opiekuńczego, czyli przejmowania odpowiedzialności socjalnej za obywateli. Jednak w chwili obecnej preferowane jest podejście nakierowane na zasadę pomocniczości. Tak więc za podstawowe narzędzie pracy należy przyjąć szeroko rozumianą **pracę socjalną**”.

podmioty gospodarcze i mieszkańcy współpracują ze sobą dążąc do lepszego wykorzystania lokalnych zasobów, możliwości wynikających z położenia i zasobności w celu podniesienia jego atrakcyjności, poziomu życia mieszkańców i rozwoju gospodarczego”.

Strategia została opracowana na lata 2004–2012. Jej cele strategiczne³³³ i wynikające z nich cele szczegółowe są w **różnym stopniu** i zakresie realizowane. W realizacji pierwszego celu ośrodek współpracuje z Domem Pomocy Społecznej, Caritasem, Związkiem Emerytów, Rencistów i Inwalidów, Związkiem Niewidomych, Klubem Seniora, a także Pracowniczymi Ogrodami Działkowymi. Gmina ogłasza konkursy z zakresu pożytku publicznego, aby w ten sposób podnieść standard usług społecznych oferowanych ludziom starszym.

Selektywne działania na rzecz osób znajdujących się w sferze ubóstwa (cel 2) podejmowane są przez MGOPS (zasilki, pomoc w naturze, dożywianie w stołówkach). Ogłoszono także konkurs dotyczący wspierania działań na rzecz ograniczenia ubóstwa. W badanym okresie organizowano również prace społecznie użyteczne (cel 3) i aktywizację zawodową osób niepełnosprawnych. Inne działania to m.in. realizacja programów unijnych, np. doradztwo i aktywizacja zawodowa kobiet, albo „Nowy zawód, nowa praca – szkolenia dla mieszkańców gminy Kozienice”. W przedmiocie realizacji celu czwartego osiągnięto wszystkie cele szczegółowe, tj. poszerzono działalność Warsztatów Terapii Zajęciowej i zwiększono liczbę uczestników. Ponadto pracownicy socjalni utworzyli grupę wsparcia dla osób niepełnosprawnych intelektualnie. Ogłoszono także konkursy na realizację zadań dotyczących wyrównywania szans osób niepełnosprawnych i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.

W ramach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych (cel 5) zwiększono dostępność do terapii poprzez współpracę z poradnią leczenia odwykowego, Klubem Abstynentów oraz Wojewódzkimi Ośrodkami Terapii Uzależnień. Organizowano obozy terapeutyczne dla osób uzależnionych i ich rodzin. Prowadzono też liczne szkolenia dotyczące przemocy domowej i uzależnień przeznaczone dla pedagogów, policji, kuratorów i pracowników socjalnych. Ponadto cały czas prowadzone są działania w kierunku wspierania rodzin niewydolnych wychowawczo (cel 6), np. w formie zajęć środowiskowych w świetlicach. Brak jest jedynie realizacji celu siódmego, ponieważ na terenie gminy Kozienice problem bezdomności w badanym okresie praktycznie nie występował.

Według informacji przyjętej na sesji przez radę miejską założenia Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2004–2006 zostały zrealizowane. W ocenie autora trudno nazwać jednak ten dokument kompleksowym programem tej części polityki społecznej gminy, bowiem bardziej koncentruje się on na „problemach” gminy, a mniej na lepszym wykorzystaniu wewnętrznych czynników rozwojowych gminy i nowoczesnych usług

³³³ Cele strategiczne: 1 – Wzrost poziomu zaspokajania potrzeb ludzi starych poprzez poprawę standardów oferowanych im usług socjalnych oraz poprzez rozszerzenie form aktywizacji społecznej tego środowiska. 2 – Podejmowanie selektywnych działań na rzecz osób i rodzin znajdujących się w stanie ubóstwa ze szczególnym uwzględnieniem przedsięwzięć ograniczających skutki życia w biedzie. 3 – Przeciwdziałanie zjawisku długotrwałego bezrobocia oraz eliminowanie jego negatywnych skutków społecznych. 4 – Stworzenie podstawowych warunków umożliwiających osobom niepełnosprawnym pełnienie społecznie aktywnej roli i integrację ze środowiskiem. 5 – Profilaktyka i rozwiązywanie problemów alkoholowych. 6 – Wspieranie rodzin niewydolnych wychowawczo. 7 – Tworzenie mechanizmów wychodzenia z bezdomności i zapobiegających przechodzeniu osób ubogich w stan bezdomności – na podstawie: *Strategia Rozwiązywania...*

społecznych. Zatem formułowanie podstaw do budowy nowego planu polityki społecznej w gminach wiejsko-miejskich (rozdział 5) wydaje się być dodatkowo uzasadnione.

Oprócz omówionych wyżej planów strategii rozwoju gmin wpływających istotnie na politykę społeczną warto wspomnieć na zakończenie o planach rozwoju lokalnego i planach zagospodarowania przestrzennego gmin. **Plany Rozwoju Lokalnego** wpływają na politykę społeczną badanych gmin, bowiem porządkują inwestycje dotyczące infrastruktury społecznej, umożliwiają pozyskanie zewnętrznych środków na inwestycje oraz poprzez wieloletnie prognozy finansowe projektów inwestycyjnych przyczyniają się do racjonalizacji gospodarki finansowej w polityce społecznej, co potwierdzają również badane gminy. Należy także zauważyć, że Plany Rozwoju Lokalnego są stosunkowo nowym instrumentem rozwoju związanym z akcesją Polski do UE i w badanym okresie objęły na początku jedynie lata 2004–2005, zatem ich zastosowanie miało ograniczony, pilotażowy charakter.

Plany zagospodarowania przestrzennego to głównie studium uwarunkowań rozwoju przestrzennego gmin (dokument ogólny) oraz plany miejscowe (dokumenty szczegółowe). Każda z badanych gmin miała w badanym okresie opracowane Studium, które obejmuje teren całej gminy i zawiera założenia dotyczące kierunków rozwoju przestrzennego, w tym infrastruktury społecznej. Gminy mają także opracowane plany miejscowe, ale w niewielkim zakresie³³⁴. Wynika to z długotrwałej procedury i dużych kosztów opracowania. Nie są one także konieczne do realizacji inwestycji. Można to robić w oparciu o ustalenia Studium. Dokumenty rozwojowe gmin, jakimi są ich plany zagospodarowania przestrzennego, mają mniejszy związek z bieżącą realizacją polityki społecznej. Odgrywają jednak kluczową rolę w planowaniu lokalizacji obiektów i instytucji gminnej polityki społecznej (szkoły, przedszkola, instytucje kultury i rekreacji), a także kształtują właściwy ład przestrzenny w dziedzinie mieszkalnictwa³³⁵.

4.2. Wyzwania rozwojowe gmin w opinii respondentów

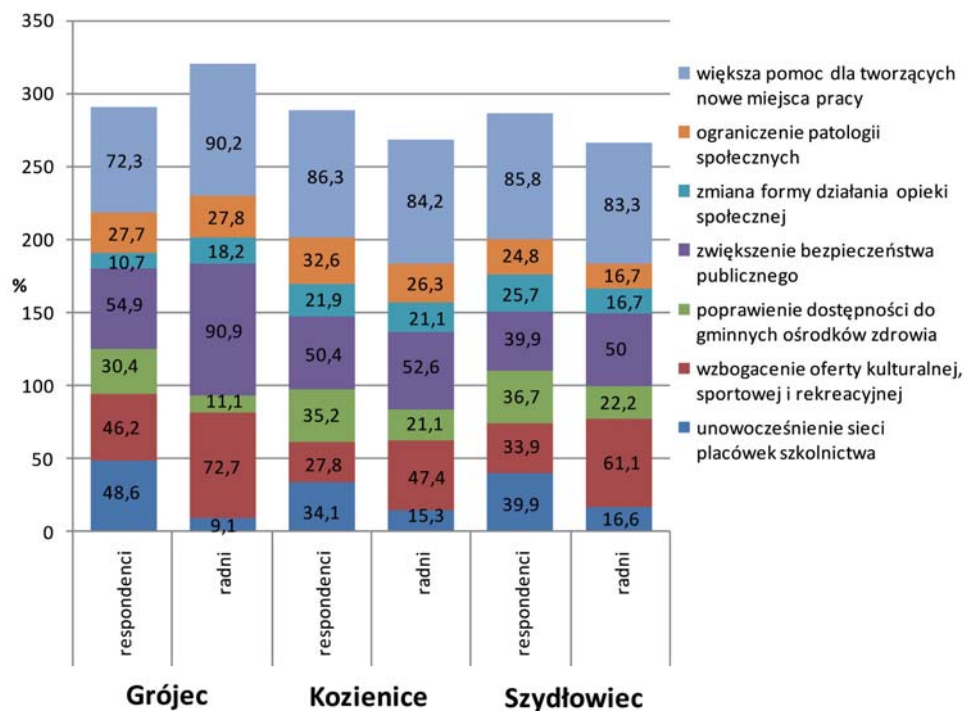
4.2.1. Oczekiwane działania gmin w opinii respondentów i radnych

Pytanie skierowane do respondentów i radnych dotyczyło wyboru kierunków rozwoju gmin w przyszłości, które podniosą ich atrakcyjność dla mieszkańców. Priorytetowe kierunki (wykres 9) w opinii respondentów gminy **Grójec** to, według ważności: większa pomoc dla tworzących nowe miejsca pracy, zwiększenie bezpieczeństwa publicznego oraz unowocześnienie sieci placówek szkolnictwa. W przypadku gminy **Kozienice** to także na pierwszym miejscu większa pomoc dla tworzących nowe miejsca pracy, a na drugim – zwiększenie bezpieczeństwa publicznego. Trzeci priorytet według nich to poprawienie dostępności do usług zdrowotnych. Respondenci gminy **Szydłowiec**, mającej największe bezrobocie spośród badanych gmin, także oczekują od gminy większej pomocy dla tworzących nowe miejsca pracy oraz unowocześnienia sieci placówek szkolnictwa i zwiększenia bezpieczeństwa publicznego.

³³⁴ Odsetek powierzchni gminy: Grójec – 0,45 proc., Szydłowiec – 20 proc., Kozienice – 3,9 proc. – badania własne.

³³⁵ Planowanie w zakresie lokalizacji i kubatury obiektów z zakresu gminnej polityki społecznej wykonują wyspecjalizowane pracownie urbanistyczne, biorąc pod uwagę m.in. strategię rozwoju gmin oraz ich prognozy demograficzne – przypis autora.

Wykres 9. Atrakcyjność gmin dla respondentów i radnych według oczekiwanych działań gmin w przyszłości³³⁶ (w odsetkach)



Źródło: Badania własne.

Dla respondentów **trzech** badanych gmin najbardziej oczekiwanymi działaniami gminy w przyszłości są więc: większa pomoc dla tworzących nowe miejsca pracy oraz zwiększenie bezpieczeństwa publicznego. W wyniku dotychczasowych analiz ustalono, że opinie radnych są często rozbieżne z opiniami respondentów (rozdział 3.3.2.).

W większości opiniowanych aspektów zdanie **radnych** jest często podobne do zdania respondentów (wykres 9). Podczas analizy wyników badań, daje się jednak zauważyć także istotne rozbieżności w ocenach priorytetów. Widać to zwłaszcza w Grójcu i Szydłowcu w przypadku unowocześnienia sieci placówek szkolnictwa oraz w Grójcu w kwestii poprawienia dostępności do gminnych ośrodków zdrowia. Największa zgodność wśród radnych i respondentów występuje w sprawie większej pomocy dla tworzących nowe miejsca pracy. We wszystkich gminach (nawet w Grójcu, gdzie było najmniejsze bezrobocie) widać wyraźne i jednoznaczne przyzwolenie respondentów na udzielanie większej pomocy przez gminę dla tworzących nowe miejsca pracy. To dobry i mądry kierunek. Obawiać się należy jedynie opinii mediów, które przejawiają nadmierną skłonność do doszukiwania się afer korupcyjnych na styku współpracy samorządu z biznesem. Drugim najbardziej oczekiwanym działaniem gminy, poprawiającym

³³⁶ Pytanie nr 18 i 22 w ankiecie: Co zdaniem Pani/Pana gmina powinna koniecznie, w pierwszej kolejności zrobić, aby stała się bardziej atrakcyjna dla swoich mieszkańców? (Prosimy zaznaczyć **maksymalnie 3** wybrane odpowiedzi znakiem X).

jej atrakcyjność w opinii respondentów, jest zwiększenie bezpieczeństwa publicznego. Niewątpliwie klimat ładu społecznego, który jest wynikiem zwiększenia bezpieczeństwa, sprzyja budowaniu relacji społecznych i gospodarczych, także w skali lokalnej.

4.2.2. Oczekiwania respondentów z trzech gmin w wybranych grupach

W programowaniu rozwoju gmin miejsko-wiejskich ważne są oczekiwania mieszkańców według ich **miejsca zamieszkania** (wieś–miasto). Analiza została przeprowadzona na **całej badanej próbie** respondentów w trzech gminach – 741 osób. Jak wyraźnie wynika z badań (tabela 55) opinie respondentów w miastach w porównaniu z respondentami terenów wiejskich najbardziej **różnią się** w przyszłych priorytetach rozwojowych w dziedzinie szkolnictwa oraz kultury, sportu i rekreacji. Osoby mieszkające w miastach oczekują od gmin przede wszystkim wzbogacenia oferty kulturalnej, sportowej i edukacyjnej (18 pkt proc. przewagi nad wsią). Natomiast osoby mieszkające na wsi traktują szkolnictwo jako pierwszoplanowe zadanie dla władz gmin na przyszłość (14 pkt proc. przewagi nad miastem). Prawdopodobnie wynika to po części z faktu, że szkolnictwo na wsi jest słabiej rozwinięte zarówno pod względem infrastruktury, jak i jakości kształcenia niż szkolnictwo w mieście.

Tabela 55. Oczekiwania respondentów z trzech gmin w mieście i na wsi według działań gmin (w odsetkach)

Oczekiwane działania gminy	Miasto	Wieś
Unowocześnić sieć placówek szkolnictwa	35	49
Wzbogacić ofertę kulturalną, sportową i rekreacyjną	45	27
Poprawić dostępność do gminnych ośrodków zdrowia	30	41
Zwiększyć bezpieczeństwo publiczne	49	50
Zmienić formę działania pomocy społecznej	19	19
Ograniczyć patologie społeczne	33	25
Bardziej pomagać tworzącym nowe miejsca pracy	82	83

Pogrubił trzy wartości maksymalne w obydwu grupach respondentów.
Źródło: Badania własne.

Niekwestionowanym priorytetem rozwojowym mającym bardzo dużą i podobną intensywność zarówno na terenach wiejskich, jak i miejskich jest oczekiwanie pytanym osób większej niż dotychczas **pomocy gmin** dla przedsiębiorców tworzących nowe miejsca pracy. Dodatkowo respondenci na terenach wiejskich istotnie częściej niż respondenci w miastach akcentują poprawę dostępności do podstawowej opieki zdrowotnej (utrudniony dojazd, szczególnie starszych ludzi). Natomiast dla osób mieszkających w miastach częściej niż dla mieszkających na wsi priorytetem jest ograniczenie patologii społecznych (wynika to prawdopodobnie z większego zagęszczenia ludności i negatywnych zjawisk społecznych z tym związanych). Zwiększenie bezpieczeństwa publicznego znalazło wysokie miejsce w hierarchii priorytetów zarówno wśród osób zamieszkałych w mieście, jak i na wsi.

W dalszej kolejności analiz odpowiedzi ogółu dotyczących oczekiwań co do przyszłego rozwoju gmin należy sprawdzić oczekiwania rozwojowe w poszczególnych grupach **społeczno-zawodowych** (tabela 56).

Tabela 56. Oczekiwania respondentów z trzech gmin według usług społecznych i sytuacji zawodowej (w odsetkach)

Sytuacja zawodowa	Szkolnictwo	Kultura, sport, rekreacja	Opieka zdrowotna	Bezpieczeństwo publiczne	Pomoc społeczna	Patologie społeczne	Pomoc przedsiębiorcom
Studenci	37,5	54,2	33,3	44,8	13,5	34,4	78,1
Pracujący zawodowo	39,7	37,4	32,3	51,7	18,0	28,8	83,7
Rolnicy	41,0	26,2	42,6	50,8	21,3	26,2	90,2
Renciści, emeryci	32,7	32,7	49,1	56,4	25,5	40,0	76,4
Bezrobotni	45,5	27,3	31,8	36,4	28,8	28,8	86,4
Inna	53,1	35,9	35,9	46,9	20,3	23,4	76,6

Pogrubione trzy wartości maksymalne w każdej grupie respondentów.

Źródło: Badania własne.

Jak wynika z badań w każdej sytuacji zawodowej mieszkańców pomoc gminy dla przedsiębiorców oraz zwiększenie bezpieczeństwa publicznego jest niekwestionowanym priorytetem rozwojowym na przyszłość.

Studenci dodatkowo akcentują wzbogacenie oferty kulturalnej, sportowej i rekreacyjnej, emeryci i renciści – zdrowotnej, a pracujący zawodowo, rolnicy, bezrobotni oraz osoby o innej sytuacji zawodowej postulują unowocześnienie sieci placówek szkolnictwa.

Jak natomiast wyglądają priorytety rozwojowe na przyszłość respondentów badanych gmin ze względu na ich **poziom wykształcenia**? Podobnie jak w poprzednich analizach dla każdej z badanych grup pomoc gminy dla przedsiębiorców oraz zwiększenie bezpieczeństwa publicznego są głównymi priorytetami rozwojowymi na przyszłość (tabela 57).

Tabela 57. Oczekiwania respondentów z trzech gmin według usług społecznych i wykształcenia (w odsetkach)

Wykształcenie	Szkolnictwo	Kultura, sport, rekreacja	Opieka zdrowotna	Bezp. publiczne	Pomoc społeczna	Patologie społeczne	Pomoc przedsiębiorcom
Podstawowe	49,1	36,3	40,0	40,0	20,0	27,3	76,4
Zawodowe	42,1	25,2	43,0	50,5	18,7	29,0	87,9
Średnie	41,4	33,9	35,1	46,4	23,2	29,5	83,3
Wyższe	38,2	46,2	28,6	55,0	14,7	29,0	81,9

Pogrubione trzy wartości maksymalne w każdej grupie respondentów.

Źródło: Badania własne.

Osoby z wykształceniem podstawowym postulują unowocześnienie sieci placówek szkolnictwa oraz usług zdrowotnych. Osoby z wykształceniem zawodowym zwracają uwagę także na dostępność do publicznego leczenia otwartego. Respondenci z wykształceniem średnim akcentują bardziej unowocześnienie sieci placówek szkolnictwa. Natomiast respondenci z wykształceniem wyższym oczekują większej aktywności gmin w dziedzinie kultury, sportu i rekreacji. Priorytet edukacyjny wyraźnie maleje wraz ze wzrostem poziomu wykształcenia i zastępowany jest innymi potrzebami, np. kulturą, sportem i rekreacją oraz

bezpieczeństwem publicznym. Pozostałe priorytety rozwojowe są na podobnym poziomie we wszystkich badanych grupach.

Podobnie jak w poprzednich zestawieniach dla każdej z badanych grup, pomoc gminy dla przedsiębiorców oraz zwiększenie bezpieczeństwa publicznego jest najważniejszym priorytetem rozwojowym na przyszłość (tabela 58).

Tabela 58. Oczekiwania respondentów z trzech gmin według usług społecznych i wieku (w odsetkach)

Wiek	Szkolnictwo	Kultura, sport, rekreacja	Pomoc zdrowotna	Bezp. publiczne	Pomoc społeczna	Patologie społeczne	Pomoc przedsiębiorcom
do 24 lat	46,2	44,8	37,8	46,2	14,0	29,4	74,1
25–34	36,2	44,7	34,9	44,7	21,7	27,6	84,9
35–44	47,9	32,7	43,4	48,3	18,0	26,7	82,9
45–54	36,5	31,0	34,3	51,7	23,0	32,6	85,4
55–64	18,4	26,3	42,1	63,2	15,8	28,9	86,8
powyżej 65 lat	37,5	50,0	56,3	56,3	37,5	43,8	81,3

Pogrubione trzy wartości maksymalne w każdej grupie respondentów.

Źródło: Badania własne.

Daje się zauważyć, że potrzeba zwiększenia bezpieczeństwa publicznego wzrasta wraz z wiekiem respondentów. W grupie wiekowej powyżej 55 lat potrzeba poprawy dostępności do podstawowej opieki zdrowotnej przeważa nad priorytetami w szkolnictwie oraz kulturze, sporcie i rekreacji. Oczekiwanie wśród respondentów na wzbogacenie oferty kulturalnej, sportowej i rekreacyjnej generalnie maleje wraz z wiekiem (wyjątek: osoby powyżej 65. roku życia, które z racji małej aktywności zawodowej lub jej braku mają więcej wolnego czasu do zagospodarowania). Potrzeby związane z korzystaniem z większej oferty gmin w dziedzinie kultury, sportu i rekreacji przeważają wśród ludzi młodych do 34. roku życia. W kolejnych dwóch grupach wiekowych (35–54) akcentowane jest szkolnictwo (zapewne wiąże się to z czasem założenia rodziny i posiadania dzieci). W następnych grupach wiekowych priorytetem jest, jak wcześniej stwierdzono, ochrona zdrowia oraz ponownie kultura, sport i rekreacja (emeryci mają do dyspozycji więcej czasu).

4.2.3. Kontakty społeczne respondentów z trzech gmin jako wyzwania rozwojowe

Realizacja oczekiwań mieszkańców wobec gmin zależy m.in. od skutecznego ich przekazania organom gmin (radzie, burmistrzowi), jednostkom pomocniczym gmin (sołectwom i komitetom osiedlowym) i innym podmiotom (stowarzyszeniom, wspólnotom religijnym). Przekaz wniosków i informacji zależy od właściwych kontaktów społecznych respondentów (rozdział 3.4.), a w szczególności w tym aspekcie ważne powinny być kontakty stowarzyszeniowe, polityczne, religijne i kontakty z władzami gminy.

Poziom aktywności społecznej respondentów w połączeniu z właściwymi kontaktami społecznymi średniego zasięgu (stowarzyszeniowymi, politycznymi, z władzami gminy oraz religijnymi) świadczy łącznie o stopniu mobilizacji społecznej, która – jak wcześniej uzasadniono – stanowi ważny czynnik rozwoju lokalnego gminy i zarazem wyzwanie roz-

wojowe, a także wpływa pośrednio na jakość życia mieszkańców. Ogólna analiza zostanie przeprowadzona na całej badanej próbie respondentów w trzech gminach – 741 osób.

Kontakty **stowarzyszeniowe** idą w parze z kontaktami politycznymi, choć mają od politycznych około dwa razy większą aprobatę w każdej badanej grupie ze względu na aktywność zawodową. Zaobserwowano również różną intensywność w każdej badanej grupie (najbardziej intensywnie są postrzegane przez studentów i osoby o sytuacji zawodowej, która określona została jako „inna”, najmniej przez rolników). Kontakty **religijne** mają największą intensywność w grupie bezrobotnych oraz **rencistów i emerytów**. Pozytywny jest fakt stosunkowo dużej aktywności stowarzyszeniowej wśród ludzi młodych – studentów (tabela 59).

Tabela 59. Opinia respondentów z trzech gmin według wybranych kontaktów społecznych i sytuacji zawodowej (w odsetkach)

Sytuacja zawodowa	Kontakty stowarzyszeniowe			Kontakty polityczne			Kontakty religijne		
	Tak	Nie	Brak odpowiedzi	Tak	Nie	Brak odpowiedzi	Tak	Nie	Brak odpowiedzi
Studenti	42,7	45,8	11,5	16,7	68,8	14,5	60,4	28,1	11,5
Pracujący zawodowo	31,8	45,8	22,4	12,3	64,0	23,7	61,1	23,2	15,7
Rolnicy	11,5	55,7	32,8	4,9	60,7	34,4	59,0	11,5	29,5
Renciści, emeryci	32,7	38,2	29,1	20,0	54,5	25,5	69,1	18,2	12,7
Bezrobotni	25,8	51,5	22,7	6,1	69,7	24,2	71,2	15,2	13,6
Inna	34,4	59,4	6,2	17,2	75,0	7,8	62,5	34,4	3,1

Źródło: Badania własne.

Z badań wynika (tabela 60), że osoby z wykształceniem wyższym bardziej akceptują kontakty stowarzyszeniowe jako poprawiające więzi pomiędzy mieszkańcami gminy.

Tabela 60. Opinia respondentów z trzech gmin o ważności kontaktów stowarzyszeniowych według wykształcenia (w odsetkach)

Wykształcenie	Tak i raczej tak	Nie i raczej nie	Brak odpowiedzi
Podstawowe	25,5	56,4	18,1
Zawodowe	29,9	38,3	31,8
Średnie	26,5	50,9	20,6
Wyższe	36,1	46,6	17,3

Źródło: Badania własne.

W następnej kolejności poddano analizie intensywność wybranych kontaktów społecznych w zależności od wieku (tabela 61). Wśród młodszych grup respondentów (do 44 lat) intensywność kontaktów stowarzyszeniowych i politycznych maleje wraz z wiekiem. Natomiast w starszych grupach wiekowych (od 45 lat) można zaobserwować odwrotną tendencję. Okazuje się bowiem, że kontakty te znowu zaczynają być coraz częstsze wraz z wiekiem. Największą akceptację osiągają one w grupie wiekowej powyżej 65 lat. Kontakty religijne w każdej grupie wiekowej akceptuje ponad połowa respondentów.

Tabela 61. Opinia respondentów z trzech gmin według wybranych kontaktów społecznych i wieku (w odsetkach)

Wiek \ Rodzaj kontaktów	Kontakty stowarzyszeniowe			Kontakty polityczne			Kontakty religijne		
	Tak	Nie	Brak odpowiedzi	Tak	Nie	Brak odpowiedzi	Tak	Nie	Brak odpowiedzi
do 24 lat	39,9	57,7	8,4	17,5	72,7	9,8	62,2	30,1	7,7
25–34	35,5	46,1	18,4	13,2	63,2	23,6	55,9	27,0	17,1
35–44	22,6	53,9	23,5	9,2	66,8	24,0	61,8	23,5	14,7
45–54	29,2	42,7	28,1	12,9	60,1	27,0	66,9	14,0	19,1
55–64	28,9	39,5	31,6	13,2	57,9	28,9	60,5	18,4	21,1
pow. 65 lat	37,5	43,6	18,9	18,8	56,3	24,9	81,3	12,5	6,2

Źródło: Badania własne.

Z badań wynika (tabela 62), że kontakty stowarzyszeniowe i polityczne bardziej dostrzegają i akceptują mężczyźni niż kobiety. Mniejsza różnica w opiniach występuje w przypadku kontaktów religijnych.

Tabela 62. Opinia respondentów z trzech gmin według wybranych kontaktów społecznych i płci (w odsetkach)

Płeć \ Kontakty	Kontakty stowarzyszeniowe			Kontakty polityczne			Kontakty religijne		
	Tak	Nie	Brak odpowiedzi	Tak	Nie	Brak odpowiedzi	Tak	Nie	Brak odpowiedzi
Kobiety	28,1	38,1	33,8	10,0	66,5	23,5	62,5	21,7	15,8
Mężczyźni	36,5	47,3	16,2	17,4	64,7	17,9	60,6	26,1	13,3

Źródło: Badania własne.

Na rozwój gminy i realizację oczekiwań respondentów ma wpływ także ocena kontaktów z władzami gminy w poszczególnych grupach społeczno-zawodowych (tabela 63).

Tabela 63. Opinia respondentów z trzech gmin o intensywności kontaktów z władzami gminy według sytuacji zawodowej (w odsetkach)

Sytuacja zawodowa	Tak i raczej tak	Nie i raczej nie
Studenci	25,0	62,5
Pracujący zawodowo	20,7	56,6
Rolnicy	16,3	45,9
Renciści, emeryci	23,6	47,3
Bezrobotni	13,6	62,1
Inna	21,9	70,3

Nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

Źródło: Badania własne.

Studenci oraz emeryci i renciści w największym stopniu uznają za ważne kontakty z władzami swojej gminy. Jak pokazały poprzednie analizy (tabela 59), studenci oraz emeryci i renciści także stosunkowo wysoko oceniają kontakty stowarzyszeniowe w kontekście rozwoju więzi lokalnych. Jednak w żadnej grupie zawodowej odsetek odpowiedzi potwierdzających wysoką rangę kontaktów z lokalną władzą w procesie budowania więzi społecz-

nych nie przekracza 25 proc. (więcej odpowiedzi przeczących). Najwyżej kontakty te oceniają studenci, co potwierdza tezę o pozytywnej korelacji między stopniem wykształcenia a rozwojem postaw obywatelskich³³⁷.

Tabela 64. Intensywność kontaktów z władzami respondentów z trzech gmin oraz wpływ na decyzje gminy według wykształcenia (w odsetkach)

Wykształcenie	Tak	Nie	Brak odpowiedzi
Podstawowe	14,5	65,5	20,0
Zawodowe	22,4	44,8	32,8
Średnie	18,5	60,1	21,4
Wyższe	23,1	58,4	18,5

Źródło: Badania własne.

Opinie te potwierdza analiza materiału badawczego przedstawiona w tabeli 64. Osoby z wyższym wykształceniem przyznają nieznacznie wyższą rangę kontaktom z władzami lokalnymi i wykazują mniejsze niezdecydowanie w odpowiedzi na to pytanie niż pozostałe kategorie respondentów.

Na koniec zbadano opinie respondentów z trzech gmin o kontaktach z władzami gminy w kontekście wieku (tabela 65). Kontakty z władzami gminy za najmniej istotne uznali respondenci w grupie wiekowej 35–44 lata, a jako najbardziej istotne ocenia je grupa wiekowa powyżej 65 lat (tabela 65). Na znikome zainteresowanie kontaktami z władzami gminy wśród 30- i 40-latków wpływa zapewne aktywność zawodowa i rodzinna.

Tabela 65. Opinia respondentów z trzech gmin o kontaktach z władzami gminy i wpływie na decyzje gminy według wieku (w odsetkach)

Wiek	Tak	Nie
do 24 lat	23,7	67,8
25–34	18,4	59,2
35–44	16,1	59,9
45–54	24,2	48,3
55–64	21,1	47,3
powyżej 65 lat	31,3	43,8

Nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

Źródło: Badanie własne.

Jak wynika z analiz przeprowadzonych w rozdziale, omawiane kontakty społeczne **nie są** do tej pory należycie wykorzystywane przez respondentów i władze gminy jako czynniki rozwojowe sprzyjające **mobilizacji społecznej**. Uzasadnione jest zatem nazwanie ich wyzwaniem rozwojowym (tytuł niniejszego rozdziału). Wyraźnie jest widoczny brak akceptacji na poziomie gminy dla partii politycznych. Większa otwartość na kontakty stowarzyszeniowe jest dobrym kierunkiem do budowania społeczeństwa obywatelskiego. Tym bardziej że najintensywniej prezentują ją młodzi ludzie (do 24 lat). Z drugiej strony widać niezagospodarowaną aktywność społeczną seniorów powyżej 65. roku życia. Niepokoi mały

³³⁷ Por. *Kapitał ludzki w rozwoju regionu. Uwarunkowania makro- i mikroekonomiczne*, red. K. Heffner, K. Malik, Instytut Śląski, Opole 2005.

odsetek respondentów, którzy uznają za istotne kontakty z władzami gminy i możliwość bezpośredniego wpływania na decyzje gminy. Jednak widać także duże obszary przyszłej potencjalnej aktywizacji społecznej ze strony respondentów będących obecnie w najmłodszej grupie wiekowej.

Stopień partycypacji społecznej w życiu publicznym, częstota i intensywność kontaktów z władzami oraz przynależność do organizacji społecznych to istotne wskaźniki kapitału społecznego. Wysoki wskaźnik kapitału społecznego z kolei pozytywnie wpływa na rozwój postaw obywatelskich. We wszystkich tych kategoriach wyniki przeprowadzonych badań nie napawają optymizmem. Niski stopień społecznej aktywności, brak dialogu z lokalną władzą wskazują na deficyty w kapitale społecznym, co negatywnie wpływa na rozwój demokracji lokalnej w badanych gminach.

4.3. Stanowisko gmin wobec społecznie oczekiwanych zmian

Realne możliwości i podatność gmin na oczekiwane przez respondentów zmiany są w przekonaniu autora **równie** ważne, a może i ważniejsze niż sama wiedza o koniecznych zmianach oparta zarówno na przeprowadzonych analizach dokumentów urzędowych, jak i opinii respondentów i radnych. Na podstawie obserwacji uczestniczącej autora i wniosków z badań można formułować wiele uwag i spostrzeżeń natury ogólnej, które dla osób odpowiedzialnych za realizację gminnej polityki społecznej powinny być inspiracją do przeprowadzania studiów szczegółowych adekwatnych do specyfiki konkretnej gminy.

Nawet najlepiej napisane plany rozwojowe mogą napotkać istotne bariery związane z ich realizacją. Mają one różnorodne źródła i często w dużym stopniu zmniejszają skłonność samorządu gminnego do zmian. Niewątpliwie dużo łatwiej zmieniać i poprawiać plany rozwojowe gmin niż faktycznie modelować sam rozwój. **Ważne** jest to, czy gminy dysponują odpowiednimi środkami (kapitały: ludzki, społeczny, finansowy oraz mienie komunalne) do dokonania pożądanых zmian. Istotne w przekonaniu autora jest również to, czy kadencyjność samorządu jest czynnikiem, który bardziej przyspiesza modernizację gminy czy wręcz przeciwnie. Duże zmiany w składzie rady mogą powodować pewne spowolnienie decyzyjne, bowiem nowi samorządowcy muszą się wielu rzeczy uczyć od początku i są często bardziej zachowawczy. Jednak może wystąpić też odwrotna sytuacja i przyspieszenie rozwoju po kolejnych wyborach. Ordynacja wyborcza proporcjonalna komplikuje te procesy (gminy powyżej 20 mieszkańców, czyli również badane); tylko około 9–19 proc. akceptuje kontakty polityczne na poziomie gminy, a około 56 do 73 proc. nie akceptuje tych kontaktów. Prawie 25 proc. nie udzieliło odpowiedzi na ten temat.

Skłonność gmin do zmian może być pozytywnie skorelowana z ich podatnością na innowacyjność, ale jak wynika z niektórych badań³³⁸, samorządy w zbyt małym stopniu wykorzystują ten obszar teoretycznie prawie nieograniczonych możliwości poprawy swej ekonomii.

³³⁸ K. Głabicka, J. Kalotka, *Zbadanie potencjału innowacyjnego subregionu radomskiego*, Politechnika Radomska, Radom 2008.

Na podstawie obserwacji autora należy także zauważyć, że działacze społeczni czy pracownicy samorządowi nie zawsze dokonują rzetelnej analizy rzeczywistej skłonności gmin do zmian (motywacja, akceptacja społeczna, współpraca pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, właściwe kontakty społeczne), a zbyt często postępują rutynowo, usprawiedliwiając się znaną ułomnością prawa stanowionego przez parlament i radę gminy. Przyjęcie takiej pozycji jest bardzo wygodne, bowiem unika się w ten sposób odpowiedzialności za bardziej odważne decyzje, które wymagają więcej administracyjnego wysiłku. W efekcie nierzadko ich aktywność urzędniczo-administracyjna jest bardzo mało skuteczna. Jest to często największa **bariera** osłabiająca skłonność do zmian. Motywacja finansowa dla pracowników powinna być koniecznie połączona z budowaniem poczucia utożsamiania się z samorządem, bowiem pracodawcą w tym przypadku jest tak naprawdę upodmiotowiona wspólnota wszystkich mieszkańców.

Aby zmiany zatwierdzić, konieczna jest ścisła współpraca burmistrza z radą miejską i podejmowanie decyzji znaczną różnicą głosów w wyniku poszukiwania merytorycznego kompromisu. W przypadku gdy decyzja, często upolitycznionego samorządu, jest zależna od jednego głosu i na każdej sesji jest to np. głos innego radnego, to takie decyzje często nie będą przez społeczność lokalną respektowane, mogą być także podważane i ignorowane, co na samym początku utrudni bądź uniemożliwi wprowadzenie zmian w życie. Osiągnięcie **spójności finansowej** w polityce społecznej gminy może być natomiast dobrym argumentem do przekonywania radnych do zmian w kwestii stanowienia prawa miejscowego, w tym uchwalania budżetu. Skłonność do pozytywnych zmian w samorządzie zależy od przygotowania merytorycznego i właściwej weryfikacji społecznej radnych, jednak ordynacja proporcjonalna powoduje, że do samorządu w większym stopniu dostają się ludzie przypadkowi bez należytego przygotowania i właściwego rozróżniania pomiędzy interesem prywatnym (partykularnym) a interesem i dobrem publicznym oraz reprezentacją terytorialną (dodatkowo komplikuje to interes partyjny).

Problemem jest to, że niska ocena społeczna polityków krajowych (w tym posłów) przekłada się w znacznym stopniu na deprecjację *a priori* przez mieszkańców lokalnych działaczy samorządowych, co powoduje, że nierzadko wartościowi ludzie, o ugruntowanym autorytecie społecznym i moralnym nie chcą angażować się bezpośrednio w aktywność samorządową. Bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów poprawiły niewątpliwie podatność gmin na pozytywne zmiany, bo mandat pochodzący z takiej elekcji ma mocniejszą pozycję w stosunku do mandatu pojedynczego radnego z wyborów proporcjonalnych oraz dobrze wpływa na czytelność odpowiedzialności personalnej za podejmowane decyzje, poprawiając zarazem ich skuteczność.

W świetle przeprowadzonych badań własnych autora podatność organizacyjną samorządu gminnego na zmiany można rozpatrywać zasadniczo w dwóch wymiarach. Jeden z nich to spojrzenie poprzez pryzmat oceny rozwoju badanych gmin na podstawie dokumentów urzędowych i danych GUS (rozdział 2), drugi natomiast to wnioskowanie o skłonności do zmian na podstawie analizy opinii respondentów i dotychczasowych planów rozwojowych (rozdział 3 i 4).

I tak w **pierwszym wymiarze** niewątpliwie jakość zasobów społecznych powinna mieć wpływ na skłonność gmin do zmian. Własne zasoby gmin (finanse, mienie) dają gminom większą szansę na bardziej samodzielne kształtowanie polityki społecznej i wychodzenie w większym stopniu naprzeciw aktualnym oczekiwaniom społecznym. Z drugiej strony sytuacja ekonomiczna mieszkańców, jak pokazały dodatkowo analizy odpowiedzi respondentów, nie jest wyraźnie związana z wolą zmian w polityce społecznej gminy, bo np. wyższy status materialny połączony z większą zamożnością gminy implikuje postawy zachowawcze i roszczeniowe, a tłumi wolę odważnych i często niepopularnych zmian. Sytuacja demograficzna mieszkańców powinna być jednak zawsze główną determinantą modyfikacji polityki społecznej, bowiem zapotrzebowanie na usługi społeczne w poszczególnych grupach wiekowych jest zróżnicowane. Duże szanse na realizację ewentualnych zmian tkwią w dotychczasowym, często niepełnym i przypadkowym wykorzystaniu własnych zasobów gmin w rozwoju. Porównanie zaś jednostkowych wydatków z budżetów gmin na politykę społeczną powinno być niekwestionowanym, obiektywnym i niepolitycznym argumentem za poprawą spójności finansowania w wymiarze międzygminnym.

Czynnikiem ograniczającym pozytywne zmiany w polityce społecznej gmin jest brak środków własnych na rozwojowe dziedziny polityki społecznej, co nie spotyka się z istotną, solidarną pomocą ustawową (finansową) państwa, które jedynie zwiększa środki własne, np. na zasiłki rodzinne, **patologizujące** w opinii pracowników ośrodków pomocy społecznej zasady solidarności społecznej. Przedstawiciele rządu (służby wojewody) starają się przekonywać gminy, że zasiłki rodzinne nie są pomocą społeczną, choć te wydatki jak na ironię znajdują się właśnie w dziale klasyfikacji budżetowej pod nazwą pomoc społeczna i są faktycznym wsparciem szczególnie dla rodzin wielodzietnych i niezamożnych. Z drugiej strony zaś podstawowym kryterium podziału środków jest kryterium dochodowe, a pracownicy ośrodków nie mają praktycznie żadnych instrumentów formalnych i prawnych, aby wykluczyć ze świadczeń osoby ukrywające dochody lub pracujące w szarej strefie. Patologizację pomocy społecznej pogłębia fakt, że pieniądze na ten cel pochodzą z budżetu państwa, często muszą być nieracjonalnie wydane i stanowią nierzadko dwie trzecie środków całego działu. W ocenie autora pozytywne zmiany w samorządzie może zapoczątkować zmiana polityki państwa. Zamiast redystrybuować w taki sposób finanse publiczne, państwo mogłoby zaoszczędzone środki przekazać np. na wychowanie przedszkolne, ochronę zdrowia bądź bezpieczeństwo publiczne.

Skłonność gmin do zmian powinna wynikać z aktualnego poziomu zaspokojenia zbiorowych potrzeb w wymiarze instytucji (jednostek organizacyjnych gminy), które realizują bądź współrealizują usługi publiczne. Tak więc tam, gdzie pozwala na to prawo, gminy powinny preferować jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną, ale z drugiej strony nie oddawać za wszelką cenę kontroli ekonomicznej (pakiet większościowy) innym podmiotom. Takie zmiany pozwolą z jednej strony na dokonanie rzetelnego rachunku kosztów usług społecznych (amortyzacja, długofalowe prognozy zapotrzebowania), a z drugiej strony zapobiegną nadmiernej komercjalizacji tych usług, co może skutkować drastycznym zmniejszeniem powszechności i dostępności do tych usług.

Mniej pomocny w pozytywnych zmianach polityki społecznej gminy okazuje się jej aspekt sprawozdawczy. Z obowiązkowych sprawozdań gminy nie wynika generalnie poziom zaspokojenia zbiorowych potrzeb mieszkańców gminy ani tym bardziej konieczność oczekiwanych zmian w organizacji, realizacji i finansowaniu gminnej polityki społecznej. Bazując jedynie na takiej sprawozdawczości, gmina jest skazana na działania nie zawsze racjonalne, co może prowadzić do zahamowania pozytywnych zmian lub realizacji zmian, które pogorszą organizację i spójność finansowania samorządowej polityki społecznej.

Drugi wymiar skłonności gmin do oczekiwanych zmian w polityce społecznej można sformułować na podstawie analizy **opinii respondentów**. W szczególności istotna będzie ich deklarowana wola zmian w poszczególnych grupach społeczno-zawodowych i wiekowych. Bardzo ważna w przekonaniu autora może być analiza skłonności do zmian wśród radnych gmin, bo ich stanowisko zwykle rozpoczyna proces zmian bądź go na samym początku uniemożliwia. Jak wynika z opinii pytanym mieszkańców, optymizm radnych w ocenie polityki społecznej gminy jest generalnie dużo większy niż optymizm mieszkańców. Taki stan rzeczy może powodować dużo większą zachowawczość radnych i mniejszą skłonność (dobre samopoczucie) do szybkiej i skutecznej realizacji społecznych oczekiwań. Jak wynika z dodatkowych analiz, także priorytety radnych często nie pokrywają się z priorytetami respondentów, co może dodatkowo komplikować przeprowadzenie koniecznych zmian. Negatywnie wpływa na skuteczność tego procesu także bardziej negatywna ocena wystawiona radnym przez badane osoby w porównaniu np. z pracownikami samorządowymi czy burmistrzami. Jak wynika z badań, radni nie przywiązują dostatecznej wagi także do przesłanek ekonomicznych, jako jednych z najważniejszych do utworzenia samodzielnej gminy. Choć z drugiej uważają zbyt niski potencjał terytorialny gminy za przeszkodę do postaw proinnowacyjnych.

Jeśli zaś chodzi o grupy społeczno-zawodowe, to np. trudniejsza sytuacja osobista bezrobotnych powoduje także więcej negatywnych ocen wystawianych radnym. Z tej zależności nie wynika jednak nic konstruktywnego, bowiem nie przekłada się ona u bezrobotnych na wzrost skłonności do zmian (z badań wynika głównie postawa roszczeniowa, bez wskazania możliwości i źródeł poprawy). Z drugiej strony emeryci i renciści w sposób najbardziej „zdyscyplinowany” idą na wybory i – jak wynika z badań – deklarują także największą skłonność do uczestnictwa w życiu społecznym gminy. Jednak największy optymizm tej grupy w ocenie gminnej polityki społecznej stwarza niebezpieczeństwo, że ta kategoria respondentów będzie dążyć tylko do podniesienia nakładów bez jednoczesnego zwiększenia partycypacji społecznej w kosztach usług. Tym bardziej że to nie emeryci i renciści, a ludzie młodzi, z uwagi na tkwiący w nich potencjał do zmian, powinni wykazać większą aktywność wyborczą, aby przez swoich przedstawicieli móc kształtować społeczną rzeczywistość.

Relatywnie wysoka skłonność respondentów do większego dofinansowania usług społecznych jak na razie pozostaje w sprzeczności z opiniami radnych, którzy deklarują istotnie mniejszą wolę takiego dofinansowania. Wyrażna skłonność pytanym mieszkańców do racjonalizacji wydatków na administrację nie powinna być przez władze samorządowe bagatelizowana, ale oszczędności w tej sferze nie będą istotnym źródłem finansowania innych

dziedzin polityki społecznej. Część zatrudnienia w samorządzie ma i będzie mieć charakter socjalny, a redukcje zatrudnienia mogą po części zasilić rzesze klientów pomocy społecznej i zwiększyć koszty gminy w tym zakresie. Pomimo tego, że respondenci nie akceptują zwiększania podatków przez gminę (choć oczekują zarazem zwiększenia finansowania polityki społecznej), to mniejsza zamożność gminy i jej mieszkańców przekłada się na większą skłonność do dofinansowania usług społecznych z własnej kieszeni, większą solidarność społeczną, co może być buforem zmniejszającym potencjalne napięcia społeczne.

Ważnym faktem, który może skutkować większą podatnością samorządu gminnego na zmiany, jest znaczna akceptacja zarówno ludzi młodych, jak i z wyższym wykształceniem dla dofinansowania usług społecznych z własnych środków. Z drugiej strony według respondentów władze gmin niewystarczająco dostrzegają ich oczekiwania zmian w tym zakresie. Bowiem nawet w perspektywie dwóch kadencji (osiem lat) władze samorządowe nie zaspokajają społecznych potrzeb w dziedzinie mieszkalnictwa, zdrowia, bezpieczeństwa publicznego.

Różnicę w ocenie pytanym mieszkańców i radnych potwierdzają także opinie dotyczące jakości życia lokalnego. Wynika z nich (jak poprzednio), że radni postrzegają rzeczywistość w znacznym stopniu przez różowe okulary. Dobrze przynajmniej, że na działania władz gmin (burmistrzów, kierowników jednostek organizacyjnych) patrzą oni bardziej racjonalnie i krytycznie, podobnie jak mieszkańcy, co może stymulować wprowadzanie przez samorząd koniecznych zmian. Należy podkreślić, że do przeprowadzenia koniecznych zmian niezbędne jest stworzenie pozytywnego klimatu społecznego poprzez zaangażowanie w procesy przemian organizacji społecznych i politycznych, wspólnot religijnych oraz członków gospodarstw domowych. Zmian nie przyspieszy jedynie deklaratywne uczestnictwo w życiu społecznym gminy, jednak należy zauważyć, że ogólne zadowolenie poszczególnych grup społecznych, zawodowych i wiekowych z miejsca zamieszkania jest dodatnio skorelowane z aktywnością społeczną tych grup.

Kształtowanie pozytywnych postaw wobec zmian w gminach powinno być jednym z priorytetów w znowelizowanych strategiach rozwoju, bowiem jak wynika z dotychczasowych dokumentów rozwojowych, oczekiwania społeczne w nich zawarte nie są poparte rzetelną diagnozą, mają zbyt wysoki poziom ogólności, niepotrzebnych powtórzeń bądź się po części zdezaktualizowały. Osiągnięcie faktycznych zmian musi być związane z lepszym monitorowaniem wdrażania planów rozwojowych, co było do tej pory niewystarczająco realizowane we wszystkich badanych gminach.

4.4. Podsumowanie

1. Strategie rozwoju gmin w zakresie poszczególnych rodzajów polityki społecznej są sporządzone bez wystarczającego uwzględnienia lokalnej specyfiki gminy i opinii mieszkańców (z wyjątkiem Grójca); cele operacyjne nie są ułożone według ważności i kolejności realizacji oraz nie uwzględniono w nich wszystkich wymiarów polityki społecznej, co po-

woduje, że nieracjonalne działania gmin (w przypadku niekorygowania planów) mogą się pogłębiać.

2. Respondenci trzech badanych gmin w przyszłości najbardziej oczekują od samorządu większej pomocy dla tworzących nowe miejsca pracy oraz zwiększenia bezpieczeństwa publicznego, choć rozkład tych i dodatkowych priorytetów (m.in. szkolnictwa, zdrowia, kultury, sportu i rekreacji) zależy od miejsca zamieszkania respondentów, wykształcenia, wieku i sytuacji zawodowej; powyższe oczekiwania społeczne nie znajdują także należytego odzwierciedlenia w strategiach rozwoju gmin i różnią się od oczekiwań radnych (m.in. szkolnictwo, ochrona zdrowia).
3. Wyzwaniem rozwojowym dla gmin jest lepsze wykorzystanie własnych zasobów (mocne strony) oraz więzi społecznych średniego zasięgu (stowarzyszeniowych, politycznych i z władzą gminy), sprzyjających mobilizacji społecznej. Więzy te obecnie są zbyt mało ważne dla respondentów (wzrost deklarowanej, a nie faktycznej aktywności społecznej); gminy powinny także lepiej wykorzystać kontakty najbardziej akceptowane przez mieszkańców: zawodowe, religijne i edukacyjne, gdyż takie dwukierunkowe działanie może pozytywnie wpłynąć na tworzenie się społeczeństwa obywatelskiego.
4. Koniecznym warunkiem realnego planowania rozwoju, skuteczności sporządzanych planów rozwojowych i kierowania gminą jest właściwe rozpoznanie rzeczywistej skłonności gmin do zmian, która jest zależna zarówno od środków, jakimi dysponują (zasoby społeczne, infrastruktura, finanse), jak i od racjonalnego, zamierzonego i skutecznego zarządzania tymi zasobami poprzez ciągle poszukiwanie kompromisu pomiędzy rachunkiem ekonomicznym a lokalnymi oczekiwaniami społecznymi.

ROZDZIAŁ V

PROGRAM POLITYKI SPOŁECZNEJ DLA GMIN MIEJSKO-WIEJSKICH

Na kanwie dokonanych w niniejszej rozprawie analiz można dokonać próby formułowania programu gminnej polityki społecznej, ale jego stopień szczegółowości zawsze będzie zależał od uwarunkowań i specyfiki konkretnej gminy. Niemniej autor przedstawi ogólne założenia tego programu, poszukując odpowiedzi na następujące pytanie badawcze: jak na podstawie dokonanych w niniejszej rozprawie analiz można budować program polityki społecznej dla gmin miejsko-wiejskich.

5.1. Wspólne podstawy budowy programu – wybrane aspekty

5.1.1. Zasoby gmin a opinie respondentów

Wspólne podstawy budowy programu polityki społecznej wynikają z analiz i wnioskowania zawartych w niniejszej pracy. W celu ich bardziej wnikliwego zidentyfikowania należy dodatkowo w badanych gminach poszukać podobieństw i zależności pomiędzy wnioskowaniem w oparciu o dokumenty urzędowe i na podstawie opinii respondentów. Dotyczyć to będzie następujących wybranych aspektów: zasoby społeczne, mienie komunalne i polityka finansowa gmin.

W programowaniu polityki społecznej dla badanego typu gmin ważna będzie również opinia respondentów z trzech gmin o rozwoju części miejskiej i wiejskiej według ich miejsca zamieszkania (miasto–wieś). Główne badane dziedziny to: jakość infrastruktury społecznej, dbałość władz o równomierny rozwój obszarów wiejskich i miejskich, finansowanie usług społecznych, aktywność społeczna, warunki życia. Wspólnych podstaw budowy programu należy także poszukiwać, analizując podobieństwa opinii radnych badanych samorządów w aspekcie organizacji i rozwoju gmin.

Jak wykazano w rozdziale 2.1.1., najwyższą jakość **zasobów społecznych** pod względem poziomu wykształcenia ma gmina Grójec, a najniższą gmina Szydłowiec. Okazuje się, że opinia respondentów dotycząca jakości pracy osób realizujących politykę społeczną w jednostkach organizacyjnych gminy (rozdział 3.1.2.) zmienia się na lepsze adekwatnie do jakości zasobów społecznych poszczególnych gmin (w Grójcu najlepsza ocena i najlepsza jakość zasobów społecznych, w Szydłowcu – odwrotnie).

Jak wynika z rozdziału drugiego, grupa mienia komunalnego o nazwie „budynki” stanowi od 30 do 50 proc. wartości mienia ogółem. Niewątpliwie daje się zauważyć dodatni związek pomiędzy wzrostem wartości **mienia komunalnego**³³⁹ a pozytywnymi opiniami respondentów. W szczególności widać to w przypadku opinii respondentów w sprawie dostęp-

³³⁹ Por. tabela 16 – zmiany wartości mienia komunalnego i tabela 31 – dostęp do infrastruktury społecznej gmin – przypis autora.

ności do infrastruktury społecznej (przeciętna opinia „dobra dostępność”: Kozienice – 74,0; Grójec – 64,9; Szydłowiec – 56,3)³⁴⁰. Wynika z tego, że dotychczasowe inwestowanie gmin w infrastrukturę polityki społecznej jest uzasadnione, bo znajduje bezpośrednie potwierdzenie w opiniach respondentów. Zarazem na tej podstawie można postawić tezę, że żadnej z gmin na obecnym etapie rozwoju nie grozi przeinwestowanie. Wręcz odwrotnie, występują deficyty, np. mała dostępność respondentów i mała aktywność inwestycyjna gmin, jeśli chodzi o boiska sportowe z wyposażeniem czy mieszkania komunalne.

Przy dalszej analizie tych aspektów można także dostrzec dodatni związek pomiędzy jakością mienia komunalnego (mały stopień zużycia) a opinią pytanym mieszkańców dotyczącą jakości usług społecznych realizowanych przez gminę („lepsza i raczej lepsza”: Kozienice – 39,6 proc., Grójec – 33,2 proc., Szydłowiec – 27,6 proc. przy amortyzacji budynków odpowiednio: Kozienice – 22 proc., Grójec – 26 proc., Szydłowiec – 46 proc.). Wartość i jakość mienia komunalnego ma także wpływ na opinie respondentów dotyczące tworzenia przez gminę warunków do prawidłowego rozwoju rodziny i ogólnego zadowolenia z faktu zamieszkiwania w danej gminie³⁴¹. Zatem niewątpliwie wielkość i jakość mienia komunalnego jest istotnym **czynnikiem** wpływającym na podniesienie jakości życia mieszkańców gmin.

Ta zależność nie występuje w każdym przypadku, bo w Szydłowcu w drugiej części badanego okresu wystąpił ogólny znaczny spadek nakładów inwestycyjnych na politykę społeczną, a subiektywna ocena respondentów poprawiła się. Podobnie w Grójcu, choć nastąpił spadek nakładów inwestycyjnych na szkolnictwo w drugiej części badanego okresu, to zaobserwowano wzrost ocen pozytywnych w aspekcie szkolnictwa. Widocznie jeszcze działały pozytywne skutki inwestowania gminy w poprzednich latach bądź przyjęty okres obserwacji może być zbyt krótki, aby dostrzec związki przyczynowo-skutkowe.

Stopień wykorzystania **bazy podatkowej** był w badanych gminach bardzo zróżnicowany. Jednak niezależnie od tego zróżnicowania opinia respondentów na temat wysokości podatków była bardzo podobna. Wynika z tego, że polityka podatkowa gminy jest – wbrew powszechnym opiniom – bardzo mało wrażliwym instrumentem rozwojowym w lokalnym odbiorze społecznym, bowiem nie ma ona istotnego wpływu na oceny badanych mieszkańców. Priorytety **inwestycyjne** dotychczas realizowane przez gminy w polityce społecznej nie zawsze znajdują uznanie wśród respondentów (np. kultura, sport i rekreacja w Kozienicach). Duża skłonność do dofinansowania z własnych środków respondentów w trzech gminach ochrony zdrowia (rozdział 3.2.2.) nie przekłada się na zwiększenie aktywności finansowej gmin w tej dziedzinie (rozdział 2.2.4. i 2.2.5.).

Priorytety gmin dotyczące **zwiększania jednostkowych** nakładów finansowych na usługi społeczne (rozdział 2.2.5.) nie są spójne z opinią respondentów na temat istotnego zwiększenia nakładów na niektóre działy polityki społecznej (rozdział 3.2.3.). Największe rozbieżności pomiędzy faktycznymi działaniami gminy a opinią pytanym mieszkańców dotyczą ochrony zdrowia w gminie Grójec i w mniejszym stopniu bezpieczeństwa publicznego, w gminie Kozienice – mieszkalnictwa, a w gminie Szydłowiec – ochrony zdrowia i w mniejszym stopniu szkolnictwa.

³⁴⁰ Por. także rozdział 3.1.2.

³⁴¹ Por. rozdział 3.3.

W każdej z gmin istotnie wzrósł udział środków w budżecie na **pomoc społeczną** w badanym okresie, ale zmalał udział środków własnych (rozdział 2.2.4. i 2.2.5.). Respondenci w opiniach aprobuje racjonalizację wydawania pieniędzy na pomoc społeczną (rozdział 3.2.4.), jednak nie mają żadnego wpływu na często nieadekwatne do faktycznych potrzeb zwiększanie strumienia pieniędzy państwowych na ten cel. Opinie radnych i respondentów w tej kwestii są najbardziej rozbieżne. Może to być przyczyną trudności w racjonalizacji finansowania tej dziedziny polityki społecznej. Pytani mieszkańcy w trzech gminach wyrażnie zgadzają się na dofinansowanie usług społecznych ze **źródeł zewnętrznych**, np. przez lokalny biznes (rozdział 3.2.2.). Jednak, jak wynika z poprzednich opracowań (rozdział 2.2.5.), mało jest w każdej z gmin pieniędzy zewnętrznych finansujących usługi społeczne gminy; ich ilość jest – niestety – wręcz odwrotnie proporcjonalna do dochodów własnych gminy.

Należy też postawić pytanie: czy wielkość wydatków w dziedzinie usług społecznych na **jednego mieszkańca** (rozdział 2.2.5.) ma związek z opinią respondentów dotyczącą poszczególnych dziedzin polityki społecznej? Otóż okazuje się, że nie w każdym przypadku. Np. w gminach Grójec i Szydłowiec nakłady jednostkowe na szkolnictwo były podobne, a ocena pytanym mieszkańców jest istotnie lepsza w gminie Grójec (przyczyną mogą być zaległości inwestycyjne w gminie Szydłowiec). Nakłady jednostkowe na oświatę w gminie Kozienice były istotnie wyższe niż w gminie Grójec, a ocena respondentów podobna (widocznie są to już wydatki mało aktywne – rozdział 1.2.5.2.). Z drugiej strony przy analizie wyników egzaminów (rozdział 2.3.2.) nie widać jeszcze związku pomiędzy zwiększonymi nakładami na edukację w gminie Kozienice a wynikami egzaminów. Natomiast względnie małe nakłady jednostkowe w gminie Grójec na ochronę zdrowia i bezpieczeństwo publiczne wydają się być nieadekwatne do oczekiwań respondentów.

Jak więc wynika z powyższych analiz, dotychczasowe gospodarowanie gmin mieniem w zakresie infrastruktury polityki społecznej miało **bezpośredni wpływ** na opinie pytanym osób (pozytywny związek pomiędzy wartością i jakością mienia komunalnego a oceną respondentów dotyczącą usług społecznych). Natomiast polityka finansowa gmin w dziedzinie polityki społecznej często **nie była zgodna** z opiniami i oczekiwaniami respondentów. Zatem na zakończenie, w poszukiwaniu niewykorzystanych rezerw finansowych, wychodząc naprzeciw oczekiwaniom respondentów, należy odpowiedzieć na pytanie: czy wysoki udział dochodów własnych skłania gminy do większych wydatków na usługi społeczne?

W pierwszej połowie badanego okresu gmina Grójec posiadała najwyższy udział dochodów własnych w dochodach ogółem (tabela 66) przy maksymalnie wykorzystanej bazie podatkowej. Nie miała ona jednak największego udziału spośród wszystkich trzech gmin w wydatkach na usługi społeczne jako procent wydatków ogółem. Jakie zmiany nastąpiły w drugiej połowie badanego okresu?

Tabela 66. Dochody własne gmin i wydatki na politykę społeczną według gmin i badanych okresów (w odsetkach)

Zasoby finansowe Gmina	Udział dochodów własnych w dochodach ogółem		Udział wydatków na usługi społeczne w wydatkach ogółem	
	1999–2002	2003–2006	1999–2002	2003–2006
Grójec	68,7	70,9	67,2	58,7
Kozienice	60,6	64,9	63,3	64,1
Szydłowiec	29,7	31,7	74,0	73,6

Wartości bezwzględne: Tabele 10 i 19.

Źródło: Badania własne.

Otóż okazuje się, że gmina Grójec zwiększyła procent dochodów własnych w dochodach ogółem, natomiast w wydatkach na usługi społeczne odsetek ten uległ dalszemu zmniejszeniu i był najniższy spośród trzech gmin. Zatem należy uznać, iż w badanym okresie wysoki i wzrastający udział dochodów własnych w dochodach gmin nie powodował (Grójec) lub powodował w małym stopniu (Kozienice) zwiększenie udziału nakładów na usługi społeczne w wydatkach ogółem. Gminy wybrały inwestowanie w pierwszej kolejności w gospodarkę (infrastruktura sieciowa, transport). Jednak, jak wcześniej wykazano, inwestycje wodno-kanalizacyjne i transportowe także pośrednio wpływają na jakość życia mieszkańców.

Należy więc uznać, że istnieją znaczne **rezerwy** rozwojowe w zakresie finansowania usług społecznych dla Grójca i Kozienic. Tym bardziej że zwiększanie przez gminy nakładów na te usługi spotyka się z akceptacją respondentów we wszystkich gminach. Niestety, duży udział dotychczasowych wydatków na usługi społeczne w Szydłowcu miał głównie charakter socjalny (pomoc społeczna). W małym stopniu kreowały one rozwój gminy (z wyjątkiem szkolnictwa), zarazem będąc ogromnym obciążeniem dla mniejszego w porównaniu z pozostałymi gminami budżetu.

5.1.2. Rozwój części wiejskiej i miejskiej w opinii respondentów z trzech gmin

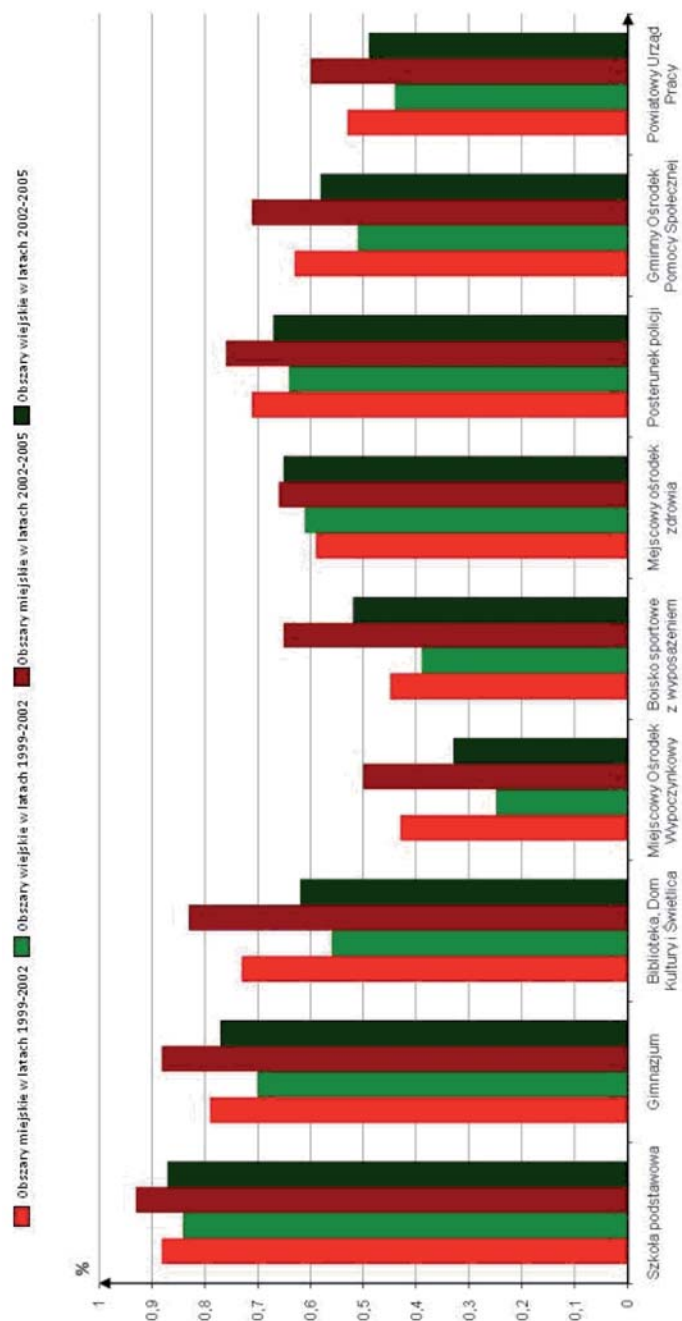
Aby sformułować założenia programu aktywnej polityki społecznej dla gmin wiejsko-miejskich, należy wprawdzie dokonać także analizy dotyczącej realizacji tej polityki przez gminę w podziale na opinie osób zamieszkałych na terenach wiejskich oraz na terenach miejskich łącznie w trzech gminach (charakterystyka wszystkich – rozdział 3.1.1.). **Opinia respondentów z trzech gmin** jest bowiem bardziej użyteczna do formułowania podstaw **wspólnego** programu polityki społecznej dla gmin wiejsko-miejskich.

Jeśli zaś idzie o dostępność pytanych mieszkańców do infrastruktury społecznej w poszczególnych badanych gminach ze względu na miejsce zamieszkania (miasto, wieś), to największe różnice występują w gminie Szydłowiec (17 proc.), a najmniejsze w gminie Grójec (8 proc.)³⁴², (wykres 10). Natomiast w kwestii dbałości władz gminy o usługi społeczne respondenci gminy Kozienice nie widzą praktycznie żadnych różnic pomiędzy częścią wiejską i miejską, a największe różnice w opiniach na niekorzyść części wiejskiej występują w gminie Szydłowiec (13 proc.)³⁴³ – (wykres 11).

³⁴² Na podstawie dodatkowych badań własnych autora.

³⁴³ Na podstawie dodatkowych badań własnych autora.

Wykres 10. Dynamika opinii respondentów z trzech gmin o dostępności do infrastruktury wiejskiej i miejskiej w latach 1999–2005 (odpowiedzi pozytywne – w odsetkach)



Źródło: Badania własne

Z badań wynika generalny wniosek, że dostępność respondentów do wszystkich usług społecznych poprawiła się w badanym okresie, ale w różnym stopniu. Najlepiej oceniono dostępność do edukacji, choć różnica w ocenie pomiędzy miastem a wsią nie zmniejszyła się, a wręcz nieznacznie zwiększyła (głównie w przypadku gimnazjów).

Najgorzej oceniono dostęp do infrastruktury związanej z wypoczynkiem mieszkańców (kultura fizyczna). Tutaj też występuje znaczna różnica w ocenie pomiędzy mieszkańcami wsi i mieszkańcami miasta. Natomiast dostępność do boisk sportowych z wyposażeniem, choć ulega stosunkowo najszybszej poprawie, to pozostawia jeszcze wiele do życzenia, szczególnie na terenach wiejskich (różnica pogłębia się).

Dużo lepiej przedstawia się sytuacja w zakresie dostępności do obiektów szeroko rozumianej kultury duchowej mieszkańców (biblioteka, dom kultury, świetlica), ale, niestety, występuje tutaj **największa** różnica w ocenie pomiędzy mieszkańcami wsi i miasta na niekorzyść wsi. Różnica ta praktycznie nie uległa zmianie; również na niekorzyść wsi występuje i pogłębia się różnica w kwestii dostępności do posterunku policji, ośrodka pomocy społecznej oraz powiatowego urzędu pracy. Najbardziej zbliżoną opinię prezentują respondenci, jeśli chodzi o dostępność do gminnego ośrodka zdrowia.

Rozwój społeczny mający przełożenie na jakość życia mieszkańców wyraża się także, jak wcześniej uzasadniono, w opinii respondentów na temat **dbałości władz** gminy o poszczególne dziedziny lokalnej polityki społecznej. Pierwszy wniosek, który nasuwa się po analizie wyników badań w tej dziedzinie, to stwierdzenie, iż różnica w ocenie mieszkańców z terenów wiejskich i miejskich dotycząca faktycznego dostępu do obiektów infrastruktury społecznej (wykres 10) jest **większa** niż różnica w ocenie dbałości władz o rozwój terenów wiejskich i miejskich (wykres 11). Następny wniosek to fakt, iż dynamika poprawy dostępności jest **mniejsza** od dynamiki poprawy oceny dotyczącej dbałości władz.

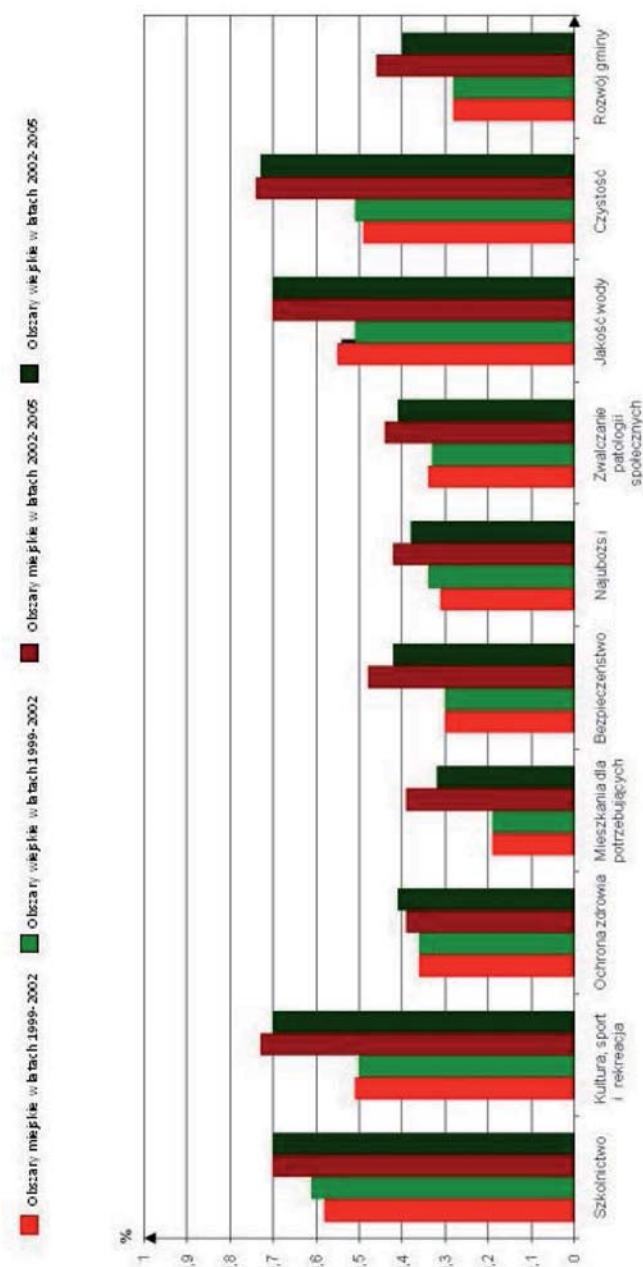
Na podstawie analizy tej części wyników można zatem postawić tezę, że respondenci udzielili burmistrzom wybranym po raz pierwszy w wyborach bezpośrednich w kadencji 2002–2006 dużego kredytu zaufania. Największe różnice na **niekorzyść** wsi daje się zauważyć w dbałości władz gminy o mieszkania dla najbardziej potrzebujących, bezpieczeństwo publiczne oraz rozwój gminy. Choć w tych dziedzinach widać także największą dynamikę poprawy w badanym okresie.

Najbardziej jednolite są oceny mieszkańców w kwestii dotychczasowej dbałości władz gminy o szkolnictwo, najuboższych, jakość wody, czystość i porządek. Podobne różnice w ocenach pomiędzy mieszkańcami terenów wiejskich i miejskich można dostrzec także w ich opiniach dotyczących jakości usług społecznych realizowanych przez gminę, szczególnie w dziedzinie kultury, sportu i rekreacji oraz bezpieczeństwa publicznego.

Obszarem, któremu poświęcono szczególną uwagę w poprzednich rozdziałach, jest gminna **pomoc społeczna**. Pytani mieszkańcy potwierdzali nieracjonalne wydawanie pieniędzy, szczególnie z budżetu państwa, który jedynie na tę dziedzinę zwiększał istotnie (i tak już duże) dofinansowanie.

Przedmiotem badań są gminy miejsko-wiejskie. Zatem obydwie grupy mieszkańców, wyłonione ze względu na miejsce zamieszkania, są równie ważne. Konieczne są więc

Wykres 11. Dynamika opinii respondentów z trzech gmin w zakresie dbałości władz lokalnych o usługi społeczne i rozwój gminy w latach 1999–2005 (odpowiedzi pozytywne – w odsetkach)



Źródło: Badania własne

dodatkowo analiza opinii respondentów na temat finansowania pomocy społecznej i ich opinie według miejsca zamieszkania.

Jak pokazują wyniki badań (tabela 67), mieszkańcy wsi bardziej krytycznie oceniają obecne funkcjonowanie pomocy społecznej. Są także mniej skłonni do zwiększania nakładów na ten dział w porównaniu do mieszkańców miasta. Może to być spowodowane większą niezależnością i samowystarczalnością, np. żywnościową mieszkańców wsi.

Tabela 67. Opinia respondentów z trzech gmin w mieście i na wsi o finansowaniu pomocy społecznej przez gminę według miejsca zamieszkania (w odsetkach)

Miejsce zamieszkania	Niewystarczająca skuteczność zbyt duża kosztowność		Zmiana nakładów finansowych na pomoc społeczną		
	Tak i raczej tak	Nie i raczej nie	Zmniejszyć nakłady	Pozostawić bez zmian	Zwiększyć nakłady
Miasto	79,4	8,2	9,6	37,6	38,7
Wieś	85,7	4,3	11,4	41,8	33,2

Nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

Źródło: Badania własne.

W porównaniu do pytanym mieszkańców miasta, mieszkańcy wsi mają mniejszą skłonność do dofinansowania usług społecznych z własnych środków, pomimo wynikającej z tego gwarancji lepszej jakości usług (tabela 68). Może to wynikać z gorszej obecnie sytuacji ekonomicznej wsi i mniejszego poziomu świadomości społecznej co do konieczności zwiększania zakresu korzystania z tych właśnie usług.

Tabela 68. Opinia respondentów z trzech gmin w mieście i na wsi o finansowaniu polityki społecznej przez gminę według miejsca zamieszkania (w odsetkach)

Miejsce zamieszkania	Dofinansowanie usług społecznych z własnych środków		Zmiana łącznych nakładów finansowych na gminną politykę społeczną		
	Tak i raczej tak	Nie i raczej nie	Zmniejszyć nakłady	Pozostawić bez zmian	Zwiększyć nakłady
Miasto	48,5	34,0	9,9	31,8	47,3
Wieś	44,8	36,5	11,6	32,1	46,1

Nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

Źródło: Badania własne.

Daje się zauważyć również w opiniach mieszkańców wsi większą skłonność do zmniejszania nakładów i mniejszą skłonność do zwiększania nakładów gminy na lokalną politykę społeczną w porównaniu do mieszkańców miast. Świadczy to prawdopodobnie o większej racjonalności mieszkańców wsi w gospodarowaniu pieniędzmi publicznymi (głównie grupa zawodowa pracująca na własny rachunek – rolnicy).

Ważnym czynnikiem rozwoju lokalnego jest aktywność (partycypacja) społeczna. Z badań wynika (tabela 69), że mieszkańcy terenów wiejskich deklarują istotnie wyższą aktywność społeczną, która przejawia się np. w czynnym uczestnictwie w życiu społecznym swojego sołectwa.

Tabela 69. Opinia respondentów z trzech gmin w mieście i na wsi o aktywności społecznej według miejsca zamieszkania (w odsetkach)

Miejsce zamieszkania	Tak	Nie	Brak odpowiedzi
Miasto	54,2	43,8	2,0
Wieś	63,9	35,4	0,7

Źródło: Badania własne.

Następnie zbadano, czy miejsce zamieszkania (teren wiejski i miejski) ma wpływ na dotychczasową jakość życia respondentów. Mieszkańcy wsi wyrażają większe zadowolenie z faktu zamieszkiwania właśnie na terenie wiejskim, niż ci, którzy mieszkają w miastach (tabela 70).

Tabela 70. Opinia respondentów z trzech gmin w mieście i na wsi według ich miejsca zamieszkania – wybrane aspekty (w odsetkach)

Miejsce zam.	Zadowolenie			Rozwój rodziny – warunki				Przyszłość dzieci			
	Tak	Nie	Brak odpowiedzi	Tak	Nie	Nie dotyczy	Brak odpowiedzi	Tak	Nie	Nie dotyczy	Brak odpowiedzi
Miasto	78,2	17,5	4,3	42,9	41,5	13,6	2,0	25,4	65,0	7,3	2,3
Wieś	81,1	17,1	1,8	32,1	51,4	16,4	0,1	22,5	72,1	4,6	0,8

Źródło: Badania własne.

Jednak warunki stwarzane przez gminę dla rozwoju rodziny są postrzegane przez mieszkańców wsi istotnie **gorzej** niż przez mieszkańców miasta (różnica około 11 pkt proc.). Wynika to m.in. z gorszego dostępu mieszkańców wsi do infrastruktury społecznej oraz mniejszej dbałości władz gminnych o politykę społeczną na terenie wiejskim. Inaczej prezentuje się natomiast opinia co do dalszego rozwoju w przyszłości dzieci w swoich gminach zamieszkania. Tutaj mieszkańcy obu obszarów są bardziej zgodni w generalnie negatywnej ocenie tego aspektu. Jak wcześniej uzasadniono, żaden ośrodek kilkudziesięciotysięczny nie jest w stanie zatrzymać w przyszłości wszystkich swoich (obecnie młodych) mieszkańców, oferując im jednocześnie dobre warunki edukacji na poziomie wyższym, pracy i zamieszkania.

W sprawie dynamiki ogólnej poprawy materialnych³⁴⁴ i fizycznych³⁴⁵ aspektów jakości życia **nie stwierdzono** istotnych różnic w ocenie pomiędzy mieszkańcami miasta i mieszkańcami wsi³⁴⁶. Natomiast wyraźne różnice w ocenie dynamiki ogólnej poprawy wstępują w edukacyjnych³⁴⁷ aspektach lokalnej jakości życia (różnica na niekorzyść wsi od 10 do 8 pkt proc. w badanym okresie).

³⁴⁴ Dbałość gminy o warunki mieszkaniowe, infrastrukturę, uzbrojenie terenu, otoczenie mieszkania w harmonii z naturą – przypis autora.

³⁴⁵ Dbałość gminy o zdrowie mieszkańców (profilaktyka, dofinansowanie zakupu sprzętu specjalistycznego, propagowanie zdrowego, aktywnego stylu życia) – przypis autora.

³⁴⁶ Badania własne – przypis autora.

³⁴⁷ Dbałość gminy o równy dostęp do wiedzy, równy start w edukacji – przypis autora.

5.1.3. Organizacja i rozwój gmin w opinii radnych

Organ stanowiący prawo miejscowe, czyli rada gminy, odgrywa ważną rolę w oddziaływaniu na rozwój gminy i na kształtowanie jej polityki społecznej. Osiągnięcie konsensusu w kluczowych sprawach dla gminy jest często najważniejsze. Zatem należy poznać, jak radni postrzegają organizację gminy w kontekście możliwości rozwojowych (tabela 71).

Tabela 71. Opinia radnych o ważności czynników warunkujących istnienie samodzielnej gminy³⁴⁸ według czynników i gmin (w odsetkach)

Uwarunkowania	Grójec	Kozienice	Szydłowiec	Średnia odpowiedzi
Przestrzenne	73,2	63,2	67,3	67,9
Historyczne	76,8	57,4	67,3	67,2
Spoleczne	71,4	72,2	58,9	67,6
Ekonomiczne	85,0	86,8	63,5	78,4
Kulturowe	57,1	72,1	66,1	65,1
Religijne	33,9	50,0	55,8	46,6

Pogrubione – dwie wartości maksymalne.

Źródło: Badania własne.

Radni gmin generalnie coraz lepiej rozumieją, że główną przesłanką istnienia samodzielnej gminy są i powinny być jej uwarunkowania ekonomiczne (także w aspekcie wykorzystania rozwojowych czynników zewnętrznych (środki na inwestycje, oferta nowoczesnych, częściowo odpłatnych usług publicznych itp.). Inaczej rozkładają się opinie radnych gminy Szydłowiec. Być może nie wierzą oni, że ekonomia odgrywać może istotną rolę w dotychczasowych i przyszłych realiach funkcjonowania ich gminy. A powinno być odwrotnie, bowiem to właśnie radni gminy Szydłowiec, jak wcześniej wykazano, powinni bardziej wpływać na politykę finansową swojej gminy.

Przedmiotem badań są gminy miejsko-wiejskie, zatem trzeba poznać zdanie radnych na temat zrównoważonego rozwoju terenów wiejskich i miejskich (tabela 72).

Tabela 72. Opinia radnych o dotychczasowych działaniach gminy na rzecz zrównoważonego rozwoju terenów wiejskich i miejskich³⁴⁹ według gmin (w odsetkach)

Gmina	Opinia	
	Pozytywna	Negatywna
Grójec	88,2	11,8
Kozienice	78,9	21,1
Szydłowiec	55,6	38,9
Średnia odpowiedzi	74,2	23,9

Nie uwzględniono radnych, którzy nie udzielili odpowiedzi.

Źródło: Badania własne.

Radni raczej rozumieją potrzebę równoważenia rozwoju pomiędzy obszarami wiejskimi i miejskimi, co znajduje potwierdzenie w ich opiniach (tabela 72). Jednak poziom przekonania radnych o tej potrzebie jest najniższy w gminie Szydłowiec. Zapewne ma na to wpływ ogólnie trudna sytuacja gminy i stąd więcej negatywnych opinii.

³⁴⁸ Pytanie nr 1 w ankiecie: *Co zdaniem Pani/Pana uzasadnia utworzenie oraz istnienie samodzielnej gminy?*

³⁴⁹ Pytanie nr 2 w ankiecie: *Czy zdaniem Pani/Pana działania gminy są ukierunkowane na zrównoważony rozwój jej terenów wiejskich i miejskich?*

Radni widzą jednak ekonomiczny sens w funkcjonowaniu gminy wiejsko-miejskiej (tabela 73) w dotychczasowej formule i są raczej przekonani co do tego, że dodatkowe dzielenie gmin nie ma uzasadnienia.

Tabela 73. Opinia radnych o lepszym rozwoju gmin w wyniku ich podziału na gminę miejską i wiejską³⁵⁰ według gmin (w odsetkach)

Gmina	Opinia	
	Pozytywna	Negatywna
Grójec	17,7	82,3
Kozienice	15,8	84,2
Szydłowiec	44,4	55,6
Średnia odpowiedzi	26,0	74,0

Źródło: Badania własne.

Potwierdza to przyjętą przez autora w poprzednich rozważaniach tezę, że funkcjonowanie samodzielnej gminy powinien uzasadniać w głównej mierze jej potencjał społeczno-ekonomiczny, czyli zasoby własne gminy.

Warto jednak to zweryfikować dodatkowo poprzez poznanie opinii radnych na temat obecnej wielkości gminy i jej zdolności do zaspokajania zbiorowych potrzeb społecznych (tabela 74).

Tabela 74. Opinia radnych o wielkości gminy i jej zdolności do zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców³⁵¹ (w odsetkach)

Gmina	Opinia	Zdolność do zaspokajania zbiorowych potrzeb		
		Zbyt mała	W sam raz	Zbyt duża
Grójec		17,7	82,3	0,0
Kozienice		2,3	97,7	0,0
Szydłowiec		44,4	33,3	22,3
Średnia odpowiedzi		21,5	71,1	7,4

Źródło: Badania własne.

Radni gminy Szydłowiec zgadzają się z przedstawioną powyżej tezą. Okazuje się bowiem, że najbardziej akcentują zbyt małą wielkość gminy jako przyczynę gorszego zaspokajania przez nią zbiorowych potrzeb mieszkańców. Jednak wśród tych radnych jest także największa grupa akceptująca podział gminy na dwie mniejsze. Może to wynikać z faktu, że radni gminy Szydłowiec są najmniej zdecydowani w formułowaniu opinii na temat rozwoju swojej gminy z uwagi np. na największą złożoność tej problematyki wśród trzech badanych gmin (małe dochody własne, duże zapóźnienia inwestycyjne, polaryzacja rady, konflikty wewnętrzne itp.).

³⁵⁰ Pytanie nr 3 w ankiecie: Czy zdaniem Pani/Pana ewentualny podział gminy na dwie gminy (jedna obejmująca obszar miasta i druga obejmująca obszar wszystkich wsi) poprawiłby możliwości rozwoju tych dwóch nowych gmin?

³⁵¹ Pytanie nr 4 w ankiecie: Jaka zdaniem Pani/Pana jest wielkość gminy w aspekcie zaspokajania przez nią zbiorowych potrzeb mieszkańców?

5.2. Założenia programu polityki społecznej dla gmin miejsko-wiejskich

5.2.1. Współpraca z mieszkańcami

Atutem gmin jest wysoki stopień deklarowanego przez mieszkańców aktywnego uczestnictwa w życiu społecznym gminy, barierą natomiast stanowi fakt, iż deklaracje te nie przekładają się – jak wcześniej uzasadniono – na rozwój wspólnot tworzących społeczeństwo, takich jak stowarzyszenia czy fundacje, oraz na większą kooperację mieszkańców z lokalną władzą.

Ważnym czynnikiem przemawiającym na korzyść obszarów wiejskich jest fakt, że ich respondenci, jak wcześniej wykazano, deklarują istotnie wyższą aktywność społeczną niż mieszkańcy miasta. Gminy powinny jeszcze bardziej wykorzystać ten fakt w przyszłości, aby zwiększyć **mobilizację** społeczną mieszkańców wsi i zmniejszyć tym samym różnice rozwoju. Sprzyja temu także wysoki wskaźnik satysfakcji z miejsca zamieszkiwania pytanym mieszkańców wsi. Przy bliższej analizie problemu okazuje się jednak, że do aktywności społecznej respondentów skłania ich poczucie „twórczego niezadowolenia” (największe u osób z wykształceniem wyższym).

I ta właśnie grupa osób może być zaczynem mobilizacji społecznej w gminach obecnie i w przyszłości. Dlaczego zaś mieszkańcy deklarują generalnie aktywność społeczną, a nie akceptują zinstytucjonalizowanych form tej aktywności? Zapewne wynika to z ich dotychczasowych doświadczeń i niechęci do różnych organizacji społecznych i politycznych, w tym kontaktów z władzą. Czy w przyszłości gminy będą mogły **zmienić** ten stan rzeczy?

Rozwój sytuacji może nastąpić praktycznie w dwóch kierunkach. Po pierwsze: wzmożone działania gminy w celu kształtowania postaw obywatelskich wśród **najbardziej biernych** mieszkańców (rolnik, bezrobotny, wykształcenie podstawowe, będący w przedziale wiekowym 35–44 lata) wpłyną na zwiększenie partycypacji tych grup społeczno-zawodowych w lokalnym życiu społecznym. Po drugie – i ten scenariusz wydaje się być równie prawdopodobny – będziemy mieć w przyszłości do czynienia ze społecznością „postobywatelską”³⁵², która integruje się jedynie w stanie bezpośredniego zagrożenia lub zagrożenia swoich grupowych interesów. W normalnej sytuacji społecznej zaś nie angażuje się zbytnio w partycypację społeczną w zarządzaniu gminą. Taki typ społeczności zakłada, że w wyborach powierza prowadzenie spraw gminy osobom do tego **przygotowanym** i raz na cztery lata rozlicza je z tego w akcie głosowania. Władze gmin w przyszłości muszą być równie dobrze przygotowane na obydwa scenariusze kontaktów z mieszkańcami.

Warto jednak obecnie i w przyszłości wykorzystać w relacjach z respondentami wynikające z badań korelacje ogólnego zadowolenia i aktywności społecznej oraz wieku respondentów. Wraz z wiekiem bowiem wzrasta aktywność społeczna i poziom zadowolenia. Ważna jest także stosunkowo wysoka akceptacja kontaktów sformalizowanych (stowarzyszeniowych) wśród młodego pokolenia (studenci, osoby do 24. roku życia). Stąd szczególna troska gmin powinna koncentrować się obecnie i w przyszłości na pogłębianiu relacji społecznych z młodym pokoleniem poprzez np. urozmaicenie oferty gmin w dziedzinie eduka-

³⁵² Por. M. Marody, *Spoleczeństwo poobywatelskie*, [w:] *Kręgi integracji i rodzaje tożsamości*, Polska, Europa, świat, W. Wesołowski, J. Włodarek, Scholar, Warszawa 2005.

cji, kultury i rekreacji oraz należytą edukację obywatelską, której aktualnie nie ma w szkołach podstawowych, gimnazjach oraz w mediach.

5.2.2. Akceptacja społeczna dla innowacyjnych działań

Po pierwsze, należy uzmysłowić mieszkańcom i radnym konieczność **poprawy jakości** usług publicznych świadczonych przez gminę i ich wpływ na endogeniczny rozwój gminy. Można to osiągnąć przez przedstawianie pozytywnych przykładów dotychczasowej działalności gmin w wybranych obszarach polityki społecznej. Oczekiwane jest przewartościowanie priorytetów. Gminna infrastruktura społeczna powinna być spójna z polityką gospodarczą, a polityka socjalna (pomoc społeczna) nie powinna dominować nad kompleksową polityką społeczną we wszystkich jej dziedzinach.

Po drugie, jak pokazały wyniki badań, władze wykonawcze gmin uzyskały duży mandat i kredyt zaufania od swoich mieszkańców w wyborach bezpośrednich, co znalazło potwierdzenie także w wyborach na kolejną kadencję (2006–2010), bowiem wszyscy dotychczasowi burmistrzowie badanych gmin zostali ponownie wybrani. W ocenie autora osoby te, wykorzystując swój lokalny autorytet, powinny bardziej **zaangażować się** w publiczne przekonywanie rad gmin do konieczności rozpoczęcia działań korekcyjnych w realizowanej przez gminy lokalnej polityce społecznej.

Po trzecie, należy nadal zmieniać organizację pracy pracowników samorządowych, tak, aby z ich działania wynikała jeszcze bardziej **służebność** w stosunku do mieszkańców i gminy. W wyniku tego może zmieniać się nastawienie mieszkańców do pracowników samorządowych jako osób, które w opinii respondentów, jak wykazały badania, są dotychczas głównie „czynnikami” generującymi niepotrzebne koszty gminy.

Po czwarte, gminy powinny skoncentrować się na wyzwoleniu z anachronicznego porównywania ich z państwem mającym swój odpowiednik w niedawnym systemie socjalistycznym sprzed 1990 roku. Bowiem **biernie** postrzeganie gminy przez mieszkańców i brak wiary z ich strony w to, że może ona jeszcze aktywniej wpływać na jakość ich życia i reprezentować ich interesy, bierze się także z tych niefortunnych konotacji. Należy zatem rozpocząć zmianę **wizerunku** gminy w świadomości społecznej mieszkańców. Dotychczas często jej funkcja postrzegana była jako głównie socjalna, z rozbudowaną często zanadto tradycyjną formą pomocy społecznej. Mieszkańcy muszą bardziej zrozumieć i uznać za bezsporny fakt, że wpływ na jakość rozwojowych nierynkowych i częściowo rynkowych usług społecznych ma przede wszystkim „bliska” gmina, a nie „odległe” na poziomie lokalnym państwo.

Po piąte, istnieje pilna konieczność przynajmniej rozpoczęcia poprawy wizerunku radnych w opinii mieszkańców. Radni powinni przejawiać większą troskę o sprawy publiczne. Jak potwierdziły badania, respondenci najgorzej oceniają radnych. Nie jest to bezpodstawne, bowiem, co także wynika z badań, radni przedstawiają często odmienne zdanie niż pytani mieszkańcy, których reprezentują. Zaobserwowano także mało uniwersalne i całościowe podejście do problemów gminy i zbytne skupienie się na własnych problemach. Takie postawy pogłębia proporcjonalna ordynacja wyborcza, zmieniając niestety prawdziwsze przedstawicielstwo terytorialne czy przedstawicielstwo grup społeczno-zawodowych na mniej praw-

dziwe, a na poziomie lokalnym – często karykaturalne i groteskowe – przedstawicielstwo stronnictw.

5.2.3. Stanowienie prawa miejscowego

Do wyłącznej kompetencji rady gminy należy m.in. tworzenie, likwidacja i reorganizacja przedsiębiorstw, zakładów i innych jednostek organizacyjnych³⁵³ oraz wyposażenie ich w majątek, jak również tworzenie i przystępowanie do spółek, spółdzielni oraz rozwiązywanie i występowanie z nich³⁵⁴. Podejmowanie uchwał w sprawie współdziałania z innymi gminami i wydzielenie na ten cel majątku³⁵⁵ to obszar najmniej dotychczas wykorzystywany przez gminy.

Biorąc pod uwagę powyższe, rady gmin muszą też w przyszłości **wyraźniej** określić, które usługi publiczne można w części sprywatyzować, a które zlecić do realizacji trzeciemu sektorowi. Dzięki temu bowiem będą mogły poczynić pewne oszczędności w wydatkach bieżących i przeznaczać nadwyżki na inwestycje w infrastrukturę usług społecznych. Jak wcześniej uzasadniono, polityka społeczna powinna być w przyszłości wzmocniona prawnie przez rady gmin w zakresie ich kompetencji i aktywności w stanowieniu prawa miejscowego³⁵⁶. W okresie objętym badaniem nie nastąpił we wszystkich gminach tak pożądaný wzrost zatrudnienia mieszkańców w usługach rynkowych (z wyjątkiem gminy Grójec, ale w małym stopniu). Świadczy to o jeszcze małym urynkowieniu usług w badanym okresie. Stąd oczekiwana aktywność rad gmin, aby możliwie dużą część usług urynковать. Urynkovienie jest także w niektórych przypadkach wręcz wymagane przez Unię Europejską, bowiem przy udzielaniu dotacji oczekuje ona na realny rachunek ekonomiczny i odpowiednią stopę zwrotu. Gminy powinny prawnie **zmieniać** strukturę własnościową tych podmiotów, umożliwiając rozszerzenie zakresu usług rynkowych lub quasi-rynkowych. Branie przez nie całościowego obciążenia usługami nierynkowymi może prowadzić do spadku jakości tych usług.

Jak wykazano, panuje ogromna różnorodność form prawnych jednostek organizacyjnych gmin zaangażowanych w realizację gminnej polityki społecznej. W dotychczasowym statusie prawnym tych jednostek, w łącznej liczbie 61, trudno dostrzec oczekiwane wzmocnienie i **upodmiotowienie** polegające na uzyskaniu przez jednostkę osobowości prawnej. Jest tylko jedna spółka z o.o. i pięć gminnych osób prawnych w kulturze. Jakże natomiast **kroki prawne** powinny poczynić rady gmin w poszczególnych działach gminnej polityki społecznej?

Z uwagi na spójny rozwój obszarów wiejskich i miejskich (w tym wyrównywanie szans) i wnioski z badań opinii respondentów, gminy raczej nie powinny w nierozważny sposób likwidować **szkół** na terenach wiejskich, a jedynie modyfikować funkcję tych szkół. Powinno się to odbywać poprzez uzupełnienie funkcji szkół o oddziały przedszkolne, bowiem rodzi-

³⁵³ Art. 18 pkt 9h ustawy o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 roku.

³⁵⁴ Art. 18 pkt 9f.

³⁵⁵ Art. 18 pkt 10.

³⁵⁶ Do tej pory tak nie jest. Patrz: bibliografia, mała aktywność rad gmin w zakresie stanowienia uchwał w niektórych dziedzinach polityki społecznej, np. zdrowie, bezpieczeństwo, mieszkalnictwo, rynek pracy – przypis autora.

ce, zwłaszcza najmłodszych dzieci, mają niewielkie możliwości, aby dotrzeć do odległego przedszkola. Taki sam kierunek działań gmin powinien dotyczyć klas 1–3, czyli nauczania zintegrowanego. Gminy powinny dłożyć więcej starań, aby wiejskie szkoły stały się również miejscowymi ośrodkami kultury. Należy zwiększyć zakres działania szkół szczególnie w godzinach popołudniowych i wieczornych poprzez umożliwienie uczniom i mieszkańcom dostępu do biblioteki, terenów sportowych czy świetlicy szkolnej i internetu. W szkolnictwie powinno być też większe przyzwolenie prawne i współpraca gminy zmierzająca do rozszerzania częściowo odpłatnej oferty kształcenia o szkoły niepubliczne, które mają dodatkową specjalizację np. muzyczne, sportowe, plastyczne itp.

W **kulturze, sporcie i rekreacji** gminy powinny wzmocnić podmiotowość prawną jednostek, szczególnie w dziedzinie kultury fizycznej i wypoczynku. Może się to odbyć poprzez połączenie działań obejmujących kulturę duchową (samorządowa instytucja kultury) oraz działań dotyczących wypoczynku (zakłady budżetowe – ośrodki sportu i rekreacji) w jedną całość i nadanie takiej jednostce osobowości prawnej. Dzięki temu taka instytucja nie będzie ograniczona wysokością dotacji budżetowej na swoją działalność do 50 proc. (jak to ma miejsce w przypadku zakładów budżetowych). Uzyskanie osobowości prawnej w całej działalności dotyczącej kultury fizycznej i duchowej przyczyni się do swoistej nobilitacji kultury fizycznej jako komplementarnej wobec tej drugiej. Pojawi się również możliwość aktywniejszego poszukiwania przez taki podmiot środków finansowych na bieżącą działalność i inwestycje (odpisy amortyzacyjne). Drugim kierunkiem w dziedzinie kultury, sportu i rekreacji jest zwiększanie przez gminę współpracy z organizacjami pożytku publicznego, co jak wcześniej uzasadniono, zmniejszy bezpośrednio organizacyjne i kadrowe zaangażowanie gminy w realizację zadań, a może poprawić ich jakość. Oczywiście przy założeniu, że sytuacja materialna mieszkańców nie pogorszy się (rozwój gospodarczy) i będą oni skłonni działać społecznie (bezpłatnie) w większej skali.

W dziedzinie **ochrony zdrowia** jest wśród respondentów największe przyzwolenie na współfinansowanie usług oraz zmiany prawne dotyczące organizacji. Rady gmin powinny wyjść temu naprzeciw i przyjmować uchwały o przekształceniach publicznego lecznictwa otwartego w lecznictwo niepubliczne. Jednak w przypadku dobrej oceny funkcjonowania podmiotu publicznego (np. Kozienice) nie należy czynić tego pochopnie, ale poszukiwać możliwości prawnych, aby w formie publicznej również organizować częściowo odpłatne usługi medyczne. W aspekcie gospodarowania majątkiem obiektów gminnej ochrony zdrowia rady powinny rozpatrzyć uchwały o preferencyjnej bądź rynkowej dzierżawie tych obiektów dla nowo powstałych podmiotów. Aktywność gmin natomiast powinna w przyszłości rozszerzyć się w obszarze uchwalania przez radę różnorodnych programów profilaktycznych dla mieszkańców i poszukiwania partnerów społecznych i komercyjnych oraz środków do realizacji tych celów. Zwiększenie aktywności gmin w rozszerzeniu dla mieszkańców oferty sportowo-rekreacyjnej jest też znakomitą formą profilaktyki zdrowotnej.

W obszarze **mieszkalnictwa** rady powinny zwiększyć aktywność w kwestii uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz w obszarze uzbrojenia terenów pod inwestycje mieszkaniowe. Innymi słowy, prawo miejscowe (w tym podatkowe)

powinno bardziej zachęcać do budowania mieszkań (także pod tańszy wynajem bądź wynajem częściowo współfinansowany przez gminę), a nie wyręczać mieszkańców w takim budowaniu, przydzielając im „darmowe” mieszkania socjalne. Z uwagi na to, że liczba mieszkańców w badanych gminach jest stabilna z nieznaczną tendencją do spadku oraz ze względu na wzrastającą modę na budownictwo jednorodzinne (mały domek jednorodzinny kosztuje podobnie jak duże mieszkanie w bloku), w przyszłości prawdopodobnie zmniejszy się popyt na zamieszkanie w tzw. wielkiej płycie. Stąd też te zasoby mieszkaniowe będą większym niż dotychczas stopniu wykorzystywane jako mieszkania rezerwowe. Przeznaczone zaś na wynajem, zaspokoją w większym stopniu potrzeby mieszkaniowe ludzi biedniejszych. Jak wcześniej uzasadniono, gminy powinny tak kształtować prawo miejscowe w dziedzinie polityki mieszkaniowej, aby nie brać na siebie głównego i bezpośredniego ciężaru inwestowania w nową substancję mieszkaniową.

W sektorze **bezpieczeństwa publicznego** określenie przyszłych działań prawnych gmin jest utrudnione. Z jednej strony jest to bowiem niekwestionowany priorytet na przyszłość wśród mieszkańców, z drugiej strony zaś gmina ma bezpośredni wpływ jedynie na funkcjonowanie ochotniczych straży pożarnych i to także ograniczony, bowiem działają one w formule prawnej stowarzyszeń. Wydaje się, że powoływanie przez radę gminy odrębnych jednostek organizacyjnych nie przynosi oczekiwanych rezultatów. Potwierdza to sytuacja w gminie Grójec, gdzie funkcjonuje odrębna jednostka organizacyjna pod nazwą straż miejska, natomiast nie przekłada się to na poziom poczucia bezpieczeństwa wśród pytanых mieszkańców; podobna sytuacja występuje w gminie Szydłowiec, która także posiada straż miejską. W związku z tym bardziej efektywnym działaniem rad gmin powinno być uchwalanie wspólnych programów bezpieczeństwa lokalnego wraz z samorządem powiatowym i ich realizacja. Z programów tych powinny wynikać decyzje rady co do specjalistycznego wyposażenia jednostek policji (samochody, urządzenia), jak również uzasadnione wzmocnienie prewencji w obszarach społecznych szczególnie zagrożonych. Wzmocnienie prewencji może się wiązać z decyzją rady o dofinansowaniu dodatkowych patroli policji bądź realizacji przez nią programów prewencji w szkołach czy innych instytucjach publicznych. Takie działania zmniejszają także realne zagrożenie patologiami społecznymi w gminach.

Gminy powinny zwiększać działania dotyczące aktywnej pomocy społecznej, w tym pracy socjalnej. Rady gmin mogą stwarzać warunki do powstawania organizacji pozarządowych świadczących aktywną pomoc społeczną, np. w formie stowarzyszeń Centra Aktywności Lokalnej. Aktywna pomoc społeczna powinna zmierzać do pomocy adresowanej, tzn. dla ludzi starych, niepełnosprawnych, niewidomych, diabetyków itp.³⁵⁷. Działania rad gmin odnośnie stanowienia prawa miejscowego mogą zmierzać do uchwalenia np. strategii rozwiązywania problemów społecznych czy kompleksowego programu polityki społecznej.

W przypadku **patologii społecznych** zasadne wydaje się powołanie przez radę w gminach miejsko-wiejskich odrębnej jednostki organizacyjnej zajmującej się profilaktyką różnego rodzaju uzależnień i pomocą prawną oraz faktyczną dla osób uzależnionych i ich rodzin.

³⁵⁷ Ich weryfikacja nie wzbudza praktycznie żadnych kontrowersji. Inaczej jest, kiedy przychodzi problem uznania, kto jest wśród w pełni zdrowych ludzi naprawdę biedny i potrzebujący. Instrument kryterium dochodowego jest wtedy często niesprawiedliwy i nieskuteczny (zatajanie dochodów) – przypis autora.

Jest to uzasadnione koniecznością wysoko specjalistycznej pomocy dla tych osób oraz jej koordynacji w jednej jednostce organizacyjnej.

W kwestii **lokalnego rynku pracy** konieczne są w przyszłości decyzje rad gmin, które usystematyzują i uporządkują współpracę gminy z lokalnym biznesem. Respondenci oczekują dużo większej niż dotychczas współpracy gmin z przedsiębiorcami. Konieczne będą zatem bardziej precyzyjne, a zarazem elastyczne i adekwatne regulacje prawne rad gmin w polityce podatkowej, polityce przestrzennej i polityce infrastrukturalnej gmin.

Na podstawie **opinii radnych** dotyczącej ogólnej organizacji gminy w aspekcie jej rozwoju należy stwierdzić, że generalnie rozumieją oni zasadność istnienia typu gminy miejsko-wiejskiej. Akceptują wielkość gminy jako adekwatną do optymalnego świadczenia usług społecznych i rozumieją wagę czynników ekonomicznych, które powinny w dużym stopniu uzasadniać istnienie samodzielnej gminy. Z tej względnie zgodnej opinii może wynikać brak zagrożeń w przyszłości, jeśli chodzi o potencjalne konflikty społeczne pomiędzy częścią wiejską i miejską badanych gmin. Małe prawdopodobieństwo tych konfliktów daje większe szanse na realizację założeń nowego programu polityki społecznej. Omówione powyżej propozycje działań będące w kompetencji organów stanowiących – rad gmin – wpłyną zarazem na lepsze wykorzystanie **endogenicznych** czynników rozwojowych w gminach.

5.2.4. Organizacja wewnętrzna

Wzrost znaczenia polityki społecznej w poszczególnych gminach powinien mieć odzwierciedlenie w wewnętrznej strukturze organizacyjnej urzędu gminy. Zgodnie ze statutem regulamin organizacyjny urzędu sporządza i zatwierdza wójt, burmistrz albo prezydent. Jak wynika z wcześniejszych analiz, gminy do tej pory zwracały większą uwagę na swój gospodarczy rozwój (infrastruktura wodno-kanalizacyjna, drogi). Stąd też nadanie **rangi** polityce społecznej powinno wyrażać się poprzez wyodrębnienie w strukturze organizacyjnej urzędu gminy wydziału, który zajmować się będzie rozwojową polityką społeczną (edukacją, kulturą, sportem i rekreacją, bezpieczeństwem publicznym, ochroną zdrowia) oraz powołanie zastępcy burmistrza do spraw społecznych i umieszczeniu w jego kompetencjach bieżącej obsługi ludności w sprawach obywatelskich, monitorowania działań w dziedzinie pomocy społecznej gminy, w tym w niezbędnym i koniecznym zakresie mieszkalnictwa socjalnego.

Doskonalenie organizacji wewnętrznej to przede wszystkim **lepsze** wykorzystanie narzędzi do tego przeznaczonych. W gminach o budżecie powyżej 50 mln zł organ wykonawczy ma obowiązek stworzenia komórki lub wydziału audytu i kontroli wewnętrznej. W ocenie autora taką możliwość, a nie konieczność, powinna wykorzystać każda gmina miejsko-wiejska w Polsce. Dzięki temu można sprawdzić procedury w poszczególnych obszarach administracji, w tym w polityce społecznej, pod kątem ich zgodności z najnowocześniejszymi wzorcami z teorii organizacji. Tym bardziej że współczesna i przyszła gmina powinna sprostać wymaganiom, jakie niesie gospodarka rynkowa i rosnące oczekiwania społeczne. Dlatego jej organizacja, szczególnie w aspekcie polityki gospodarczej i społecznej, nie może być anachroniczna. Rola organu wykonawczego już w średnich gminach (a do takich należą

badane) jest **porównywalna** do prezesa spółki prawa handlowego znacznej wielkości o kapitale zakładowym porównywalnym np. z wartością mienia komunalnego gminy.

Należy podkreślić, co zostało dotychczas wykazane, że pozycja organu wykonawczego wyłonionego w bezpośrednich wyborach umocniła się. Stąd w przyszłości burmistrzowie powinni **zwiększyć** swoją aktywność pod względem świadomego modelowania polityki społecznej swych gmin, mającej na celu doskonalenie organizacji wewnętrznej jednostek organizacyjnych gminy i podniesienie jakości świadczonych usług publicznych przy zachowaniu racjonalnych kosztów usług adekwatnych do możliwości gminy.

Doskonalenie organizacji wewnętrznej powinno zmierzać także do coraz lepszej **identyfikacji** potrzeb mieszkańców gmin. Jak stwierdzono w oparciu o obowiązkowe sprawozdania gmin, nie wynika z nich generalnie stopień zaspokojenia zbiorowych potrzeb mieszkańców. Stąd też organy wykonawcze i kierownicy jednostek organizacyjnych gminy powinni w przyszłości stworzyć takie procedury wewnętrzne, które pozwolą na lepsze rozpoznanie potrzeb zbiorowych mieszkańców, a także na większą indywidualizację usług.

Organ wykonawczy (burmistrz) odpowiada również za bieżące zarządzanie mieniem komunalnym (bieżące utrzymanie, dzierżawa do trzech lat, drobne remonty). Zatem należy zwrócić większą uwagę na **lepsze** wykorzystanie mienia komunalnego pod kątem infrastruktury polityki społecznej. Jak wcześniej wspomniano, wykorzystanie pomieszczeń szkolnych (w tym boisk szkolnych po zmodernizowaniu) przez dłuższy okres w ciągu doby pozwoli lepiej wykorzystać istniejące budynki i ostudzi zapędy ze strony niektórych środowisk lokalnych bądź radnych w kierunku nieprzemyślnych, kosztownych nowych inwestycji budowlanych. Ważne jest także właściwe rozpoznanie potrzeb lokalowych organizacji *non profit* działających na terenie gmin i udostępnienie im pomieszczeń komunalnych na częściowo preferencyjnych warunkach.

Z opinii respondentów wynika, że władze samorządowe dość nierównomiernie dbały o poszczególne działy polityki społecznej w gminach oraz że pogłębiały się dysproporcje w usługach społecznych pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi. Burmistrzowie gmin powinni w przyszłości wykazać większe zaangażowanie w kierunku **niwelowania** tych różnic, bardziej wykorzystując swoje kompetencje dotyczące inicjatyw w formułowaniu projektów uchwał, w wyniku których nastąpi w przyszłości lepsze wyrównanie poziomu usług. Duże wyzwanie stoi przed nimi w kwestii poprawy poczucia bezpieczeństwa publicznego i realizowania bardziej inicjatyw na rzecz stwarzania warunków do rozwoju budownictwa niż dotychczasowego przydzielania mieszkań decyzją administracyjną. Burmistrzowie powinni także **doskonalić** formy współpracy z radą. Tym bardziej że jej opinia nie zawsze wychodzi naprzeciw oczekiwaniom społecznym. Stąd też burmistrz jako jednoosobowy organ wykonawczy powinien (znając opinię respondentów) prezentować stanowisko bardziej uniwersalistyczne, a mniej partykularne. W przeciwnym wypadku konflikt społeczny jest nieunikniony.

Doskonalenie organizacji wewnętrznej jest ściśle powiązane z jakością usług społecznych realizowanych przez gminę. W opinii pytaných mieszkańców w badanym okresie jakość tych usług generalnie jeszcze nie uległa istotnej zmianie (z wyjątkiem szkolnictwa,

kultury i wypoczynku), natomiast ocena osób je realizujących była bardzo zróżnicowana. Wynika z tego wyzwanie dla burmistrzów gmin, aby w przyszłości **poprawiać** politykę kadrową. Nie jest to bowiem łatwe zadanie z uwagi na omawianą wcześniej jakość zasobów społecznych w badanych gminach. Jednak doskonalenie procedur konkursowych i awansu wewnętrznego (zamiast np. nepotyzmu czy kumoterstwa) powinno pozwolić na wyłanianie coraz lepszych kandydatów na średnie i wyższe stanowiska urzędnicze. Relatywnie niska jakość zasobów społecznych w badanych gminach (w każdej odsetek osób z wykształceniem wyższym jest niższy od średniej krajowej) niesie ze sobą kolejne zagrożenie, a zarazem nakłada na organ wykonawczy nowe zadanie do realizacji. W tym, aby poprawiać jakość gminnej polityki społecznej, trzeba wzmocnić element **rywalizacji** wśród pracowników i zastąpić nim dotychczasową bylejałość, która jeszcze do niedawna była, szczególnie w małych gminach, aprobowana.

Burmistrzowie powinni więc w przyszłości doskonalić metody **oceny** pracowników (obecne są w dużym stopniu bezużyteczne) i mieć większą możliwość motywowania finansowego osób zaradnych i rozwijających się. Z uwagi jednak na wspomnianą jakość kapitału społecznego jest to zadanie niełatwe. Tym bardziej że w jednostkach organizacyjnych gmin pracuje część osób, które trudno zmotywować i same nie oczekują żadnej motywacji. Pragną tylko pozostać na swoim stanowisku, niczego nie dając w zamian. Zatem w perspektywie coraz trudniej będzie gminie zatrzymać dobrego pracownika, który może ulec pokusie lepszych zarobków w biznesie i coraz trudniej pozbyć się mało użytecznego pracownika. Burmistrzowie będą musieli nierzadko stosować coraz bardziej przykre rozwiązania prawne i przekonywać do nich mieszkańców, bowiem zmiana struktury kadrowej na lepszą wymaga znacznego wysiłku. W przeciwnym wypadku poziom jakości usług społecznych gminy nie będzie wzrastał. Omówione powyżej propozycje działań będące w kompetencji organów wykonawczych gmin wpłyną na lepsze wykorzystanie **endogenicznych** czynników rozwojowych w gminach.

5.2.5. Gospodarowanie zasobami własnymi

Dotychczasowy system finansowania polityki społecznej poprzez gminy bardzo negatywnie wpływa na zwiększenie ich aktywności w tej dziedzinie. Niekorzystnym i utrwalanym od przynajmniej dwóch kadencji zjawiskiem jest tendencja do zmniejszania nakładów finansowych na politykę społeczną w gminach mniej zamożnych. Nie dostrzeżono żadnych mechanizmów ze strony państwa, które przeciwdziałałyby temu zjawisku. Budżet centralny częściowo wspiera rozwojowo jedynie szkolnictwo i – niestety – w coraz większym stopniu (może nawet zbyt dużym) – pomoc społeczną. Reasumując, istnieje pilna potrzeba zmian systemu finansowania polityki społecznej poprzez gminy, które, jak wcześniej uzasadniono, są istotnym podmiotem w jej realizacji. Jak gminy mogą tego dokonać w przyszłości bez zmiany ustawodawstwa krajowego w tym zakresie?

Jak wynika z poprzednich analiz, w gospodarkach finansowych badanych gmin tkwią jeszcze pewne **niewykorzystane rezerwy**. Okazuje się bowiem, że wzrost dochodów własnych w gminach w badanym okresie nie ma przełożenia na proporcjonalny wzrost wydat-

ków na politykę społeczną w tym samym okresie³⁵⁸. Gminy jako priorytet obrały jeszcze nadrabianie zaległości inwestycyjnych w zakresie infrastruktury gospodarczej. Przypuszczać należy, iż w przyszłości, po zrealizowaniu niezbędnych inwestycji gospodarczych, gminy powinny skoncentrować swoją aktywność na większym finansowaniu rozwojowych dziedzin gminnej polityki społecznej zgodnie z oczekiwaniami mieszkańców. Takie założenia samorządy powinny też umieścić w swoich nowych planach społeczno-gospodarczych.

Kolejne rezerwy finansowe do odblokowania przez radę znajdują się w **niewykorzystanej** w 100 proc. lokalnej bazie podatkowej. To prawda, że najłatwiej sięgnąć do kieszeni podatników, ale jeśli gmina przeznaczy te pieniądze w przyszłości na rozwój, a nie na nieuzasadnione zwiększenie konsumpcji, to może to uzyskać aprobatę mieszkańców. Tym bardziej że respondenci określają podatki gminne niezależnie od stopnia wykorzystania bazy podatkowej jako wysokie i bardzo wysokie. Istotne rezerwy finansowe wynikają także z obecnego stopnia zadłużenia badanych gmin. Należy jednak pamiętać, że kredyty to środki zwrotne i powinno się je przeznaczać tylko na finansowanie zadań inwestycyjnych (w tym w aspekcie infrastruktury społecznej).

Następne potencjalne rezerwy finansowe w gminach mogą wynikać ze skłonności mieszkańców gmin do **dofinansowania** z własnych środków niektórych usług z dziedziny polityki społecznej (szkolnictwo, ochrona zdrowia). Ta potencjalna, deklaratywna partycypacja finansowa mieszkańców **nie jest** do tej pory przez gminy właściwie wykorzystana. Można bowiem wprowadzać częściową odpłatność za usługi dotyczące realizowanej przez gminę profilaktyki i ochrony zdrowia nieobejmujące koszyka podstawowych świadczeń, np. rehabilitacji. Nie jest to jednak prawnie możliwe w publicznych zakładach podstawowej opieki zdrowotnej. Należy więc poszukiwać innych rozwiązań organizacyjno-prawnych i oczekiwać zmian ustawodawstwa. Solidaryzm społeczny ze strony mieszkańców i gminy w kwestii wspólnego finansowania przynajmniej na wstępie tych usług z sektora polityki społecznej zwiększy świadome korzystanie mieszkańców z usług, nauczy współodpowiedzialności za efekty oraz podniesie ich jakość ze względu na dodatkowe źródła finansowania.

I wreszcie ostatni obszar rezerw finansowych, choć najtrudniejszy do oszacowania, to możliwość współfinansowania gminnej polityki społecznej przez lokalny **biznes**. Na podstawie dotychczasowych analiz autor zakłada, że w przyszłości obszar ten będzie wykorzystywany do współfinansowania usług społecznych takich jak sport i rekreacja. Jak bowiem pokazują niektóre badania³⁵⁹, mieszkańcy, choć nie są skłonni dofinansowywać obecnej oferty gmin dotyczącej wypoczynku, to wykazują zarazem popyt na usługi rekreacyjne o wyższym standardzie, do których są skłonni **dołacić**. Kolejny obszar do zwiększenia aktywności lokalnego biznesu to branża hotelowa o średnim i wyższym standardzie. Gminy nie są w stanie samodzielnie rozwijać się w dużym zakresie w tej dziedzinie i mają w tym obszarze deficyty instytucjonalne³⁶⁰. Jeżeli zaś chodzi o działalność bieżącą, to gminy powinny lepiej wykorzystywać zaangażowanie lokalnego biznesu (rzeczowe i finansowe przy

³⁵⁸ Por. rozdział 2 – przypis autora.

³⁵⁹ *Badania zapotrzebowania na usługi. Stan i rozwój handlu i usług w Kozienicach – Raport*, Instytut Eurotest, 2007.

³⁶⁰ Rozdział 2.3.1. – przypis autora.

organizacji różnorodnych imprez kulturalnych, rozrywkowych i rekreacyjnych), mając na to przyzwolenie respondentów potwierdzone w ich opiniach.

Rezerwy finansowe tkwiące w finansowaniu pomocy społecznej są na poziomie gminy trudne do wykorzystania, bo dotyczą pieniędzy głównie z budżetu państwa, które mają określone przeznaczenie. Gmina może jednak część własnych środków przesunąć na inne działy polityki społecznej.

Powyżej omówiono źródła potencjalnych rezerw finansowych, które mają pochodzenie endogeniczne. Jakie są natomiast realne możliwości wykorzystania pieniędzy zewnętrznych, które można przeznaczyć w przyszłości na gminną politykę społeczną? Okazuje się, że bardzo skromne. Budżet państwa nie finansuje nawet najważniejszego etapu wyrównywania szans edukacyjnych, czyli wychowania przedszkolnego. Gminy powinny coraz mniej liczyć na cud rozwojowy w postaci dużego zastrzyku pieniędzy zewnętrznych, a bardziej **koncentrować się** na lepszym wykorzystaniu zasobów własnych i endogenicznych czynników rozwoju. Pieniądze zewnętrzne mogą być jedynie dodatkowym impulsem i premią dla tych gmin, które dały przykład właściwego wykorzystania dotychczasowych dostępnych czynników rozwojowych. Większa **partycypacja** mieszkańców w unijnych rynkach pracy, dostęp do kapitału i technologii powinny w przyszłości w gminach przynieść pozytywne rezultaty, pod warunkiem jednak aktywności ze strony gminy. O ile dostęp do rynków pracy częściowo rozwiązał problem bezrobocia i przyczynił się do wyjazdów (głównie czasowych) mieszkańców gmin do innych krajów UE, o tyle gminy powinny zrobić wszystko w najbliższej przyszłości w kierunku poprawy usług społecznych i lokalnej jakości życia. Dzięki temu bowiem mogą sprawić, że przynajmniej część mieszkańców, którzy wyjechali w celach zarobkowych, wróci do swojej gminy, zainwestuje w budowę domu i założy rodzinę. Proces ten jest już zauważalny np. w gminie Kozienice³⁶¹. Unia Europejska w przyznawaniu dotacji nie będzie „dzielić biedy”, ale premiować te gminy, które do tej pory wykorzystały wzorowo wewnętrzne czynniki rozwoju i są przygotowane na innowacje i nowe technologie.

W aspekcie **gospodarowania mieniem komunalnym** (w dziedzinie polityki społecznej) gminy powinny obniżać koszty jego utrzymania poprzez jego lepsze i pełniejsze wykorzystanie. Należy poszukiwać partnerów, którzy chcą współkorzystać z mienia pod warunkiem partycypacji w kosztach utrzymania bieżącego. Obiekty nowoczesne i kosztowne powinny być w przyszłości przekazane do jednostek organizacyjnych gminy o takich formach prawnych, które zapewnią dokonywanie finansowych odpisów amortyzacyjnych na **odtworzenie** majątku (spółki komunalne) lub przynajmniej nie będą obciążane nadmiernymi podatkami (gminne osoby prawne).

Jak wcześniej wspomniano, wymóg odpisów amortyzacyjnych jest w wielu przypadkach niezbędnym warunkiem do ubiegania się o pieniądze zewnętrzne, np. z Europejskiego Funduszu Spójności. Pomimo tego, że mienie komunalne generuje koszty, gminy nie powinny wyzbywać się nadmiernie swojego majątku przynajmniej z kilku powodów. Po pierwsze, przynosi on także stały dochód, np. w formie dzierżawy, po drugie, gmina, mając prawo własności, nie musi ponosić kosztów wynajmu, po trzecie zaś, posiadanie majątku przez

³⁶¹ Na podstawie obserwacji uczestniczącej autora.

gminę poprawia jej **wiarygodność** wśród partnerów gospodarczych i społecznych, z którymi współpracuje, po czwarte wreszcie, gmina, dysponując własną infrastrukturą społeczną, **uniezależnia się** bardziej od czasem mało wiarygodnego usługodawcy, który działa na jej zlecenie w zakresie realizacji zadań własnych gminy.

Gminy powinny też zwrócić uwagę na zwiększenie **dostępności** do obiektów gminnej polityki społecznej, szczególnie na terenach wiejskich. Ma to istotne znaczenie przy wyrównywaniu rozwoju obszarów całej gminy. Jak wcześniej uzasadniono, panujący obecnie trend do budowania się na wsi (lub w obszarze podmiejskim) dodatkowo uzasadnia inwestycje w usługi społeczne na tych terenach.

Nowe spojrzenie na wykorzystanie mienia gmin w dziedzinie polityki społecznej powinno koncentrować się na inwestowaniu w jego **wielofunkcyjność** i adekwatność do potrzeb oraz możliwości finansowych gminy³⁶². Duży stopień amortyzacji poszczególnych składników mienia komunalnego powinien być dla rady głównym argumentem na przyszłość w kwestii podejmowania decyzji co do jego odtwarzania. Zakres odtworzenia musi być jednak przedmiotem szczegółowych analiz ekonomicznych, często łącznie z biznesplanem. W tym planie należy przynajmniej nie ignorować oczekiwań społecznych co do zakresu inwestycji. Gminy powinny też wybrać priorytety rozwojowe, np. Szydłowiec – kulturę, Kozienice – sport, wypoczynek, Grójec – bezpieczeństwo publiczne i ochronę zdrowia, a także spowodować, aby wydatki na te cele były pierwszoplanowe. Nawet bowiem zasobny budżet **nie wytrzyma** znacznego obciążenia wydatkami wszystkich dziedzin gminnej polityki społecznej. Jak pokazały jednak poprzednie analizy, gminy mają z tym największe problemy. Brak niektórych celów operacyjnych w ich strategiach rozwoju był raczej dziełem przypadku niż wynikiem świadomie dokonanego wyboru.

Wszystkie badane gminy poprzez inwestowanie w dziedziny takie jak szkolnictwo, w tym przedszkola, oraz rozwój usług z dziedziny kultury, sportu i rekreacji mają szansę w przyszłości uzyskać dobrą ocenę od swoich mieszkańców w kwestii stwarzania przez gminę warunków do rozwoju rodziny. Z uwagi jednak przede wszystkim na wielkość gmin (w tym miast, które je tworzą) **nie jest** możliwe stworzenie przez gminy dobrych warunków do rozwoju całej populacji dzieci i młodzieży w przyszłości (szczególnie jeśli chodzi o miejsca pracy).

Założenie autora o **wyrównywaniu szans rozwojowych** na terenach wiejskich i miejskich nie oznacza dodatkowego premiowania terenów wiejskich, na których mieszka zazwyczaj znacznie mniejsza liczba mieszkańców. Taka aktywność inwestycyjna bowiem będzie prowadzić do stopniowej urbanizacji terenów podmiejskich i będzie dźwignią rozwojową dla całej gminy. W obecnym stanie rozwoju badanych gmin należy nadal w najbliższej przyszłości stosować zasadę **maksymalizacji** wydatków inwestycyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem inwestycji w politykę społeczną, bo występuje w tej dziedzinie jeszcze wiele deficytów i gminom nie grozi przeinwestowanie.

W bieżącej sytuacji rozwojowej organizacji pozarządowych należy stwierdzić, że nie są jeszcze one należycie przygotowane do realizacji zadań publicznych zleconych przez gmi-

³⁶² Nawet gmin z dużym budżetem nie powinno być stać na utrzymywanie wielu mało wykorzystywanych budynków i budowli – przypis autora.

ne. W przyszłości samorządy terytorialne powinny jednak znacznie **rozszerzyć** ten zakres współpracy, co przyniesie obniżenie kosztów bieżących związanych z realizacją polityki społecznej. Gminy o mniejszych dochodach nie będą na straconej pozycji w rozwoju, bo zawsze mogą skorzystać z własnych rezerw rozwojowych (mienia, finansów, kapitału społecznego), które adekwatnie do możliwości mogą przeznaczyć na działania innowacyjne.

Na zakończenie sformułowano nowe zadania rozwojowe dla gmin. W aspekcie gospodarki zasobami gminnej polityki społecznej należy **zalecić**, aby utworzyły one w swej strukturze organizacyjnej wspomnianą wcześniej komórkę audytu i wewnętrznej kontroli finansowej. Jak wcześniej uzasadniono, audyt porządkuje i optymalizuje procedury administracyjne oraz zarządzanie majątkiem, dając w rezultacie większą skuteczność działania i obniżenie kosztów bieżących. Wewnętrzna kontrola finansowa natomiast daje możliwość odpowiednio wczesnego dostrzeżenia nieprawidłowości w finansowaniu także gminnej polityki społecznej, a co za tym idzie – uniknięcia dodatkowych strat finansowych (uszczelnienie) oraz uniknięcia kar dyscyplinarnych zewnętrznego nadzoru finansowego.

Omówione powyżej propozycje działań będące w kompetencji zarówno organów stanowiących, jak i wykonawczych gmin wpłyną zarazem na lepsze wykorzystanie **egzogenicznych i endogenicznych** czynników rozwojowych w gminach. Realne możliwości działań rady i burmistrza w oparciu o przedstawione założenia programu wynikają ze szczegółowych analiz dokumentów urzędowych gmin, danych GUS i z wnioskowania na podstawie opinii respondentów i radnych gminy przedstawionego w poprzednich rozdziałach.

5.3. Realizacja programu i jego monitorowanie

5.3.1. Forma tworzenia, przyjęcia i wprowadzania programu

Przy budowie programu należy dysponować pełną wiedzą na temat stanowiska gmin wobec społecznie oczekiwanych zmian (rozdział 4.3.). Każda badana gmina może, bazując na teoretycznych i praktycznych informacjach zawartych w niniejszej rozprawie, zbudować swój szczegółowy program polityki społecznej odpowiadający ściśle specyfice danej gminy. Nie można w nim pominąć lub zmarginalizować (tak jak miało to miejsce do tej pory) problematyki innowacyjności i wykorzystania zasobów. W szczególności gminy powinny wykorzystać **zidentyfikowane** przez autora w rozdziale piątym wspólne podstawy budowania programu polityki społecznej dla badanego typu gmin. Następnie gminy, mając wyżej sformułowane oczekiwane **działania** swych organów stanowiących i wykonawczych dotyczące wprowadzania rozwojowych zmian w gminnej polityce społecznej, mogą ustalić kolejność tych działań i szczegółowy sposób realizacji adekwatny do aktualnej sytuacji gminy.

Budowa programu polityki społecznej dla gmin miejsko-wiejskich powinna uwzględniać cele główne, które zostały sformułowane, a następnie poddane szczegółowej analizie w oparciu o dokumenty urzędowe i dane statystyczne oraz opinię mieszkańców. Są to: poprawa organizacji, realizacji i finansowania usług społecznych w gminach, poprawa jakości życia lokalnego mieszkańców w obszarach zależnych od gmin oraz poprawa jakości kapitału społecznego gmin.

Samorządy gminne po szczegółowym doprecyzowaniu zakresu działań i kolejności ich realizacji powinny przystąpić do sporządzenia programu gminnej polityki społecznej³⁶³. Należy przy tym pamiętać, aby przy programowaniu nie kierować się wyłącznie matematyczną teorią racjonalnego gospodarowania. Zakłada ona, iż przeznaczone do dyspozycji jakiegoś celu środki powinny być użyte w sposób gwarantujący maksymalną realizację postawionego celu. Zasada ta bowiem może być stosowana wtedy, kiedy cel, środki i efekty z nich wynikające dają się ująć w sposób ilościowy. Takie programowanie dotyczy zwykle gospodarczych projektów inwestycyjnych. W polityce społecznej zaś są ważne zarówno kryteria ilościowe, jak i **jakościowe**, które dużo trudniej skategoryzować, a efekty działań mają większą inercję czasową (edukacja, zdrowie itp.).

Jak wcześniej wykazano, badane gminy mają strategie rozwoju przyjęte w różnej formie i różnym czasie. Nie były także w latach 1999–2006 aktualizowane. Zawierają one wiele nieścisłości, nie zajmują stanowiska w sprawie niektórych ważnych dziedzin gminnej polityki społecznej. W związku z tym, w ocenie autora, istnieje pilna potrzeba aktualizacji, a wręcz swoistej modernizacji dotychczasowych planów **społeczno-gospodarczych** rozwoju gmin w oparciu o najnowsze badania naukowe w tej dziedzinie. W części dotyczącej rozwoju społecznego powinna być szeroko rozwinięta tematyka gminnej polityki społecznej jako czynnika rozwoju lokalnego. Niniejsza rozprawa będzie – jak można sądzić – pomocna w sporządzaniu części tego planu.

Po wykonaniu powyższych zadań organ wykonawczy gmin (burmistrz) powinien zintensyfikować równoległe działania mające na celu uzyskanie akceptacji radnych oraz mieszkańców (sposób postępowania został przedstawiony w rozdziałach 5.2.1. i 5.2.2.). Ważne, aby władze gmin lepiej wykorzystały w tym procesie jednostki pomocnicze gmin: sołectwa i komitety osiedlowe, bazując na (potwierdzonej w badaniach) znacznej gotowości do uczestnictwa w takiej formie aktywności społecznej. Prawne przyjęcie planu **społeczno-gospodarczego** przez radę gminy umożliwia art. 18 ust. 2. pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym.

Wprowadzanie programu polityki społecznej dotyczącego **inwestycji** w infrastrukturę społeczną powinno dokonywać się za pośrednictwem wieloletnich planów inwestycyjnych. Podstawowy błąd popełniany do tej pory przez gminy polegał na częściowej niespójności wieloletnich planów inwestycyjnych (planów rozwoju lokalnego) z uchwalanymi w kolejnych latach budżetami gmin. Stąd też gminy w przyszłości powinny zwrócić większą uwagę na tę spójność, w szczególności po stronie projekcji części dochodowej.

Natomiast wprowadzanie programu polityki społecznej dotyczącego **bieżącej** polityki społecznej gminy (w ramach usług społecznych) powinno się odbywać za pośrednictwem wieloletnich planów społecznych w ujęciu przedmiotowym lub podmiotowym, np. przyjęta w gminie Kozienice Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych, która musi zostać uzupełniona o wszystkie pozostałe dziedziny gminnej polityki społecznej³⁶⁴ i wtedy może

³⁶³ Strategie rozwiązywania problemów społecznych nie spełniają takiej roli, bowiem już z samej nazwy, ale i zawartości koncentrują się głównie na problemach społecznych, a mniej na rozwoju – przypis autora.

³⁶⁴ Patrz bibliografia – w dotychczasowej aktywności gmin w zakresie stanowienia prawa miejscowego w czołówce, jeżeli chodzi o liczbę uchwał, jest pomoc społeczna oraz patologie społeczne, mniej szkolnictwo, kultura, sport i rekreacja, a prawie w ogóle nie ma uchwał gmin w zakresie ochrony zdrowia, bezpieczeństwa publicznego czy mieszkalnictwa – przypis autora.

pełnić funkcję kompleksowego programu, również polityki. W tej perspektywie mogą okazać się użyteczne opracowania badań autora w ujęciu podmiotowym dotyczące: rodziny, przyszłości dzieci i gminnych kontaktów społecznych. Z uwagi jednak na organizację instytucjonalną gminy (określone obiekty z przypisaną funkcją społeczną), bardziej użyteczne jest formułowanie takich planów w ujęciu przedmiotowym. I tak, na kanwie programu polityki społecznej gminy powinny sformułować wieloletnie plany społeczne w obszarze organizacji usług społecznych. Szczególnie powinno to dotyczyć strategicznych, zdaniem mieszkańców, dziedzin rozwojowych: szkolnictwa, bezpieczeństwa publicznego, mieszkalnictwa, kultury i wypoczynku oraz zdrowia³⁶⁵.

5.3.2. Monitorowanie programu lokalnej polityki społecznej i jego aktualizacja

Monitorowanie programu w dziedzinie gospodarki (wskaźniki ilościowe) różni się istotnie od monitorowania w aspekcie społecznym (wskaźniki jakościowe). Należy zaznaczyć, że dotychczasowa (i tak już szczątkowa) formuła monitorowania np. strategii rozwoju zapisana w dokumentach rozwojowych nie była wykorzystywana przez gminy (rozdział 4.1.3.). Jak wynika bowiem z tych dokumentów, nie ma przyjętego we wszystkich gminach jednolitego bądź nawet podobnego sposobu monitorowania realizacji strategii. Można nawet stwierdzić, że z zapisów tych nie wynika częstotliwość przedstawiania sprawozdań z monitorowania. W przypadku gmin Grójec i Koźienice nie ma nawet wyraźnych zapisów dotyczących konieczności jakiegokolwiek monitorowania realizacji strategii. Wspomina się jedynie o możliwości aktualizowania dokumentu. W polityce społecznej we wszystkich gminach, niestety, nie ma także wyraźnych wytycznych dotyczących monitorowania realizacji strategii. Główne cele strategiczne nie powinny być raczej przez gminy zmieniane, natomiast nie rzadziej niż co cztery lata należy dokonać aktualizacji celów operacyjnych i formułowanych w oparciu o nie planów inwestycji w infrastrukturę społeczną oraz planów rozwoju usług społecznych. Propozycję monitoringu przedstawia tabela 75. Stopień szczegółowości monitorowania poszczególnych wskaźników zależy od specyfiki danej gminy.

Jak zaznaczono na wstępie, w rozwoju społecznym ważne są także wskaźniki jakościowe (subiektywne). Stąd też gminy powinny monitorować realizację programu polityki społecznej, mając świadomość często dużych odległości czasowych i ogromnej **złożoności** zdarzeń oraz związków pomiędzy nakładami i osiąganymi rezultatami, np. w jakości kształcenia czy profilaktyce zdrowotnej poprzez kulturę fizyczną.

Skuteczność (w ocenie autora ważniejszy wyznacznik), czyli stopień osiągnięcia zamierzonych celów w rozwoju społecznym, **nie zawsze** dostępna będzie na drodze najlepszej z możliwej efektywności (mniej ważny wyznacznik), czyli miary jednostkowych kosztów wytworzenia inwestycji czy usługi, co nie oznacza jednak pełnej zgody na nieefektywne ekonomicznie realizowanie celów. Program strategiczny powinien być upubliczniony w różnych formach (elektronicznej, publikacji w formie pisemnej, internetowej, w lokalnej prasie). W badaniach monitoringowych ważną będzie reprezentacyjność próby respondentów.

³⁶⁵ Opracowania teoretyczne i praktyczne w zakresie gminnej polityki społecznej w niniejszej rozprawie zostały dokonane głównie w ujęciu przedmiotowym – przypis autora.

Tabela 75. Ogólne założenia monitorowania i aktualizacji programu polityki społecznej dla gmin miejsko-wiejskich według celów głównych i operacyjnych

Monitorowane i aktualizowane cele główne i operacyjne (kursywa) polityki społecznej gminy	Monitoring dokumentów urzędowych i danych statystycznych	Częstotliwość	Monitoring opinii społecznej	Częstotliwość
Poprawa organizacji <i>Infrastruktura społeczna gmin – mienie komunalne, Prawna forma organizacji</i>	Stopień zużycia składników mienia; Wykorzystanie infrastruktury społecznej i zarządzanie mieniem; Efektywność i adekwatność prawnej formy organizacyjnej	Corocznie bądź według bieżących potrzeb	Badanie ankietowe mieszkańców w zakresie oceny dostępności do obiektów infrastruktury społecznej gminy; Obserwacja uczestnicząca osób odpowiedzialnych za organizację polityki społecznej w gminie	Ankieta co dwa lata lub przynajmniej co cztery lata, obserwacja ciągła
Poprawa realizacji <i>Polityka szczegółowa gmin – usługi społeczne, szkolnictwo, kultura, sport i rekreacja, Ochrona zdrowia, Mieszkalnictwo, Bezpieczeństwo publiczne, Pomoc społeczna, Patologie społeczne, Lokalny rynek pracy, Jakość usług społecznych</i>	Wyniki testów szóstoklasistów i gimnazjalistów, odsetek dzieci w przedszkolach, liczba czytelników bibliotek, liczba zwiedzających muzeum, liczba wystaw, liczba miejsc noclegowych i ich wykorzystanie, liczba klubów sportowych i liczba ćwiczących, liczba kontraktowanych usług medycznych, liczba i zakres programów profilaktycznych, liczba mieszkańców objętych opieką medyczną, liczba mieszkań, liczba osób na jedno mieszkanie, powierzchnia użytkowa na jedną osobę, liczba gospodarstw domowych przypadających na 100 mieszkań, liczba oczekujących na mieszkanie socjalne i komunalne, liczba osób, które otrzymały mieszkanie, zmiany liczby i wykrywalności przestępstw w poszczególnych grupach, wypadki śmiertelne, liczba pożarów, liczba dodatkowych patroli policji, zmiana liczby osób objętych pomocą społeczną, wydatki jednostkowe na osobę (rodzinę) objętą pomocą społeczną, planowana liczba świadczeń*, sprawozdanie gminy w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych, liczba programów profilaktycznych, liczba osób które wyszły z uzależnienia, zmiana stopy bezrobocia w poszczególnych grupach; Liczba subsydiowanych przez gminę stanowisk pracy, efektywność pomocy publicznej dla przedsiębiorców tworzących bądź utrzymujących miejsca pracy; Okresowe oceny pracowników, oceny organizacji wewnętrznej jednostek organizacyjnych gminy świadczących usługi społeczne, współpraca z powiatem, województwem i państwem	Corocznie bądź według bieżących potrzeb	Badanie ankietowe mieszkańców w zakresie oceny jakości pracy pracowników samorządowych i oceny jakości usług społecznych w poszczególnych rodzajach polityki gminy; Obserwacja uczestnicząca osób odpowiedzialnych za realizację polityki społecznej w gminie	Ankieta co dwa lata lub przynajmniej co cztery lata, obserwacja ciągła
Poprawa finansowania <i>Finansowanie infrastruktury i usług społecznych</i>	Zmiany bazy podatkowej i stopnia jej wykorzystania; Nakłady inwestycyjne i remontowe na infrastrukturę społeczną; Środki własne, zewnętrzne i per capita w poszczególnych usługach społecznych	Corocznie bądź według bieżących potrzeb	Badania ankietowe mieszkańców w zakresie oczekiwanych zmian w finansowaniu poszczególnych usług społecznych i inwestycji; Skłonności do dofinansowania z własnych środków; Obserwacja uczestnicząca osób odpowiedzialnych za politykę finansową gminy	Ankieta co dwa lata lub przynajmniej co cztery lata, obserwacja ciągła
Poprawa jakości życia lokalnego <i>Zadowolenie mieszkańców, Warunki życia, Operatywność władz</i>	Sytuacja ekonomiczna mieszkańców: bezrobocie, ubóstwo, wynagrodzenie, dochody gmin na jednego mieszkańca. Usługi społeczne i inwestycje w infrastrukturę komunalną kształtujące warunki życia: – materialne (miejsce zamieszkania, mieszkanie, infrastruktura sieciowa, drogowa), – fizyczne (profilaktyka zdrowotna, rekreacja, ekologia), – umysłowe (jakość edukacji, edukacja ustawiczna, równy start), – rodzinne (warunki do rozwoju rodziny i wychowywania dzieci); Ilość środków zewnętrznych pozyskanych przez władze gminy na inwestycje i rozwój usług społecznych	Corocznie	Badania ankietowe mieszkańców w zakresie oceny monitorowanych aspektów jakości życia lokalnego: ogólne (zadowolenie z faktu zamieszkiwania w gminie), materialne, fizyczne, umysłowe i rodzinne warunki życia; Obserwacja uczestnicząca władz gminy i osób odpowiedzialnych za składowe jakości życia lokalnego, na które ma wpływ gmina	Ankieta co dwa lata lub przynajmniej co cztery lata, obserwacja ciągła

Monitorowane i aktualizowane cele główne i operacyjne (kursywa) polityki społecznej gminy	Monitoring dokumentów urzędowych i danych statystycznych	Częstotliwość	Monitoring opinii społecznej	Częstotliwość
Poprawa jakości kapitału społecznego <i>Wykształcenie, Wybrane kontakty społeczne mieszkańców, Aktywność społeczna, Frekwencja w wyborach, Organizacje trzeciego sektora</i>	Liczba ludności, w tym w poszczególnych grupach wiekowych, i jej wykształcenie; Kształcenie ustawiczne, liczba słuchaczy Uniwersytetu Trzeciego Wieku, studiów podyplomowych; Uczestnictwo w spotkaniach komitetów osiedlowych i sołectw; Liczba i przedmiot działania organizacji trzeciego sektora; frekwencja wyborcza	Corocznie i w zależności od terminów wyborów oraz spisów powszechnych	Badania ankietowe mieszkańców w zakresie intensywności wybranych kontaktów (więzi) społecznych, aktywności społecznej, edukacji ustawicznej; Obserwacja uczestnicząca władz gminy i osób odpowiedzialnych za pobudzanie aktywności społecznej	Ankieta co dwa lata lub przynajmniej co cztery lata obserwacja ciągła
Poprawa wskaźnika rozwoju wspólnot terytorialnych <i>Stymulanty i destymulanty rozwoju</i>	Udział dochodów własnych w dochodach ogółem, Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem, Stopa ubóstwa, Stopa bezrobocia	Corocznie	Dodatkowe badanie opinii mieszkańców jest niekonieczne (wystarczą poprzednie badania z zakresu jakości życia lokalnego i finansowania zadań gminy)	

Cele główne – pogrubione, cele operacyjne – kursywa.

* Liczba klientów pomocy społecznej, którzy się usamodzielnili.

Źródło: opracowanie własne.

5.4. Podsumowanie

1. W wyniku porównania analizy danych statystycznych, dokumentów urzędowych z analizą opinii mieszkańców i radnych należy uznać, że dotychczasowe wykorzystanie polityki społecznej gmin w rozwoju lokalnym było niepełne i niewystarczające, zwłaszcza w aspekcie endogenicznych czynników rozwojowych (m.in. kapitału społecznego – kontaktów społecznych, polityki finansowej, mienia komunalnego).
2. Nierównomierności rozwojowe w lokalnej polityce społecznej (także wewnątrz gminy, pomiędzy jej częścią wiejską i miejską) mogą być niezależnie od wielkości oraz stopnia zamożności gminy i jej mieszkańców w dużym stopniu zniwelowane, a rozwój może być lepszy i stabilniejszy poprzez (określone w niniejszym rozdziale) działania organu stanowiącego (rady) i organu wykonawczego (burmistrza) prowadzone w klimacie ładu społecznego, który zostanie osiągnięty przez gminę w wyniku poprawy kontaktów (więzi) społecznych wśród mieszkańców gminy.
3. Na podstawie rozważań zawartych w tej rozprawie można stworzyć podstawy budowy programu polityki społecznej dla gmin miejsko-wiejskich. Szczegółowy program dla konkretnej gminy może wymagać jednak dodatkowych analiz w poszczególnych dziedzinach tej polityki, uwzględniających w większym stopniu odmienną specyfikę danej gminy oraz jej zróżnicowane zasoby. Główne kierunki badań zostały przez autora określone, ale metody i narzędzia badawcze powinny być nieustannie doskonalone, m.in. poprzez lepszą reprezentatywność próby.

4. Program polityki społecznej gminy powinien koncentrować się na skutecznym wzmacnianiu endogenicznych mocnych stron – atutów (kapitału społecznego, finansów, mienia, wyjątkowości komparatywnej) i niwelowaniu słabych stron endogenicznych – barier (np. mankamentów organizacji wewnętrznej, niepełnego wykorzystania zasobów i niektórych kontaktów społecznych); powinien obejmować wszystkie rodzaje polityki gminy oraz lepiej wykorzystywać czynniki rozwojowe przy dużej zgodności z hierarchią rzeczową i czasową określoną przez mieszkańców gminy.

WNIOSKI

Uogólniając wyniki analizy, można sformułować następujące wnioski ogólne i rekomendacje dla praktyki polityki społecznej:

1. Odrodzenie się w 1990 roku samorządu gminnego w zupełnie innej, podmiotowej formie rozpoczęło nowy etap w rozwoju polskich gmin. Zorganizowanie suwerennej samorządności terytorialnej niezwykle rozbudziło entuzjazm społeczny i wpłynęło pozytywnie na lokalne więzi międzyludzkie (kapitał społeczny), co mogło sprzyjać zaistnieniu w większym stopniu mobilizacji społecznej jako ważnego **czynnika rozwoju lokalnego**. Jednak już od samego początku transformacji istniejące różne uwarunkowania samorządności terytorialnej nie kształtowały procesów rozwojowych we wszystkich gminach w miarę jednakowo i spójnie.
2. W wyniku przeprowadzonych w latach 90. XX w. reform: administracji publicznej, zdrowia i edukacji instytucje związane z edukacją, ochroną zdrowia, rynkiem pracy, pomocą społeczną i innymi nowoczesnymi usługami publicznymi zostały umocowane (władczo i wykonawczo) w kompetencjach samorządów lokalnych – powiatu i gminy. W mniejszej skali możliwe jest przede wszystkim **lepiej** rozpoznanie rzeczywistych potrzeb, ich środowiskowych uwarunkowań i zróżnicowań, co pozytywnie wpłynie na dobór najbardziej **adekwatnych** sposobów ich zaspokajania, łatwiejszą integrację środków i przedsięwzięć podejmowanych przez różnego rodzaju instytucje oraz bardziej racjonalne wykorzystanie zasobów i środków.
3. Lokalne wspólnoty są postrzegane jako bardziej wiarygodne. Ludzie będący blisko siebie, znający się nawzajem są identyfikowalni, a co za tym idzie – dużo łatwiej o przejrzyste mechanizmy odpowiedzialności indywidualnej niż w większych, ponadlokalnych wspólnotach i zbiorowościach. Ta **odpowiedzialność** sprawia, że większa może być troska o klimat ładu społecznego, większa skuteczność jego egzekwowania, także w relacjach gospodarczych. Niekorzystnym zjawiskiem może być jednak nie zawsze wystarczające zainteresowanie mieszkańców sprawami lokalnymi, sporadyczna mobilizacja społeczna jedynie wobec zagrożeń (słabo ukształtowane społeczeństwo obywatelskie czy wręcz jego mitologizacja).
4. Znaczenie polityki społecznej w rozwoju polskich gmin od czasu transformacji społecznej i ustrojowej stopniowo wzrasta. Reforma decentralizacyjna państwa w założeniach miała umocnić ten kierunek przemian. W praktyce bywa rozmaicie, bowiem zróżnicowane potencjały społeczne i gospodarcze gmin utrudniają stworzenie wspólnego modelu nowoczesnej polityki społecznej. Jej głównym celem rozwojowym i zarazem porównywalnym wskaźnikiem powinna być **poprawa jakości życia lokalnego mieszkańców**.

Gmina może wpływać na polepszenie materialnych, fizycznych, umysłowych, duchowych i rodzinnych aspektów jakości życia mieszkańców poprzez adekwatne do potrzeb i możliwości gmin organizowanie usług społecznych (szkolnictwa, kultury, sportu i rekreacji, ochrony zdrowia, mieszkalnictwa, bezpieczeństwa publicznego, pomocy społecznej i przeciwdziałania patologiom społecznym). W wyniku takiej aktywności samorządu poprawie ulega zadowolenie mieszkańców z miejsca zamieszkania.

5. Spójny rozwój w gminach miejsko-wiejskich zakłada zmniejszanie **dysproporcji** rozwojowych pomiędzy miastem a terenami wiejskimi. Odbywa się to poprzez właściwe planowanie i realizację inwestycji infrastrukturalnych gminy na jej całym terytorium oraz umiejętne prowadzenie lokalnej polityki społecznej (w tym usług społecznych), która będzie nakierowana na rozwój i wyrównywanie szans. Poszczególni odbiorcy usług winni być przez gminę prawidłowo zdefiniowani, zlokalizowani, a ich potrzeby racjonalnie zaspokojone.
6. O kierunkach rozwoju lokalnego decydują **zasoby społeczne** gmin, w tym liczba ludności w poszczególnych przedziałach aktywności społeczno-zawodowej, a także sposób reprezentowania interesów mieszkańców przez radnych. We wszystkich trzech badanych gminach wykształcenie radnych jest generalnie lepsze od wykształcenia ogółu mieszkańców. Im wyższy poziom wykształcenia respondentów, tym lepsza ocena gminnej polityki społecznej. Im wyższy poziom wykształcenia radnych, tym lepsza ocena przez respondentów polityki społecznej gminy. O rozwoju lokalnym decydują w równie ważnym stopniu **zasoby gospodarcze**, komercyjne znajdujące się na obszarze gmin, jak i zasoby własne gmin, do których należą: dochody własne gmin (zdolność do inwestowania) i mienie komunalne. Jak wynika z przeprowadzonych analiz w badanych latach (1999–2006), gminy wykorzystały te możliwości w niepełnym zakresie. Żadna z gmin nie miała w swych planach rozwojowych analizy wykorzystania swoich zasobów, co powoduje, że nie korzystają one w pełni z endogenicznych czynników rozwoju lokalnego.
7. Badane gminy w latach 1999–2006 według danych statystycznych i dokumentów urzędowych posiadały różnorakie **deficyty** instytucjonalne związane z brakiem określonych obiektów infrastruktury społecznej lub usług społecznych, co w różnym stopniu potwierdziły także opinie respondentów (mieszkalnictwo, sport i rekreacja, ochrona zdrowia, bezpieczeństwo publiczne). Pomimo tych braków gminy miały generalnie **inne** priorytety w wydatkach inwestycyjnych na infrastrukturę społeczną. Preferowane w wydatkach inwestycyjnych wszystkich badanych gmin było głównie szkolnictwo, a w mniejszym stopniu kultura, sport i rekreacja oraz mieszkalnictwo. Deficyty w usługach społecznych nie znajdują także odzwierciedlenia w obowiązkowych sprawozdaniach gmin. Ich konstrukcja w małym stopniu opiera się na analizie zbiorowych potrzeb mieszkańców. W gminach **nie ma** również do tej pory przyjętych programów lub procedur, z których wynikałyby racjonalne rozstrzygnięcia dotyczące właściwego rozpoznania zbiorowych potrzeb mieszkańców.

8. **Niekorzystnym** zjawiskiem jest zależność pomiędzy zamożnością gminy a nakładami na politykę społeczną – im mniej środków własnych w budżecie, tym nakłady gmin na politykę społeczną są niższe. Nie dostrzeżono bowiem w praktyce żadnych mechanizmów ze strony państwa, które by temu przeciwdziałały. Budżet państwa częściowo wspiera rozwojowo jedynie szkolnictwo (bez przedszkoli) i w coraz większym stopniu (zbyt dużym) pomoc społeczną. Nie zauważono także, aby gminy wystarczająco zwiększały aktywność w kierunku zmiany (poprawy) strategii finansowania usług społecznych.
9. Respondenci w trzech gminach zgodnie oczekują istotnego **wzrostu** nakładów gminy na usługi społeczne i zarazem nie akceptują, według nich nadmiernej, wysokości podatków lokalnych (niezależnie od różnego stopnia wykorzystania bazy podatkowej w każdej z gmin). Skłonność do **dofinansowania** usług społecznych z własnych środków jest odwrotnie proporcjonalna do zasobów gminy i wieku respondentów oraz wprost proporcjonalna do ich poziomu wykształcenia. Zależy także istotnie od ich sytuacji zawodowej. Im trudniejsza sytuacja ekonomiczna gminy, tym większa skłonność respondentów do partycypacji w kosztach usług społecznych i do oszczędności w wydatkach na politykę społeczną gminy. Respondenci dostrzegają również zbyt duży i nie w pełni uzasadniony strumień pieniędzy państwowych i samorządowych na pomoc społeczną. Gminy nie zasięgały i nie uwzględniały do tej pory wystarczająco opinii mieszkańców na temat lokalnej polityki społecznej, w tym jej finansowania.
10. Istnieje znaczna **różnica ocen** w postrzeganiu instytucjonalnym gminnej polityki społecznej przez radnych i przez respondentów. Może to wynikać z małej zdolności radnych do rozpoznania oczekiwań mieszkańców, co zdaje się potwierdzać bardzo krytyczna ocena radnych dokonana przez respondentów. Ocena polityki społecznej gminy przez radnych jest we wszystkich aspektach generalnie mniej krytyczna niż pytanym mieszkańców. Może to być związane z dążeniem radnych do kreowania pozytywnego wizerunku swoich gmin. Surowość ocen respondentów wynika natomiast z braku wystarczającej informacji na temat działań gmin oraz skutków tych działań dla społeczności lokalnej, a także z przekonania, że radni nie artykułują wystarczająco ich potrzeb. Ta różnica ocen może być **główną barierą** dla gmin w przeprowadzeniu oczekiwanych zmian.
11. Władze każdej z badanych gmin niedostatecznie dostrzegały podobne potrzeby mieszkańców w zakresie tych samych usług społecznych (mieszkalnictwa, ochrony zdrowia, bezpieczeństwa publicznego) oraz w sposób niewystarczający realizowały koncepcję zrównoważonego rozwoju pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi w gminach. Bardzo znamienne jest także, że zjawisko to jest niezależne od sytuacji ekonomicznej gmin. Przyczyn należy więc szukać gdzie indziej (np. w niewłaściwym tworzeniu planów rozwoju, niewystarczającej partycypacji społecznej w zarządzaniu gminą, różnym stopniu decentralizacji usług, uleganiu przez władze stereotypom i mało racjonalnym opiniom, w priorytetach radnych itp.). Priorytety radnych mają często partykularne podłoże. Mało

jest wśród nich osób o spojrzeniu bardziej uniwersalistycznym. W związku także z tym, najbardziej nieakceptowalne w opinii środowisk lokalnych kontakty społeczne to: polityczne, z władzami gminy oraz stowarzyszeniowe. Nie wpływa to pozytywnie na rozwój kapitału społecznego w gminach.

12. W oparciu o ocenę dokumentów urzędowych i danych GUS oraz opinię respondentów i radnych należy uznać, że gminy **nie wykorzystaly** w pełni dostępnych czynników rozwojowych dotyczących lokalnej polityki społecznej w badanym okresie (1999–2006). Chodzi przede wszystkim o wzięcie pod uwagę w większym stopniu czynników rozwojowych endogenicznych, takich jak zasoby własne, oraz w mniejszym stopniu czynników rozwojowych egzogenicznych, takich jak środki zewnętrzne. Zarówno tych zapisanych w strategii rozwoju gmin, jak i tych, na które zwrócono uwagę w wyniku analizy przeprowadzonej w rozprawie (strategie nie posiadały też celów operacyjnych w niektórych rodzajach polityki).
13. Zmiany wartości wskaźnika rozwoju wspólnot terytorialnych badanych gmin (w latach 1999–2006) nie są istotnie związane ze zmianą opinii respondentów w gminach dotyczącej jakości życia lokalnego. W przypadku gminy Szydłowiec jest nawet zupełnie odwrotnie: znacznemu spadkowi wskaźnika rozwoju wspólnot terytorialnych towarzyszy wzrost pozytywnej opinii respondentów w kwestii poprawy jakości życia lokalnego. Zatem, jak wynika także z literatury przedmiotu (rozdział 1.2.5.2), możliwe jest, iż zmiany stanu zaspokojenia potrzeb mieszkańców (usługi społeczne, wskaźniki rozwoju) w okresie badanym będą oceniane przez badającego negatywnie, a w opinii respondentów jakość życia będzie się poprawiać, i odwrotnie. Może to być również spowodowane stosunkowo krótkim okresem badania w perspektywie rozwoju społecznego – osiem lat. Taki przedział czasowy może bowiem nie wpływać istotnie na związek pomiędzy wskaźnikami określonymi na podstawie analizy dokumentów urzędowych i opinią respondentów badanych gmin.
14. W aspekcie wykorzystania zasobów własnych gminy nie prowadziły skutecznej **polityki kadrowej** zmierzającej do weryfikacji najlepszych pracowników do pracy w administracji i usługach społecznych oraz nie zmieniały tam gdzie to możliwe formuły prawnej i organizacji wewnętrznej, aby poprawić stopień wykorzystania zasobów komunalnych (w dziedzinie polityki społecznej). Zbyt mała była dotychczas współpraca gmin z lokalnymi **organizacjami pozarządowymi** realizującymi na zlecenie zadania własne gminy w ramach pożytku publicznego oraz z lokalnymi przedsiębiorcami. Wykorzystanie zasobów społecznych w **komunikacji społecznej** było mało skuteczne. Potwierdzają to znaczne różnice w ocenach respondentów i radnych dotyczące gminnej polityki społecznej oraz brak należytej akceptacji dla sformalizowanych kontaktów społecznych na poziomie gminy (stowarzyszeniowych, politycznych i z władzami gminy). Wskutek tego ważny czynnik rozwojowy, jakim jest mobilizacja społeczna oparta na właściwych relacjach społecznych, jest niewystarczająco wykorzystany.

15. W wyniku dotychczasowych analiz można stwierdzić, że w badanych gminach miejsko-wiejskich **najwyższy stopień satysfakcji z miejsca zamieszkania** zaobserwowano wśród osób zamieszkałych raczej na obszarze miejskim, posiadających wyższe wykształcenie, w przedziale wieku 45–64 lata, pracujących zawodowo lub posiadających już prawo do renty czy emerytury oraz (wbrew potocznym opiniom) rolników, z uwagi np. na ich aktywność społeczną i zadowolenie z zamieszkiwania w gminie. Natomiast względnie **najgorzej** żyje się na terenach wiejskich i miejskich bezrobotnym z wykształceniem podstawowym bądź zawodowym, szczególnie w młodszych przedziałach wiekowych do 24 lat i 25–34 lata, a także studentom (podobnie nisko oceniają usługi społeczne i jakość życia). Zarazem osobom, którym żyje się najlepiej, gmina pomaga w największym stopniu, bowiem korzystają one z większej ilości różnorodnych usług społecznych w porównaniu z osobami, którym względnie żyje się najgorzej. Zatem przy tworzeniu programu polityki społecznej gminy trzeba mieć na względzie skuteczne dotarcie do tych grup społeczno-zawodowych i wiekowych, które do tej pory najmniej skorzystały z reform ustrojowych.
16. Z badań opinii respondentów i radnych wynika, że: główne segmenty jakości życia lokalnego kształtowane przez gminę (warunki życia: materialne, fizyczne, edukacyjne, duchowe, operatywność władz gminnych i zadowolenie ogólne z faktu zamieszkania w gminie) są wewnątrznie wzajemnie dodatnio skorelowane. Zatem operatywność (aktywność) władz gminnych ma istotny związek z warunkami życia mieszkańców oraz ich poziomem ogólnego zadowolenia z faktu zamieszkiwania w gminie. Wyniki badań autora potwierdzają więc istotny związek pomiędzy jakością polityki społecznej gminy realizowanej przez lokalne władze a warunkami życia i poziomem zadowolenia z życia respondentów gmin. Natomiast w przypadku państwowej polityki społecznej podobnej zależności nie potwierdzają wyniki niektórych badań (por. R. Szarfenberg rozdział 1.2.5.2.).
17. W oparciu o dotychczasowe analizy, realizując cel rozprawy doktorskiej, czyli zbadanie wzajemnych uwarunkowań między polityką społeczną wybranych gmin miejsko-wiejskich a ich rozwojem lokalnym w świetle obecnej polityki rozwoju i oczekiwań społecznych, autor potwierdził przyjętą na wstępie rozprawy tezę, iż w dotychczasowej praktyce samorządów gminnych polityka społeczna nie jest wystarczająco doceniana jako czynnik rozwoju lokalnego, co powoduje, że gminy nie wykorzystują wszystkich dostępnych możliwości działań na rzecz stymulowania rozwoju. Rok 1999 (początek badanego okresu) był dopiero rokiem startowym reformy administracyjnej (decentralizacyjnej) i – jak pokazały analizy przeprowadzone w niniejszej rozprawie – badane gminy mają jeszcze wiele do zrobienia w kwestii doskonalenia usług społecznych i poprawy jakości życia swoich mieszkańców. Właściwe kształtowanie polityki społecznej przez gminy wpłynie niewątpliwie na lepszy i szybszy rozwój lokalny wspólnot samorządowych.

ZALECENIA PRAKTYCZNE DLA GMIN MIEJSKO-WIEJSKICH

- 1. Zasoby gmin** – należy w większym stopniu niż dotychczas wykorzystać głównie **wewnętrzne** czynniki rozwojowe gmin w jej polityce społecznej (zasoby własne społeczne, gospodarcze, finansowe także komercyjne) poprzez: lepsze **stanowienie prawa** miejscowego (wykorzystanie mienia, upodmiotowienie jednostek organizacyjnych gminnej polityki społecznej, częściowe urynkowanie usług), **gospodarkę kadrami** (systemy ocen pracowników, otwarte konkursy, awanse wewnętrzne), skuteczniejszą **politykę gospodarczą** (współpraca z lokalnym biznesem, promocja gminy, konkurencyjność wobec inwestorów) i bardziej efektywną **politykę finansową** (wykorzystanie rezerw: baza podatkowa, kredyty inwestycyjne, partycypacja finansowa mieszkańców i przedsiębiorców).
- 2. Komunikacja społeczna (kapitał społeczny)** – gminy powinny poprawić **relacje** z mieszkańcami (szczególnie, jak wykazano, z grupami instytucjonalnie biernymi) poprzez: media lokalne, internet, współpracę z Kościołem (duża akceptacja religijnych kontaktów społecznych) oraz publiczną edukację obywatelską mieszkańców (dodatkowe programy szkolne, festyny, konkursy, media itp.). Gminy powinny wykorzystywać **badania ankietowe** mieszkańców i doskonalić metody badawcze. W rezultacie lokalna polityka społeczna będzie bardziej zgodna z bieżącymi i przyszłymi oczekiwaniami respondentów, bo, jak wykazano, radni w zbyt małym stopniu reprezentują interesy respondentów.
- 3. Radni gmin** – istnieje pilna konieczność rozpoczęcia **poprawy wizerunku** radnych w opinii mieszkańców. Radni powinni przynajmniej próbować zmieniać swoją postawę od partykularystycznej do przynajmniej partykularystyczno-universalistycznej. Można to osiągnąć, np. poprzez umiejętne działania burmistrzów i kierowników jednostek organizacyjnych gminy mające na celu unikanie angażowania radnych w konflikty polityczne polaryzujące radę oraz skupianie radnych na wspólnych, gminnych, strategicznych tematach. Zalecane jest, aby przedstawicielstwo stronnictw stopniowo ustępowało miejsca przedstawicielstwu terytorialnemu, które jest bardziej właściwe gminie i oczekiwane przez respondentów, bowiem generalnie nie akceptują oni kontaktów politycznych (partyjnych) na poziomie gminy.
- 4. Planowanie rozwoju** – gminy muszą zmodyfikować plany rozwojowe. Brak niektórych celów operacyjnych (polityka społeczna) w strategiach rozwoju był raczej dziełem przypadku niż wynikiem świadomie dokonanego wyboru. Finansowanie zadań inwestycyjnych z pieniędzy zewnętrznych powinno mieć w planach pierwszeństwo realizacji. Relacje pomiędzy nakładami na infrastrukturę gospodarczą gminy i nakładami na infrastrukturę społeczną powinny być racjonalnie uzasadnione. W **polityce społecznej** należy planować działania (odpowiednie do zapotrzebowania mieszkańców na usługi społeczne) pod kątem poprawy lokalnej jakości życia w jej poszczególnych aspektach

(materialnych, fizycznych, umysłowych, duchowych i rodzinnych) w sposób zrównoważony i spójny. **Jednakowo ważny** powinien być zarówno rozwój – wybrane priorytety (mocne strony, szanse), jak i poprawianie słabych stron oraz zmniejszanie zagrożeń.

5. **Wyrównywanie szans** – gminy powinny też zwrócić uwagę na **poprawienie dostępności** mieszkańców do gminnej infrastruktury społecznej, szczególnie na terenach wiejskich. Ma to istotne znaczenie przy wyrównywaniu rozwoju obszarów całej gminy. Panujący obecnie trend do budowania się na wsi (lub w obszarze podmiejskim) dodatkowo uzasadnia inwestycje w usługi społeczne na tym obszarze. Właściwe **wykorzystanie mienia** gmin w nowoczesnej polityce społecznej to uzasadnione inwestowanie w również wielofunkcyjną infrastrukturę społeczną adekwatnie do potrzeb różnych grup społeczno-zawodowych i wiekowych mieszkańców (wielkość grup zmienna w czasie i przestrzeni) i możliwości finansowych gminy.
6. **Kierunki rozwoju usług społecznych** – gminy muszą też w przyszłości wyraźniej określić, które usługi publiczne można w części **sprywatyzować**, a które zlecić do realizacji **trzeciemu sektorowi**. Dzięki temu bowiem będą mogły one poczynić oszczędności w wydatkach bieżących i przeznaczyć je na rozwój. Należy poszukiwać partnerów (publicznych i prywatnych), którzy chcą współkorzystać z mienia komunalnego i partycypować w kosztach utrzymania bieżącego. Obiekty nowoczesne i kosztowne powinny być w przyszłości przekazane do jednostek organizacyjnych gminy o takich formach prawnych, które zapewnią dokonywanie finansowych odpisów amortyzacyjnych na odtworzenie majątku (spółki komunalne) lub przynajmniej nie będą obciążane nadmiernymi kosztami (opłata za trwały zarząd). Gminy powinny **obniżyć koszty** utrzymania mienia poprzez lepsze i pełniejsze (w czasie i zakresie) jego wykorzystanie. W wyniku tych działań nastąpi polepszenie finansowania i jakości tych usług, które (ze swej natury) nie nadają się do pełnego urynkowienia. Z uwagi na to, że respondenci najlepiej oceniają te usługi społeczne i komunalne, za które od początku funkcjonowania nowych gmin samorządy wzięły na siebie pełną odpowiedzialność (jakość wody, czystość, szkolnictwo), zasadna wydaje się generalna rekomendacja, aby na miarę możliwości prawnych i faktycznych gminy **decentralizować** kolejne usługi społeczne, dotychczas raczej źle oceniane przez respondentów (bezpieczeństwo publiczne, ochrona zdrowia).
7. **Szkolnictwo** – z uwagi na **zrównoważony rozwój** obszarów wiejskich i miejskich (w tym wyrównywanie szans edukacyjnych) oraz wnioski z badań mieszkańców, gminy **nie powinny**, kierując się jedynie rachunkiem ekonomicznym, likwidować szkół na terenach wiejskich, a jedynie modyfikować funkcję tych szkół. Jeśli zajdzie konieczność likwidacji szkoły, należy przynajmniej pozostawić oddział przedszkolny lub świetlicę środowiskową czy bibliotekę, aby zachować kulturotwórczy charakter obiektu. Gminy mogą też organizować różnorakie dodatkowe zajęcia edukacyjne, odpłatne lub częściowo odpłatne, bowiem jest duża akceptacja respondentów **współfinansowania** usług z dziedziny szkolnictwa.

8. **Kultura, sport i rekreacja** – gminy powinny wzmocnić **podmiotowość** prawną jednostek, szczególnie w dziedzinie kultury fizycznej i wypoczynku. Może się to odbyć poprzez połączenie wybranych działań dotyczących kultury duchowej (z wyłączeniem, jako odrębnej, ochrony dziedzictwa narodowego – muzeów, bibliotek) oraz wypoczynku (zakłady budżetowe – ośrodki sportu i rekreacji) w jedną całość i upodmiotowienie prawne tej jednostki. Dzięki temu takie instytucje nie będą ograniczone wysokością dotacji budżetowej na swoją działalność bieżącą do 50 proc. (występuje to w przypadku zakładów budżetowych). Uzyskanie osobowości prawnej w aspekcie całej działalności z dziedziny kultury fizycznej i duchowej przyczyni się do swoistej nobilitacji kultury fizycznej jako komplementarnej do kultury duchowej. Pojawi się również **możliwość** aktywniejszego samodzielnego poszukiwania przez nowy podmiot prawny środków finansowych na bieżącą działalność, inwestycje i rozwój. Ważna ekonomicznie jest także możliwość odpisu VAT.
9. **Ochrona zdrowia** – wśród respondentów jest największe **przyzwolenie** na odpłatność rynkową lub częściową odpłatność za usługi zdrowotne oraz zmiany prawne w formie organizacji usług. Gminy powinny zatem przyjmować uchwały o przekształceniach publicznego lecznictwa otwartego w lecznictwo niepubliczne bądź spółki prawa handlowego z udziałem gmin (możliwe świadczenie częściowo odpłatnych usług i zapewniona kontrola gminy nad lokalną ochroną zdrowia). W kwestii gospodarowania majątkiem obiektów gminnej ochrony zdrowia rady powinny rozpatrzyć uchwały o preferencyjnym bądź rynkowym wynajmie tych obiektów dla nowo powstałych podmiotów. Należy także zwiększyć aktywność gmin w obszarze uchwalania przez radę różnorodnych programów zdrowotnych dla mieszkańców i poszukiwania partnerów (publicznych i prywatnych) oraz środków do realizacji tych programów.
10. **Mieszkalnictwo** – istnieje potrzeba, aby rady zwiększyły aktywność w uchwalaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz w uzbrojeniu terenów pod inwestycje mieszkaniowe. Prawo miejscowe powinno bardziej **pomagać** w budowaniu mieszkań, a nie **wyręczać** mieszkańców i przydzielać im darmowe mieszkania socjalne. Gminy powinny tak kształtować politykę mieszkaniową, aby nie brać na siebie głównego i bezpośredniego ciężaru inwestowania w budynki. Z uwagi na raczej malejącą liczbę mieszkańców i większe ich preferencje do budownictwa jednorodzinnego może pojawić się mniejszy popyt na zamieszkanie w budownictwie wielorodzinnym. Zatem takie zasoby mieszkaniowe mogą być wykorzystywane na wynajem (np. z dofinansowaniem gminy). W wyniku tego zwiększy się zasób mieszkaniowy dostępny dla ludzi biedniejszych.
11. **Bezpieczeństwo publiczne** – skuteczniejsze w gminach miejsko-wiejskich (jak wynika z badań) okazuje się **dofinansowanie policji** niż utrzymywanie kosztownych struktur straży miejskiej. Stąd bardziej efektywnym działaniem rad gmin powinno być uchwalanie i realizacja wspólnych programów bezpieczeństwa lokalnego wraz z samorządem powiatowym. Z programów tych będą np. wynikać decyzje dotyczące specjalistycznego wyposażenia policji (samochody, urządzenia), jak również uzasadnione wzmocnienie prewen-

cji (dofinansowanie dodatkowych patroli policji, realizacja programów bezpieczeństwa przez szkoły i inne instytucje). Takie działania **zmniejszają** także zagrożenie patologiami społecznymi w gminach i wpływają korzystnie na kształt ładu społecznego.

12. **Pomoc społeczna** – w starej redystrybucyjnej formie nie sprzyja rozwojowi lokalnemu (jej skutkiem była często tzw. wyuczona bezradność). Gminy powinny zatem zwiększać działania dotyczące **aktywnej** pomocy społecznej, w tym pracy socjalnej. Rady gmin mogą stwarzać warunki do powstawania organizacji pozarządowych świadczących aktywną pomoc społeczną, np. w formie stowarzyszeń Centra Aktywności Lokalnej. Aktywna pomoc społeczna powinna zmierzać do pomocy **adresowanej**, np. do ludzi starych, niepełnosprawnych, niewidomych, diabetyków. Rady gmin mogą uchwalić i realizować nowoczesną strategię rozwiązywania problemów społecznych. Gminy muszą ponownie **skorygować** obecne finansowanie pomocy społecznej pod kątem skuteczności i racjonalności.
13. **Patologie społeczne** – zasadne wydaje się powołanie przez rady w gminach miejsko-wiejskich **odrębnej jednostki** organizacyjnej zajmującej się profilaktyką różnego rodzaju uzależnień oraz pomocą prawną i faktyczną dla rodzin osób uzależnionych. Jest to uzasadnione koniecznością wysoko specjalistycznej pomocy dla tych osób oraz jej koordynacji w jednej jednostce organizacyjnej. Większa oferta gmin w dziedzinie kultury, sportu i wypoczynku oraz poprawy bezpieczeństwa publicznego (współpraca gminy z policją) **zmniejszy** zagrożenia patologiami społecznymi.
14. **Rynek pracy** – konieczne są w przyszłości decyzje rad gmin, które usystematyzują, uporządkują i zwiększą **współpracę** gminy z lokalnym biznesem, bo tego oczekują pytani mieszkańcy. Akceptowane będą zatem bardziej precyzyjne a zarazem elastyczne i adekwatne regulacje prawne gmin w polityce podatkowej, polityce przestrzennej i infrastrukturalnej gmin, w tym **przejrzystość** działania. W większym zakresie niż dotychczas gminy powinny wykorzystać wszystkie formuły prac subsydiowanych.
15. **Uwagi końcowe** – radni gmin, szczególnie w kolejnej kadencji, powinni zwrócić **większą uwagę** na oczekiwania respondentów w zakresie dalszego rozwoju szkolnictwa, ochrony zdrowia i wspierania mieszkalnictwa (w szczególności warunków mieszkaniowych, na które gmina może mieć wpływ). Długotrwała rozbieżność priorytetów pomiędzy radnymi i respondentami (źródło lokalnych konfliktów społecznych) nie będzie wpływać pozytywnie na stabilny rozwój lokalny gmin. Wynika z tego także **generalna wskazówka** dla samorządów gminnych dotycząca zakresu i skali realizacji gminnej polityki społecznej. Nie należy powodować sytuacji, w której zadania wybranych rodzajów polityki są (czasem nadmiernie) preferowane, inne zaś zbyt długo czekają na realizację. Nie służy to bowiem rozwojowi lokalnemu, w tym względnie trwałemu podnoszeniu jakości życia mieszkańców gmin. Dotychczasowe publikacje autora rozprawy rekomendujące powyższe zmiany zostały **udostępnione** burmistrzom i radnym badanych gmin.

SPIS MAPEK I RYSUNKÓW

Mapka 1.	Lokalizacja przestrzenna badanych gmin, a założenia Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego.....	11
Rysunek 1.	Koncepcja kręgów środowiskowych.....	17
Rysunek 2.	Spirala rozwoju społecznego.....	18

SPIS WYKRESÓW

Wykres 1.	Zmiany materialnych warunków życia respondentów w badanych okresach (w odsetkach).....	98
Wykres 2.	Zmiany fizycznych warunków życia respondentów w badanych okresach (w odsetkach).....	99
Wykres 3.	Zmiany edukacyjnych warunków życia respondentów w badanych okresach (w odsetkach).....	100
Wykres 4.	Opinia respondentów o aktywności gmin w polityce rodzinnej (w odsetkach).....	101
Wykres 5.	Szanse przyszłego rozwoju dzieci respondentów w gminach (w odsetkach).....	101
Wykres 6.	Zadowolenie respondentów z zamieszkiwania w danej gminie (w odsetkach).....	102
Wykres 7.	Główne segmenty jakości życia lokalnego według respondentów i radnych gmin w latach 2002–2005 (w odsetkach).....	104
Wykres 8.	Wskaźnik przeciętnej jakości życia lokalnego według respondentów i radnych w latach 2002–2005 (w odsetkach).....	105
Wykres 9.	Atrakcyjność gmin dla respondentów i radnych według oczekiwanych działań gmin w przyszłości (w odsetkach).....	125
Wykres 10.	Dynamika opinii respondentów z trzech gmin o dostępności do infrastruktury wiejskiej i miejskiej w latach 1999–2005 (odpowiedzi pozytywne – w odsetkach).....	143
Wykres 11.	Dynamika opinii respondentów z trzech gmin w zakresie dbałości władz lokalnych o usługi społeczne i rozwój gminy w latach 1999–2005 (odpowiedzi pozytywne – w odsetkach).....	145
Wykres 12.	Atrakcyjność gmin dla respondentów według oczekiwanych działań gmin w przyszłości (w odsetkach).....	253
Wykres 13.	Operatywność władz samorządowych a warunki życia i zadowolenie z zamieszkiwania w gminie w opinii respondentów i radnych gmin w latach 2002–2005 (w odsetkach).....	261

SPIS TABEL

Tabela 1.	Stopnie relacji konfliktowych w zależności od sytuacji podmiotu i rodzaju działań.....	24
Tabela 2.	Główne cele rozwoju lokalnego i lokalnego rozwoju gospodarczego.....	36
Tabela 3.	Powierzchnia i gęstość zaludnienia gmin.....	56
Tabela 4.	Struktura ludności według poszczególnych kategorii wiekowych w latach 1999–2005 w liczbach i odsetkach.....	56
Tabela 5.	Wykształcenie mieszkańców badanych gmin (na tle Mazowsza i Polski) w wieku 15 lat i więcej (w liczbach i odsetkach).....	57

Tabela 6.	Radni gmin według poziomu wykształcenia w kadencji 2002–2006	58
Tabela 7.	Wybrane składowe kapitału społecznego według gmin i lat	59
Tabela 8.	Pracujący mieszkańcy gmin według głównych sektorów i rodzajów usług na koniec lat 1999 i 2005 (w odsetkach i liczbach – dane pogrubione)	59
Tabela 9.	Sytuacja ekonomiczna mieszkańców w gminach według wskaźników i lat	60
Tabela 10.	Średnioroczne dochody i wydatki gmin na mieszkańca w latach 1999–2002 i 2003–2006 (w zł)	61
Tabela 11.	Zmiany wartości mienia komunalnego gmin ogółem w latach 2000–2006 według gmin (w zł na mieszkańca)	62
Tabela 12.	Podmioty gospodarki narodowej w gminach na 1000 mieszkańców według formy prawnej stan na 31.12.1999 i 31.12.2005	63
Tabela 13.	Podmioty gospodarki narodowej w gminach na 1000 mieszkańców według sekcji, stan na 31.12.1999 i 31.12.2005	64
Tabela 14.	Zmiany wartości stymulantów i destymulantów rozwoju gmin w latach 1999–2005	65
Tabela 15.	Zmiany wartości wskaźnika rozwoju wspólnot terytorialnych w latach 1999–2005 według gmin	66
Tabela 16.	Zmiany wartości wybranych grup mienia komunalnego (w tys. zł na mieszkańca) i jego zużycia – amortyzacji (w odsetkach) w latach 2000–2006	67
Tabela 17.	Przeciętny stopień wykorzystania bazy podatkowej w okresach badanych gmin według gmin (w procentach)	69
Tabela 18.	Stopień zadłużenia gmin według lat (w procentach)	70
Tabela 19.	Zmiany wydatków inwestycyjnych (majątkowych) gmin w badanych okresach według działów klasyfikacji budżetowej (w odsetkach)	70
Tabela 20.	Zmiany wydatków gmin na politykę społeczną w badanych okresach według działów klasyfikacji budżetowej (w odsetkach)	72
Tabela 21.	Finansowanie gminnej polityki społecznej w badanych okresach przez środki zewnętrzne według działów (w odsetkach)	74
Tabela 22.	Wydatki inwestycyjne i bieżące gmin na mieszkańca według usług społecznych i okresów (w zł)	75
Tabela 23.	Wybrane wskaźniki społeczne i ekonomiczne gmin w 2005 r.	76
Tabela 24.	Wybrana infrastruktura społeczna i wybrane mierniki aktywności w gminach (powiatach) w 1999 i 2005 roku	79
Tabela 25.	Jednostki organizacyjne gmin według badanych działów polityki społecznej (w liczbach)	80
Tabela 26.	Jednostki organizacyjne gmin w zakresie polityki społecznej według formy organizacyjnej (w liczbach)	81
Tabela 27.	Wyniki testu szóstoklasistów w gminach w poszczególnych latach (w punktach)	82
Tabela 28.	Wyniki egzaminów gimnazjalnych w gminach w poszczególnych latach (w łącznych punktach)	83
Tabela 29.	Sposób dostarczania ankiet respondentom	88
Tabela 30.	Charakterystyka respondentów (w liczbach i w odsetkach)	89
Tabela 31.	Dostęp respondentów do infrastruktury społecznej gmin według rodzaju obiektów – dynamika zmian w badanym okresie (w odsetkach)	90

Tabela 32.	Opinia respondentów o jakości usług społecznych świadczonych przez gminy według rodzajów usług (w odsetkach)	91
Tabela 33.	Opinia respondentów o jakości pracy osób zatrudnionych przez gminę według rodzajów aktywności zawodowej (w odsetkach)	92
Tabela 34.	Opinia respondentów o samodzielnej realizacji zadań własnych przez gminę (w odsetkach)	92
Tabela 35.	Opinia respondentów o pomocniczej realizacji zadań własnych gminy przez inne podmioty publiczne według rodzajów polityki (w odsetkach)	93
Tabela 36.	Opinia respondentów o wysokości podatków gminnych w badanych okresach a stopień wykorzystania bazy podatkowej (w odsetkach)	94
Tabela 37.	Opinia respondentów o dofinansowaniu usług społecznych gminy ze środków własnych respondentów według rodzajów usług (w odsetkach)	94
Tabela 38.	Opinia respondentów o dofinansowaniu przez lokalnych przedsiębiorców usług społecznych (w odsetkach)	95
Tabela 39.	Opinia respondentów o oczekiwanych zmianach w finansowaniu przez gminę lokalnej polityki społecznej (w odsetkach)	96
Tabela 40.	Opinia respondentów o finansowaniu usług społecznych (w odsetkach)	96
Tabela 41.	Opinia respondentów o gospodarowaniu środkami pomocy społecznej (w odsetkach)	97
Tabela 42.	Zmiany ocen respondentów o działalności władz gmin (w odsetkach)	103
Tabela 43.	Ważność integrujących kontaktów społecznych respondentów według rodzajów kontaktów (w odsetkach)	107
Tabela 44.	Ważność integrujących kontaktów społecznych respondentów według rodzajów kontaktów (w odsetkach)	107
Tabela 45.	Aktywność społeczna respondentów (w odsetkach)	108
Tabela 46.	Opinia respondentów z trzech gmin według wybranych aspektów polityki społecznej i wykształcenia (w odsetkach)	109
Tabela 47.	Opinia respondentów według wybranych aspektów polityki społecznej gmin i ich sytuacji zawodowej (w odsetkach)	111
Tabela 48.	Opinia respondentów z trzech gmin według wieku i wybranych aspektów polityki społecznej gmin (w odsetkach)	112
Tabela 49.	Opinia respondentów z trzech gmin o wybranych aspektach polityki społecznej gmin według ich płci (w odsetkach)	113
Tabela 50.	Potrzeby mieszkańców gminy Grójec według stopnia niezaspokojenia (w punktach)	116
Tabela 51.	Misje gmin i cele strategiczne w polityce społecznej	119
Tabela 52.	Cele operacyjne gmin według rodzajów polityki	119
Tabela 53.	Sposoby wdrażania i monitorowania strategii rozwoju według gmin	121
Tabela 54.	Ogólna ocena strategii rozwoju badanych gmin	122
Tabela 55.	Oczekiwania respondentów z trzech gmin w mieście i na wsi według działań gmin (w odsetkach)	126
Tabela 56.	Oczekiwania respondentów z trzech gmin według usług społecznych i sytuacji zawodowej (w odsetkach)	127
Tabela 57.	Oczekiwania respondentów z trzech gmin według usług społecznych i wykształcenia (w odsetkach)	127
		179

Tabela 58. Oczekiwania respondentów z trzech gmin według usług społecznych i wieku (w odsetkach).....	128
Tabela 59. Opinia respondentów z trzech gmin według wybranych kontaktów społecznych i sytuacji zawodowej (w odsetkach).....	129
Tabela 60. Opinia respondentów z trzech gmin o ważności kontaktów stowarzyszeniowych według wykształcenia (w odsetkach).....	129
Tabela 61. Opinia respondentów z trzech gmin według wybranych kontaktów społecznych i wieku (w odsetkach).....	130
Tabela 62. Opinia respondentów z trzech gmin według wybranych kontaktów społecznych i płci (w odsetkach).....	130
Tabela 63. Opinia respondentów z trzech gmin o intensywności kontaktów z władzami gminy według sytuacji zawodowej (w odsetkach).....	130
Tabela 64. Intensywność kontaktów z władzami respondentów z trzech gmin oraz wpływ na decyzje gminy według wykształcenia (w odsetkach).....	131
Tabela 65. Opinia respondentów z trzech gmin o kontaktach z władzami gminy i wpływie na decyzje gminy według wieku (w odsetkach).....	131
Tabela 66. Dochody własne gmin i wydatki na politykę społeczną według gmin i badanych okresów (w odsetkach).....	142
Tabela 67. Opinia respondentów z trzech gmin w mieście i na wsi o finansowaniu pomocy społecznej przez gminę według miejsca zamieszkania (w odsetkach).....	146
Tabela 68. Opinia respondentów z trzech gmin w mieście i na wsi o finansowaniu polityki społecznej przez gminę według miejsca zamieszkania (w odsetkach).....	146
Tabela 69. Opinia respondentów z trzech gmin w mieście i na wsi o aktywności społecznej według miejsca zamieszkania (w odsetkach).....	147
Tabela 70. Opinia respondentów z trzech gmin w mieście i na wsi według ich miejsca zamieszkania – wybrane aspekty (w odsetkach).....	147
Tabela 71. Opinia radnych o ważności czynników warunkujących istnienie samodzielnej gminy według czynników i gmin (w odsetkach).....	148
Tabela 72. Opinia radnych o dotychczasowych działaniach gminy na rzecz zrównoważonego rozwoju terenów wiejskich i miejskich według gmin (w odsetkach).....	148
Tabela 73. Opinia radnych o lepszym rozwoju gmin w wyniku ich podziału na gminę miejską i wiejską według gmin (w odsetkach).....	149
Tabela 74. Opinia radnych o wielkości gminy i jej zdolności do zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców (w odsetkach).....	149
Tabela 75. Ogólne założenia monitorowania i aktualizacji programu polityki społecznej dla gmin miejsko-wiejskich według celów głównych i operacyjnych.....	164
Tabela 76. Modele polityki społecznej.....	251
Tabela 77. Gmina Grójec, sfera społeczna, czynniki rozwojowe wewnętrzne i zewnętrzne.....	251
Tabela 78. Gmina Kozienice – czynniki rozwojowe wewnętrzne i zewnętrzne.....	252
Tabela 79. Gmina Szydłowiec, sfera społeczna czynniki rozwojowe wewnętrzne i zewnętrzne.....	252
Tabela 80. Ocena dotychczasowej realizacji strategii rozwoju badanych gmin.....	254
Tabela 81. Ogólna ocena dotychczasowej realizacji strategii rozwoju badanych gmin.....	255
Tabela 82. Koncepcja monitorowania wybranych elementów polityki społecznej gminy.....	265

BIBLIOGRAFIA

1. Adamski F., *Rodzina w procesie przemian*, [w:] *Rodzina – wymiar społeczny i kulturowy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2002.
2. Ajnenkiel A., *Administracja w Polsce. Rys historyczny*, Warszawa 1975.
3. Anioł W. (red.), *Teoria i praktyka polityki społecznej*, [w:] *Polityka społeczna. Wybór tekstów teoretycznych*, Warszawa 1984.
4. Aronson E., *Człowiek istota społeczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
5. Auleytner J., *Edukacja i kreowanie kapitału ludzkiego*, [w:] *Polityka społeczna*, Kurzynowski A. (red.), Warszawa 2001.
6. Auleytner J., Głębicka K., *Polskie kwestie socjalne na przełomie wieków*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP w Warszawie 2001.
7. Auleytner J., *Polska polityka społeczna, ciągłość i zmiany*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa 2004.
8. Auleytner J., *Prognoza polskiej polityki społecznej*, [w:] *Polska polityka społeczna – ciągłość i zmiany*, WSP TWP PTPS, Warszawa 2004.
9. Beck C.H., *Samorząd terytorialny*. Michał Kulesza (wprowadzenie), Warszawa 1999.
10. Bednarz M., *Polityka społeczna jako zaspokajanie istotnych potrzeb społecznych*, Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa, Bydgoszcz 2008.
11. Białecki I., Haman J., *Program międzynarodowej oceny umiejętności uczniów OECD – PISA, wyniki polskie raport z badań*, Fundacja Res Publica i Ministerstwo Edukacji Narodowej, Warszawa 2001.
12. Biderman E. (red.), *Problemy geografii osadnictwa i ludności w Polsce*, UAM, Poznań 1988.
13. Błaszczuk B., Błaszczuk M., *O zdrowiu publicznym i funkcjach właścicielskich samorządu terytorialnego w ochronie zdrowia*, [w:] *Nowe dylematy polityki społecznej*, Golinowska S., Boni M. (red.), Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Raport CASE, nr 65/2006, Warszawa 2006.
14. Błędowski P., *Lokalna polityka społeczna wobec ludzi starych*, SGH Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2002.
15. Błędowski P., *Społeczność lokalna w polityce społecznej*, [w:] *Lokalna polityka społeczna wobec ludzi starych*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2002.
16. Boni M., *Dylematy rynku pracy w Polsce*, [w:] *Nowe dylematy polityki społecznej*, Golinowska S., Boni M. (red.), Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Nr 65/2006, Warszawa 2006.
17. Borek J., *Społeczeństwo Ilży (gminy miejsko-wiejskiej) w świetle danych narodowego spisu powszechnego 2002*, [w:] *Studia nad regionem radomskim*, t. 2, Rakowski W. (red.), Wyższa Szkoła Rozwoju Lokalnego w Żyrardowie, Politechnika Radomska im. K. Pułaskiego, Radom Żyrardów 2006.

18. Borkowski J., *Socjologia i psychologia społeczna*, WSH im. A. Gieysztora w Puławsku, Pułusk 2003.
19. Brandenburg H., *Zarządzanie lokalnym projektem rozwojowym*, Akademia Ekonomiczna w Katowicach, Katowice 2003.
20. Brandenburg H., *Zarządzanie lokalnymi projektami rozwojowymi*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego w Katowicach, Katowice 2003.
21. Bról R. (red.), *Zarządzanie rozwojem lokalnym – studium przypadków*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu, 1998.
22. Bról R., *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Uniwersytet Ekonomiczny, Wrocław 2008.
23. Buczkowski P., Matczak P., *Konflikt nieunikniony – wspólnoty i władze lokalne wobec konfliktów spowodowanych rozwojem*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2004.
24. Chałasiński J., *Emigracja jako zjawisko społeczne*, Przegląd Socjologiczny IV, 1936.
25. Cesarski M., *Spoleczne przemiany sytuacji mieszkaniowej w Polsce w latach 1988–2005*, [w:] Rączaszek A. (red.), *Polityka społeczna. Badania, dydaktyka, rozwój*, Akademia Ekonomiczna, Katowice 2008.
26. Chojna-Duch E., *Cele i skuteczność reformy administracji publicznej w latach 1999–2001. Aspekty finansowo – prawne oraz funkcjonowanie*, Piekara A. (red.), Uniwersytet Warszawski 2003.
27. Chojna-Duch E., *Finanse samorządowe*, [w:] Chojna-Duch E., *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, wyd. LexisNexis 2006.
28. Choroszczak J., Mikulec M., *Pomoc publiczna a rozwój firmy. Szanse i zagrożenia*, Poltext 2009.
29. Ciechocińska M., Mirowski W. (red.), *Znaczenie morfologii przestrzeni antropogenicznej w socjologicznych badaniach regionu*, [w:] *Perspektywy miasta i regionu*, Warszawa 1988.
30. Cieszkowski A., *Ojciec nasz – Traktat o drogach ducha*, wyd. Poznań 1922.
31. Cudak H., *Źródła patologii życia rodzinnego*, [w:] *Nowe zadania polityki społecznej, Patologie i dysfunkcje wybranych obszarów życia społecznego*, Trafialek E. (red.), Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. prof. Stanisława Tarnowskiego w Tarnobrzegu, Tarnobrzeg 2006.
32. Czapiński J., Panek T. (red.), *Diagnoza społeczna 2000*, Warszawa 2001.
33. Czapiński J., *Quo vadis homo?*, [w:] *Wymiary życia społecznego*, Marody M. (red.), Polska na przełomie XX i XXI w., Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2002.
34. Czekanowski P., *Pracownicy socjalni a rozwijanie przedsiębiorczości: dwugłos ekspertów*, [w:] *W stronę aktywnej polityki społecznej*, Kaźmierczak T., Rymśa M. (red.), Instytut Spraw Publicznych. Program Polityki Społecznej, Warszawa 2003.
35. Czystkiewicz R., *Wskaźnik rozwoju wspólnot terytorialnych-koncepcja o praktycznym zastosowaniu*, [w:] *Studia Regionalne i Lokalne*, Gorzelak G. (red.), CESRiL Uniwersytetu Warszawskiego, Nr 2(12)/2003.
36. Danecki J., *Postęp i regres społeczny – raport z badań 1987–1990*, Warszawa 1991.

37. Denek E., Sobiech J., Wolniak J., *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
38. Dobrowolski P. (red.), *Władza i społeczności lokalne w procesie przeobrażeń ustrojowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1994.
39. Z. Dowgiałło red. *Słownik Ekonomiczny dla Przedsiębiorcy*, Wydawnictwo „Znicz” 1996, s. 128,
40. Drązkiewicz J., Gęsicka G., Szczucki J. (red.), *Inicjatywy lokalne – polskie doświadczenia*, Warszawa 1995.
41. Dwojak E., *Wpływ zmian w regulacjach prawnych dotyczących podatków lokalnych na kondycję finansową gmin wiejskich*, [w:] *Koncepcje i czynniki rozwoju lokalnego w warunkach funkcjonowania Polski w strukturach zintegrowanej Europy i przechodzenie do społeczeństwa informatycznego*, Olszewski J., Słodowa-Hełpa M. (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Komunikacji i Zarządzania, Poznań 2006.
42. Dzieniszewska-Naroska K., *Radni i ich opinie o lokalnej reprezentacji politycznej*, [w:] *Oblicza lokalności, Tradycja i współczesność*, Kurczewska J. (red.), Instytut Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa 2006.
43. *Encyklopedia PWN*, Warszawa 2006.
44. *Encyklopedia socjologii*, Oficyna Naukowa, Warszawa 1999.
45. Esping-Andersen G., *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu*, Difin, Warszawa 2010, [*The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press in association with Blackwell Publishing Ltd., 1990].
46. Evers A., Heinze R.G. red., *Niemiecka polityka społeczna: Ekonomizacja i przekraczanie barier*, Wydawnictwo WSP TWP, Warszawa 2011, [*Sozialpolitik: Ökonomisierung und Entgrenzung*, Springer 2008].
47. Filek J. (red.), *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego Poradnik dla samorządów*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2004.
48. Filipiak B., Ruszała J., *Instytucje otoczenia biznesu*, Difin 2009.
49. Firlit-Fesnak G., *Problemy wolnego czasu i wypoczynku*, [w:] *Polityka społeczna*, Rajkiewicz A. (red.), Warszawa 1979.
50. Frąckiewicz L., *Edukacja*, [w:] *Polityka społeczna zarys wykładu wybranych problemów*, „Śląsk”, Katowice 2002.
51. Frąckiewicz L., *Środowisko mieszkaniowe*, [w:] *Polityka społeczna zarys wybranych problemów*, Frąckiewicz L. (red.), „Śląsk”, Katowice 2002.
52. Frąckiewicz-Wronka A. (red.), *Zarządzanie publiczne w lokalnej polityce społecznej*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP, Warszawa 2007.
53. Frąckiewicz-Wronka A., *Samorządowa polityka zdrowotna*, Akademia Ekonomiczna im. Karola Adamieckiego, Katowice 2004.
54. Gadomska B., *Reforma decentralizacyjna 1998 roku w opinii ekspertów, Opinia publiczna wobec reform decentralizacyjnych*, [w:] *Cele i skuteczność reformy decentralizacyjnej w RP w latach 1999–2001 r.*, Piekara A. (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2003.
55. Gagacka M., *Podmiotowość obywateli a reforma samorządowa. Kilka uwag o znajomości kompetencji organów przez mieszkańców*, [w:] *Cele i skuteczność reformy admi-*

- nistracji publicznej w RP w latach 1999–2001, Piekara A. (red.), UW Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego, Warszawa 2003.
56. Gagacka M., *Władze samorządowe o finansowych, organizacyjnych, prawnych i społecznych skutkach reformy powiatowej*, [w:] *Cele i skuteczność reformy administracji publicznej w RP w latach 1999–2001*, Piekara A. (red.), UW Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego, Warszawa 2003.
 57. Gałuszka K., *Wydatki budżetowe gmin a poziom życia mieszkańców (na podstawie gmin województwa śląskiego)*, [w:] *Działalność jednostek samorządu terytorialnego, wybrane zagadnienia prawne i ekonomiczne*, Czempas J. (red.), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2006.
 58. Gasińska M., *Ubezpieczenia zdrowotne i ochrona zdrowia. Polityka Społeczna*, Instytut Gospodarstwa Społecznego SGH, Warszawa 2002.
 59. Gawkowska A., *Filozofia lokalności – Wybrane argumenty teorii komunitarystycznych*, [w:] *Lokalne społeczności obywatelskie*, Kurczewski J. (red.), UW, Instytut Stosowanych Nauk Społecznych, Ośrodek Badań Społecznych, Warszawa 2003.
 60. Gęsicka G. (red.), *Instytucje rozwoju lokalnego*, „Śląsk”, 1996.
 61. Giddens A., *Socjologia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
 62. Giermanowska E., Raclaw-Markowska M., *Społeczności lokalne wobec problemu bezrobocia młodzieży*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003.
 63. Glumińska-Pawlic J., *Podatkowe źródła dochodów gmin – wymiar, pobór, egzekucja – wybrane problemy*, [w:] *Działalność jednostek samorządu terytorialnego – wybrane zagadnienia prawne i ekonomiczne*, Czempas J. (red.), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2006.
 64. Głębicka K., Grewiński M. (red.), *Wokół polityki społecznej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Julianowi Auleytnerowi*, WSP TWP 2008.
 65. Głębicka K., Misala J., *Subregion radomski w gospodarce Polski i Unii Europejskiej*, Politechnika Radomska, Radom 2006.
 66. Golinowska S., Boni M., *Nowe dylematy polityki społecznej*, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Raport CASE, nr 65/2006, Warszawa 2006.
 67. Golinowska S., *Polityka społeczna – koncepcje, instytucje, koszty*, Poltext, Warszawa 2000.
 68. Golinowska S., *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej, studium ekonomiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
 69. Golinowska S., *Potrzeba zmiany paradygmatu polityki społecznej w Polsce od ochrony socjalnej do wspierania aktywności – warunki i możliwości*, [w:] *Aktywizująca polityka społeczna*, Orczyk J., Żukowski M. (red.), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2007.
 70. Golinowska S., *System wskaźników społecznych do analiz przebiegów procesów społeczno-gospodarczych oraz oceny efektywności polityki społecznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
 71. Goryński J., *Polityka przestrzenna*, PWN, Warszawa 1982.
 72. Gorzelak G., Jałowiecki B. (red.), *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach '96*, EIRRI UW, Warszawa 1997.

73. Grzybowski A., *Rola samorządu w systemie ochrony zdrowia*, [w:] *Polityka społeczna samorządu terytorialnego, poradnik praktyczny*, Grzybowski A. (red.), Instytut Przedsiębiorczości i Samorządności, Warszawa 2002.
74. Gucwa-Leśny E., *Zmiany poziomu życia i ich społeczne uwarunkowania*, [w:] *Wymiary życia społecznego, Polska na przełomie XX i XXI w.*, Marody M. (red.), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2002.
75. Halszka Kurlito M., *Organizacje pożytku publicznego. Rozwiązania prawne, funkcjonowanie, rozwój*, Uniwersytet Jagielloński 2008.
76. Hass L., *Wolnomularze polscy w kraju i na świecie 1821–1999*, Warszawa 1999.
77. Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 102–128.
78. Heffner K., *Małe miasta w rozwoju obszarów wiejskich*, [w:] *Małe miasta a rozwój regionalny i lokalny*, Akademia Ekonomiczna im. Karola Adamieckiego w Katowicach, Katowice 2005.
79. Heffner K., *Współczesne problemy rozwoju ośrodków lokalnych*, Akademia Ekonomiczna, Katowice 2008.
80. Horągwicka B., *Droga do Europy – hiszpańskie zmagania z bezrobociem*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, zeszyt 1/2006, Warszawa 2006.
81. Hryniewicz J., *Endo- i egzogenne czynniki rozwoju gospodarczego gmin i regionów*, [w:] *Studia regionalne i lokalne*, Nr 2/2000, CESRiL Uniwersytetu Warszawskiego.
82. Hryniewicz J., Jałowiecki B., *System polityczny, a rozwój gospodarczy*, Euroreg, Warszawa 1997.
83. Hurler P., *Lokale Arbeitsmarktpolitik*, Duncker & Humboldt, Berlin 1987.
84. Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 1999.
85. Jałowiecki B., *Rozwój lokalny*, Warszawa 1989.
86. Jałowiecki B., *Spółczesność. Europa*. „Przegląd Polityczny”, nr 37/38, 1998.
87. Jałowiecki B., *Spółeczne wytwarzanie przestrzeni*, KiW, Warszawa 1988.
88. Jałowiecki B., Szczepański M.S., *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2002.
89. Jałowiecki B., Szczepański M., Gorzelak G., *Rozwój lokalny i regionalny w perspektywie socjologicznej*, Śląskie Wydawnictwa Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Nauk Społecznych im. ks. Emila Szramka w Tychach, Tychy 2007.
90. Janoś-Kresło M., *Usługi społeczne a zrównoważony rozwój regionów*, MIO SGH 2008.
91. Jarosz M., *Dezorganizacja w rodzinie i w społeczeństwie*, Warszawa 1987.
92. Jewtuchowicz A., *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005.
93. Jeżowski A., *Ekonomika oświaty*, Polskie Wydawnictwa Profesjonalne, Sp. z o.o., Wrocławska Drukarnia Naukowa PAN, Warszawa 2006.
94. Jędraszko A., *Zarządzanie mieszkalnictwem i planowanie komunikacji przez samorząd terytorialny w Niemczech (na przykładzie Stuttgartu)*, Unia Metropolii Polskich, Łódź 1996.

95. Jung B., *Konsumpcja a styl życia*, [w:] A. Kurzynowski (red.) *Polityka społeczna*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2006.
96. Kabaj M., *Program przeciwdziałania ubóstwu i bezrobociu*, Raport IPiSS, zeszyt nr 19, Warszawa 2000.
97. Kaczmarczyk P., *Migracje zarobkowe Polaków w dobie przemian*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005.
98. Kańtoch B., Szatur-Jaworska B., *Potrzeby ludzkie i poziom życia w polityce społecznej*, [w:] *Polityka społeczna*, Rajkiewicz A., Supińska J., Księżopolski M. (red.), Biblioteka Pracownika Socjalnego, WN Śląsk, Katowice 1999.
99. *Kapitał ludzki w rozwoju regionu. Uwarunkowania makro- i mikroekonomiczne*, red. K. Heffner, K. Malik, Instytut Śląski, Opole 2005.
100. Karski J.B., *Polityka zdrowotna samorządu terytorialnego a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, SGH, Warszawa 2005.
101. Karski J.B., *Praktyka i teoria promocji zdrowia: wybrane zagadnienia*, SGH, Warszawa 2003.
102. Kaszyński H., *Aktywna polityka społeczna i ekonomia społeczna – nowe wyzwania dla pracy socjalnej*, [w:] *Polska polityka społeczna wobec wyzwań spójności społeczno-ekonomicznej UE*, Głabicka K. (red.), Politechnika Radomska, Radom 2007.
103. Kawczyńska Z., *Niepełnosprawność – specyfika pomocy społecznej*, Butrym „Śląsk”, Katowice 1998.
104. Kaźmierczak T., Luczyńska M., *O odpowiedzialności etycznej pracownika socjalnego*, [w:] *Wprowadzenie do pomocy społecznej*, BPS „Śląsk”, Katowice 1998.
105. Kida J., *Efektywność funkcjonowania samorządów a podział kompetencji między gminą a powiatem w świetle opinii radnych i mieszkańców*.
106. Kiezuń W., *Cele, konceptualizacja i realizacja reformy administracji publicznej (zwanej decentralizacyjną) w latach 1998–2001*, [w:] Piekara A. (red.), *Cele i skuteczność reformy administracji publicznej w RP w latach 1999–2001*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2003.
107. Kleer J., *Samorząd lokalny. Dobro publiczne*, CEDEWU 2008.
108. Kłosowski W., Warda J., *Wyspy szans. Jak budować strategię rozwoju lokalnego?* Biblioteka Rozwoju Lokalnego, Bielsko-Biała 2001.
109. Konecki K., Kaczmarczyk K., *Janusowe oblicze urzędów pracy*, [w:] *Socjologia bezrobocia*, Borkowski T., Marcinkowski A., BPS „Śląsk”, Katowice 1999.
110. Kopaliński W., *Słownik Wyrazów Obcych*, Świat Książki, Warszawa 2000.
111. Kopańska, A. *Zewnętrzne źródła finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, Diffin, Warszawa 2003.
112. Kopczuk A., Proniewski M. (red.), *Finansowe aspekty rozwoju regionalnego*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Białymstoku, Białystok 2002.
113. Kordos J., *40 lat badań budżetów gospodarstw domowych w Polsce*, *Wiadomości Statystyczne* 1997.
114. Korennik D., Korennik S., *Stosunki samorządowo-bankowe a rozwój społeczno-ekonomiczny w przestrzeni*, CEDEWU 2007.
115. Kornberger-Sokołowska E., *Reforma administracji publicznej w latach 1999–2001 a budżety jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Cele i skuteczność reformy admi-*

- nistracji publicznej w RP w latach 1999–2001, Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego UW, 2003.
116. Kowalczyk O., Kamiński S., *Wymiary polityki społecznej*, Uniwersytet Ekonomiczny, Wrocław 2009.
 117. Kowalska I., *Decentralizacja władzy, a funkcje zdrowotne państwa*, [w:] *Nowe dylematy polityki społecznej*, Golimowska S., Boni M., Raport CASE 65/2006.
 118. Kozak M., *Rozwój lokalny i regionalny – co to właściwie znaczy?*, „Wspólnota” nr 4/1996.
 119. Kryńska E., *Skuteczność programów polityki państwa na rynku pracy i działania urzędów pracy w opinii zarządków gmin*, [w:] *Rynek pracy w skali lokalnej*, Szulc R., Tucholska A. (red.), Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych, Scholar Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2004.
 120. Krzyminiewska G., *Społeczno-ekonomiczne uwarunkowania aktywizacji zawodowej mieszkańców wsi*, [w:] *Aktywizująca polityka społeczna*, Orczyk J., Żukowski M., Poznań 2007.
 121. Krzyszkowski J., *Elementy organizacji w pomocy społecznej*, Łódź 1997.
 122. Krzyszkowski J., *Między państwem opiekuńczym a opiekuńczym społeczeństwem, determinanty funkcjonowania środowiskowej pomocy społecznej na poziomie lokalnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
 123. Krzyszkowski J., *Pomoc społeczna i praca socjalna w jednoczącej się Europie, nowe wyzwania dla pracowników socjalnych w Polsce*, Warszawa 2000.
 124. Krzyszkowski J., *Pomoc społeczna, Szkic socjologiczny*, Instytut Rozwoju Służb Społecznych, Warszawa 2008.
 125. Krzysztozek K., Szczepański M.S., *Zrozumieć rozwój. Od społeczeństw tradycyjnych do informacyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2002.
 126. Księżopolski M., *Modele polityki społecznej*, [w:] *Polityka społeczna*, Rajkiewicz A. (red.), Warszawa 1999.
 127. Kukla B., *Wydatki gmin a rozwój lokalny*, [w:] *Ekonomiczne i administracyjne instrumenty wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego*, Filipiak B. (red.), Uniwersytet Szczeciński, Zeszyty Naukowe nr 437, Szczecin 2006.
 128. Kumaniecki K.W., Wasiutyński W., Panejko J., *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, Kraków 1929.
 129. Kurzynowski A., Błędowski P., *Polityka społeczna centralna regionalna i lokalna*, [w:] A. Kurzynowski (red.), *Polityka społeczna*, SGH IGS, Warszawa 2002.
 130. Kurzynowski A., *Badania naukowe jako podstawa prorozwojowej polityki społecznej* [w:] *Polityka społeczna a rozwój*, konferencja z okazji 85-lecia IGS SGH, tezy referatów, Warszawa 2006.
 131. Kurzynowski A., *Polityka społeczna globalna i lokalna. Pożądane relacje*, [w:] A. Kurzynowski, *Polityka społeczna globalna i lokalna*, Warszawa 1999.
 132. Kurzynowski A., *Lokalna polityka społeczna, a rozwój zrównoważony*, [w:] *Lokalizm, problemy, instytucje, aktorzy*, Gilejko L.K. (red.), Pułtusk 2007.
 133. Kurzynowski A., *Polityka społeczna – podstawowe pojęcia i zakres*, [w:] *Polityka społeczna*, SGH IGS, Warszawa 2002.

134. Kurzynowski A., *Polityka społeczna jako komponent rozwoju zrównoważonego*, [w:] *Polityka społeczna a polityka gospodarcza Polski wobec nowych wyzwań*, Trzpił I.A. (red.), Akademia Humanistyczna imienia Aleksandra Gieyszтора, Pułtusk 2006.
135. Kurzynowski A. (red.), *Potrzeby socjalno-medyczne ludności w wybranych rejonach*, SGH IGS Warszawa 2002.
136. Kurzynowski A. (red.), *Polityka społeczna, globalna i lokalna*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2000.
137. Kwiatkowski E., *Bezrobocie – podstawy teoretyczne*, Wydawnictwo Naukowe, PWN, Warszawa 2007.
138. Lalak D., *Rodzina wiejska a wychowanie. Szczegółowe studium porównawcze*, [w:] T. Pilch (red.), *Elementarne pojęcia pedagogiki społecznej i pracy socjalnej*, Warszawa 1999.
139. Landau Z., *Podstawowe kierunki rozwoju ubezpieczeń społecznych*, [w:] *Rozwój ubezpieczeń społecznych w Polsce*, Wrocław 1991.
140. Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, C.H. Beck, Warszawa 1999.
141. Leoński Z., *System organizacji i funkcjonowania terenowych organów przedstawicielskich i organów administracji państwowej w PRL*, Warszawa – Poznań 1989.
142. Leś E., *Pomoc społeczna po reformie decentralizacyjnej 1998 roku w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego*.
143. Leśniak-Moczuk K., *Lokalizm w perspektywie globalizacji*, [w:] *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Problemy globalizacji i regionalizacji część I*, Woźniak M.G. (red.), Uniwersytet Rzeszowski, Katedra Ekonomii, Rzeszów 2006.
144. Lewandowska J., *Co Polacy robią w czasie wolnym*, *Komunikat z badań*, CBOS, Warszawa, sierpień 2006.
145. Liszka J., *Kulturowe źródła lokalności. Władze lokalne i regionalne w warunkach globalizacji*, Barański M., Stolarczyk M. (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2003.
146. Łojko E., *Opinie radnych i mieszkańców o działalności władz samorządowych po reformie decentralizacji administracji*, CSSTiRL Uniwersytet Warszawski 2003.
147. Łucewicz J., *Socjologiczne spojrzenie na organizację*, Wrocław 1997.
148. Maciejewski K., *Zmiany w wykształceniu ludności prowadzącej gospodarstwa rolne w latach 1960–2002*, [w:] *Ekonomiczne i społeczne skutki integracji Polski z Unią Europejską dla rolnictwa i obszarów wiejskich*, Piechowicz B. (red.), Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, Siedlce 2005.
149. Makuch M., *Mniejsze zło – inflacja czy bezrobocie*, [w:] *Uwarunkowania współczesnej polityki społecznej*, B. Ponikowski, J. Zarzeczny (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002.
150. Malikowski M., *Pojęciowo-teoretyczne aspekty kontrowersji wokół istoty więzi społecznej*, „Studia Socjologiczne” nr 4, 1979.
151. Malikowski M., *Zbiorowości terytorialne*, [w:] *Socjologia w Polsce*, Krawczyk Z., Sowa K.Z. (red.), Rzeszów 1998.
152. *Małe ojczyzny, Tradycja dla przyszłości*, Fundacja Kultury, Bydgoszcz 1998.
153. Markowska-Bzducha E., *Samodzielność finansowa polskich gmin*, Radom 2004.

154. Marody M., *Spółeczeństwo poobywatelskie. Kręgi integracji i rodzaje tożsamości*, Polska, Europa, Świat, Wesołowski W., Włodarek J. (red.), Scholar, Warszawa 2005.
155. Masik G., *Wpływ polityki lokalnej na warunki i jakość życia, przykład sfery suburbanizacji Trójmiasta*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2010.
156. Matuszewicz C., *Aktywność i bierność społeczna*, [w:] *Encyklopedia Psychologii*, Szewczuk W. (red.), Warszawa 1998.
157. Michoń P., *Czy bogactwo uszczęśliwia, Produkt krajowy brutto jako miara dobrostanu społeczeństwa*, [w:] *Koncepcje oraz czynniki rozwoju regionalnego i lokalnego w warunkach funkcjonowania Polski w strukturach zintegrowanej Europy*, Olszewski J., Słodowa-Hełpa M., Wyższa Szkoła Komunikacji i Zarządzania, Poznań 2008.
158. Minkiewicz A., *Patologia społeczna*, [w:] *Polityka społeczna*, Kurzynowski A. (red.), Instytut Gospodarstwa Społecznego, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2002.
159. Mirkowska A., *Rodzina bezrobotna*, [w:] *Socjologia bezrobocia*, Borkowski T., Marcinkowski A., „Śląsk”, Katowice 1999.
160. Misala J., *Problemy integracji subregionu radomskiego z gospodarką Polski i Unii Europejskiej*, Politechnika Radomska, Radom 2007.
161. Misala J., *Raport z realizacji Grantu Rektora Politechniki Radomskiej*, [w:] *Problemy integracji subregionu radomskiego z gospodarką Polski i Unii Europejskiej*, Misala J. (red.), Radom 2007.
162. Misala J., *Region radomski w gospodarce Polski i Unii Europejskiej dzisiaj i w przyszłości – raport z badań*, Wyd. Politechnika Radomska 2007.
163. Misiuk A., Wojtal M., Kielin B. (red.), *Finansowanie policji po reformie administracyjnej kraju, materiały pokonferencyjne*, Szczytno 2002.
164. Misztal B., *Socjologia miasta*, Warszawa 1978.
165. Mundt J.W. (red.), *Grundlagen lokaler Sozialpolitik. Sozioökologische Beiträge zur Entwicklung von Alternativen*, Wienheim und Basel, 1983.
166. Nieciński W., *Kwestia mieszkaniowa*, [w:] *Polityka społeczna*, Rajkiewicz A. (red.), Warszawa 1979.
167. Nieciński W., *Mieszkalnictwo*, [w:] *Spółeczeństwo polskie w latach 1989–95/96*, Rajkiewicz A., Warszawa 1997, Frąckiewicz L. (red.), „Śląsk”, Katowice 2002.
168. Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego*, Warszawa 1998.
169. Nowak J.F., *Modernizacja lokalnej administracji publicznej a rozwój lokalny*, Prace habilitacyjne. Akademia Ekonomiczna, Poznań 2006.
170. Oakeshott M., *O postawie konserwatywnej*, [w:] *Wieża Babel i inne eseje*, Warszawa 1999.
171. Olszewski J. (red.), *Ekonomiczno-społeczne i organizacyjno-techniczne determinanty zarządzania rozwojem lokalnym*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Komunikacji i Zarządzania, Poznań 2005.
172. Olszewski J., Słodowa-Hełpa M. (red.), *Koncepcje oraz czynniki rozwoju regionalnego i lokalnego w warunkach funkcjonowania Polski w strukturach zintegrowanej Europy*, Wyższa Szkoła Komunikacji i Zarządzania, Poznań 2008.
173. Orczyk J., Żukowski Z. (red.), *Aktywizująca polityka społeczna*, zeszyty naukowe, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2007.

174. Osiński J. (red.), *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, SGH 2008.
175. Ossowski S., *O osobliwościach nauk społecznych*, Warszawa 1962.
176. Ostasiewicz W., *Badanie jakości życia z perspektywy historycznej*, [w:] *Ocena i analiza przestrzennego zróżnicowania poziomu życia*, Ostasiewicz W. (red.), Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Wrocław 2004.
177. Ostrowska I., *Pożyczki na usamodzielnienie. Doświadczenia Ośrodka Pomocy społecznej Warszawa – Ochota*, [w:] *W stronę aktywnej polityki społecznej*, Kaźmierczak T., Rymsza M. (red.), Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003.
178. Pałgan I., *Formy i sposoby spędzania wolnego czasu przez mieszkańców Radomia*, [w:] *Biuletyn Informacyjny – diagnoza socjalna regionu radomskiego – wybrane zagadnienia*, Kida J. (red.), Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej, Regionalny Oddział w Radomiu, Radom 2007.
179. Parysek J., *Rola samorządu terytorialnego w rozwoju lokalnym*, [w:] *Rozwój lokalny, zagospodarowanie przestrzenne i nisze aktywności gospodarczej*, PWN, Warszawa 1995.
180. Patrzalek W., *Teorie rozwoju lokalnego na tle procesów zachodzących w makrostrukturze społeczno-ekonomicznej*, [w:] *Problemy rozwoju lokalnego, regionalnego i na polskich pograniczach i reprodukcja ludności w systemach lokalnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Wrocław 1996.
181. Pawelska-Skrzypek G., Smoleń M., *Polityka kulturalna samorządów*, [w:] A. Frączkiewicz-Wronka (red.), *Zarządzanie publiczne w lokalnej polityce społecznej*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP, Warszawa 2007.
182. Peters B. Guy, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Scholar, Warszawa 1999.
183. Piątek K., Karwacki A., *Aktywna polityka społeczna z perspektywy Europy socjalnej*, Wydawnictwo Edukacyjne Akapit 2007.
184. Piekara A. (red.), *Cele i skuteczność reformy administracji publicznej w RP w latach 1999–2001*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2003.
185. Piekara A. (red.), *Samorząd terytorialny, a lokalna polityka społeczna i rozwój lokalny*, [w:] *Terenowa polityka społeczna. Problemy rozwoju i postępu społecznego w mikro-skali*, OBS, Warszawa 1991.
186. Piekara A., *Funkcje samorządu terytorialnego, a lokalna jakość życia*, Warszawa 1995.
187. Piekara A., *Samorządność, samorząd, rozwój*, Uniwersytet Warszawski, CSSTIRL, Warszawa 2000.
188. Pierzchalska M., *Ocena polityki społecznej Radomia w świetle opinii mieszkańców*, [w:] Piątek K., Karwacki A., *Aktywna polityka społeczna z perspektywy Europy socjalnej*, Wydawnictwo Edukacyjne AKAPIT 2007.
189. Pieter J., *Poznawanie środowiska wychowawczego*, Wrocław–Kraków 1960.
190. Pięta J., *Pedagogika czasu wolnego*, Warszawa 2004.
191. Pilch T., Lepalczyk I. (red.), *Środowisko lokalne – struktura, funkcje przemiany*, [w:] *Pedagogika społeczna*, Wydawnictwo Ekonomiczne „Żak”, Warszawa 1995.
192. Pisz Z., *Zabezpieczenie społeczne*, Wrocław 1998.

193. Pisz Z., Rojek-Nowosielska M. (red.), *Spoleczna odpowiedzialność biznesu, Uwarunkowania, kontrowersje, dobre i złe praktyki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009.
194. Plichta M., *Wybrane problemy rozwoju obszarów wiejskich*, Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, Siedlce 2005.
195. Podolec B., Ulman P., Wałęga A., *Aktywność ekonomiczna a sytuacja materialna gospodarstw domowych*, Akademia Ekonomiczna, Kraków 2008.
196. Powell M., *Zrozumieć wielosektorową gospodarkę dobrobytu*, Wydawnictwo WSP TWP, Warszawa 2010, [Understanding the Mixed Economy of Welfare, Policy Press, 2009.]
197. Pospiszyl I., *Razem przeciw przemocy*, Wydawnictwo Akademickie „Żak”, Warszawa 1999.
198. Proniewicz J., Szczepańska K. (red.), *Efektywna polityka i administracja, strategie i instrumenty zarządzania miastami*, Związek Miast Polskich, Poznań 2005.
199. Putnam R., *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, PWN, Warszawa 1995.
200. Rabska T., *System prawa administracyjnego*, t. 1, Ossolineum 1977.
201. Rajkiewicz A. (red.), *Problemy patologii społecznej*, [w:] *Polityka społeczna*, wydanie 3, Warszawa 1979.
202. Rajkiewicz A., *Istota polityki społecznej – wczoraj i dziś*, [w:] *Polityka społeczna*, Rajkiewicz A., Supińska J., Księżopolski M. (red.), „Śląsk”, 1998.
203. Rakowski W., *Nadrabianie zaległości w rozwoju czy tracenie dystansu. Problemy integracji subregionu radomskiego z gospodarką Polski i Unii Europejskiej*, Radom 2007.
204. Rączaszek A. (red.), *Polityka społeczna. Badania, dydaktyka, rozwój*, Akademia Ekonomiczna, Katowice 2008.
205. Regulski J., *Samorządna Polska*, Wydawnictwo Rosner i Wspólnicy, Warszawa 2005.
206. Rejzner A., *Ćwiczenia z polityki społecznej*, Instytut Rozwoju Służb Społecznych 2007.
207. Rybicki P., *Spoleczeństwo miejskie*, Warszawa 1972.
208. Rybicki P., *Struktura społeczna świata*, Warszawa 1979.
209. Ryć K., Skrzypczak Z., *Jaka jest w Polsce rzeczywista relacja wydatków na ochronę zdrowia do PKB*, [w:] *Ochrona zdrowia i gospodarka, Dylematy zarządzania*, Ryć K., Skrzypczak Z. (red.), Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2006.
210. Rysz-Kowalczyk B. (red.), *Leksykon polityki społecznej*, Instytut Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, Oficyna Wydawnicza ASPRA – JR, Warszawa 2002.
211. Sadowy M., *Infrastruktura komunalna jako czynnik rozwoju miast polskich*, Monografie i Opracowania, nr 258, SGPiS Warszawa 1988.
212. Samuelson P., Nordhaus W., *Ekonomia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
213. Sierpowska I., *Prawo pomocy społecznej*, wyd. 3, Seria Akademicka Wolters Kluwer 2008.

214. Skrzypczak B., *Aktywizacja społeczności lokalnych poprzez Centra Aktywności Lokalnej*, [w:] *W stronę aktywnej polityki społecznej*, Kaźmierczak T., Rymśa M. (red.), Warszawa 2003.
215. Skudrzyk P., *Konserwatywna odwaga lokalności*, [w:] *Władze lokalne i regionalne w warunkach globalizacji*, Barański M., Stolarczyk M. (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2003.
216. Słaboń A., *Konflikt społeczny i negocjacje*, Kraków 1995.
217. Słaby T., *Poziom życia, jakość życia*, Wiadomości Statystyczne 1990, nr 6.
218. Słodczyk J., Rajchel D., *Przekształcenia strukturalne miast i zrównoważony rozwój gospodarki miejskiej*, Uniwersytet Opolski, 2008.
219. *Słownik finansów samorządowych*, opr. A. Borodo, Toruń 2007.
220. *Słownik współczesnego języka polskiego*, wydawnictwo Reader's Digest 2001.
221. Skórska A., *Rola systemu edukacji w budowaniu kapitału ludzkiego*, Rączaszek A. (red.), *Polityka społeczna. Badania, dydaktyka, rozwój*, Akademia Ekonomiczna, Katowice 2008.
222. Smid W., *Marketing pod presją globalizacji*, Placed, Warszawa 2002.
223. Socha M., Sztanderska U., *Strukturalne podstawy bezrobocia w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
224. Sosnowski A., *Różnorodność życia społecznego. Między przeszłością a współczesnością – ku przyszłości*, Szczecin 2000.
225. Stahl A., *Poszukiwania modelu i władzy lokalnej*, Łódź 1989.
226. Staryszak J., *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*, Warszawa 1931.
227. Strzelecki Z. (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, PWN, 2008.
228. Strzelecki Z. (red.), *Gospodarka, społeczeństwo, przestrzeń w tradycji i badaniach Katedry Samorządu Terytorialnego i Gospodarki Lokalnej SGH*, SGH, 2008.
229. Strzelecki Z., *Polityka społeczna a rozwój lokalny*, [w:] *Polityka społeczna a rozwój*. Konferencja z okazji 85-lecia Instytutu gospodarstwa społecznego, tezy referatów, Warszawa 2006.
230. Supińska J., *Polityka społeczna – rozwój – postęp*, [w:] *Polityka społeczna a rozwój*, Konferencja naukowa z okazji 85-lecia IGS SGH, Warszawa 2006.
231. Swianiewicz P., *Finanse lokalne, teoria i praktyka*, Municypium S.A., Warszawa 2004.
232. Swianiewicz P., Klimska U., Mielczarek A., *Nierówne koalicje – liderzy miejscy w poszukiwaniu nowego modelu zarządzania rozwojem*, WN „Scholar”, Warszawa 2004.
233. Szarfenberg R., *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2006.
234. Szarfenberg R., *Kwestia edukacyjna*, [w:] *Polityka Społeczna*, 1996.
235. Szarfenberg R., *Kwestia zdrowia*, [w:] *Polityka Społeczna*, 1996.
236. Szatur-Jaworska B., *Badania budżetów gospodarstw domowych*, [w:] *Diagnozowanie w polityce społecznej*, Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2003.
237. Szczepański J., *Elementarne pojęcia socjologii*, PWN, Warszawa 1979.
238. Szczepański J., *Elementarne pojęcia socjologii*, Warszawa 1972.

239. Szczepański M.S., *Sześć kręgów wiedzy kształtujących tożsamość regionalną i lokalną*, [w:] *Tożsamość regionalna – w kręgu pojęć podstawowych i metodologii badań*, Instytut Socjologii, Uniwersytet Śląski.
240. Szturm de Sztrem T., *Instytut Gospodarstwa Społecznego*, Warszawa 1959.
241. Szubert W., *Studia o Fryderyku Skarbku jako ekonomiście*, Łódź 1954.
242. Szumlicz T., *Ubezpieczenia społeczne, teoria dla praktyki*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz – Warszawa, 2006.
243. Śliwa P., *Czynniki wpływające na przebieg konfliktów w samorządach terytorialnych*, [w:] *Konflikt nieunikniony – wspólnoty i władze lokalne wobec problemów spowodowanych rozwojem*, Buczkowski P., Matczak P. (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2004.
244. Śliwińska M., *Rola, przyczyny i skutki dominacji interesów indywidualnych nad ogólnospołecznymi w konfliktach środowiskowych*, [w:] *Konflikt nieunikniony. Wspólnoty i władze lokalne wobec problemów związanych z rozwojem*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2004.
245. Śmietanka T., *Lokalne więzi społeczne w opinii mieszkańców – podobieństwa i różnice (na przykładzie trzech gmin województwa mazowieckiego)*, [w:] *Zeszyty Naukowe*, rok XI, zeszyt nr 1 (22) 2006, Wyższa Szkoła Zarządzania i Prawa w Warszawie, 2006.
246. Śmietanka T., *Jakość życia lokalnego i jej zmiany w opinii mieszkańców (na przykładzie trzech gmin województwa mazowieckiego w latach 1999–2005)*, [w:] *Zeszyty Naukowe*, Wyższa Szkoła Biznesu im. bp. Jana Chrapka w Radomiu, Nr 1(3), rok 2006, s. 181–206.
247. Śmietanka T., *Współczesne czynniki rozwoju lokalnego na przykładzie gminy Kozielnice (w okresie 1999–2006, wybrane aspekty)*, [w:] *Studia nad regionem radomskim*, Rakowski W. (red.), Tom 3, Politechnika Radomska, Radom – Żyrardów 2007.
248. Śmietanka T., *Wybrane aspekty społeczne rozwoju lokalnego w subregionie radomskim*, [w:] *Biuletyn informacyjny, diagnoza socjalna regionu radomskiego – wybrane zagadnienia, aspekt instytucjonalny*, M. Gagacka (red.), s. 17–31, PTPS Oddział Radom, Politechnika Radomska, 2008.
249. Śmietanka T., *Czy polityka społeczna gminy jest spójna finansowo?*, [w:] *Spójność społeczna na poziomie lokalnym (Lokalizm Regionalizm Globalizm)*, Wydział Socjologii Akademii Humanistycznej im. A. Gieysztora, Pułtusk 2010.
250. Śmietanka T., *Polityka społeczna gmin jako czynnik rozwoju lokalnego – wybrane aspekty*, [w:] *Pomoc społeczna odpowiedzią na problemy społeczne*, Materiały z międzynarodowej konferencji naukowej, Kurzynowski A. (red.), Wyższa Szkoła Nauk Społecznych i Technicznych w Radomiu, 25 listopada 2009.
251. Turnowiecki W., *Polityka społeczna*, Gdańska Wyższa Szkoła Humanistyczna, Gdańsk 2002.
252. Turowski J., *Socjologia – małe struktury społeczne*, Towarzystwo Naukowe KUL, Lublin 1993.
253. *Uniwersalna Encyklopedia Powszechna PWN*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
254. Unolt J., *Ekonomiczne problemy rynku pracy*, BPS „Śląsk”, Katowice 1999.

255. Walasik A., *Kryterium obiektywności subwencji ogólnej z perspektywy zasad kalkulacji wskaźnika*, [w:] „Samorząd Terytorialny”, nr 4/2003.
256. Wallis A., *Socjologia i kształtowanie przestrzeni*, PIW, Warszawa 1971.
257. Wallis A., *Znanięckiego socjologiczne podstawy ekologii ludzkiej*, [w:] *Florian Znaniecki i jego rola w socjologii*, Kwilecki A. (red.), UAM Poznań 1975.
258. *Wielka Encyklopedia PWN*, t. 24, Warszawa 2004.
259. Winiarski B., Patrzalek L. (red.), *Promowanie rozwoju lokalnego i regionalnego*, FRDL, Warszawa 1994.
260. Wiśniewski J., *Ewolucja szwedzkiego i brytyjskiego modelu polityki społecznej w latach 1993–2003*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2005.
261. Witakowski P., Kozińska-Bałdyga A., Konczewski P., *Raport 2006 o naprawie sytuacji mieszkaniowej*, Habitat for Humanity Poland, Warszawa 2006.
262. Wojciechowski E., *Mechanizm rozwoju lokalnego*, [w:] *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003.
263. Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003.
264. Wojtasiewicz L., *Czynniki i bariery rozwoju lokalnego w aktualnej polityce gospodarczej Polski*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Obrębalski M. (red.), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 1996.
265. Woźniak M.G. (red.), *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy, Kapitał ludzki i intelektualny*, cz. 2, Uniwersytet Rzeszowski, Katedra Ekonomii, Rzeszów 2005.
266. Woźniak R. (red.), *Spółeczności lokalne w perspektywie integracji europejskiej – studia i materiały*, Uniwersytet Szczeciński, Bałtycka Wyższa Szkoła Humanistyczna w Koszalinie, Koszalin 2000.
267. Woźniak Z. (red.), *Pomoc społeczna w miastach członkowskich ZMP – zasoby i funkcjonowanie w latach 2000–2005*, Związek Miast Polskich, Poznań 2007.
268. Wódz J., *Socjologia w planistyce regionalnej i lokalnej. Przydatność czy konieczność?*, Śląski Instytut Naukowy, Katowice 1989.
269. Wóycicka I. (red.), *Strategia Polityki Społecznej, Transformacja gospodarki*, nr 101, Warszawa 1999.
270. Wrzyszczyński A., *Samorząd gminny a zmiana granic administracyjnych w Królestwie Polskim*, „Samorząd Terytorialny”, nr 4/1991.
271. Wysocka E., Koziński J., *Strategia rozwoju regionalnego i lokalnego po reformie administracyjnej państwa*, Difin, Warszawa 2000.
272. Zalewski A., *Czy zrównoważony rozwój lokalny jest możliwy?*, [w:] Bról R. (red.), *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław 2008.
273. Zalewski A., *Ekonomika rozwoju lokalnego, wybrane zagadnienia*, [w:] *Samorząd terytorialny a rozwój lokalny*, Monografie i Opracowania nr 483, SGH, Warszawa 2000.
274. Załuska M., Boczoń J. (red.), *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*, „Śląsk”, Katowice 1998.
275. Zaniewska H., Borek J., *Zabudowa mieszkaniowa małych miast – Przeszłość i teraźniejszość, rodzaj i stan zasobów mieszkaniowych*, [w:] *Małe miasta a rozwój regionalny i lokalny*, Heffner K. (red.), Akademia Ekonomiczna im. Karola Adamieckiego w Katowicach, Katowice 2005.

276. Zegar J.S., *Kierowanie zrównoważonym rozwojem społeczno-gospodarczym (ekorozwojem)*, SHG, Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2003.
277. Zeliaś A., *Taksonomiczna analiza przestrzennego zróżnicowania poziomu życia w Polsce w ujęciu dynamicznym*, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2000.
278. Ziemiński Z., *Elementy socjologii*, Poznań 1993.
279. Zienkowski L., *Poziom życia, metody mierzenia i oceny*, Warszawa 1979.
280. Ziółkowski J., *Socjologia miasta*, Warszawa 1984.
281. Znaniecki F., *Socjologiczne podstawy ekologii ludzkiej*, Ruch Ekologiczny, Prawniczy i Socjologiczny, Poznań 1938.
282. Żbikowska-Wolańska W., *Status kobiet w Unii Europejskiej*, [w:] *Model społeczny zintegrowanej Europy – nowe wyzwania i perspektywy*, Zarzeczny J. (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2007.
283. Żukowska Z., Żukowski R. (red.), *Wychowanie poprzez sport*, MENiS, Polskie Towarzystwo Naukowe Kultury Fizycznej, Warszawa 2003.

Inne źródła

1. Badania zapotrzebowania na usługi. Stan i rozwój handlu i usług w Kozienicach – Raport, Instytut Eurotest, 2007.
2. *Bezpieczeństwo w powiatach – prezentacja wyników badań*, Policja – Mazowsze, Warszawa 2003.
3. *Europejski dialog gmin wiejskich o ochronie środowiska*, Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej, Poznań 2003.
4. *Inicjatywy społeczne poprawy stanu bezpieczeństwa lokalnego podejmowane w różnych województwach*, [w:] *Raport o stanie prewencji kryminalnej i zadaniach realizowanych w tym zakresie przez jednostki organizacyjne policji w 2002 roku*, Komenda Główna Policji, Biuro Służby Prewencyjnej, Warszawa 2003.
5. *Konferencja, Narodowy Plan Rozwoju 2007–2003*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 24 lutego 2005 r.
6. *Podstawy gospodarczej polityki miasta*, *Biuletyn KPZK PAN*, 1998.
7. *Raport 2006 o naprawie sytuacji mieszkaniowej*.
8. *Raport o sytuacji polskich rodzin*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Rodziny, Warszawa 1998.
9. Zakład Badań Problemów Społecznych i Pracy Socjalnej, Instytut Socjologii UAM w Poznaniu, Związek Miast Polskich, System Analiz Samorządowych, Poznań 2006.

Akty prawne

Ustawy

1. Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 roku – Konstytucja RP; Art. 169, ust. 2 (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).
2. Ustawa o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 roku (Dz.U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2103 i 2104, art. 170).
3. Ustawa o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (Dz.U. z 1997 r. Nr 28, poz. 153).
4. Ustawa o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 roku (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95).

5. Ustawa o samorządzie powiatowym z 5 czerwca 1998 roku (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578).
6. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2004 r. Nr 64, poz. 593, art. 17 ust. 1).
7. Ustawa z dnia 13 listopada 2004 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2004 r. Nr 203, poz. 1966).
8. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.
9. Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 1990 r. Nr 87, poz. 509 z późn. zm.).
10. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym art. 18 pkt 10; art. 18 pkt 9f; art. 18 pkt 9h.
11. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.).
12. Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2001 r. Nr 13, poz. 123 z późn. zm.).
13. Ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (Dz.U. z 1997 r. Nr 5, poz. 24 z późn. zm.).
14. Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2003 r. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.).
15. Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz.U. z 1997 r. Nr 85, poz. 539 z późn. zm.).
16. Ustawa z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej (Dz.U. z 2007 r. Nr 226, poz. 1675 z późn. zm.).
17. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o sporcie kwalifikowanym (Dz.U. 2005 r. Nr 155, poz. 1298 z późn. zm.).
18. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2008 r. Nr 115, poz. 728 z późn. zm.).
19. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny (Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.).
20. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 z późn. zm.).
21. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.).
22. Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 z późn. zm.).
23. Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz.U. z 2009 r. Nr 62, poz. 504).
24. Ustawa z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz.U. z 1996 r. Nr 10, poz. 55 z późn. zm.).
25. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz.U. z 2005 r. Nr 179, poz. 1485 z późn. zm.).
26. Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2007 r. Nr 70, poz. 473 z późn. zm.).

27. Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U. z 1994 r. Nr 111, poz. 535 z późn. zm.).
28. Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89 z późn. zm.).
29. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277 z późn. zm.).
30. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.).
31. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2002 r. Nr 62 poz. 558 z późn. zm.).
32. Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. z 2002 r. Nr 113, poz. 985 z późn. zm.).
33. Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2002 r. Nr 156, poz. 1301 z późn. zm.).
34. Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe (Dz.U. z 2007 r. Nr 42, poz. 276 z późn. zm.).
35. Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2008 r. Nr 14, poz. 92 z późn. zm.).
36. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 z późn. zm.).
37. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz.U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 z późn. zm.).

Uchwały

1. Uchwała Rady Miasta i Gminy Grójec nr XXXIX/615/2005 z dnia 13 września 2005 roku w sprawie uchwalenia Strategii Rozwoju Miasta i Gminy Grójec.
2. Uchwała Rady Miasta i Gminy Grójec numer IX/69/03 z dnia 30 czerwca 2003 roku.
3. Uchwała Rady Miejskiej w Grójcu Nr III/14/06 z dnia 11 grudnia 2006 r. w sprawie zmiany formy organizacyjnej działalności kulturalnej prowadzonej przez Gminę i Miasto Grójec.
4. Uchwała Rady Miejskiej w Grójcu Nr III/23/02 z dnia 30 grudnia 2002 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za świadczenia przedszkoli prowadzonych przez Gminę Grójec.
5. Uchwała Rady Miejskiej w Grójcu Nr IV/33/03 z dnia 3 lutego 2003 r. w sprawie uchalenia Regulaminu Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.
6. Uchwała Rady Miejskiej w Grójcu Nr IX/69/03 z dnia 30 czerwca 2003 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Gminy i Miasta Grójec do 2020 roku.
7. Uchwała Rady Miejskiej w Grójcu Nr IX/70/03 z dnia 30 czerwca 2003 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Grójcu.
8. Uchwała Rady Miejskiej w Grójcu Nr LIV/392/06 z dnia 2 października 2006 r. w sprawie uchwalenia Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Gminy i Miasta Grójec.

9. Uchwała Rady Miejskiej w Grójcu Nr V/29/99 z dnia 22 lutego 1999 r. w sprawie ustalenia planu sieci publicznych szkół podstawowych w Mieście i Gminie Grójec oraz granic ich obwodów.
10. Uchwała Rady Miejskiej w Grójcu Nr V/30/99 z dnia 22 lutego 1999 r. w sprawie ustalenia planu sieci przedszkoli prowadzonych przez Gminę Grójec.
11. Uchwała Rady Miejskiej w Grójcu Nr V/32/99 z dnia 22 lutego 1999 r. w sprawie ustalenia planu sieci gimnazjów prowadzonych przez Gminę Grójec.
12. Uchwała Rady Miejskiej w Grójcu Nr VI/44/99 z dnia 29 marca 1999 r. w sprawie uchwalenia Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na 1999 rok.
13. Uchwała Rady Miejskiej w Grójcu Nr VI/57/03 z dnia 28 kwietnia 2003 r. w sprawie uchwalenia Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na 2003 rok.
14. Uchwała Rady Miejskiej w Grójcu Nr VII/51/07 z dnia 5 marca 2007 r. w sprawie uchwalenia Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na 2007 rok.
15. Uchwała Rady Miejskiej w Grójcu Nr XI/94/07 z dnia 11 czerwca 2007 r. w sprawie uchwalenia Programu Reintegracji Społecznej i Zawodowej Osób Zagrożonych Wykluczeniem Społecznym dla Gminy i Miasta Grójec.
16. Uchwała Rady Miejskiej w Grójcu Nr XIII/87/03 z dnia 29 września 2003 r. w sprawie uchwalenia „Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Grójec na lata 2003–2007”.
17. Uchwała Rady Miejskiej w Grójcu Nr XIV/102/03 z dnia 10 listopada 2003 r. w sprawie przekształcenia spółdzielczych własnościowych praw do lokali przysługujących Gminie Grójec-Urzędowi Gminy i Miasta w odrębną własność lokali i przeniesienia własności tych lokali.
18. Uchwała Rady Miejskiej w Grójcu Nr XLI/304/05 z dnia 17 października 2005 r. w sprawie zmiany w Gminnym Programie Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na 2005 rok uchwalonego Uchwałą Nr XXXIV/244/05 Rady Miejskiej w Grójcu z dnia 7 marca 2005 r.
19. Uchwała Rady Miejskiej w Grójcu Nr XLIX/396/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie powołania środków specjalnych w Publicznych Szkołach Podstawowych i Publicznym Gimnazjum w Grójcu.
20. Uchwała Rady Miejskiej w Grójcu Nr XLVII/343/06 z dnia 20 marca 2006 r. w sprawie uchwalenia Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na 2006 rok.
21. Uchwała Rady Miejskiej w Grójcu Nr XVII/131/2000 z dnia 27 marca 2000 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad wydawania i cofania zezwoleń na prowadzenie sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia na miejscu lub poza miejscem sprzedaży oraz kontroli przestrzegania zasad obrotu tymi napojami.
22. Uchwała Rady Miejskiej w Grójcu Nr XVII/132/2000 z dnia 27 marca 2000 r. w sprawie uchwalenia Miejsko-Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na 2000 rok.
23. Uchwała Rady Miejskiej w Grójcu Nr XXIII/176/2000 z dnia 24 sierpnia 2000 r. w sprawie zasad wynagradzania nauczycieli, ustalenia regulaminu określającego wysokość

oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków: motywacyjnego i funkcyjnego oraz niektórych innych składników wynagrodzenia, a także wysokości, szczegółowych zasad przyznawania i wypłacania dodatku mieszkaniowego.

24. Uchwała Rady Miejskiej w Grójcu Nr XXIV/192/2000 z dnia 25 czerwca 2000 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.
25. Uchwała Rady Miejskiej w Grójcu Nr XXVI/178/04 z dnia 30 sierpnia 2004 r. w sprawie sieci publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych w Mieście i Gminie Grójec.
26. Uchwała Rady Miejskiej w Grójcu Nr XXVI/186/04 z dnia 30 sierpnia 2004 r. w sprawie Uchwalenia Statutu Centrum Kultury Regionalnej w Grójcu.
27. Uchwała Rady Miejskiej w Grójcu Nr XXVI/204/2000 z dnia 27 listopada 2000 r. w sprawie powołania środków specjalnych w Publicznych Szkołach Podstawowych i Publicznym Gimnazjum w Grójcu.
28. Uchwała Rady Miejskiej w Grójcu Nr XXVII/224/2000 z dnia 18 grudnia 2000 r. w sprawie reorganizacji administrowania lokalami stanowiącymi własność Gminy Grójec.
29. Uchwała Rady Miejskiej w Grójcu Nr XXVIII/212/08 z dnia 26 maja 2008 r. w sprawie wyrażenia zgody na realizację projektu systemowego pt. „Myśl Planuj Działaj” Grójecki Program Integracji Społecznej współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego.
30. Uchwała Rady Miejskiej w Grójcu Nr XXVIII/227/2000 z dnia 28 grudnia 2000 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za świadczenia przedszkoli prowadzonych przez Gminę Grójec.
31. Uchwała Rady Miejskiej w Grójcu Nr XXX/246/2001 z dnia 26 lutego 2001 r. w sprawie uchwalenia Statutu Grójeckiego Ośrodka Sportu „Mazowsze” w Grójcu.
32. Uchwała Rady Miejskiej w Grójcu Nr XXXII/225/04 z dnia 29 grudnia 2004 r. w sprawie wysokości szczegółowych zasad przyznawania i wypłacania dodatku mieszkaniowego dla nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Grójec.
33. Uchwała Rady Miejskiej w Grójcu Nr XXXIV/245/05 z dnia 7 marca 2005 r. w sprawie przyjęcia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Grójec.
34. Uchwała Rady Miejskiej w Grójcu Nr XXXIX/293/05 z dnia 8 sierpnia 2005 r. w sprawie zmian w Statucie Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Grójcu.
35. Uchwała Rady Miejskiej w Grójcu Nr XXXVIII/275/05 z dnia 13 czerwca 2005 r. w sprawie przyjęcia programu pomocowego „Młodzieżowa Szkoła Drugiej Szansy” w Grójcu.
36. Uchwała Miasta i Gminy Kozienice Nr IX/125/99 z dnia 27 maja 1999 r. w sprawie utworzenia samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej.
37. Uchwała Rady Miasta i Gminy Kozienice Nr IX/124/99 z dnia 27 maja 1999 r. w sprawie tworzenia publicznych przedszkoli na terenie wiejskim.

38. Uchwała Rady Miasta i Gminy Kozienice Nr VI/77/99 z dnia 11 marca 1999 r. w sprawie ustalenia planu sieci publicznych szkół podstawowych prowadzonych przez Miasto i Gminę Kozienice.
39. Uchwała Rady Miasta i Gminy Kozienice Nr XIX/248/2000 z dnia 8 czerwca 2000 r. w sprawie przystąpienia Gminy Kozienice do Fundacji „Woda Życie” z siedzibą w Kozienicach.
40. Uchwała Rady Miasta i Gminy Kozienice Nr XLI/645/2002 z dnia 21 marca 2002 r. w sprawie uchwalenia programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy na lata 2002–2006.
41. Uchwała Rady Miasta i Gminy Kozienice Nr XXVI/388/2000 z dnia 21 grudnia 2000 r. w sprawie utworzenia jednostki budżetowej o nazwie „Ogród Jordanowski” w Kozienicach.
42. Uchwała Rady Miejskiej w Kozienicach Nr III/25/2006 z dnia 21 grudnia 2006 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.
43. Uchwała Rady Miejskiej w Kozienicach Nr IX/118/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy na lata 2007–2011.
44. Uchwała Rady Miejskiej w Kozienicach Nr LIII/785/2006 z dnia 31 sierpnia 2006 r. w sprawie wyrażenia zgody na złożenie projektu „Nowe kwalifikacje szansą na pracę” – szkolenia zawodowe dla mieszkańców Gminy Kozienice.
45. Uchwała Rady Miejskiej w Kozienicach Nr LIV/808/2006 z dnia 28 września 2006 r. w sprawie uchwalenia programu „Bezpieczna Gmina Kozienice” na lata 2006–2010.
46. Uchwała Rady Miejskiej w Kozienicach Nr VI/70/2007 z dnia 29 marca 2007 r. w sprawie przyjęcia Miejskiego Programu Przeciwdziałania Narkomanii dla gminy Kozienice na lata 2007–2008.
47. Uchwała Rady Miejskiej w Kozienicach Nr VII/86/2007 z dnia 26 kwietnia 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przyznawania, wstrzymywania i cofania stypendiów sportowych dla zawodników osiągających wysokie wyniki sportowe we współzawodnictwie międzynarodowym lub krajowym (z późniejszymi zmianami).
48. Uchwała Rady Miejskiej w Kozienicach Nr XII/158/2007 z dnia 27 września 2007 r. w sprawie przekształcenia placówki oświatowo-wychowawczej – ogród jordanowski, o nazwie „Ogród Jordanowski” w Kozienicach, w placówkę oświatowo-wychowawczą – ognisko pracy pozaszkolnej o nazwie „Ogród Jordanowski” w Kozienicach.
49. Uchwała Rady Miejskiej w Kozienicach Nr XII/159/2007 z dnia 27 września 2007 r. w sprawie przyjęcia gminnego programu profilaktyki i opieki nad dzieckiem i rodziną na lata 2007–2010.
50. Uchwała Rady Miejskiej w Kozienicach Nr XIII/176/99 z dnia 15 października 1999 r. w sprawie tworzenia Funduszu Stypendialnego.
51. Uchwała Rady Miejskiej w Kozienicach Nr XIV/188/2007 z dnia 29 listopada 2007 r. w sprawie uchwalenia Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.
52. Uchwała Rady Miejskiej w Kozienicach Nr XIX/337/2004 z dnia 25 marca 2004 r. w sprawie ustanowienia Dni Puszczy Kozienickiej.

53. Uchwała Rady Miejskiej w Kozienicach Nr XLVI/726/2006 z dnia 20 kwietnia 2006 r. w sprawie liczby punktów, zasad usytuowania oraz warunków uzyskiwania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie gminy Kozienice.
54. Uchwała Rady Miejskiej w Kozienicach Nr XXIII/299/2008 z dnia 3 września 2008 r. w sprawie przyjęcia Programu Aktywności Lokalnej dla Gminy Kozienice na lata 2008–2013 w ramach Lokalnego Programu Pomocy Społecznej.
55. Uchwała Rady Miejskiej w Kozienicach Nr XXIV/311/2008 z dnia 9 października 2008 r. w sprawie wspierania rozwoju sportu kwalifikowanego w gminie Kozienice.
56. Uchwała Rady Miejskiej w Kozienicach Nr XXV/418/2004 z dnia 2 września 2004 r. w sprawie uchwalenia Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych.
57. Uchwała Rady Miejskiej w Kozienicach nr XXV/418/2004 z dnia 23 września 2004 roku w sprawie uchwalenia Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2004–2012.
58. Uchwała Rady Miejskiej w Kozienicach Nr XXXI/512/2005 z dnia 10 lutego 2005 r. w sprawie zasad przyznawania posiłków dla osób korzystających z pomocy społecznej w 2005 roku.
59. Uchwała Rady Miasta i Gminy Kozienice numer 200/XXXI/2005 z dnia 20 czerwca 2005 roku.
60. Uchwała Rady Miasta i Gminy Kozienice nr XLIX/754/2002 z dnia 10 października 2002 roku oraz znowelizowana uchwałą Rady Miejskiej nr XXV/419/2004 z dnia 2 września 2004 roku.
61. Uchwała Rady Miejskiej w Szydłowcu Nr 111/XX/2000 z dnia 22 lutego 2000 r. w sprawie reorganizacji sieci publicznych szkół podstawowych i publicznych gimnazjów oraz obwodów szkolnych w gminie Szydłowiec.
62. Uchwała Rady Miejskiej w Szydłowcu Nr 116/XX/2000 z dnia 22 lutego 2000 r. w sprawie zmiany statutu Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Szydłowcu – zał. nr 2.
63. Uchwała Rady Miejskiej w Szydłowcu Nr 139/XXIX/08 z dnia 7 listopada 2008 r. w sprawie uchwalenia statutu Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Szydłowcu.
64. Uchwała Rady Miejskiej w Szydłowcu Nr 140/XXIX/08 z dnia 7 listopada 2008 r. w sprawie środków finansowych przeznaczonych na pomoc zdrowotną dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej i określenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach tej pomocy oraz warunków i sposobów ich przyznawania.
65. Uchwała Rady Miejskiej w Szydłowcu Nr 142/XXIX/08 z dnia 7 listopada 2008 r. w sprawie zmiany uchwały Nr 215/XXXII/05 Rady Miejskiej w Szydłowcu z dnia 6 września 2005 r. w sprawie wyrażenia zgody na uczestniczenie Gminy Szydłowiec w utworzeniu stowarzyszenia pod nazwą „Mazowiecka Regionalna Organizacja Turystyczna” oraz na członkostwo w tym stowarzyszeniu.
66. Uchwała Rady Miejskiej w Szydłowcu Nr 143/XXV/2000 z dnia 28 czerwca 2000 r. w sprawie określenia stawek czynszu regulowanego za lokale mieszkalne w mieście i gminie Szydłowiec.
67. Uchwała Rady Miejskiej w Szydłowcu Nr 145/XXV/2000 z dnia 15 czerwca 2000 r. w sprawie stwierdzenia wyboru przewodniczącego Komisji Przestrzegania Prawa i Porządku Publicznego.

68. Uchwała Rady Miejskiej w Szydłowcu Nr 151/XXVI/2000 z dnia 13 lipca 2000 r. wyrażająca stanowisko Rady Miejskiej w Szydłowcu w przedmiocie przejęcia od Powiatu Szydłowieckiego zadań z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej.
69. Uchwała Rady Miejskiej w Szydłowcu Nr 153/XXVI/2000 z dnia 26 września 2000 r. w sprawie zasad wynagradzania, ustalenia regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy oraz niektórych innych składników wynagrodzenia, a także wysokości i szczegółowych zasad przyznawania i wypłacania dodatku mieszkaniowego.
70. Uchwała Rady Miejskiej w Szydłowcu Nr 154/XXIII/04 z dnia 15 października 2004 r. w sprawie stanowiska Rady Miejskiej w Szydłowcu dotyczącego projektu ustawy o rehabilitacji oraz zmianie niektórych ustaw.
71. Uchwała Rady Miejskiej w Szydłowcu Nr 154/XXVII/2000 z dnia 26 września 2000 r. o nadaniu Statutu Szydłowieckiemu Ośrodkowi Kultury w Szydłowcu.
72. Uchwała Rady Miejskiej w Szydłowcu Nr 165/XXVIII/2000 z dnia 14 listopada 2000 r. w sprawie powołania zasad wynagradzania Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.
73. Uchwała Rady Miejskiej w Szydłowcu Nr 166/XXVIII/2000 z dnia 14 listopada 2000 r. w sprawie zakazu spożywania napojów alkoholowych w wyznaczonych miejscach publicznych na terenie gminy.
74. Uchwała Rady Miejskiej w Szydłowcu Nr 185/XXIX/05 z dnia 31 marca 2005 r. w sprawie regulaminu pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy Szydłowiec.
75. Uchwała Rady Miejskiej w Szydłowcu Nr 189/XXXIV/98 z dnia 15 maja 1998 r. w sprawie zmian w uchwale Nr 43/VI/94 z dnia 30 grudnia 1994 r. w sprawie zasad gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy oraz trybu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych na terenie miasta Szydłowca.
76. Uchwała Rady Miejskiej w Szydłowcu Nr 200/XXXI/05 z dnia 20 czerwca 2005 r. w sprawie uchwalenia Strategii Rozwoju Miasta i Gminy Szydłowiec na lata 2005–2020.
77. Uchwała Rady Miejskiej w Szydłowcu Nr 214/XXXII/05 z dnia 6 września 2005 r. w sprawie wyrażenia zgody na przystąpienie Gminy Szydłowiec do stowarzyszenia pod nazwą „Szydłowiecka Lokalna Organizacja Turystyczna – Zamek”.
78. Uchwała Rady Miejskiej w Szydłowcu Nr 215/XXXII/05 z dnia 6 września 2005 r. w sprawie wyrażenia zgody na uczestniczenie Gminy Szydłowiec w utworzeniu stowarzyszenia pod nazwą „Mazowiecka Regionalna Organizacja Turystyczna” oraz na członkostwo w tym stowarzyszeniu.
79. Uchwała Rady Miejskiej w Szydłowcu Nr 232/XXXIX/2001 z dnia 16 października 2001 r. w sprawie rozwiązania Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.
80. Uchwała Rady Miejskiej w Szydłowcu Nr 233/XXXIX/2001 z dnia 16 października 2001 r. w sprawie zmian w Gminnym Programie Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

81. Uchwała Rady Miejskiej w Szydłowcu Nr 26/VII/99 z dnia 15 lutego 1999 r. w sprawie zmian w uchwale Nr 166/XXX/97 Rady Miejskiej w Szydłowcu z dnia 30 grudnia 1997 r. w sprawie określenia stawek czynszu regulowanego za lokale mieszkalne w mieście Szydłowcu.
82. Uchwała Rady Miejskiej w Szydłowcu Nr 265/XL/06 z dnia 26 kwietnia 2006 r. w sprawie zmiany Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Narkomanii na rok 2006.
83. Uchwała Rady Miejskiej w Szydłowcu Nr 268/XLI/06 z dnia 29 maja 2006 r. w sprawie uchwalenia statutu Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Szydłowcu.
84. Uchwała Rady Miejskiej w Szydłowcu Nr 27/VII/99 z dnia 15 lutego 1999 r. w sprawie powołania Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w gminie Szydłowiec.
85. Uchwała Rady Miejskiej w Szydłowcu Nr 278/XLII/06 z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie uchwalenia Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Miasta i Gminy Szydłowiec na lata 2006–2020.
86. Uchwała Rady Miejskiej w Szydłowcu Nr 28/VIII/99 z dnia 24 lutego 1999 r. w sprawie zatwierdzenia projektu sieci szkół publicznych i gimnazjów w gminie Szydłowiec.
87. Uchwała Rady Miejskiej w Szydłowcu Nr 280/XLVII/2002 z dnia 10 lipca 2002 r. w sprawie utworzenia bazy hotelarsko-gastronomicznej na wydzielonym majątku komunalnym.
88. Uchwała Rady Miejskiej w Szydłowcu Nr 30/VI/2003 z dnia 27 lutego 2003 r. w sprawie ustalenia opłat za świadczenia prowadzonych przez Gminę Szydłowiec przedszkoli samorządowych.
89. Uchwała Rady Miejskiej w Szydłowcu Nr 32/IX/99 z dnia 12 marca 1999 r. w sprawie ustalenia planu sieci publicznych szkół podstawowych prowadzonych przez gminę Szydłowiec.
90. Uchwała Rady Miejskiej w Szydłowcu Nr 33/IX/99 z dnia 12 marca 1999 r. w sprawie ustalenia planu sieci publicznych gimnazjów prowadzonych przez gminę Szydłowiec.
91. Uchwała Rady Miejskiej w Szydłowcu Nr 40/VIII/2003 z dnia 28 kwietnia 2003 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na rok 2003.
92. Uchwała Rady Miejskiej w Szydłowcu Nr 59/XI/03 z dnia 24 września 2003 r. w sprawie zasad polityki obowiązujących w mieszkaniowym zasobie gminy Szydłowiec.
93. Uchwała Rady Miejskiej w Szydłowcu Nr 65/XII/99 z dnia 26 maja 1999 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Straży Miejskiej w Szydłowcu.
94. Uchwała Rady Miejskiej w Szydłowcu Nr 73/XIV/99 z dnia 24 września 1999 r. w sprawie zasad gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy oraz trybu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych na terenie miasta Szydłowiec.
95. Uchwała Rady Miejskiej w Szydłowcu Nr 74/XIV/99 z dnia 24 września 1999 r. w sprawie sprzedaży lokali mieszkalnych stanowiących własność komunalnych gminy Szydłowiec.
96. Uchwała Rady Miejskiej w Szydłowcu Nr 94/XV/04 z dnia 21 stycznia 2004 r. w sprawie zasad sprzedaży lokali mieszkalnych stanowiących własność komunalną Gminy Szydłowiec.

ANEKS

Spis treści

1. Definicje polityki społecznej.....	209
2. Wzór kwestionariusza ankiety dla mieszkańców.....	214
3. Wzór kwestionariusza ankiety dla radnych.....	219
4. Odpowiedzi mieszkańców w liczbach bezwzględnych.....	224
5. Odpowiedzi radnych w liczbach bezwzględnych.....	239
6. Tabele i wykresy.....	251
7. Główne zmiany stanu infrastruktury społecznej do 2013 roku.....	256
8. Streszczenie rozprawy – autoreferat.....	256
9. Dotychczasowe publikacje autora.....	266

1. DEFINICJE POLITYKI SPOŁECZNEJ

Autor	Treść definicji czy określenia polityki społecznej
	Obszar niemieckojęzyczny
A. Wagner (1891)	<i>Przez politykę społeczną rozumiemy ogólnie taką politykę państwa, która za pomocą ustawodawstwa i administracji zwalcza niedomagania w dziedzinie procesu dystrybucji</i>
W. Sombart (1897)	<i>Przez politykę społeczną rozumiemy takie środki polityki gospodarczej, które mają na celu lub pociągają za sobą zachowanie, wspieranie lub tłumienie pewnego systemu gospodarczego lub jego części</i>
L. von Bortkiewicz (1899)	Polityka społeczna jako wyrażone w ustawodawstwie i administracji stanowisko państwa wobec sprzeczności (antagonizmów) społecznych
R. van der Borgh (1904)	Polityka społeczna w ogólnym znaczeniu tego określenia jest całością środków mających na celu wspieranie dobra wspólnego poprzez wpływ na stosunki klas społecznych należących do wspólnoty
O. von Zwiedineck-Südenhorst (1911)	Polityka społeczna jako polityka skierowana na zabezpieczenie trwałego osiągnięcia celów społecznych
L. Heyde (1920)	Polityka społeczna jest zespołem wysiłków i środków, których pierwotnym celem jest dążenie do wpływu na wzajemne relacje między pozycjami i klasami oraz między nimi i władzami państwowymi zgodnie z wyobrażeniami wartości
L. von Wiese (1921)	Polityka społeczna jako obszar działania państwa (lub podobnej do państwowej władzy publicznej) wobec klas społecznych, której istotą jest dążenie do równowagi między wymogami etycznymi (szczególnie ze strony sprawiedliwości) i politycznymi roszczeniami władzy
G. von Mayr (1921)	Pojęcie polityki społecznej zasadniczo powinno być ograniczone do interwencji władzy publicznej i wtedy obejmuje celowy wpływ władzy publicznej na kształtowanie położenia różnych warstw społecznych w szczególności wpływ publiczny w interesie warstw potrzebujących ochrony
L. Spindler (1922)	Polityka społeczna to suma środków [...] poprzez które władza publiczno-prawna interweniuje – uwzględniając punkt widzenia całości – na korzyść klasy pracobiorców i w stosunkach pracy lub w obszarach bezpośrednio z nimi związanych
A. Amonn (1924)	Polityka społeczna to polityczne wysiłki i środki, których istota określona jest szczególnie przez służeńie utrzymaniu i wzmocnieniu wewnętrznych, materialnych powiązań w społeczeństwie
H. Greulich (1924)	Celem polityki społecznej jest dopomóc człowiekowi pracy, aby wydobyl się z niegodnego stanowiska, jakie zajmuje w życiu gospodarczym i zdobył prawa godności ludzkiej, przestał być rzeczą, a stał się indywidualnością. Najliczniejszej warstwie społecznej dać należy warunki istnienia i godności ludzkiej
W. Weddingen (1930, 1967)	Polityka społeczna to ogół środków skierowanych na urzeczywistnienie celów społecznych, a także wpływ na wzajemne stosunki między grupami społecznymi lub jako polityka skierowana na integrację grup społecznych w społeczeństwo jako całość
E. Günther (1930)	Polityka społeczna jest działaniem (polityką) w interesie ogółu poprzez wpływanie na [jego] część (społeczną), [...] polityka społeczna jest oddziaływaniem na część lub ze strony części w celu osiągnięcia harmonii, mocy i zdrowia całości
A. Weber (1931)	Polityka społeczna jest ogółem środków i instytucji, które w interesie społeczeństwa i jedności wspólnoty powinny wspierać wolność i godność ludzi pracy w połączeniu z trwałą poprawą ich stosunku do świata towarów
F. Lütge (1932)	Polityka społeczna to całość środków, których sensem i zadaniem jest regulowanie stosunków między grupami społecznymi i między nimi a całością, jak również stosunku całości do grup społecznych według systemowego stosowania jednolitych podstawowych idei socjalnych
K.C. Thalheim (1934)	Polityka społeczna to środki i wysiłki, które powinny chronić równowagę społeczną poprzez wpływanie na społeczną organizację narodu i wzajemne stosunki należących doń grup społecznych oraz na ich relacje do całości narodu i państwa
A.L.H. Geck (1950)	Polityka społeczna to z jednej strony polityka porządku społecznego..., z drugiej strony polityka dobrobytu społecznego [czyli taka, która chce osiągać i utrzymywać pomyślność całości społecznej] w myśl dobra ogółu [...] Polityka porządku życia zbiorowego ludzi
G. Albrecht (1955)	Polityka społeczna to ogół instrumentów związanych z władzą (w nowszych czasach przede wszystkim państwową) dla ochrony tych grup społeczno-ekonomicznych, które wskutek swojej zależności ekonomicznej są szczególnie narażone na szkody, krzywdy, niebezpieczeństwa i kłopoty, w celu zabezpieczenia pokoju społecznego i przez to trwania i rozwoju narodu oraz państwa
S. Wendt (1959)	Porządek życia zbiorowego jako spójność społeczna całości stał się przedmiotem i celem polityki społecznej
O. Neuloh (kontynuator idei O. von Zwiedineck-Südenhorsta) (1961)	Polityka społeczna jako działanie skierowane na porządek społeczny i procesy uspołecznienia w celu zabezpieczenia trwałego osiągnięcia celów społecznych
I. Nachsen (1961)	Praktyczna polityka społeczna przedstawia się jako ogół tych wszystkich środków, których bezpośrednim celem jest chronienie i wspieranie zagrożonych socjalnie warstw społecznych oraz przez to zapobieganie lub łagodzenie zaburzeń i konfliktów w przebiegu procesów społecznych
L. Nelson (1964)	Polityka społeczna to ogół tych wszystkich środków należących do przymusu prawnego, które dotyczą dystrybucji własności w społeczeństwie
O. Kraus (1964)	Podczas gdy polityka socjalna (Sozialpolitik) ma za przedmiot godne warunki pracy (prawo pracy) i ochronę dochodów (zabezpieczenie społeczne) grup społecznych, polityka społeczna (Gesellschaftspolitik) mierza do uporządkowania procesu społecznego, co umożliwia mu samodzielne spełnianie funkcji realizowania dobra ogółu w stosunku do społeczeństwa i jego poszczególnych grup

Autor	Treść definicji czy określenia polityki społecznej
H. Lampert (1998)	Praktyczna polityka społeczna to takie działanie polityczne, które zmierza po pierwsze, do poprawy gospodarczej i społecznej pozycji większości osób słabych absolutnie lub relatywnie pod względem gospodarczym i/lub społecznym, poprzez zastosowanie środków uważanych za odpowiednie w imię podstawowych celów społecznych i socjalnych (swobodny rozwój osobowości, bezpieczeństwo socjalne, sprawiedliwość socjalna, równe traktowanie), ku którym zdąża społeczeństwo i po drugie, [zmierza] do zapobiegania występowaniu gospodarczych i/lub społecznych słabości wraz z ryzykami zagrażającymi egzystencji
	Obszar anglojęzyczny
A. Macbeath (1957)	Polityki społeczne dotyczą właściwego uporządkowania sieci relacji między mężczyznami i kobietami żyjącymi razem w społeczeństwach lub zasad, które powinny rządzić działalnością jednostek i grup dopóki wpływa ona na życie i interesy innych ludzi
W. Hagenbuch (1958)	[...] można powiedzieć, że naczelnym motywem polityki społecznej jest pragnienie zapewnienia każdemu członkowi wspólnoty pewnych minimalnych standardów i pewnych możliwości
E.M. Burns (1961)	Zorganizowane wysiłki społeczeństwa, aby zaspokoić możliwe do zidentyfikowania potrzeby osobiste grup lub jednostek lub rozwiązywać ich społeczne problemy
F. Lafitte (1962)	[...] polityka społeczna jest próbą sterowania życiem społeczeństwa w takim kierunku, w którym nie podążałoby ono zostawione samemu sobie
J.A. Ponsioen (1962)	Polityka jest trwałą i przemyślaną działalnością skierowaną na odległe cele lub ideały, która urzeczywistnia się odpowiednio do warunków, możliwości, oporu, sił stymulujących i sił przeciwnych, a polityka społeczna (social welfare policy) to polityka mająca na celu reformowanie społeczeństwa, aby wyeliminować słabości jednostek lub grup w społeczeństwie. Stopniowo realizując się pomaga słabym ludziom, zapobiega słabościom, konstruuje lub poprawia dobre sytuacje
K.E. Boulding (1967)	[...] celem polityki społecznej jest budowanie tożsamości osoby w ramach pewnej wspólnoty, z którą jest związana... polityka społeczna jest tym, co jest skupione w instytucjach tworzących integrację i przeciwdziałających alienacji
T.H. Marshall (1967, 1970)	Polityka społeczna [...] oznacza politykę rządów dotyczącą działania mającego bezpośredni wpływ na dobrobyt obywateli przez dostarczanie im usług lub dochodu. Jest wiele sposobów klasyfikowania celów polityki społecznej, ale najwygodniejszym dla naszych obecnych zamierzeń jest odróżnienie trzech typów, które możemy nazwać eliminacją ubóstwa, maksymalizacją dobrobytu i osiąganiem równości
M. Rein (1970)	[...] polityka społeczna jako planowanie w odniesieniu do społecznych efektów: zewnętrznych, redystrybucji, sprawiedliwego podziału korzyści (benefits) społecznych, a szczególnie usług społecznych
H.E. Freeman, C.C. Sherwood (1970)	Badania polityki społecznej oznaczają zastosowanie metod i wyników badań społecznych w rozwijaniu i dokonywaniu wysiłków wspólnotowych, aby poprawić społeczne i fizyczne środowiska członków wspólnoty i polepszać ich psychiczne i fizyczne życie. W abstrakcyjnym sensie polityka społeczna jest zasadą, za pomocą której członkowie dużych organizacji i jednostek politycznych kolektywnie poszukują trwałych rozwiązań problemów, które ich dotyczą [...] Widziana jako wytwór, polityka społeczna składa się z wniosków, do jakich doszły osoby zainteresowane polepszaniem warunków wspólnotowych i życia społecznego, a także naprawą dewiacji i społecznej dezorganizacji. Często ten wytwór ma formę dokumentu. [...] polityka społeczna jest podstawowym procesem, przez który trwałe organizacje utrzymują stabilność i w tym samym czasie poszukują sposobów poprawy warunków dla swoich członków [...] polityki społeczne [...] ciągle są modyfikowane w obliczu zmian warunków i wartości [...] jako podstawa (framework) działania polityka społeczna jest jednocześnie wytworem i procesem. Zakłada osiągalność dobrze określonej polityki, która ma być realizowana w kontekście potencjalnych zmian wartości, struktur i warunków grup, których dotyczy
Ch.I. Schotland (1973)	Polityka społeczna jest deklaracją (statement) dotyczącą społecznego celu i strategii lub uporządkowanym działaniem dotyczącym stosunków między ludźmi, wzajemnych relacji między ludźmi i ich rządem, stosunków między rządami, wliczając w to akty prawne, decyzje sądowe, decyzje administracyjne i najważniejsze zwyczaje (mores)
H.J. Gans (1975)	Przez politykę społeczną rozumiem każdą propozycję przemysłowej aktywności, która ma wpływać na działanie społeczeństwa lub którejs z jego części [...]. Właściwie mówiąc przymiotnik społeczny nie jest konieczny, gdyż którakolwiek z polityk oddziałująca na więcej niż jedną osobę jest społeczna [...]. Charakterystyczną cechą polityki społecznej jest jej skierowanie na coś, co można nazwać programową racjonalnością; stara się ona osiągać rzeczywiste cele poprzez programy instrumentalnych działań, których skuteczność może być udowodniona logicznie lub empirycznie. Z drugiej strony aktywność polityczna ze swej istoty akcentuje racjonalność polityczną, gdzie priorytet mają cele polityczne takie jak utrzymanie partii u władzy [...]
D.V. Donnison (1975)	Wyróżniającym politykę jako „społeczną” jest [...] fakt, że zajmuje się ona dystrybucją zasobów, możliwości i szans życiowych między różne grupy i kategorie ludzi [...] i w konsekwencji [...] stosunkami między grupami w społeczeństwie, ich pozycją i szacunkiem dla siebie, ich władzą i dostępem do szerszych możliwości społecznych
P. Townsend (1975)	Najlepiej sobie wyobrazić politykę społeczną jako rodzaj projektu zarządzania społeczeństwem dla celów społecznych: można ją zdefiniować jako ukryte, jak i wyrażone racjonalne podstawy, przez które instytucje i grupy społeczne są wykorzystywane lub powoływane do życia, aby zapewnić społeczne trwanie i rozwój. Innymi słowy polityka społeczna jest zinstytucjonalizowaną kontrolą usług, agend i organizacji, służącą utrzymywaniu lub zmienianiu struktury społecznej i wartości
B. Rodgers (1979)	Polityka społeczna to kolektywne działanie na rzecz społecznego dobrobytu
C. Jones (1985)	Polityka społeczna stanowi próbę ingerowania i, w odniesieniu do niektórych kryteriów, „poprawiania” czy korygowania porządku społecznego
T. Skocpol, E. Amenta (1986)	Polityki społeczne to działania państwa wpływające na społeczny status i szanse życiowe grup, rodzin i jednostek

Autor	Treść definicji czy określenia polityki społecznej
D.G. Gil (1992)	<i>Polityki społeczne są przewodnimi zasadami sposobów życia, motywowanymi przez podstawowe i uświadomione ludzkie potrzeby. Są one wywodzone przez ludzi ze struktur, dynamiki i wartości ich sposobów życia i służą do ich podtrzymania lub zmiany. Polityki społeczne zwykle są, ale nie muszą być skodyfikowane jako instrumenty formalne i legalne. Wszystkie istniejące w danym społeczeństwie i w danym czasie polityki społeczne konstytuują wzajemnie powiązane, mimo to niekoniecznie wewnętrznie spójny system polityk społecznych. Polityki społeczne działają poprzez następujące zasadnicze procesy instytucjonalne i ich wielowymiarowe interakcje: rozwój, zarządzanie i konserwacja naturalnych i stworzonych przez człowieka zasobów; organizacja pracy i produkcji materialnych i niematerialnych dóbr i usług podtrzymujących i polepszających życie; wymiana i dystrybucja podtrzymujących i polepszających życie dóbr i usług oraz społecznych, obywatelskich i politycznych praw i obowiązków; rządzenie i jego uprawnienie; reprodukcja, socjalizacja i kontrola społeczna. Poprzez działania i interakcje między tymi zasadniczymi procesami instytucjonalnymi polityki społeczne kształtują następujące powiązane zmienne wyników sposobów życia: warunki życia jednostek, grup i klas; władzę jednostek, grup i klas; naturę i jakość stosunków między jednostkami, grupami i klasami; ogólną jakość życia</i>
M. Kleinman, D. Piachaud (1993)	Polityka społeczna to interwencje rządu zaprojektowane, aby wpływać na zachowania indywidualne lub na dysponowanie zasobami lub na system gospodarczy w celu kształtowania społeczeństwa w pewien sposób
P. Spicker (1995)	<i>Polityka strukturalna: polityka, której intencją jest utrzymywanie lub zmiana wzorów stosunków społecznych. Określana czasem jako „polityka społeczna”</i>
R.B. Dear (1995)	<i>Polityki społeczne są tymi zasadami, procedurami, kierunkami działania ustanowionymi w ustawie, w prawie administracyjnym i w przepisach urzędowych, które wpływają na społeczną pomyślność ludzi</i>
R.L. Barker (1999)	<i>Działania i zasady społeczeństwa, które kierują sposobem jego interweniowania i regulowania stosunków między jednostkami, grupami, społecznościami i instytucjami społecznymi. Te zasady i działania są rezultatem wartości i zwyczajów społecznych i w dużej mierze określają podział zasobów i poziom pomyślności członków społeczeństwa [...] polityka społeczna składa się z planów i programów [...] wykonywanych przez rząd, organizacje dobrowolne i ludzi w ogóle [...] [oraz] poglądów społecznych, których rezultatem są społeczne nagrody i ograniczenia</i>
	Polityka społeczna to przymierzana interwencja państwa polegająca na redystrybucji zasobów wśród jego obywateli, aby osiągnąć dobrobyt
S. Miller (1999)	Polityka społeczna to zasady i praktyka działalności państwa – włączając w to politykę państwa wobec prywatnych i dobrowolnych działań związaną z redystrybucją w celu osiągnięcia dobrobytu
G. Esping-Andersen (1999, 1994)	Polityka społeczna oznacza publiczne zarządzanie społecznymi ryzykami, a jej główne cele to łagodzenie nierówności i ubóstwa, zmniejszanie społecznego ryzyka i optymalizacja dystrybucji pomyślności
J. Midgley (1999)	[...] termin polityka społeczna odnosi się do rzeczywistych polityk i programów rządów, które dotyczą dobrobytu ludzi
E. Amenta (2000)	Polityka społeczna to odpowiedź polityki państwowej na podstawowe ryzyka społeczne (societal) dla zatrudnienia, dochodu i ekonomicznego bezpieczeństwa
	Określenia polskie
A. Szymański (1925)	<i>Przedmiotem polityki społecznej jest dobro warstwy pracy najemnej w ogóle, a to szczególności pracy fizycznej, lub inaczej, określenie właściwego stosunku między pracodawcami i pracownikami [...] polityka społeczna tym się różni od opieki społecznej, że ma do czynienia z masą, a nie z jednostkami, przede wszystkim ze zjawiskami pracy i pojęciem sprawiedliwości, a nie ze zjawiskiem ludzkiego życia, miłośrdzia i litości oraz, że częściej posługuje się może przemusem</i>
W. Zawadzki (1927)	Celem polityki społecznej jest podnoszenie dobrobytu warstw pracujących przy umiarkowanej demokratyzacji stosunków społecznych oraz rozwoju ustawodawstwa socjalnego
Z. Daszyńska-Golińska (1933)	<i>Naczelnym zadaniem polityki społecznej, podobnie jak wszelkiej polityki, jest postęp ogólnego dobrobytu. Służyć ona chce temu celowi, podnosząc dobrobyt [dalej także: poziom moralny i umysłowy] szerokich mas pracujących, przede wszystkim pracowników zależnych [...]. Dokonuje się to za pośrednictwem reform [...]. Reformy społeczne [...] żłobić muszą sobie drogę w poglądach i urabiać moralność społeczeństwa, aby były umiejętnie stosowane i wykonywane [...]. Podmiotem, który te reformy nakazuje i nadzoruje ich wykonanie [...] jest państwo [...]. Polityka społeczna stwarza normy pracy i bytu dla pracowników żyjących w danym okresie czasu. Nie powinna wszakże zapominać o prawach dziedziczności</i>
S. Rychliński (1938)	<i>Polityka społeczna jest to więc naukowo usystematyzowany zbiór wskazań, jak usuwać a choćby łagodzić niesprawiedliwość i szkody płynące dla jednostki i społeczeństwa z ustroju pracy najemnej, oraz jak przeciwdziałać dalszemu narastaniu tych niesprawiedliwości i powstawaniu nowych szkód</i>
S. Głąbiński (1939)	<i>Polityka społeczna ma na celu zapewnienie pokoju i zgody wśród warstw społecznych</i>
A. Rajkiewicz (1960, 1975, 1998)	<i>Polityka społeczna (zwana też polityką socjalną) to działalność państwa i innych podmiotów, kształtująca warunki pracy i bytu (warunki życia) ludności. Charakter, zakres, cele i metody polityki społecznej zależą od ustroju politycznego i poziomu rozwoju sił wytwórczych kraju. Obecnie w praktyce dydaktycznej naszą politykę społeczną definiuje się jako celową działalność państwa i innych podmiotów w dziedzinie kształtowania warunków życia ludności i stosunków międzyludzkich, zmierzającą do optymalnego zaspokojenie potrzeb ludzkich zgodnie z zasadami socjalistycznego systemu wartości, uwzględniających współzależność między postępow społecznym a wzrostem gospodarczym. Polityka społeczna jako ta sfera działania państwa oraz innych ciał publicznych i sił społecznych, która zajmuje się kształtowaniem warunków życia ludności oraz stosunków międzyludzkich (zwłaszcza w środowisku zamieszkania i pracy)</i>
K. Secomski (1967)	<i>Celem polityki społecznej i planowania społecznego jest zapewnienie w drodze bezpośredniego kształtowania i pośredniego oddziaływania wszechstronności postępu społecznego, powszechności i równego dostępu do świadczeń socjalnych oraz stopniowania i optymalizacji tempa pożądanych zmian społecznych. Polityka społeczna i programowanie rozwoju społecznego to działalność państwa (i określonych organizacji), mająca na celu najbardziej efektywne użycie środków materialnych dla podniesienia poziomu życia ludności i rozbudowy urządzeń socjalnych, z finalnym założeniem stałego polepszania i korzystnych przemian w zakresie wszechstronnego zaspokojenia potrzeb indywidualnych i społecznych</i>

Autor	Treść definicji czy określenia polityki społecznej
J. Rosner (1972)	<i>[...] Polityka społeczna jako działalność praktyczna jest narzędziem kształtowania przez państwo oraz organizacje społeczne warunków pracy i bytu, a także stosunków społecznych”; Polityka społeczna to „działalność państwa i organizacji społecznych w dziedzinie kształtowania warunków bytu i pracy, zmierzająca do optymalnego zaspokojenia indywidualnych i społecznych potrzeb ludności, oparta na zasadzie socjalistycznego egalitaryzmu</i>
E. Rosset (1973)	<i>Polityka społeczna – to system idei oraz działań zmierzających do polepszenia całokształtu warunków życiowych ludności. Określeniem skutecznych sposobów postępowania dla polityki społecznej zajmuje się dyscyplina praktyczna zwana nauką polityki społecznej. [...] Polityce społecznej patronuje troska o człowieka w każdej fazie jego życia. [...] W tym pochodzie ku wyższym formom życia szczególna rola przypada naukom humanistycznym i społecznym. Są to nauki, które wyznaczają łożysko postępowi jako procesowi mającemu służyć człowiekowi i społeczeństwu. polityka społeczna i demografia stoją na straży postępu służącego tym wielkim celom</i>
W. Szubert (1979)	<i>Przez politykę społeczną rozumie się celowe oddziaływanie państwa, związków zawodowych i innych organizacji na istniejący układ stosunków społecznych, zmierzające do poprawy warunków bytu i pracy szerokich warstw ludności, usuwania nierówności społecznych oraz podnoszenia kultury życia [...]. Zmierza ona [koncepcja polityki społecznej jako pewnej całości] do objęcia wspólną nazwą tych wszystkich zakresów działania, których bezpośrednim celem jest zaspokajanie ważnych potrzeb szerokich warstw ludności [...]. Za podstawowy cel socjalistycznej polityki społecznej należy uznać [...] zaspokajanie potrzeb ludzkich w tym szerokim zakresie, który decyduje o prosperowaniu jednostek, a przez to o prawidłowym rozwoju całego społeczeństwa</i>
J. Danecki (1980)	<i>W ujęciu najszerszym rozumie się politykę społeczną jako umiejętność wyboru podstawowych celów rozwoju społecznego na bliższą i dalszą metę i ustalenia – zgodnie z nimi – kryteriów oceny bieżącej działalności publicznej. W węższych ujęciach polityka społeczna rozumiana jest jako działalność bezpośrednio organizująca poprawę warunków pracy i życia, lub też, jako sztuka regulowania stosunków społecznych w mniejszej i szerszej skali. Główną troską polityki społecznej było zawsze łagodzenie upośledzeń i napięć, wywołanych przez funkcjonowanie mechanizmów ekonomicznych. Dzisiaj akcent przesuwa się na szeroko pojętą profilaktykę, na szukanie możliwości usuwania źródeł istniejących problemów społecznych i zapobieganie powstawaniu nowych. [...] polityki społecznej – rozumianej jako celowe organizowanie postępu społecznego. Cele można wywnioskować z kryteriów oceny rozwoju społecznego: poprawa warunków życia i doskonalenie stosunków społecznych</i>
J. Szczepański (1981)	<i>Polityka społeczna powstała jako metoda i teoria przezwycięzania niedostatku, jako szukanie sprawiedliwości w społeczeństwie i zapewnienie warunków życia we względnym dobrobycie wszystkim obywatelom państwa bez względu na ich pozycję w społeczeństwie, poziom wykształcenia i wykonywany zawód. Była więc przede wszystkim działaniem na rzecz klas ekonomicznie słabszych; była dążeniem do stworzenia możliwości zaspokajania potrzeb, bez kwalifikowania tych potrzeb [...] bez wdawania się w rozróżnianie potrzeb rzeczywistych i pozornych. Zajmując się raczej klasami upośledzonymi miała do czynienia przede wszystkim z niezaspokojonymi potrzebami rzeczywistymi. Jej głównym zamierzeniem było rozwijać warunki ich zaspokajania [...]. Proponowana tutaj koncepcja polityki społecznej [...] [która] zajmuje się sprawami bytowymi, konsumpcją wszystkich klas społecznych i mierza przede wszystkim do regulowania procesu rozwoju potrzeb. Jest to zagadnienie podstawowe, a zadanie polega na tym, aby rozwój potrzeb utrzymać na poziomie potrzeb rzeczywistych, rozsądnie ograniczać powstawanie potrzeb odczłokowych i nie dopuszczać do rozwoju potrzeb pozornych [...]. Polityka społeczna zmierzająca do kierowania procesem rozwoju potrzeb jest więc polityką społeczeństw o zaawansowanych gospodarkach, w których istnieją obiektywne możliwości zaspokajania potrzeb rzeczywistych i „życia godnego w umiarkowanym dobrobycie”). Zadaniem polityki społecznej i gospodarczej chcącej kierować rozwojem potrzeb będzie więc tworzenie stylu życia, sposobu życia, akceptowanego na podstawie wiedzy o życiu uzyskanej w systemie oświatowym [...] w systemie kształcenia ustawicznego [...]</i>
M. Olędzki (1981)	<i>Definicja współczesnej polityki społecznej jako zajmującej się sterowaniem budową struktury społecznej socjalizmu, przy czym budowa socjalistycznej struktury społecznej oznacza w obecnych warunkach [...] celową działalność państwa i innych podmiotów społecznych zmierzającą do wywołania pożądanych zmian struktury społecznej [...] ogólnie określonych przez ideologię marksistowsko-leninowską, ale realizowanych stopniowo i kompleksowo przez planowy rozwój gospodarki narodowej i kształtowanie socjalistycznej nadbudowy, a sterowanie jest wywołaniem pożądanych zmian struktury</i>
I. Sienko (1986)	<i>Tak ujmowana polityka społeczna [...] bliska jest koncepcji sterowania procesami społecznymi [...] jej celem praktycznym winno być zatem takie ułożenie warunków życia i pracy, w których człowiek mógłby harmonijnie realizować swoje osobiste cele i znajdować motywację do pracy na rzecz społeczeństwa. Polityka socjalna, skoncentrowana na rozdzielaniu świadczeń społecznych i dóbr nie jest w stanie tych celów zrealizować [...]. W przeciwieństwie do tego cechą charakterystyczną szeroko pojętej polityki społecznej jest jej integratywny charakter, wyrażający się w takim sterowaniu procesami społecznymi, które zapewnia sprawne funkcjonowanie całych zbiorowości i przebieg procesów gospodarczych oraz określa jasno miejsce i rolę jednostki w społeczności, stwarza podstawy jej harmonijnego rozwoju psychospołecznego, co zapobiega zjawiskom dezintegracji i napięciom społecznym</i>
S. Czajka (1986)	<i>Polityka społeczna jako działalność praktyczna [...] stanowi [...] szeroki zespół celowych i planowych działań państwa socjalistycznego i jego organów władzy [...] oraz organów administracji państwowej [...], organizacji społecznych i zawodowych, instytucji wyspecjalizowanych w świadczeniach określonych usług społecznych oraz zakładów pracy zmierzających do: systematycznej poprawy warunków bytu i pracy społeczeństwa, usuwania i łagodzenia występujących nierówności społecznych, kształtowania prawidłowych stosunków międzyludzkich w życiu społecznym, a także eliminowania źródeł powstawania i przeciwdziałania przejawom patologii społecznej, przy użyciu dostępnych środków materialnych i instrumentów społecznych, optymalnie wykorzystanych i zastosowanych zgodnie z socjalistycznymi zasadami współżycia społecznego</i>

Autor	Treść definicji czy określenia polityki społecznej
J. Supińska (1991)	<i>Pojęcie polityki społecznej można starać się sprecyzować określając przedmiot, cele, środki i podmioty polityki społecznej [...] jej naczelné zadanie [...] obrona człowieka przed niezaspokojeniem jego potrzeb, początkowo najbardziej elementarnych, niezbędnych dla fizycznego przetrwania, a następnie także potrzeb rozwojowych, co prowadzi – w działalności pewnych instytucji i sił społecznych [...] do formułowania coraz bardziej przemysłowych i kompleksowych programów postępu społecznego. Zasięgiem przedmiotowym polityki społecznej są cztery wielkie sfery życia, a mianowicie: 1) pracy, 2) dobrobytu, 3) kultury społecznej i 4) ładu społecznego, [...] differentia specifica polityki społecznej [...] to, co wpływa znacząco na ewolucję i zaspokojenie potrzeb, to, co grozi przyjętej koncepcji postępu społecznego lub ją urealnia. Podmioty polityki społecznej używają środków prawnych, ekonomicznych, informacyjnych i kadrowych. Cechą środków stosowanych przez politykę społeczną obok „nieodpłatnych świadczeń socjalnych” jest dążność do instytucjonalizacji, formalizacji i organizowania warunków życia dla całych zbiorowości, [...] polityka społeczna omalże bez przerwy zmierza do wpływania na ludzkie zachowania (bo zaspokajanie potrzeb łączy się z reguły z jakimiś zachowaniami)...</i>
B. Szatur-Jaworska, G. Firlit-Fesnak (1994)	<i>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</i>
E. Wnuk-Lipiński (1996)	<i>Szeroko rozumiana polityka społeczna może być określona jako nieustanne, zorganizowane i świadome działanie nakierowane na utrzymywanie względnej równowagi między dwiema wartościami: wolnością i równością. Polityka społeczna w najbardziej ogólnym sensie jest procesem redystrybucji dóbr i usług wedle pewnych normatywnych założeń (zwanych często „sprawiedliwością społeczną”), jest to proces wprowadzany przez te siły, które kontrolują priorytety takiej redystrybucji. Polityka społeczna rozumiana jako proces redystrybucji jest więc podejmowana w celu „korekcji” tych procesów gospodarczych i społecznych, które naruszają zespół wartości definiowanych jako sprawiedliwość społeczna [...]. Proces redystrybucji oznacza w istocie tyle, realokacja dóbr i usług odbywa się na rzecz jednych grup społecznych kosztem innych grup społecznych</i>
B. Kańtoch, B. Szatur-Jaworska (1996)	<i>Przedmiotem zainteresowania polityki społecznej są potrzeby, ich rodzaje, stan i sposób ich zaspokojenia z punktu widzenia jej celu generalnego, jakim jest postęp społeczny</i>
L. Dziewięcka-Bokun, J. Mielecki (1997)	<i>Działania polityki społecznej obejmują dwie sfery. Sfera socjalna [...] sfera konsumpcji i podziału [...] promocja produktywności [...] „inwestycje w rozwój człowieka”, inwestycje w kapitał ludzki</i>
L. Dziewięcka-Bokun (1999)	<i>Nowoczesna polityka społeczna w praktycznym wymiarze dotyczy [...] zaspokajania podstawowych potrzeb przez zaopatrywanie w dobra i usługi, zwłaszcza w dziedzinie lecznictwa, opieki i pomocy społecznej, edukacji, mieszkalnictwa i dochodów [...] kontroli stanu stosunków społecznych opartych na różnicach statusów: ekonomicznego i socjalnego, jak na przykład ochrona różnic między klasami i grupami społecznymi w dochodach i poziomie edukacji [...] zarządzaniem konfliktami generowanymi przez podsystem społeczny i jego obszar graniczny z podsystemami politycznym i gospodarczym</i>
K. Obuchowski (1999)	<i>Polityka społeczna jest teorią i praktyką pomagania ludziom w osiągnięciu określonego poziomu jakości życia, zachowania osiągniętego poziomu oraz obrony przed zagrożeniami jakości życia</i>
T. Kowalak (1998, 2000)	<i>Współczesne państwo dźwiga główny ciężar przeciwdziałania powstawaniu i rozszerzaniu się grup marginalnych [...]. W ostatecznym ujęciu ich [państwowych systemów zabezpieczenia społecznego] zadaniem jest zachowanie spokoju społecznego, a implícite przeciwdziałanie procesom społecznej marginalizacji”. Polityka społeczna to sfera działań państwa, innych podmiotów publicznych oraz społecznych organizacji pozarządowych, mająca na celu kształtowanie godnych warunków życia ludności i poprawnych stosunków międzyludzkich</i>
J. Auleytner (2000)	<i>[...] polityka społeczna to działalność państwa, samorządu i organizacji pozarządowych, której celem jest wyrównywanie drastycznych różnic socjalnych między obywatelami, dawanie im równych szans i asekurowanie ich przed skutkami ryzyka socjalnego</i>
A. Kurzynowski (2001)	<i>Polityka społeczna to działalność państwa, samorządu i organizacji pozarządowych zmierzająca do kształtowania ogólnych warunków pracy i bytu ludności, prorozwojowych struktur społecznych oraz stosunków społecznych opartych na równości i sprawiedliwości społecznej, sprzyjających zaspokajaniu potrzeb społecznych na dostępnym poziomie</i>
R. Szarfenberg (2001)	<i>Polityka społeczna to działalność publiczna, której zamierzone cele i osiągnięte rezultaty dotyczą warunków, poziomu i jakości życia społeczeństw jako całości, a także wybranych zbiorowości, osób, rodzin czy gospodarstw domowych</i>
J. Orczyk (2005)	<i>[...] naczelnym celem polityki społecznej było i jest zapewnienie poczucia bezpieczeństwa egzystencjalnego, w tym przede wszystkim ekonomicznego, poprzez wytworzenie i utrzymanie sieci zobowiązań gwarantowanych przez państwo (niekiedy przez nie bezpośrednio realizowanych)...</i>
A. Kurzynowski, (2000)	<i>Lokalna polityka społeczna odnosi się do środowiska gminnego, w którym występuje bezpośrednio, naturalne połączenie istniejących tu potrzeb oraz środków, które są przeznaczone na ich zaspokajanie. Polityka lokalna jest prowadzona przez podmioty lokalne, mające najlepsze rozpoznanie potrzeb środowiska, rodzin, osób starszych, osób niepełnosprawnych, osób bezdomnych, cudzoziemców przebywających na terenie gminy bez prawa stałego pobytu, dzieci i młodzieży, rynku pracy itp.</i>
P. Błędowski (2002)	<i>Lokalna polityka społeczna to działalność w obszarze polityki społecznej realizowana na terenie gminy przez organy samorządu terytorialnego, organizacje pozarządowe, związki zawodowe, kościoły i związki wyznaniowe oraz grupy samopomocy</i>

2. WZÓR KWESTIONARIUSZA ANKIETY DLA MIESZKAŃCÓW

Szanowni Mieszkańcy!

Urząd Miejski w Kozienicach we współpracy z Urzędem Miejskim w Grójcu, Urzędem Miejskim w Szydłowcu prowadzi badania na temat realizacji lokalnej polityki społecznej wśród mieszkańców **wybranych trzech gmin** województwa mazowieckiego w latach 1999–2006 podzielone na dwa etapy czasowe (od 1999 roku – po wprowadzeniu powiatów i od 2002 roku – po bezpośrednich wyborach burmistrza). Przedmiotem badań są działania dotyczące różnych działów polityki społecznej, np. szkolnictwa, kultury, sportu i rekreacji, ochrony zdrowia, mieszkalnictwa, bezpieczeństwa publicznego, pomocy społecznej, bezrobocia.

W związku z powyższym uprzejmie prosimy o udzielenie odpowiedzi na pytania zawarte w ankiecie.

Podkreślamy, że ankieta jest **a n o n i m o w a**, a jej wyniki zostaną wykorzystane przez gminy wyłącznie w sposób zbiorczy (sumaryczny).

Uprzejmie prosimy o dokładne czytanie pytań, a zwłaszcza ich objaśnień.

Ponieważ poruszane sprawy dotyczą wszystkich mieszkańców wybranych gmin, liczymy na Państwa aktywny udział w badaniu, które będzie pomocne dla władz gmin w poprawianiu jakości polityki społecznej z korzyścią dla mieszkańców.

Uwaga!!! Słowo „gmina” oznacza samorząd miejsko-wiejski, który obejmuje łącznie obszar miasta i wszystkich wsi.

Z góry bardzo dziękujemy za wypełnienie tej krótkiej i prostej ankiety! Prosimy postawić znak **X** w tabeli lub okienku, na szarym polu, przy wybranej odpowiedzi.

ZAGADNIENIE PIERWSZE:

Jaka jest Pani/Pana opinia na temat realizowanej lokalnej polityki społecznej przez Pani/Pana gminę w poprzedniej kadencji 1999–2002 (po wprowadzeniu powiatów) i obecnej kadencji 2002–2005 (po bezpośrednich wyborach burmistrza do chwili obecnej)?

1. Czy władze samorządowe gminy na terenie Pani/Pana zamieszkania dbały i dbają dostatecznie o:	Poprzednia kadencja 1999–2002 (po wprowadzeniu powiatów)				Obecna kadencja 2002–2006 (po bezpośrednich wyborach burmistrza)			
Szkolnictwo	tak		nie		tak		nie	
Kulturę sport i rekreację	tak		nie		tak		nie	
Ochronę zdrowia	tak		nie		tak		nie	
Mieszkania dla najbardziej potrzebujących	tak		nie		tak		nie	
Bezpieczeństwo (ochrona przed złodziejami, światła dla pieszych)	tak		nie		tak		nie	
Najuboższych	tak		nie		tak		nie	
Zwalczanie patologii społecznych (alkoholizm, narkomania itp.)	tak		nie		tak		nie	
Jakość wody (wodociągi, ujęcia wody, oczyszczalnie itp.)	tak		nie		tak		nie	
Czystość (składowanie odpadów, porządek na ulicach itp.)	tak		nie		tak		nie	
Rozwój gminy (ściągnięcie kapitału, miejsca pracy, inwestycje itp.)	tak		nie		tak		nie	

2. Czy na terenie Pani/Pana zamieszkania dostępność do obiektów lokalnej polityki społecznej (w tym wygodne korzystanie ze świadczonych przez nie usług) była i jest:	Poprzednia kadencja 1999–2002 (po wprowadzeniu powiatów)				Obecna kadencja 2002–2006 (po bezpośrednich wyborach burmistrza)			
Szkoła Podstawowa	dobra		zła		dobra		zła	
Gimnazjum	dobra		zła		dobra		zła	
Biblioteka, Dom Kultury, Świetlica	dobra		zła		dobra		zła	
Miejskowy Ośrodek Wypoczynkowy	dobra		zła		dobra		zła	
Boisko sportowe z wyposażeniem	dobra		zła		dobra		zła	
Miejskowy Ośrodek Zdrowia	dobra		zła		dobra		zła	
Posterunek Policji, Jednostka Straży Pożarnej	dobra		zła		dobra		zła	
Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej	dobra		zła		dobra		zła	
Powiatowy Urząd Pracy lub jego filia	dobra		zła		dobra		zła	

3. Czy gmina dla swoich mieszkańców powinna realizować samodzielnie (bez dodatkowego zlecenia np. innym, prywatnym jednostkom) lokalną politykę społeczną wyłącznie przez własne jednostki organizacyjne (np. gminny ośrodek kultury, gminny ośrodek pomocy społecznej, gminny ośrodek zdrowia, gminny ośrodek wypoczynkowy, gminne centrum sportu, gminna poradnia przeciwalkoholowa, gminna biblioteka publiczna, gminny klub wsparcia bezrobotnych) (prosimy zaznaczyć wybraną odpowiedź znakiem X)

tak ☐ raczej tak ☐ raczej nie ☐ nie ☐

4. W przypadku dodatkowej i pomocniczej realizacji zadań z zakresu lokalnej polityki społecznej przez inne, nie gminne jednostki (np. stowarzyszenie na rzecz sportu, prywatna fundacja szkolnictwa, firma ochroniarska, inne organizacje pożytku publicznego i fundacje) jakich działów według Pani/Pana powinno to dotyczyć? (Prosimy zaznaczyć maks. 3 wybrane odpowiedzi znakiem X w tabeli)

Dział	X maks. 3 razy
Szkolnictwo	
Kultura, sport i rekreacja	
Ochrona zdrowia	
Bezpieczeństwo publiczne	
Opieka społeczna	
Patologie społeczne (alkoholizm, narkomania)	
Bezrobocie	

5. Jak zdaniem Pani/Pana zmieniła się obecnie jakość świadczonych usług przez gminę (np. nauczanie, oferta kulturalno-sportowo-rekreacyjna, forma pomocy społecznej, dbałość o bezpieczeństwo publiczne, o zdrowie mieszkańców) w poszczególnych działach, w porównaniu do poprzedniej kadencji samorządu 1999–2002 (przed wyborami bezpośrednimi burmistrza) (Prosimy zaznaczyć odpowiedź znakiem X w tabeli)

Usługi gminnej polityki społecznej	Pogorszyła się	Raczej pogorszyła się	Nie uległa zmianie	Raczej polepszyła się	Polepszyła się
Szkolnictwo					
Kultura, sport i rekreacja					
Ochrona zdrowia					
Bezpieczeństwo publiczne					
Opieka społeczna					

6. Jak Pani/Pan ocenia obecną jakość pracy osób zatrudnionych przez gminę, w porównaniu do poprzedniej kadencji 1999–2002 (przed wyborami bezpośrednimi burmistrza) (Prosimy zaznaczyć odpowiedź znakiem X w tabeli)

Osoby oceniane	Pogorszyła się	Raczej pogorszyła się	Nie uległa zmianie	Raczej polepszyła się	Polepszyła się
Burmistrz					
Radni					
Pracownicy urzędu					
Nauczyciele					
Pracownicy kultury, sportu, rekreacji					
Pracownicy pomocy społecznej					

ZAGADNIENIE DRUGIE:

Przy założeniu zawsze ograniczonych środków finansowych jak i czy zdaniem Pani/Pana powinno zmieni się finansowanie lokalnej polityki społecznej w Pani/Pana gminie, aby wspólne, publiczne pieńiądże były lepiej wydawane?

7. Jaka była i jest Pani/Pana opinia o wysokości podatków gminnych? (Prosimy zaznaczyć odpowiedź znakiem X)

Kadencja samorządu gminnego	Niskie	Raczej niskie	W sam raz	Raczej wysokie	Wysokie
Poprzednia 1999–2002 (po wprowadzeniu powiatów)					
Obecna 2002–2006 (po bezpośrednich wyborach burmistrza)					

8. Czy lokalni przedsiębiorcy powinni współfinansować z gminą różne usługi polityki społecznej? (np. dopłaty do wypoczynku, prowadzenie profilaktyki zdrowotnej dla swoich pracowników lub klientów, organizacja różnych imprez, promocja zdolnych uczniów, wspieranie działalności charytatywnej) (prosimy zaznaczyć odpowiedź znakiem X w okienku)
tak ☐ raczej tak ☐ raczej nie ☐ nie ☐
9. Czy Pani/Pan zgadza się, że pieniądze z pomocy społecznej nie zawsze trafiają do najbardziej potrzebujących i powinny być lepiej i oszczędniej wydawane? (prosimy zaznaczyć odpowiedź znakiem X w okienku)
tak ☐ raczej tak ☐ raczej nie ☐ nie ☐
10. Które z usług, w przypadku ograniczonej ilości środków w budżecie gminy byłyby/y Pani/Pan skłonny(a) dofinansować z własnej kieszeni, mając w zamian zagwarantowaną lepszą ich jakość? (Prosimy zaznaczyć odpowiedź znakiem X w tabeli)

Usługi w zakresie działów	Tak	Raczej tak	Raczej nie	Nie
Szkolnictwo				
Kultura, sport i rekreacja				
Ochrona zdrowia				
Bezpieczeństwo publiczne				

11. Jak zdaniem Pani/Pana powinno zmienić się finansowanie polityki społecznej przez gminę z dodatków przy założeniu ograniczonych środków w budżecie gminy i konieczności realizacji niezbędnych oszczędności? Jeśli jeden dział ulega zwiększeniu inny powinien ulec zmniejszeniu (Prosimy zaznaczyć odpowiedź znakiem X w tabeli)

Działy lokalnej polityki społecznej	Zmniejszyć nakłady	Pozostawić bez zmian	Zwiększyć nakłady
Szkolnictwo			
Kultura, sport i rekreacja			
Ochrona zdrowia			
Mieszkalnictwo			
Bezpieczeństwo publiczne			
Opieka społeczna			
Zwalczanie patologii społecznych			
Zmniejszanie bezrobocia			
Koszty utrzymania pracowników w tych działach			

ZAGADNIENIE TRZECIE:

Jak Pani/Pana zdaniem realizacja lokalnej polityki społecznej przez gminę wpływała i wpływa na jakość Pani/Pana życia w poprzedniej kadencji 1999–2002 (po wprowadzeniu powiatów) i obecnej kadencji samorządu 2002–2005 (po wyborach bezpośrednich burmistrza do chwili obecnej)?

12. Czy uważała i uważa Pani/Pan, że gmina wpływa na jakość Pani/ Pana warunków mieszkaniowych lub Pani/a rodziny? (np. wodociąg, kanalizacja, gaz ziemny, ciepło miejskie, droga dojazdowa, spokojne otoczenie miejsca zamieszkania, dbałość gminy o czystość środowiska w miejscu zamieszkania, ulgi podatkowe, remonty w mieszkaniach komunalnych, przydział mieszkań dla potrzebujących, sprzedaż mieszkań przez gminę na korzystnych warunkach, gminne ulgi remontowe w podatkach, organizacja ruchu drogowego itp.) (Prosimy zaznaczyć odpowiedź znakiem X w tabeli)

Kadencja samorządu gminnego	Polepszyły się z powodu gminy	Raczej polepszyły się z powodu gminy	Gmina nie ma wpływu na moje warunki mieszkaniowe	Raczej pogorszyły się z powodu gminy	Pogorszyły się z powodu gminy
Poprzednia 1999–2002 (po wprowadzeniu powiatów)					
Obecna 2002–2005 (po bezpośrednich wyborach burmistrza)					

13. **Czy odczuwała i odczuwa Pani/Pan dbałość gminy o Pani/Pana stan zdrowia lub Pani/a rodziny?** (szkolne programy zdrowotne, dofinansowanie badań profilaktycznych, inwestowanie w przychodnie gminne, współpraca ze szpitalem powiatowym, dofinansowanie przez gminę usług z zakresu sportu i rekreacji, programy ekologiczne, propagowanie przez gminę zdrowego stylu życia itp.)
(*Prosimy zaznaczyć odpowiedź znakiem X w tabeli*)

Kadencja samorządu gminnego	Odczuwam dbałość gminy	Raczej odczuwam dbałość gminy	Gmina nie ma wpływu na mój i nasz stan zdrowia	Raczej nie odczuwam dbałości gminy	Nie odczuwam dbałości gminy
Poprzednia 1999–2002 (po wprowadzeniu powiatów)					
Obecna 2002–2005 (po bezpośrednich wyborach burmistrza)					

14. **Czy uważała i uważa Pani/Pan, że gmina wpływa na to, aby jej mieszkańcy mieli równy dostęp do wiedzy, a dzieci równy start w edukacji?** (*Prosimy zaznaczyć odpowiedź znakiem X w tabeli*)

Kadencja samorządu gminnego	Tak	Raczej tak	Gmina nie ma na to wpływu	Raczej nie	Nie
Poprzednia 1999–2002 (po wprowadzeniu powiatów)					
Obecna 2002–2005 (po bezpośrednich wyborach burmistrza)					

15. **Czy gmina zdaniem Pani/ Pana czyniła i czyni wysiłki, aby tworzyć warunki dla prawidłowego rozwoju Pani/ Pana rodziny?** (np. oferta zabawowo-edukacyjna dla dzieci i młodzieży, pomoc dla pracujących matek wychowujących dzieci, pomoc gminy w rozwiązywaniu trudnych problemów rodzinnych, mieszkaniowych itp.) (*odp. znak X w okienku*)

tak ☐ raczej tak ☐ raczej nie ☐ nie ☐ to mnie nie dotyczy ☐

16. **Czy widzi Pani/Pan szansę w przyszłości dla rozwoju własnych dzieci w swojej gminie?** (np. edukacja, praca, dobre miejsce zamieszkania, wzrost konkurencyjności i znaczenia gminy i jej mieszkańców) (*odp. znak X w okienku*)

tak ☐ raczej tak ☐ raczej nie ☐ nie ☐ to mnie nie dotyczy ☐

17. **Czy uczestniczy Pani/Pan w życiu społecznym swojego osiedla, swojego sołectwa, swojej gminy?** (np. uczestnictwo w zebraniach, spotkaniach, przekazywanie wniosków dla radnych, zachęcanie sąsiadów, znajomych do wspólnej, aktywnej pracy dla swojej gminy, bezinteresowna pomoc sąsiadom i innym mieszkańcom) (*odp. znak X w okienku*)

tak ☐ raczej tak ☐ raczej nie ☐ nie ☐

18. **Co zdaniem Pani/Pana gmina powinna koniecznie, w pierwszej kolejności zrobić, aby stała się bardziej atrakcyjna dla swoich mieszkańców?** (*Prosimy zaznaczyć maksymalnie 3 wybrane odpowiedzi znakiem X*)

Działanie gminy	X maks. 3 razy
Unowocześnić sieć placówek szkolnictwa	
Wzbogacić ofertę kulturalną, sportową i rekreacyjną	
Poprawić dostępność do gminnych ośrodków zdrowia	
Zwiększyć bezpieczeństwo publiczne	
Zmienić formę działania opieki społecznej	
Ograniczyć patologie społeczne	
Bardziej pomagać tworzącym nowe miejsca pracy	

19. **Jakie Pani/Pana kontakty międzyludzkie sprawiają, że czuje się Pani/Pan związana/y z mieszkańcami swojej gminy?** (prosimy zaznaczyć odpowiedź znakiem X w tabeli)

Formy kontaktów międzyludzkich	Tak	Raczej tak	Raczej nie	Nie
Szkolne i popularnonaukowe				
Sportowe, rekreacyjne, kulturowe				
Pomocy wzajemnej w trudnych sytuacjach				
Poprawiające wspólne bezpieczeństwo				
Zawodowe (miejsce pracy)				
Z władzą (wpływ na decyzje gminy)				
Handlowe (udział w życiu gospodarczym)				
Rodzinne				
Sąsiedzkie				
Towarzyskie (np. grupa przyjaciół)				
Stowarzyszeniowe (np. działalność społeczna)				
Polityczne (np. działalność partyjna)				
Religijne (np. uczestnictwo w nabożeństwach)				

20. **Czy po wprowadzeniu powiatów lepiej załatwia się Pani/Panu wszystkie miejscowe sprawy urzędowe?** (prosimy zaznaczyć odpowiedź znakiem X w okienku)

tak ☐ raczej tak ☐ raczej nie ☐ nie ☐

21. **Czy jest Pani/Pan ogólnie zadowolona/y z zamieszkiwania właśnie w tej gminie?**

(prosimy zaznaczyć odpowiedź znakiem X w okienku)

tak ☐ raczej tak ☐ raczej nie ☐ nie ☐

Dane osoby wypełniającej ankietę (prosimy postawić znak X w okienku)

Wiek: do 24 lat ☐ 25–34 ☐ 35–44 ☐ 45–54 ☐ 55–64 ☐ pow. 65 ☐

Płeć: mężczyzna ☐ kobieta ☐

Sytuacja zawodowa:

student ☐ pracujący zawodowo ☐ rolnik ☐ rencista, emeryt ☐ bezrobotny ☐

Miejsce zamieszkania: miasto ☐ wieś ☐

gmina: Grójec ☐ Koźienice ☐ Szydłowiec ☐ Zwoleń ☐

Miejsce urodzenia:

w gminie, w której obecnie mieszkam ☐ poza gminą, w której obecnie mieszkam ☐

Wysztalcenie: podstawowe ☐ zawodowe ☐ średnie ☐ wyższe ☐

Kwestionariusz gospodarstwa domowego osoby wypełniającej ankietę

(w przypadku, gdy nie dotyczy prosimy wstawić poziomą kreskę „—”)

Liczba osób w gospodarstwie domowym ogółem	
Liczba dzieci do 18 lat włącznie	
Liczba osób pracujących zawodowo	
Liczba osób pracujących w gospodarstwie rolnym	
Liczba osób pobierających emeryturę, rentę	
Liczba osób bezrobotnych zarejestrowanych	
Liczba osób bezrobotnych niezarejestrowanych	
Liczba pozostałych dorosłych osób w gospodarstwie domowym	
Powierzchnia gospodarstwa rolnego (ha)	

Uprzejmie dziękujemy za wypełnienie ankiety!

3. WZÓR KWESTIONARIUSZA ANKIETY DLA RADNYCH

Szanowni Radni!

Urząd Miejski w Kozienicach we współpracy z Urzędem Miejskim w Grójcu, Urzędem Miejskim w Szydłowcu prowadzi badania na temat realizacji lokalnej polityki społecznej wśród mieszkańców wybranych trzech gmin województwa mazowieckiego w latach 1999–2006 podzielonej na dwa etapy czasowe – kadencja poprzednia i obecna. Przedmiotem badań są działania dotyczące różnych dziedzin polityki społecznej, np. szkolnictwa, kultury, sportu i rekreacji, ochrony zdrowia, mieszkalnictwa, bezpieczeństwa publicznego, pomocy społecznej, bezrobocia. Badania ankietowe mieszkańców zostały już przeprowadzone. W związku z powyższym uprzejmie prosimy Państwa Radnych o udzielenie odpowiedzi na pytania zawarte w ankiecie. Podkreślamy, że ankieta jest **a n o n i m o w a**, a jej wyniki zostaną wykorzystane przez gminy wyłącznie w sposób zbiorczy (sumaryczny). Raport z badań mieszkańców i radnych zostanie Państwu po opracowaniu udostępniony.

Uprzejmie prosimy o dokładne czytanie pytań, a zwłaszcza ich objaśnień.

Ponieważ poruszane sprawy dotyczą istotnych zagadnień dotyczących Waszych gmin, liczymy na Państwa aktywny udział w badaniu, które będzie pomocne dla organów i jednostek organizacyjnych gmin w poprawianiu jakości polityki społecznej z korzyścią dla wszystkich mieszkańców.

Uwaga!!! Słowo „gmina” oznacza samorząd miejsko-wiejski, który obejmuje łącznie obszar miasta i wszystkich wsi.

Prosimy postawić znak X w tabeli lub okienku, na szarym polu, przy wybranej odpowiedzi i zwrócić ankietę w zaklejonej kopercie. Z góry bardzo dziękujemy za wypełnienie tej krótkiej i prostej ankiety!

ZAGADNIENIE PIERWSZE:

Jaka jest Pani/Pana opinia na temat ogólnej organizacji gminy, w której jest Pani/Pan radnym?

1. **Co zdaniem Pani/Pana uzasadnia utworzenie oraz istnienie samodzielnej gminy:**

(prosimy postawić znak X przy wybranej ocenie punktowej)

Liczba punktów (1–5) 1 – uwarunkowanie najmniej ważne 5 – uwarunkowanie najbardziej ważne	1	2	3	4	5
Uwarunkowania przestrzenne (np. bliskość geograficzna – mały obszar)					
Uwarunkowania historyczne (np. wpływ dziejowych wydarzeń na kształtowanie granic gminy)					
Uwarunkowania społeczne (np. istnienie kontaktów społecznych oraz lokalnej wspólnoty ludzi)					
Uwarunkowania ekonomiczne (np. istnienie bazy podatkowej i posiadanie przez gminę dochodów własnych)					
Uwarunkowania kulturowe (np. wspólna, lokalna tradycja pielęgnowana przez gminę i mieszkańców)					
Uwarunkowania religijne (np. granice gminy pokrywają się z granicami obszaru parafii)					

2. **Czy zdaniem Pani/Pana działania gminy są ukierunkowane na zrównoważony rozwój jej terenów miejskich i wiejskich** *(prosimy zaznaczyć wybraną odpowiedź znakiem X)*
tak ☐ raczej tak ☐ raczej nie ☐ nie ☐
3. **Czy zdaniem Pani/Pana ewentualny podział gminy na dwie gminy (jedna obejmująca obszar miasta i druga obejmująca obszar wszystkich wsi) poprawiłby możliwości rozwoju tych dwóch nowych gmin?** *(prosimy zaznaczyć wybraną odpowiedź znakiem X)*
tak ☐ raczej tak ☐ raczej nie ☐ nie ☐
4. **Czy zdaniem Pani/Pana gmina** (m.in. obszar, liczba ludności, potencjał społeczno-gospodarczy) **jest:**
zbyt mała ☐ w sam raz ☐ zbyt duża ☐
aby mogła ona dostatecznie zaspokajać zbiorowe potrzeby mieszkańców i miała szansę na rozwój *(prosimy zaznaczyć wybraną odpowiedź znakiem X)*

ZAGADNIENIE DRUGIE:

Jaka jest Pani/Pana opinia na temat realizowanej lokalnej polityki społecznej przez Pani/Pana gminę w poprzedniej kadencji 1999–2002 (po wprowadzeniu powiatów) i obecnej kadencji 2002–2006 (po bezpośrednich wyborach burmistrza do chwili obecnej)? (prosimy postawić znak X przy wybranej ocenie punktowej)

5. Jak w Pani/Pana ocenie gmina dbała i dba dla swoich mieszkańców o:	Poprzednia kadencja 1999–2002					Obecna kadencja 2003–2006				
Liczba punktów: 1 – najmniejsza dbałość, 5 – największa dbałość	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
Szkolnictwo										
Kulturę, sport i rekreację										
Ochronę zdrowia										
Mieszkania dla najbardziej potrzebujących										
Bezpieczeństwo (ochrona przed złodziejami, światła dla pieszych)										
Najuboższych										
Zwalczanie patologii społecznych (alkoholizm, narkomania itp.)										
Jakość wody (wodociągi, ujęcia wody, oczyszczalnie itp.)										
Czystość (składowanie odpadów, porządek na ulicach itp.)										
Rozwój (ściągnięcie kapitału, miejsca pracy, inwestycje itp.)										

6. Jaka w Pani/Pana ocenie była i jest dostępność mieszkańców do obiektów lokalnej polityki społecznej (w tym wygodne korzystanie ze świadczonych przez nie usług)	Poprzednia kadencja 1999–2002					Obecna kadencja 2003–2006				
Liczba punktów: 1 – najgorsza dostępność, 5 – najlepsza dostępność	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
Szkoła Podstawowa										
Gimnazjum										
Biblioteka, Dom Kultury, Świetlica										
Miejscowy Ośrodek Wypoczynkowy										
Boisko sportowe z wyposażeniem										
Miejscowy Ośrodek Zdrowia										
Posterunek Policji, Jednostka Straży Pożarnej										
Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej										
Powiatowy Urząd Pracy lub jego filia										

7. **Czy gmina powinna zlecać realizację swoich zadań innym jednostkom (np. stowarzyszenia, fundacje, inne podmioty publiczne i prywatne) (prosimy zaznaczyć wybraną odpowiedź znakiem X)**
tak ☐ raczej tak ☐ raczej nie ☐ nie ☐
8. **W przypadku dodatkowej i pomocniczej realizacji zadań z zakresu lokalnej polityki społecznej przez inne, nie gminne jednostki (np. stowarzyszenie na rzecz sportu, prywatna fundacja szkolnictwa, firma ochroniarska, inne organizacje pożytku publicznego i fundacje) jakich działów według Pani/Pana powinno to dotyczyć? (Prosimy zaznaczyć odpowiedzi znakiem X w tabeli – dowolna liczba)**

Dział X – dowolna liczba	X
Szkolnictwo	
Kultura, sport i rekreacja	
Ochrona zdrowia	
Bezpieczeństwo publiczne	
Pomoc społeczna	
Patologie społeczne (alkoholizm, narkomania)	
Bezrobocie	

9. Jak zdaniem Pani/Pana zmieniła się obecnie jakość świadczonych usług przez gminę (np. nauczanie, oferta kulturalno-sportowo-rekreacyjna, forma pomocy społecznej, dbałość o bezpieczeństwo publiczne, o zdrowie mieszkańców) w poszczególnych działach, w porównaniu do poprzedniej kadencji samorządu 1999–2002 (przed wyborami bezpośrednimi burmistrza) (Prosimy zaznaczyć odpowiedź znakiem X w tabeli)

Usługi gminnej polityki społecznej	Pogorszyła się	Raczej pogorszyła się	Nie uległa zmianie	Raczej polepszyła się	Polepszyła się
Szkolnictwo					
Kultura, sport i rekreacja					
Ochrona zdrowia					
Bezpieczeństwo publiczne					
Pomoc społeczna					

10. Jak Pani/Pan ocenia obecną jakość pracy osób zatrudnionych przez gminę w porównaniu do poprzedniej kadencji 1999–2002 (przed wyborami bezpośrednimi burmistrza) (Prosimy zaznaczyć odpowiedź znakiem X w tabeli)

Osoby oceniane	Pogorszyła się	Raczej pogorszyła się	Nie uległa zmianie	Raczej polepszyła się	Polepszyła się
Burmistrz (zarząd)					
Pracownicy urzędu					
Nauczyciele					
Pracownicy kultury, sportu, rekreacji					
Pracownicy pomocy społecznej					

ZAGADNIENIE TRZECIE:

Przy założeniu zawsze ograniczonych środków finansowych jak i czy zdaniem Pani/Pana powinno zmienić się finansowanie lokalnej polityki społecznej w Pani/Pana gminie, aby wspólne, publiczne pieniądze były lepiej wydawane?

11. Jaka była i jest Pani/Pana opinia o wysokości podatków gminnych? (Prosimy zaznaczyć odpowiedź znakiem X)

Kadencja samorządu gminnego	Niskie	Raczej niskie	W sam raz	Raczej wysokie	Wysokie
Poprzednia 1999–2002					
Obecna 2002–2006					

12. Czy lokalni przedsiębiorcy powinni współfinansować z gminą różne usługi polityki społecznej (np. dopłaty do wypoczynku, prowadzenie profilaktyki zdrowotnej dla swoich pracowników lub klientów, organizacja różnych imprez, promocja zdolnych uczniów, wspieranie działalności charytatywnej), otrzymując w zamian częściowe umorzenie podatków lub inną pomoc gminy (np. budowa infrastruktury)? (prosimy zaznaczyć odpowiedź znakiem X w okienku)

tak ☐ raczej tak ☐ raczej nie ☐ nie ☐

13. Czy Pani/Pana zdaniem pieniądze z pomocy społecznej trafiają do najbardziej potrzebujących i są racjonalnie wydawane? (prosimy zaznaczyć odpowiedź znakiem X w okienku)

tak ☐ raczej tak ☐ raczej nie ☐ nie ☐

14. Które z usług zdaniem Pani/Pana, w przypadku ograniczonej ilości środków w budżecie gminy powinni mieszkańcy dofinansować z własnych środków, mając w zamian zagwarantowaną lepszą ich jakość? (Prosimy zaznaczyć odpowiedź znakiem X w tabeli)

Usługi w zakresie działów	Tak	Raczej tak	Raczej nie	Nie
Szkolnictwo				
Kultura, sport i rekreacja				
Ochrona zdrowia				
Bezpieczeństwo publiczne				

15. Jak zdaniem Pani/Pana powinno zmienić się finansowanie polityki społecznej przez gminę z podatków przy założeniu ograniczonych środków w budżecie gminy i konieczności realizacji niezbędnych oszczędności? – Jeśli jeden dział ulega zwiększeniu inny powinien ulec zmniejszeniu (Prosimy zaznaczyć odpowiedź znakiem X w tabeli)

Działy lokalnej polityki społecznej	Zmniejszyć nakłady	Pozostawić bez zmian	Zwiększyć nakłady
Szkolnictwo			
Kultura, sport i rekreacja			
Ochrona zdrowia			
Mieszkalnictwo			
Bezpieczeństwo publiczne			
Opieka społeczna			
Zwalczanie patologii społecznych			
Zmniejszanie bezrobocia			
Koszty utrzymania pracowników w tych działach			

ZAGADNIENIE CZWARTE:

Jak Pani/Pana zdaniem realizacja lokalnej polityki społecznej przez gminę wpływała i wpływa na jakość życia mieszkańców w Pani/Pana gminie w poprzedniej kadencji 1999–2002 i obecnej kadencji samorządu 2003–2006?

16. Czy uważała i uważa Pani/Pan, że gmina wpływa na jakość warunków mieszkaniowych jej mieszkańców? (np. wodociąg, kanalizacja, gaz ziemny, ciepło miejskie, droga dojazdowa, spokojne otoczenie miejsca zamieszkania, dbałość gminy o czystość środowiska w miejscu zamieszkania, ulgi podatkowe, remonty w mieszkaniach komunalnych, przydział mieszkań dla potrzebujących, sprzedaż mieszkań przez gminę na korzystnych warunkach, gminne ulgi remontowe w podatkach, organizacja ruchu drogowego itp.) (Prosimy zaznaczyć odpowiedź znakiem X w tabeli)

Kadencja samorządu gminnego	Polepszyły się z powodu gminy	Raczej polepszyły się z powodu gminy	Gmina nie ma istotnego wpływu na warunki mieszkaniowe	Raczej pogorszyły się z powodu gminy	Pogorszyły się z powodu gminy
Poprzednia 1999–2002					
Obecna 2003–2006					

17. Czy dostrzegała i dostrzega Pani/Pan dbałość gminy o stan zdrowia jej mieszkańców? (szkolne programy zdrowotne, dofinansowanie badań profilaktycznych, inwestowanie w przychodnie gminne, współpraca ze szpitalem powiatowym, dofinansowanie przez gminę usług z zakresu sportu i rekreacji, programy ekologiczne, propagowanie przez gminę zdrowego stylu życia itp.) (Prosimy zaznaczyć odpowiedź znakiem X w tabeli)

Kadencja samorządu gminnego	Dostrzegam dbałość gminy	Raczej dostrzegam dbałość gminy	Gmina nie ma istotnego wpływu na stan zdrowia mieszkańców	Raczej nie dostrzegam dbałości gminy	Nie dostrzegam dbałości gminy
Poprzednia 1999–2002					
Obecna 2003–2006					

18. Czy uważała i uważa Pani/Pan, że gmina wpływa na to, aby jej mieszkańcy mieli równy dostęp do wiedzy, a dzieci równy start w edukacji? (Prosimy zaznaczyć odpowiedź znakiem X w tabeli)

Kadencja samorządu gminnego	Tak	Raczej tak	Gmina nie ma na to istotnego wpływu	Raczej nie	Nie
Poprzednia 1999–2002					
Obecna 2003–2006					

19. Czy gmina zdaniem Pani/ Pana czyniła i czyni wysiłki, aby tworzyć warunki dla prawidłowego rozwoju rodzin? (np. oferta zabawowo-edukacyjna dla dzieci i młodzieży, pomoc dla pracujących matek wychowujących dzieci, pomoc gminy w rozwiązywaniu trudnych problemów rodzinnych, mieszkaniowych, itp.) (odp. znak X w okienku)

tak ☐ raczej tak ☐ raczej nie ☐ nie ☐ to mnie nie dotyczy ☐

20. Czy widzi Pani/Pan szansę w przyszłości dla dalszego rozwoju dzieci i młodzieży zamieszkałych obecnie w Pani/Pana gminie? (np. edukacja, praca, dobre miejsce zamieszkania, wzrost konkurencyjności i znaczenia gminy i jej mieszkańców) (odp. znak X w okienku)
tak ☐ raczej tak ☐ raczej nie ☐ nie ☐ to mnie nie dotyczy ☐
21. Czy udało się Pani/Panu zrealizować w obecnej kadencji swoje obietnice wyborcze? (odp. znak X w okienku)
tak ☐ raczej tak ☐ raczej nie ☐ nie ☐
22. Co zdaniem Pani/Pana gmina powinna koniecznie, w pierwszej kolejności zrobić, aby stała się bardziej atrakcyjna dla swoich mieszkańców? (Prosimy zaznaczyć maksymalnie 3 wybrane odpowiedzi znakiem X)

Działanie gminy	X maks. 3 razy
Unowocześnić sieć placówek szkolnictwa	
Wzbogacić ofertę kulturalną, sportową i rekreacyjną	
Poprawić dostępność do gminnych ośrodków zdrowia	
Zwiększyć bezpieczeństwo publiczne	
Zmienić formę działania opieki społecznej	
Ograniczyć patologie społeczne	
Bardziej pomagać tworzącym nowe miejsca pracy	

23. Jakie Pani/Pana kontakty międzyludzkie sprawiają, że czuje się Pani/Pan związana/y z mieszkańcami swojej gminy? (prosimy zaznaczyć odpowiedź znakiem X w tabeli)

Formy kontaktów międzyludzkich	Tak	Raczej tak	Raczej nie	Nie
Szkolne i popularnonaukowe				
Sportowe, rekreacyjne, kulturowe				
Pomocy wzajemnej w trudnych sytuacjach				
Poprawiające wspólne bezpieczeństwo				
Zawodowe (miejsce pracy)				
Z władzą (wpływ na decyzje gminy)				
Handlowe (udział w życiu gospodarczym)				
Rodzinne				
Sąsiedzkie				
Towarzyskie (np. grupa przyjaciół)				
Stowarzyszeniowe (np. działalność społeczna)				
Polityczne (np. działalność partyjna)				
Religijne (np. uczestnictwo w nabożeństwach)				

24. Jak po wprowadzeniu powiatów załatwia się mieszkańcom gminy wszystkie miejscowe sprawy urzędowe? (prosimy zaznaczyć odpowiedź znakiem X w okienku)
łatwiej ☐ raczej łatwiej ☐ raczej trudniej ☐ trudniej ☐
25. Czy jest Pani/Pan ogólnie zadowolona/y z zamieszkiwania właśnie w tej gminie? (prosimy zaznaczyć odpowiedź znakiem X w okienku)
tak ☐ raczej tak ☐ raczej nie ☐ nie ☐

Uprzejmie dziękujemy Pani Radnej/Panu Radnemu za wypełnienie ankiety!

4. ODPOWIEDZI MIESZKAŃCÓW W LICZBACH BEZWZGLĘDNYCH GMINA GRÓJEC

N=253

ZAGADNIENIE PIERWSZE:

1. Jaka jest Pani/Pana opinia na temat realizowanej lokalnej polityki społecznej przez Pani/Pana gminę w poprzedniej kadencji 1999–2002 (po wprowadzeniu powiatów) i obecnej kadencji 2002–2005 (po bezpośrednich wyborach burmistrza do chwili obecnej)?

Czy władze samorządowe gminy na terenie Pani/Pana zamieszkania dbały i dbają dostatecznie o:	Poprzednia kadencja 1999–2002 (po wprowadzeniu powiatów)				Obecna kadencja 2002–2005 (po bezpośrednich wyborach burmistrza)			
Szkolnictwo	tak	153	nie	90	tak	169	nie	76
Kulturę, sport i rekreację	tak	121	nie	120	tak	168	nie	78
Ochronę zdrowia	tak	71	nie	167	tak	88	nie	150
Mieszkania dla najbardziej potrzebujących	tak	46	nie	187	tak	120	nie	120
Bezpieczeństwo (ochrona przed złodziejami, światła dla pieszych)	tak	68	nie	165	tak	102	nie	143
Najuboższych	tak	95	nie	131	tak	117	nie	112
Zwalczanie patologii społecznych (alkoholizm, narkomania itp.)	tak	92	nie	143	tak	118	nie	123
Jakość wody (wodociągi, ujęcia wody, oczyszczalnie itp.)	tak	120	nie	117	tak	181	nie	65
Czystość (składowanie odpadów, porządek na ulicach itp.)	tak	104	nie	133	tak	173	nie	72
Rozwój gminy (ściągnięcie kapitału, miejsca pracy, inwestycje itp.)	tak	82	nie	147	tak	142	nie	97

N=253, W tabeli nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

2.

Czy na terenie Pani/Pana zamieszkania dostępność do obiektów lokalnej polityki społecznej (w tym wygodne korzystanie ze świadczonych przez nie usług) była i jest	Poprzednia kadencja 1999–2002 (po wprowadzeniu powiatów)				Obecna kadencja 2002–2005 (po bezpośrednich wyborach burmistrza)			
Szkoła podstawowa	dobra	230	zła	18	dobra	233	zła	13
Gimnazjum	dobra	191	zła	47	dobra	211	zła	27
Biblioteka, Dom kultury, świetlica	dobra	172	zła	65	dobra	186	zła	53
Miejskowy Ośrodek Wypoczynkowy	dobra	37	zła	168	dobra	61	zła	144
Boisko sportowe z wyposażeniem	dobra	121	zła	110	dobra	164	zła	73
Miejskowy Ośrodek Zdrowia	dobra	146	zła	91	dobra	163	zła	78
Posterunek Policji, Jednostka Straży Pożarnej	dobra	156	zła	76	dobra	165	zła	68
Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej	dobra	143	zła	93	dobra	173	zła	65
Powiatowy Urząd Pracy lub jego filia	dobra	102	zła	132	dobra	123	zła	112

N=253, W tabeli nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

3. Czy gmina dla swoich mieszkańców powinna realizować samodzielnie (bez dodatkowego zlecenia np. innym, prywatnym jednostkom) lokalną politykę społeczną wyłącznie przez własne jednostki organizacyjne (np. gminny ośrodek kultury, gminny ośrodek pomocy społecznej, gminny ośrodek zdrowia, gminny ośrodek wypoczynkowy, gminne centrum sportu, gminna poradnia przeciwalkoholowa, gminna biblioteka publiczna, gminny klub wsparcia bezrobotnych).

Tak	Raczej tak	Raczej nie	Nie
81	117	21	15

N=253, w tabeli nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

4. W przypadku dodatkowej i pomocniczej realizacji zadań z zakresu lokalnej polityki społecznej przez inne, nie gminne jednostki (np. stowarzyszenie na rzecz sportu, prywatna fundacja szkolnictwa, firma ochroniarska, inne organizacje pożytku publicznego i fundacje) jakich działań według Pani/Pana powinno to dotyczyć?

Dział	
Szkolnictwo	104
Kultura, sport i rekreacja	90
Ochrona zdrowia	122
Bezpieczeństwo publiczne	110
Pomoc społeczna	46
Patologie społeczne (alkoholizm, narkomania)	83
Bezrobocie	153

N=253, W tabeli nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

5. Jak zdaniem Pani/Pana zmieniła się obecnie jakość świadczonych usług przez gminę (np. nauczanie, oferta kulturalno-sportowo-rekreacyjna, forma pomocy społecznej, dbałość o bezpieczeństwo publiczne, o zdrowie mieszkańców) w poszczególnych działach, w porównaniu do poprzedniej kadencji samorządu 1999–2002 (przed wyborami bezpośrednimi burmistrza).

Usługi gminnej polityki społecznej	Pogorszyła się	Raczej pogorszyła się	Nie uległa zmianie	Raczej polepszyła się	Polepszyła się
Szkolnictwo	10	14	110	80	31
Kultura, sport i rekreacja	5	16	86	96	42
Ochrona zdrowia	14	50	138	28	15
Bezpieczeństwo publiczne	15	35	137	46	14
Pomoc społeczna	6	21	145	48	20

N=253, W tabeli nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

6. Jak Pani/Pan ocenia obecną jakość pracy osób zatrudnionych przez gminę, w porównaniu do poprzedniej kadencji 1999–2002 (przed wyborami bezpośrednimi burmistrza).

Osoby oceniane	Pogorszyła się	Raczej pogorszyła się	Nie uległa zmianie	Raczej polepszyła się	Polepszyła się
Burmistrz	4	12	102	72	55
Radni	12	33	147	36	15
Pracownicy urzędu	11	15	141	55	23
Nauczyciele	6	13	131	65	31
Pracownicy kultury, sportu i rekreacji	9	16	128	71	18
Pracownicy pomocy społecznej	2	15	142	65	19

N=253, W tabeli nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

ZAGADNIENIE DRUGIE:

Przy założeniu zawsze ograniczonych środków finansowych jak i czy zdaniem Pani/Pana powinno zmienić się finansowanie lokalnej polityki społecznej w Pani/Pana gminie, aby wspólne, publiczne pieniądze były lepiej wydawane.

7. Jaka była i jest Pani/Pana opinia o wysokości podatków gminnych.

Kadencja samorządu gminnego	Niskie	Raczej niskie	W sam raz	Raczej wysokie	Wysokie
Poprzednia 1999–2002 (po wprowadzeniu powiatów)	5	10	84	99	36
Obecna 2002–2005 (po bezpośrednich wyborach burmistrza)	3	13	84	96	39

N=253, W tabeli nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

8. Czy lokalni przedsiębiorcy powinni współfinansować z gminą różne usługi polityki społecznej? (np. dopłaty do wypoczynku, prowadzenie profilaktyki zdrowotnej dla swoich pracowników lub klientów, organizacja różnych imprez, promocja zdolnych uczniów, wspieranie działalności charytatywnej).

Tak	Raczej tak	Raczej nie	Nie
125	94	14	11

N=253, W tabeli nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

9. Czy Pani/Pan zgadza się, że pieniądze z pomocy społecznej nie zawsze trafiają do najbardziej potrzebujących i powinny być lepiej i oszczędniej wydawane.

Tak	Raczej tak	Raczej nie	Nie
128	66	15	

N=253, W tabeli nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

10. Które z usług, w przypadku ograniczonej ilości środków w budżecie gminy byłaby/by Pani/Pan skłonny dofinansować z własnej kieszeni mając w zamian zagwarantowaną lepszą ich jakość?

Usługi w zakresie działów	Tak	Raczej tak	Raczej nie	Nie
Szkolnictwo	71	64	36	43
Kultura, sport i rekreacja	33	65	55	54
Ochrona zdrowia	85	68	34	46
Bezpieczeństwo publiczne	59	60	47	49

N=253, W tabeli nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

11. Jak zdaniem Pani/Pana powinno zmienić się finansowanie polityki społecznej przez gminę z podatków przy założeniu ograniczonych środków w budżecie gminy i konieczności realizacji niezbędnych oszczędności? Jeśli jeden dział ulega zwiększeniu inny powinien ulec zmniejszeniu.

Działy lokalnej polityki społecznej	Zmniejszyć nakłady	Pozostawić bez zmian	Zwiększyć nakłady
Szkolnictwo	7	66	157
Kultura, sport i rekreacja	19	109	91
Ochrona zdrowia	6	45	170
Mieszkalnictwo	22	83	109
Bezpieczeństwo publiczne	9	62	150
Pomoc społeczna	18	100	90
Zwalczanie patologii społecznych	29	82	100
Zmniejszenie bezrobocia	13	46	158
Koszty utrzymania pracowników w tych działach	71	90	50

N=253, W tabeli nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

ZAGADNIENIE TRZECIE

Jak Pani/Pana zdaniem realizacja lokalnej polityki społecznej przez gminę wpływała i wpływa na jakość Pani/Pana życia w poprzedniej kadencji 1999–2002 (po wprowadzeniu powiatów) i obecnej kadencji samorządu 2002–2005 (po wyborach bezpośrednich burmistrza do chwili obecnej).

12. Czy uważa Pani/Pan, że gmina wpływa na jakość Pani/Pana warunków mieszkaniowych lub Pani/Pana rodziny? (np. wodociąg, kanalizacja, gaz ziemny, ciepło miejskie, droga dojazdowa, spokojne otoczenie miejsca zamieszkania, dbałość gminy o czystość środowiska w miejscu zamieszkania, ulgi podatkowe, remonty w mieszkaniach komunalnych, przydział mieszkań dla potrzebujących, sprzedaż mieszkań przez gminę na korzystnych warunkach, gminne ulgi remontowe w podatkach, organizacja ruchu drogowego itp.).

Kadencja samorządu gminnego	Polepszyły się z powodu gminy	Raczej polepszyły się z powodu gminy	Gmina nie ma wpływu na moje warunki mieszkaniowe	Raczej nie pogorszyły się z powodu gminy	Nie pogorszyły się z powodu gminy
Poprzednia 1999–2002 (po wprowadzeniu powiatów)	17	41	161	16	8
Obecna 2002–2005 (po bezpośrednich wyborach burmistrza)	36	38	138	23	11

N=253, W tabeli nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

13. Czy odczuwała i odczuwa Pani/Pan dbałość gminy o Pani/Pana stan zdrowia lub Pani/Pana rodziny? (szkolne programy zdrowotne, dofinansowanie badań profilaktycznych, inwestowanie w przychodnie gminne, współpraca ze szpitalem powiatowym, dofinansowanie przez gminę usług z zakresu sportu i rekreacji, programy ekologiczne, propagowanie przez gminę zdrowego stylu życia itp.).

Kadencja samorządu gminnego	Odczuwam dbałość gminy	Raczej odczuwam dbałość gminy	Gmina nie ma wpływu na mój i nasz stan zdrowia	Raczej nie odczuwam dbałości gminy	Nie odczuwam dbałości gminy
Poprzednia 1999–2002 (po wprowadzeniu powiatów)	4	33	89	51	65
Obecna 2002–2005 (po bezpośrednich wyborach burmistrza)	20	40	75	52	58

N=253, W tabeli nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

14. Czy uważała i uważa Pani/Pan, że gmina wpływa na to, aby jej mieszkańcy mieli równy dostęp do wiedzy, a dzieci równy start w edukacji.

Kadencja samorządu gminnego	Tak	Raczej tak	Gmina nie ma na to wpływu	Raczej nie	Nie
Poprzednia 1999–2002 (po wprowadzeniu powiatów)	40	80	53	50	20
Obecna 2002–2005 (po bezpośrednich wyborach burmistrza)	64	70	43	48	20

N=253, W tabeli nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

15. Czy gmina zdaniem Pani/Pana czyniła i czyni wysiłki aby tworzyć warunki dla prawidłowego rozwoju Pani/Pana rodziny? (oferta zabawowo-edukacyjna dla dzieci i młodzieży, pomoc dla pracujących matek wychowujących dzieci, pomoc gminy w rozwiązywaniu trudnych problemów rodzinnych, mieszkaniowych itp.).

Tak	Raczej tak	Raczej nie	Nie	To mnie nie dotyczy
29	65	62	61	32

N=253, W tabeli nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

16. Czy widzi Pani/Pan szansę w przyszłości dla rozwoju własnych dzieci w swojej gminie? (np. edukacja, praca, dobre miejsce zamieszkania, wzrost konkurencyjności i znaczenia gminy i jej mieszkańców).

Tak	Raczej tak	Raczej nie	Nie	To mnie nie dotyczy
18	68	71	68	23

N=253, W tabeli nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

17. Czy uczestniczy Pani/Pan w życiu społecznym swojego osiedla, swojego sołectwa, swojej gminy? (np. uczestnictwo w zebraniach, spotkaniach, przekazywanie wniosków dla radnych, zachęcanie sąsiadów, znajomych do wspólnej, aktywnej pracy dla swojej gminy, bezinteresowna pomoc sąsiadom i innym mieszkańcom).

Tak	Raczej tak	Raczej nie	Nie
43	78	66	59

N=253, W tabeli nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

18. Co zdaniem Pani/Pana gmina powinna koniecznie, w pierwszej kolejności zrobić, aby stała się bardziej atrakcyjna dla swoich mieszkańców?

Działanie gminy	
Unowocześnić sieć placówek szkolnictwa	123
Wzbogacić ofertę kulturalną, sportową i rekreacyjną	117
Poprawić dostępność do gminnych ośrodków zdrowia	77
Zwiększyć bezpieczeństwo publiczne	139
Zmienić formę działania opieki społecznej	27
Ograniczyć patologie społeczne	70
Bardziej pomagać tworzącym nowe miejsca pracy	183

N=253, W tabeli nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

19. Jakie Pani/Pana kontakty międzyludzkie sprawiają, że czuje się Pani/Pan związana/y z mieszkańcami swojej gminy?

Formy kontaktów międzyludzkich	Tak	Raczej tak	Raczej nie	Nie
Szkolne i popularnonaukowe	88	63	30	29
Sportowe, rekreacyjne, kulturowe	60	60	58	35
Pomocy wzajemnej w trudnych sytuacjach	56	64	62	27
Poprawiające wspólne bezpieczeństwo	32	61	70	39
Zawodowe (miejsce pracy)	102	64	32	32
Z władzą (wpływ na decyzje gminy)	17	29	68	90
Handlowe (udział w życiu gospodarczym)	16	42	61	85
Rodzinne	116	72	12	20
Sąsiedzkie	94	84	21	19
Towarzyskie (np. grupa przyjaciół)	127	73	14	15
Stowarzyszeniowe (np. działalność społeczna)	29	44	47	82
Polityczne (np. działalność partyjna)	8	21	41	128
Religijne (np. uczestnictwo w nabożeństwach)	84	69	18	41

N=253, W tabeli nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

20. Czy po wprowadzeniu powiatów lepiej załatwia się Pani/Panu wszystkie miejscowe sprawy urzędowe?

Tak	Raczej tak	Raczej nie	Nie
34	87	69	52

N=253, W tabeli nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

21. Czy jest Pani/Pan ogólnie zadowolona/y z zamieszkania właśnie w tej gminie?

Tak	Raczej tak	Raczej nie	Nie
57	141	30	15

N=253, W tabeli nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

Dane osoby wypełniającej ankietę

Wiek:

do 24 lat – 82
25–34 lat – 49
35–44 lat – 57
45–54 lat – 58
55–64 lat – 4
powyżej 65 lat – 0

Płeć:

mężczyzna – 65
kobieta – 173

Sytuacja zawodowa:

student – 47
pracujący zawodowo – 138
rolnik – 21
rencista, emeryt – 0
bezrobotny – 3
inna – 38

Miejsce zamieszkania:

miasto – 114
wieś – 110

Gmina:

Grójec – 253
Kozienice – 0
Szydłowiec – 0

Miejsce urodzenia:

w gminie, w której obecnie mieszkam – 138
poza gminą, w której obecnie mieszkam – 104

Wykształcenie:

podstawowe – 25
zawodowe – 24
średnie – 111
wyższe – 93

Kwestionariusz gospodarstwa domowego osób wypełniających ankietę.

Liczba osób w gospodarstwie domowym ogółem	767
Liczba dzieci do lat 18 włącznie	227
Liczba osób pracujących zawodowo	376
Liczba osób pracujących w gospodarstwie rolnym	113
Liczba osób pobierających emeryturę, rentę	71
Liczba osób bezrobotnych zarejestrowanych	27
Liczba osób bezrobotnych niezarejestrowanych	36
Liczba pozostałych dorosłych osób w gospodarstwie domowym	154
Powierzchnia gospodarstwa rolnego (ha)	490

ODPOWIEDZI RESPONDENTÓW W LICZBACH BEZWZGLĘDNYCH GMINA KOZIENICE

N=270

ZAGADNIENIE PIERWSZE:

1. Jaka jest Pani/Pana opinia na temat realizowanej lokalnej polityki społecznej przez Pani/Pana gminę w poprzedniej kadencji 1999–2002 (po wprowadzeniu powiatów) i obecnej kadencji 2002–2005 (po bezpośrednich wyborach burmistrza do chwili obecnej)?

Czy na terenie Pani/Pana zamieszkania dostępność do obiektów lokalnej polityki społecznej (w tym wygodne korzystanie ze świadczonych przez nie usług) była i jest	Poprzednia kadencja 1999–2002 (po wprowadzeniu powiatów)				Obecna kadencja 2002–2005 (po bezpośrednich wyborach burmistrza)			
Szkoła podstawowa	dobra	215	zła	32	dobra	235	zła	19
Gimnazjum	dobra	190	zła	46	dobra	223	zła	29
Biblioteka, Dom kultury, świetlica	dobra	184	zła	58	dobra	209	zła	40
Miejskowy Ośrodek Wypoczynkowy	dobra	150	zła	89	dobra	183	zła	66
Boisko sportowe z wyposażeniem	dobra	128	zła	113	dobra	194	zła	58
Miejskowy Ośrodek Zdrowia	dobra	168	zła	75	dobra	194	zła	60
Posterunek Policji, Jednostka Straży Pożarnej	dobra	192	zła	53	dobra	208	zła	46
Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej	dobra	157	zła	82	dobra	178	zła	70
Powiatowy Urząd Pracy lub jego filia	dobra	153	zła	88	dobra	174	zła	76

N=270, W tabeli nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

- 2.

Czy władze samorządowe gminy na terenie Pani/Pana zamieszkania dbają i dbają dostatecznie o:	Poprzednia kadencja 1999–2002 (po wprowadzeniu powiatów)				Obecna kadencja 2002–2005 (po bezpośrednich wyborach burmistrza)			
Szkolnictwo	tak	170	nie	83	tak	209	nie	43
Kulturę, sport i rekreację	tak	167	nie	84	tak	223	nie	30
Ochronę zdrowia	tak	113	nie	132	tak	124	nie	123
Mieszkania dla najbardziej potrzebujących	tak	66	nie	181	tak	97	nie	152
Bezpieczeństwo (ochrona przed złodziejami, światła dla pieszych)	tak	111	nie	138	tak	160	nie	94
Najuboższych	tak	80	nie	163	tak	101	nie	151
Zwalczanie patologii społecznych (alkoholizm, narkomania itp.)	tak	89	nie	154	tak	120	nie	126
Jakość wody (wodociągi, ujęcia wody, oczyszczalnie itp.)	tak	162	nie	88	tak	207	nie	47
Czystość (składowanie odpadów, porządek na ulicach itp.)	tak	154	nie	94	tak	232	nie	27
Rozwój gminy (ściągnięcie kapitału, miejsca pracy, inwestycje itp.)	tak	78	nie	171	tak	112	nie	138

N=270, W tabeli nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

3. Czy gmina dla swoich mieszkańców powinna realizować samodzielnie (bez dodatkowego zlecenia np. innym, prywatnym jednostkom) lokalną politykę społeczną wyłącznie przez własne jednostki organizacyjne (np. gminny ośrodek kultury, gminny ośrodek pomocy społecznej, gminny ośrodek zdrowia, gminny ośrodek wypoczynkowy, gminne centrum sportu, gminna poradnia przeciwalkoholowa, gminna biblioteka publiczna, gminny klub wsparcia bezrobotnych).

Tak	Raczej tak	Raczej nie	Nie
111	101	26	20

N=270, W tabeli nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

4. W przypadku dodatkowej i pomocniczej realizacji zadań z zakresu lokalnej polityki społecznej przez inne, nie gminne jednostki (np. stowarzyszenie na rzecz sportu, prywatna fundacja szkolnictwa, firma ochroniarska, inne organizacje pożytku publicznego i fundacje) jakich działań według Pani/Pana powinno to dotyczyć?

Dział	
Szkolnictwo	92
Kultura, sport i rekreacja	85
Ochrona zdrowia	136
Bezpieczeństwo publiczne	103
Pomoc społeczna	73
Patologie społeczne (alkoholizm, narkomania)	92
Bezrobocie	171

N=270, W tabeli nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

5. Jak zdaniem Pani/Pana zmieniła się obecnie jakość świadczonych usług przez gminę (np. nauczanie, oferta kulturalno-sportowo-rekreacyjna, forma pomocy społecznej, dbałość o bezpieczeństwo publiczne, o zdrowie mieszkańców) w poszczególnych działach, w porównaniu do poprzedniej kadencji samorządu 1999–2002 (przed wyborami bezpośrednimi burmistrza).

Usługi gminnej polityki społecznej	Pogorszyła się	Raczej pogorszyła się	Nie uległa zmianie	Raczej polepszyła się	Polepszyła się
Szkolnictwo	10	14	96	85	48
Kultura, sport i rekreacja	12	5	51	96	89
Ochrona zdrowia	24	55	113	41	19
Bezpieczeństwo publiczne	21	29	120	55	27
Pomoc społeczna	15	31	127	43	31

N=270, W tabeli nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

6. Jak Pani/Pan ocenia obecną jakość pracy osób zatrudnionych przez gminę, w porównaniu do poprzedniej kadencji 1999–2002 (przed wyborami bezpośrednimi burmistrza).

Osoby oceniane	Pogorszyła się	Raczej pogorszyła się	Nie uległa zmianie	Raczej polepszyła się	Polepszyła się
Burmistrz	22	15	87	68	69
Radni	32	39	118	40	24
Pracownicy urzędu	19	26	130	52	30
Nauczyciele	10	22	123	57	41
Pracownicy kultury, sportu i rekreacji	13	15	105	74	42
Pracownicy pomocy społecznej	13	20	140	49	30

N=270, W tabeli nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

ZAGADNIENIE DRUGIE:

Przy założeniu zawsze ograniczonych środków finansowych jak i czy zdaniem Pani/Pana powinno zmienić się finansowanie lokalnej polityki społecznej w Pani/Pana gminie, aby wspólne, publiczne pieniądze były lepiej wydawane.

7. Jaka była i jest Pani/Pana opinia o wysokości podatków gminnych.

Kadencja samorządu gminnego	Niskie	Raczej niskie	W sam raz	Raczej wysokie	Wysokie
Poprzednia 1999–2002 (po wprowadzeniu powiatów)	8	16	103	82	41
Obecna 2002–2005 (po bezpośrednich wyborach burmistrza)	4	12	99	84	52

N=270, W tabeli nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

8. Czy lokalni przedsiębiorcy powinni współfinansować z gminą różne usługi polityki społecznej? (np. do-płaty do wypoczynku, prowadzenie profilaktyki zdrowotnej dla swoich pracowników lub klientów, or-ganizacja różnych imprez, promocja zdolnych uczniów, wspieranie działalności charytatywnej).

Tak	Raczej tak	Raczej nie	Nie
146	84	115	20

N=270, W tabeli nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

9. Czy Pani/Pan zgadza się, że pieniądze z pomocy społecznej nie zawsze trafiają do najbardziej potrze-bujących i powinny być lepiej i oszczędniej wydawane.

Tak	Raczej tak	Raczej nie	Nie
160	76	15	13

N=270, W tabeli nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

10. Które z usług, w przypadku ograniczonej ilości środków w budżecie gminy byłyby/by Pani/Pan skłon-ny dofinansować z własnej kieszeni mając w zamian zagwarantowaną lepszą ich jakość?

Usługi w zakresie działów	Tak	Raczej tak	Raczej nie	Nie
Szkolnictwo	70	42	41	56
Kultura, sport i rekreacja	36	36	52	72
Ochrona zdrowia	104	57	23	44
Bezpieczeństwo publiczne	69	38	41	59

N=270, W tabeli nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

11. Jak zdaniem Pani/Pana powinno zmienić się finansowanie polityki społecznej przez gminę z podatków przy założeniu ograniczonych środków w budżecie gminy i konieczności realizacji niezbędnych oszczędności? Jeśli jeden dział ulega zwiększeniu inny powinien ulec zmniejszeniu.

Działy lokalnej polityki społecznej	Zmniejszyć nakłady	Pozostawić bez zmian	Zwiększyć nakłady
Szkolnictwo	11	102	131
Kultura, sport i rekreacja	47	117	67
Ochrona zdrowia	9	42	190
Mieszkalnictwo	26	72	133
Bezpieczeństwo publiczne	10	101	130
Pomoc społeczna	37	93	104
Zwalczanie patologii społecznych	27	96	120
Zmniejszenie bezrobocia	14	36	193
Koszty utrzymania pracowników w tych działach	98	108	31

N=270, W tabeli nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

ZAGADNIENIE TRZECIE

Jak Pani/Pana zdaniem realizacja lokalnej polityki społecznej przez gminę wpływała i wpływa na jakość Pani/Pana życia w poprzedniej kadencji 1999–2002 (po wprowadzeniu powiatów) i obecnej kadencji samorządu 2002–2005 (po wyborach bezpośrednich burmistrza do chwili obecnej).

12. Czy uważa Pani/Pan, że gmina wpływa na jakość Pani/Pana warunków mieszkaniowych lub Pani/Pana rodziny? (np. wodociąg, kanalizacja, gaz ziemny, ciepło miejskie, droga dojazdowa, spokojne otoczenie miejsca zamieszkania, dbałość gminy o czystość środowiska w miejscu zamieszkania, ulgi podatkowe, remonty w mieszkaniach komunalnych, przydział mieszkań dla potrzebujących, sprzedaż mieszkań przez gminę na korzystnych warunkach, gminne ulgi remontowe w podatkach, organizacja ruchu drogowego itp.).

Kadencja samorządu gminnego	Polepszyły się z powodu gminy	Raczej polepszyły się z powodu gminy	Gmina nie ma wpływu na moje warunki mieszkaniowe	Raczej nie pogorszyły się z powodu gminy	Nie pogorszyły się z powodu gminy
Poprzednia 1999–2002 (po wprowadzeniu powiatów)	37	58	133	15	10
Obecna 2002–2005 (po bezpośrednich wyborach burmistrza)	56	75	113	10	11

N=270, W tabeli nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

13. Czy odczuwała i odczuwa Pani/Pan dbałość gminy o Pani/Pana stan zdrowia lub Pani/Pana rodziny? (szkolne programy zdrowotne, dofinansowanie badań profilaktycznych, inwestowanie w przychodnie gminne, współpraca ze szpitalem powiatowym, dofinansowanie przez gminę usług z zakresu sportu i rekreacji, programy ekologiczne, propagowanie przez gminę zdrowego stylu życia itp.).

Kadencja samorządu gminnego	Odczuwam dbałość gminy	Raczej odczuwam dbałość gminy	Gmina nie ma wpływu na mój i nasz stan zdrowia	Raczej nie odczuwam dbałości gminy	Nie odczuwam dbałości gminy
Poprzednia 1999–2002 (po wprowadzeniu powiatów)	27	43	67	63	50
Obecna 2002–2005 (po bezpośrednich wyborach burmistrza)	48	50	60	51	52

N=270, W tabeli nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

14. Czy uważała i uważa Pani/Pan, że gmina wpływa na to, aby jej mieszkańcy mieli równy dostęp do wiedzy, a dzieci równy start w edukacji.

Kadencja samorządu gminnego	Tak	Raczej tak	Gmina nie ma na to wpływu	Raczej nie	Nie
Poprzednia 1999–2002 (po wprowadzeniu powiatów)	56	91	30	40	40
Obecna 2002–2005 (po bezpośrednich wyborach burmistrza)	76	89	25	38	34

N=270, W tabeli nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

15. Czy gmina zdaniem Pani/Pana czyniła i czyni wysiłki aby tworzyć warunki dla prawidłowego rozwoju Pani/Pana rodziny? (oferta zabawowo-edukacyjna dla dzieci i młodzieży, pomoc dla pracujących matek wychowujących dzieci, pomoc gminy w rozwiązywaniu trudnych problemów rodzinnych, mieszkaniowych itp.)

Tak	Raczej tak	Raczej nie	Nie	To mnie nie dotyczy
46	77	46	48	50

N=270, W tabeli nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

16. Czy widzi Pani/Pan szansę w przyszłości dla rozwoju własnych dzieci w swojej gminie? (np. edukacja, praca, dobre miejsce zamieszkania, wzrost konkurencyjności i znaczenia gminy i jej mieszkańców).

Tak	Raczej tak	Raczej nie	Nie	To mnie nie dotyczy
23	39	90	95	19

N=270, W tabeli nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

17. Czy uczestniczy Pani/Pan w życiu społecznym swojego osiedla, swojego sołectwa, swojej gminy? (np. uczestnictwo w zebraniach, spotkaniach, przekazywanie wniosków dla radnych, zachęcanie sąsiadów, znajomych do wspólnej, aktywnej pracy dla swojej gminy, bezinteresowna pomoc sąsiadom i innym mieszkańcom).

Tak	Raczej tak	Raczej nie	Nie
74	107	56	28

N=270, W tabeli nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

18. Co zdaniem Pani/Pana gmina powinna koniecznie, w pierwszej kolejności zrobić, aby stała się bardziej atrakcyjna dla swoich mieszkańców?

Działanie gminy	
Unowocześnić sieć placówek szkolnictwa	92
Wzbogacić ofertę kulturalną, sportową i rekreacyjną	75
Poprawić dostępność do gminnych ośrodków zdrowia	95
Zwiększyć bezpieczeństwo publiczne	136
Zmienić formę działania opieki społecznej	59
Ograniczyć patologie społeczne	88
Bardziej pomagać tworzącym nowe miejsca pracy	233

N=270, W tabeli nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

19. Jakie Pani/Pana kontakty międzyludzkie sprawiają, że czuje się Pani/Pan związana/y z mieszkańcami swojej gminy?

Formy kontaktów międzyludzkich	Tak	Raczej tak	Raczej nie	Nie
Szkolne i popularnonaukowe	58	51	58	46
Sportowe, rekreacyjne, kulturowe	85	63	42	31
Pomocy wzajemnej w trudnych sytuacjach	90	67	42	24
Poprawiające wspólne bezpieczeństwo	56	63	59	33
Zawodowe (miejsce pracy)	105	54	27	37
Z władzą (wpływ na decyzje gminy)	28	26	57	89
Handlowe (udział w życiu gospodarczym)	33	32	56	77
Rodzinne	157	47	15	11
Sąsiedzkie	130	67	18	12
Towarzyskie (np. grupa przyjaciół)	120	63	19	14
Stowarzyszeniowe (np. działalność społeczna)	39	41	51	75
Polityczne (np. działalność partyjna)	24	9	38	136
Religijne (np. uczestnictwo w nabożeństwach)	113	52	24	38

N=270, W tabeli nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

20. Czy po wprowadzeniu powiatów lepiej załatwia się Pani/Panu wszystkie miejscowe sprawy urzędowe?

Tak	Raczej tak	Raczej nie	Nie
54	118	52	41

N=270, W tabeli nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

21. Czy jest Pani/Pan ogólnie zadowolona/y z zamieszkania właśnie w tej gminie?

Tak	Raczej tak	Raczej nie	Nie
99	133	22	9

N=270, W tabeli nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

Dane osoby wypełniającej ankietę:

Wiek:

do 24 lat – 16

25–34 lat – 52

35–44 lat – 87

45–54 lat – 73

55–64 lat – 27

powyżej 65 lat – 13

Płeć:

mężczyzna – 109

kobieta – 154

Sytuacja zawodowa:

student – 16

pracujący zawodowo – 146

rolnik – 31

rencista, emeryt – 41

bezrobotny – 30

inna – 8

Miejsce zamieszkania:

miasto – 128

wieś – 99

Gmina:

Grójec – 0

Kozienice – 270

Szydłowiec – 0

Miejsce urodzenia:

w gminie, w której obecnie mieszkam – 137

poza gminą, w której obecnie mieszkam – 122

Wykształcenie:

podstawowe – 17

zawodowe – 51

średnie – 117

wyższe – 79

Kwestionariusz gospodarstwa domowego osób wypełniających ankietę.

Liczba osób w gospodarstwie domowym ogółem	804
Liczba dzieci do lat 18 włącznie	297
Liczba osób pracujących zawodowo	345
Liczba osób pracujących w gospodarstwie rolnym	99
Liczba osób pobierających emeryturę, rentę	108
Liczba osób bezrobotnych zarejestrowanych	79
Liczba osób bezrobotnych niezarejestrowanych	36
Liczba pozostałych dorosłych osób w gospodarstwie domowym	150
Powierzchnia gospodarstwa rolnego (ha)	304

ODPOWIEDZI RESPONDENTÓW W LICZBACH BEZWZGLĘDNYCH GMINA SZYDŁOWIEC

N=218

ZAGADNIENIE PIERWSZE:

1. Jaka jest Pani/Pana opinia na temat realizowanej lokalnej polityki społecznej przez Pani/Pana gminę w poprzedniej kadencji 1999–2002 (po wprowadzeniu powiatów) i obecnej kadencji 2002–2005 (po bezpośrednich wyborach burmistrza do chwili obecnej)?

Czy władze samorządowe gminy na terenie Pani/Pana zamieszkania dbały i dbają dostatecznie o:	Poprzednia kadencja 1999–2002 (po wprowadzeniu powiatów)				Obecna kadencja 2002–2005 (po bezpośrednich wyborach burmistrza)			
Szkolnictwo	tak	110	nie	90	tak	138	nie	66
Kulturę, sport i rekreację	tak	74	nie	120	tak	135	nie	66
Ochronę zdrowia	tak	75	nie	116	tak	87	nie	103
Mieszkania dla najbardziej potrzebujących	tak	26	nie	169	tak	45	nie	150
Bezpieczeństwo (ochrona przed złodziejami, światła dla pieszych)	tak	45	nie	143	tak	74	nie	116
Najuboższych	tak	52	nie	141	tak	83	nie	113
Zwalczanie patologii społecznych (alkoholizm, narkomania itp.)	tak	61	nie	126	tak	79	nie	106
Jakość wody (wodociągi, ujęcia wody, oczyszczalnie itp.)	tak	106	nie	84	tak	120	nie	77
Czystość (składowanie odpadów, porządek na ulicach itp.)	tak	101	nie	98	tak	133	nie	66
Rozwój gminy (ściągnięcie kapitału, miejsca pracy, inwestycje itp.)	tak	39	nie	157	tak	76	nie	121

N=218, W tabeli nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

- 2.

Czy na terenie Pani/Pana zamieszkania dostępność do obiektów lokalnej polityki społecznej (w tym wygodne korzystanie ze świadczonych przez nie usług) była i jest	Poprzednia kadencja 1999–2002 (po wprowadzeniu powiatów)				Obecna kadencja 2002–2005 (po bezpośrednich wyborach burmistrza)			
Szkoła podstawowa	dobra	178	zła	25	dobra	186	zła	19
Gimnazjum	dobra	153	zła	35	dobra	166	zła	29
Biblioteka, Dom kultury, świetlica	dobra	133	zła	60	dobra	141	zła	52
Miejskowy Ośrodek Wypoczynkowy	dobra	54	zła	124	dobra	63	zła	116
Boisko sportowe z wyposażeniem	dobra	53	zła	128	dobra	66	zła	119
Miejskowy Ośrodek Zdrowia	dobra	115	zła	74	dobra	117	zła	74
Posterunek Policji, Jednostka Straży Pożarnej	dobra	143	zła	48	dobra	144	zła	45
Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej	dobra	118	zła	76	dobra	117	zła	76
Powiatowy Urząd Pracy lub jego filia	dobra	96	zła	98	dobra	104	zła	93

N=218, W tabeli nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

3. Czy gmina dla swoich mieszkańców powinna realizować samodzielnie (bez dodatkowego zlecenia np. innym, prywatnym jednostkom) lokalną politykę społeczną wyłącznie przez własne jednostki organizacyjne (np. gminny ośrodek kultury, gminny ośrodek pomocy społecznej, gminny ośrodek zdrowia, gminny ośrodek wypoczynkowy, gminne centrum sportu, gminna poradnia przeciwalkoholowa, gminna biblioteka publiczna, gminny klub wsparcia bezrobotnych.

Tak	Raczej tak	Raczej nie	Nie
74	96	20	7

N=218, W tabeli nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

4. W przypadku dodatkowej i pomocniczej realizacji zadań z zakresu lokalnej polityki społecznej przez inne, nie gminne jednostki (np. stowarzyszenie na rzecz sportu, prywatna fundacja szkolnictwa, firma ochroniarska, inne organizacje pożytku publicznego i fundacje) jakich działań według Pani/Pana powinno to dotyczyć?

Dział	
Szkolnictwo	88
Kultura, sport i rekreacja	68
Ochrona zdrowia	95
Bezpieczeństwo publiczne	64
Pomoc społeczna	74
Patologie społeczne (alkoholizm, narkomania)	52
Bezrobocie	156

N=218, W tabeli nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

5. Jak zdaniem Pani/Pana zmieniła się obecnie jakość świadczonych usług przez gminę (np. nauczanie, oferta kulturalno-sportowo-rekreacyjna, forma pomocy społecznej, dbałość o bezpieczeństwo publiczne, o zdrowie mieszkańców) w poszczególnych działach, w porównaniu do poprzedniej kadencji samorządu 1999–2002 (przed wyborami bezpośrednimi burmistrza).

Usługi gminnej polityki społecznej	Pogorszyła się	Raczej pogorszyła się	Nie uległa zmianie	Raczej polepszyła się	Polepszyła się
Szkolnictwo	26	17	91	52	18
Kultura, sport i rekreacja	14	11	81	65	28
Ochrona zdrowia	22	28	128	23	5
Bezpieczeństwo publiczne	16	25	102	40	19
Pomoc społeczna	27	24	104	33	17

N=218, W tabeli nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

6. Jak Pani/Pan ocenia obecną jakość pracy osób zatrudnionych przez gminę, w porównaniu do poprzedniej kadencji 1999–2002 (przed wyborami bezpośrednimi burmistrza).

Osoby oceniane	Pogorszyła się	Raczej pogorszyła się	Nie uległa zmianie	Raczej polepszyła się	Polepszyła się
Burmistrz	31	19	51	77	34
Radni	34	27	108	19	12
Pracownicy urzędu	16	18	107	43	19
Nauczyciele	9	5	100	54	31
Pracownicy kultury, sportu i rekreacji	7	9	114	44	21
Pracownicy pomocy społecznej	10	19	127	27	16

N=218, W tabeli nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

ZAGADNIENIE DRUGIE:

Przy założeniu zawsze ograniczonych środków finansowych jak i czy zdaniem Pani/Pana powinno zmienić się finansowanie lokalnej polityki społecznej w Pani/Pana gminie, aby wspólne, publiczne pieniądze były lepiej wydawane.

7. Jaka była i jest Pani/Pana opinia o wysokości podatków gminnych.

Kadencja samorządu gminnego	Niskie	Raczej niskie	W sam raz	Raczej wysokie	Wysokie
Poprzednia 1999–2002 (po wprowadzeniu powiatów)	9	14	63	74	35
Obecna 2002–2005 (po bezpośrednich wyborach burmistrza)	7	7	69	65	46

N=218, W tabeli nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

8. Czy lokalni przedsiębiorcy powinni współfinansować z gminą różne usługi polityki społecznej? (np. dopłaty do wypoczynku, prowadzenie profilaktyki zdrowotnej dla swoich pracowników lub klientów, organizacja różnych imprez, promocja zdolnych uczniów, wspieranie działalności charytatywnej).

Tak	Raczej tak	Raczej nie	Nie
101	84	11	9

N=218, W tabeli nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

9. Czy Pani/Pan zgadza się, że pieniądze z pomocy społecznej nie zawsze trafiają do najbardziej potrzebujących i powinny być lepiej i oszczędniej wydawane.

Tak	Raczej tak	Raczej nie	Nie
128	44	18	

N=218, W tabeli nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

10. Które z usług, w przypadku ograniczonej ilości środków w budżecie gminy byłaby/by Pani/Pan skłonny dofinansować z własnej kieszeni mając w zamian zagwarantowaną lepszą ich jakość?

Usługi w zakresie działów	Tak	Raczej tak	Raczej nie	Nie
Szkolnictwo	63	47	36	32
Kultura, sport i rekreacja	26	48	46	39
Ochrona zdrowia	71	53	23	29
Bezpieczeństwo publiczne	42	49	38	35

N=218, W tabeli nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

11. Jak zdaniem Pani/Pana powinno zmienić się finansowanie polityki społecznej przez gminę z podatków przy założeniu ograniczonych środków w budżecie gminy i konieczności realizacji niezbędnych oszczędności? Jeśli jeden dział ulega zwiększeniu inny powinien ulec zmniejszeniu.

Działy lokalnej polityki społecznej	Zmniejszyć nakłady	Pozostawić bez zmian	Zwiększyć nakłady
Szkolnictwo	8	81	110
Kultura, sport i rekreacja	32	98	49
Ochrona zdrowia	1	58	127
Mieszkalnictwo	25	61	92
Bezpieczeństwo publiczne	10	75	91
Pomoc społeczna	17	80	77
Zwalczanie patologii społecznych	19	66	98
Zmniejszenie bezrobocia	4	17	172
Koszty utrzymania pracowników w tych działach	73	67	38

N=218, W tabeli nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

ZAGADNIENIE TRZECIE

Jak Pani/Pana zdaniem realizacja lokalnej polityki społecznej przez gminę wpływała i wpływa na jakość Pani/Pana życia w poprzedniej kadencji 1999–2002 (po wprowadzeniu powiatów) i obecnej kadencji samorządu 2002–2005 (po wyborach bezpośrednich burmistrza do chwili obecnej).

12. Czy uważa Pani/Pan, że gmina wpływa na jakość Pani/Pana warunków mieszkaniowych lub Pani/Pana rodziny? (np. wodociąg, kanalizacja, gaz ziemny, ciepło miejskie, droga dojazdowa, spokojne otoczenie miejsca zamieszkania, dbałość gminy o czystość środowiska w miejscu zamieszkania, ulgi podatkowe, remonty w mieszkaniach komunalnych, przydział mieszkań dla potrzebujących, sprzedaż mieszkań przez gminę na korzystnych warunkach, gminne ulgi remontowe w podatkach, organizacja ruchu drogowego itp.).

Kadencja samorządu gminnego	Polepszyły się z powodu gminy	Raczej polepszyły się z powodu gminy	Gmina nie ma wpływu na moje warunki mieszkaniowe	Raczej nie pogorszyły się z powodu gminy	Nie pogorszyły się z powodu gminy
Poprzednia 1999–2002 (po wprowadzeniu powiatów)	11	26	125	27	14
Obecna 2002–2005 (po bezpośrednich wyborach burmistrza)	18	34	106	27	22

N=218, W tabeli nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

13. Czy odczuwała i odczuwa Pani/Pan dbałość gminy o Pani/Pana stan zdrowia lub Pani/Pana rodziny? (szkolne programy zdrowotne, dofinansowanie badań profilaktycznych, inwestowanie w przychodnię gminne, współpraca ze szpitalem powiatowym, dofinansowanie przez gminę usług z zakresu sportu i rekreacji, programy ekologiczne, propagowanie przez gminę zdrowego stylu życia itp.).

Kadencja samorządu gminnego	Odczuwam dbałość gminy	Raczej odczuwam dbałość gminy	Gmina nie ma wpływu na mój i nasz stan zdrowia	Raczej nie odczuwam dbałości gminy	Nie odczuwam dbałości gminy
Poprzednia 1999–2002 (po wprowadzeniu powiatów)	2	20	75	71	36
Obecna 2002–2005 (po bezpośrednich wyborach burmistrza)	10	34	61	53	44

N=218, W tabeli nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

14. Czy uważała i uważa Pani/Pan, że gmina wpływa na to, aby jej mieszkańcy mieli równy dostęp do wiedzy, a dzieci równy start w edukacji.

Kadencja samorządu gminnego	Tak	Raczej tak	Gmina nie ma na to wpływu	Raczej nie	Nie
Poprzednia 1999–2002 (po wprowadzeniu powiatów)	24	53	49	46	29
Obecna 2002–2005 (po bezpośrednich wyborach burmistrza)	32	59	46	34	36

N=218, W tabeli nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

15. Czy gmina zdaniem Pani/Pana czyniła i czyni wysiłki aby tworzyć warunki dla prawidłowego rozwoju Pani/Pana rodziny? (oferta zabawowo-edukacyjna dla dzieci i młodzieży, pomoc dla pracujących matek wychowujących dzieci, pomoc gminy w rozwiązywaniu trudnych problemów rodzinnych, mieszkaniowych itp.).

Tak	Raczej tak	Raczej nie	Nie	To mnie nie dotyczy
12	43	53	64	33

N=218, W tabeli nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

16. Czy widzi Pani/Pan szansę w przyszłości dla rozwoju własnych dzieci w swojej gminie? (np. edukacja, praca, dobre miejsce zamieszkania, wzrost konkurencyjności i znaczenia gminy i jej mieszkańców).

Tak	Raczej tak	Raczej nie	Nie	To mnie nie dotyczy
4	21	79	93	8

N=218, W tabeli nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

17. Czy uczestniczy Pani/Pan w życiu społecznym swojego osiedla, swojego sołectwa, swojej gminy? (np. uczestnictwo w zebraniach, spotkaniach, przekazywanie wniosków dla radnych, zachęcanie sąsiadów, znajomych do wspólnej, aktywnej pracy dla swojej gminy, bezinteresowna pomoc sąsiadom i innym mieszkańcom).

Tak	Raczej tak	Raczej nie	Nie
40	75	65	28

N=218, W tabeli nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

18. Co zdaniem Pani/Pana gmina powinna koniecznie, w pierwszej kolejności zrobić, aby stała się bardziej atrakcyjna dla swoich mieszkańców?

Działanie gminy	
Unowocześnić sieć placówek szkolnictwa	87
Wzbogacić ofertę kulturalną, sportową i rekreacyjną	74
Poprawić dostępność do gminnych ośrodków zdrowia	80
Zwiększyć bezpieczeństwo publiczne	86
Zmienić formę działania opieki społecznej	56
Ograniczyć patologie społeczne	54
Bardziej pomagać tworzącym nowe miejsca pracy	187

N=218, W tabeli nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

19. Jakie Pani/Pana kontakty międzyludzkie sprawiają, że czuje się Pani/Pan związana/y z mieszkańcami swojej gminy?

Formy kontaktów międzyludzkich	Tak	Raczej tak	Raczej nie	Nie
Szkolne i popularnonaukowe	48	56	40	29
Sportowe, rekreacyjne, kulturowe	39	69	36	29
Pomocy wzajemnej w trudnych sytuacjach	44	71	37	17
Poprawiające wspólne bezpieczeństwo	29	58	43	35
Zawodowe (miejsce pracy)	80	41	28	29
Z władzą (wpływ na decyzje gminy)	10	35	53	69
Handlowe (udział w życiu gospodarczym)	16	46	41	61
Rodzinne	133	39	12	7
Sąsiedzkie	95	59	16	11
Towarzyskie (np. grupa przyjaciół)	103	45	21	8
Stowarzyszeniowe (np. działalność społeczna)	31	42	37	58
Polityczne (np. działalność partyjna)	9	20	43	92
Religijne (np. uczestnictwo w nabożeństwach)	66	72	27	16

N=218, W tabeli nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

20. Czy po wprowadzeniu powiatów lepiej załatwia się Pani/Panu wszystkie miejscowe sprawy urzędowe?

Tak	Raczej tak	Raczej nie	Nie
26	93	46	39

N=218, W tabeli nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

21. Czy jest Pani/Pan ogólnie zadowolona/y z zamieszkania właśnie w tej gminie?

Tak	Raczej tak	Raczej nie	Nie
43	99	41	18

N=218, W tabeli nie uwzględniono respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi.

Dane osoby wypełniającej ankietę

Wiek:

do 24 lat – 39
25–34 lat – 47
35–44 lat – 71
45–54 lat – 42
55–64 lat – 7
powyżej 65 lat – 2

Płeć:

mężczyzna – 61
kobieta – 141

Sytuacja zawodowa:

student – 28
pracujący zawodowo – 115
rolnik – 7
rencista, emeryt – 12
bezrobotny – 33
inna – 17

Miejsce zamieszkania:

miasto – 101
wieś – 65

Gmina:

Grójec – 0
Kozienice – 0
Szydłowiec – 218

Miejsce urodzenia:

w gminie, w której obecnie mieszkam – 71
poza gminą, w której obecnie mieszkam – 129

Wykształcenie:

podstawowe – 12
zawodowe – 31
średnie – 100
wyższe – 70

Kwestionariusz gospodarstwa domowego osób wypełniających ankietę.

Liczba osób w gospodarstwie domowym ogółem	714
Liczba dzieci do lat 18 włącznie	256
Liczba osób pracujących zawodowo	260
Liczba osób pracujących w gospodarstwie rolnym	35
Liczba osób pobierających emeryturę, rentę	73
Liczba osób bezrobotnych zarejestrowanych	113
Liczba osób bezrobotnych niezarejestrowanych	17
Liczba pozostałych dorosłych osób w gospodarstwie domowym	109
Powierzchnia gospodarstwa rolnego (ha)	164

5. ODPOWIEDZI RADNYCH W LICZBACH BEZWZGLĘDNYCH GMINA GRÓJEC

N=17

ZAGADNIENIE PIERWSZE:

Jaka jest Pani/Pana opinia na temat ogólnej organizacji gminy, w której jest Pani/Pan radnym?

1. **Co zdaniem Pani/Pana uzasadnia utworzenie oraz istnienie samodzielnej gminy:**

(prosimy postawić znak X przy wybranej ocenie punktowej)

Liczba punktów (1–5) 1 – uwarunkowanie najmniej ważne 5 – uwarunkowanie najbardziej ważne	1	2	3	4	5
Uwarunkowania przestrzenne (np. bliskość geograficzna – mały obszar)	2	1	1	2	8
Uwarunkowania historyczne (np. wpływ dziejowych wydarzeń na kształtowanie granic gminy)	1	1	1	4	7
Uwarunkowania społeczne (np. istnienie kontaktów społecznych oraz lokalnej wspólnoty ludzi)	1	0	3	6	4
Uwarunkowania ekonomiczne (np. istnienie bazy podatkowej i posiadanie przez gminę dochodów własnych)	0	1	2	2	10
Uwarunkowania kulturowe (np. wspólna, lokalna tradycja pielęgnowana przez gminę i mieszkańców)	2	2	3	4	3
Uwarunkowania religijne (np. granice gminy pokrywają się z granicami obszaru parafii)	6	3	2	0	3

2. **Czy zdaniem Pani/Pana działania gminy są ukierunkowane na zrównoważony rozwój jej terenów miejskich i wiejskich.** *(prosimy zaznaczyć wybraną odpowiedź znakiem X)*
tak – 6 raczej tak – 9 raczej nie – 2 nie – 0
3. **Czy zdaniem Pani/Pana ewentualny podział gminy na dwie gminy (jedna obejmująca obszar miasta i druga obejmująca obszar wszystkich wsi) poprawiłby możliwości rozwoju tych dwóch nowych gmin?** *(prosimy zaznaczyć wybraną odpowiedź znakiem X)*
tak – 2 raczej tak – 1 raczej nie – 3 nie – 11
4. **Czy zdaniem Pani/Pana gmina (m.in. obszar, liczba ludności, potencjał społeczno-gospodarczy) jest:**
zbyt mała – 3 w sam raz – 14 zbyt duża – 0
aby mogła ona dostatecznie zaspokajać zbiorowe potrzeby mieszkańców i miała szansę na rozwój *(prosimy zaznaczyć wybraną odpowiedź znakiem X)*

ZAGADNIENIE DRUGIE:

Jaka jest Pani/Pana opinia na temat realizowanej lokalnej polityki społecznej przez Pani/Pana gminę w poprzedniej kadencji 1999–2002 (po wprowadzeniu powiatów) i obecnej kadencji 2002–2006 (po bezpośrednich wyborach burmistrza do chwili obecnej)? *(prosimy postawić znak X przy wybranej ocenie punktowej)*

5. Jak w Pani/Pana ocenie gmina dbała i dba dla swoich mieszkańców o:	Poprzednia kadencja 1999–2002					Obecna kadencja 2003–2006				
Liczba punktów: 1 – najmniejsza dbałość, 5 – największa dbałość	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
Szkolnictwo	1	1	1	7	5	0	1	1	5	9
Kulturę, sport i rekreację	1	2	5	6	1	1	1	5	4	5
Ochronę zdrowia	2	1	9	2	0	2	2	7	3	1
Mieszkania dla najbardziej potrzebujących	5	5	3	1	0	0	2	3	5	6
Bezpieczeństwo (ochrona przed złodziejami, światła dla pieszych)	3	3	8	1	0	3	1	5	3	4
Najuboższych	0	2	6	5	2	0	0	5	7	4
Zwalczanie patologii społecznych (alkoholizm, narkomania itp.)	1	4	6	3	1	1	2	6	3	4
Jakość wody (wodociągi, ujęcia wody, oczyszczalnie itp.)	1	2	4	6	2	0	0	2	7	7
Czystość (składowanie odpadów, porządek na ulicach itp.)	2	2	7	3	0	2	2	2	8	2
Rozwój (ściąganie kapitału, miejsca pracy, inwestycje itp.)	3	4	6	1	1	1	2	3	5	5

6. Jaka w Pani/Pana ocenie była i jest dostępność mieszkańców do obiektów lokalnej polityki społecznej (w tym wygodne korzystanie ze świadczonych przez nie usług)	Poprzednia kadencja 1999–2002					Obecna kadencja 2003–2006				
Liczba punktów: 1 – najgorsza dostępność, 5 – najlepsza dostępność	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
Szkoła Podstawowa	0	0	6	4	7	0	1	4	3	9
Gimnazjum	0	4	3	4	5	0	3	2	6	6
Biblioteka, Dom Kultury, Świetlica	0	3	5	5	4	0	2	3	6	6
Miejscowy Ośrodek Wypoczynkowy	7	3	2	1	1	9	1	2	2	1

6. Jaka w Pani/Pana ocenie była i jest dostępność mieszkańców do obiektów lokalnej polityki społecznej (w tym wygodne korzystanie ze świadczonych przez nie usług)	Poprzednia kadencja 1999–2002					Obecna kadencja 2003–2006				
Boisko sportowe z wyposażeniem	1	1	5	3	5	1	2	6	2	5
Miejskowy Ośrodek Zdrowia	2	4	5	2	1	1	1	8	3	2
Posterunek Policji, Jednostka Straży Pożarnej	2	0	5	6	2	3	1	6	4	2
Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej	0	4	3	4	3	1	2	3	4	5
Powiatowy Urząd Pracy lub jego filia	0	8	2	2	3	0	5	7	2	3

7. Czy gmina dla powinna zlecać realizację swoich zadań innym jednostkom (np. stowarzyszenia, fundacje, inne podmioty publiczne i prywatne) (prosimy zaznaczyć wybraną odpowiedź znakiem X) tak – 3 raczej tak – 8 raczej nie – 1 nie – 4

8. W przypadku dodatkowej i pomocniczej realizacji zadań z zakresu lokalnej polityki społecznej przez inne, nie gminne jednostki (np. stowarzyszenie na rzecz sportu, prywatna fundacja szkolnictwa, firma ochroniarska, inne organizacje pożytku publicznego i fundacje) jakich działań według Pani/Pana powinno to dotyczyć? (Prosimy zaznaczyć odpowiedzi znakiem X w tabeli – dowolna ilość)

Dział X – dowolna ilość	X
Szkolnictwo	5
Kultura, sport i rekreacja	12
Ochrona zdrowia	8
Bezpieczeństwo publiczne	8
Pomoc społeczna	7
Patologie społeczne (alkoholizm, narkomania)	8
Bezrobocie	8

9. Jak zdaniem Pani/Pana zmieniła się obecnie jakość świadczonych usług przez gminę (np. nauczanie, oferta kulturalno-sportowo-rekreacyjna, forma pomocy społecznej, dbałość o bezpieczeństwo publiczne, o zdrowie mieszkańców) w poszczególnych działach, w porównaniu do poprzedniej kadencji samorządu 1999–2002 (Prosimy zaznaczyć odpowiedź znakiem X w tabeli)

Usługi gminnej polityki społecznej	Pogorszyła się	Raczej pogorszyła się	Nie uległa zmianie	Raczej polepszyła się	Polepszyła się
Szkolnictwo	1	0	3	7	6
Kultura sport i rekreacja	2	2	6	3	4
Ochrona zdrowia	2	1	10	4	0
Bezpieczeństwo publiczne	0	2	6	8	1
Pomoc społeczna	0	0	8	7	2

10. Jak Pani/Pan ocenia obecną jakość pracy osób zatrudnionych przez gminę, w porównaniu do poprzedniej kadencji 1999–2002 (przed wyborami bezpośrednimi burmistrza) (Prosimy zaznaczyć odpowiedź znakiem X w tabeli)

Osoby oceniane	Pogorszyła się	Raczej pogorszyła się	Nie uległa zmianie	Raczej polepszyła się	Polepszyła się
Burmistrz (zarząd)	1	2	2	2	10
Pracownicy urzędu	0	0	7	5	5
Nauczyciele	0	1	8	7	1
Pracownicy kultury, sportu, rekreacji	2	2	8	5	0
Pracownicy pomocy społecznej	0	1	8	6	2

ZAGADNIENIE TRZECIE:

Przy założeniu zawsze ograniczonych środków finansowych jak i czy zdaniem Pani/Pana powinno zmienić się finansowanie lokalnej polityki społecznej w Pani/Pana gminie, aby wspólne, publiczne pieńiądże były lepiej wydawane?

11. Jaka była i jest Pani/Pana opinia o wysokości podatków gminnych? (Prosimy zaznaczyć odpowiedź znakiem X)

Kadencja samorządu gminnego	Niskie	Raczej niskie	W sam raz	Raczej wysokie	Wysokie
Poprzednia 1999–2002	0	2	10	4	1
Obecna 2002–2006	0	0	12	1	1

12. Czy lokalni przedsiębiorcy powinni współfinansować z gminą różne usługi polityki społecznej (np. dopłaty do wypoczynku, prowadzenie profilaktyki zdrowotnej dla swoich pracowników lub klientów, organizacja różnych imprez, promocja zdolnych uczniów, wspieranie działalności charytatywnej), otrzymując w zamian częściowe umorzenie podatków lub inną pomoc gminy (np. budowa infrastruktury)? (prosimy zaznaczyć odpowiedź znakiem X w okienku)
tak – 5 raczej tak – 5 raczej nie – 2 nie – 3
13. Czy Pani/Pana zdaniem pieniądze z pomocy społecznej trafiają do najbardziej potrzebujących i są racjonalnie wydawane? (prosimy zaznaczyć odpowiedź znakiem X w okienku)
tak – 4 raczej tak – 6 raczej nie – 5 nie – 2
14. Które z usług zdaniem Pani/Pana, w przypadku ograniczonej ilości środków w budżecie gminy powinni mieszkańcy dofinansować z własnych środków, mając w zamian zagwarantowaną lepszą ich jakość? (Prosimy zaznaczyć odpowiedź znakiem X w tabeli)

Usługi w zakresie działów	Tak	Raczej tak	Raczej nie	Nie
Szkolnictwo	2	2	2	8
Kultura, sport i rekreacja	1	5	4	6
Ochrona zdrowia	3	6	3	4
Bezpieczeństwo publiczne	1	3	8	8

15. Jak zdaniem Pani/Pana powinno zmienić się finansowanie polityki społecznej przez gminę z podatków przy założeniu ograniczonych środków w budżecie gminy i konieczności realizacji niezbędnych oszczędności? Jeśli jeden dział ulega zwiększeniu, inny powinien ulec zmniejszeniu. (Prosimy zaznaczyć odpowiedź znakiem X w tabeli)

Działy lokalnej polityki społecznej	Zmniejszyć nakłady	Pozostawić bez zmian	Zwiększyć nakłady
Szkolnictwo	0	16	1
Kultura, sport i rekreacja	5	7	5
Ochrona zdrowia	1	7	8
Mieszkalnictwo	1	3	13
Bezpieczeństwo publiczne	0	5	10
Opieka społeczna	3	11	3
Zwalczanie patologii społecznych	3	10	3
Zmniejszanie bezrobocia	3	5	9
Koszty utrzymania pracowników w tych działach	6	10	1

ZAGADNIENIE CZWARTE:

Jak Pani/Pana zdaniem realizacja lokalnej polityki społecznej przez gminę wpływała i wpływa na jakość życia mieszkańców w Pani/Pana gminie w poprzedniej kadencji 1999–2002 i obecnej kadencji samorządu 2003–2006 ?

16. Czy uważała i uważa Pani/Pan, że gmina wpływa na jakość warunków mieszkaniowych jej mieszkańców? (np. wodociąg, kanalizacja, gaz ziemny, ciepło miejskie, droga dojazdowa, spokojne otoczenie miejsca zamieszkania, dbałość gminy o czystość środowiska w miejscu zamieszkania, ulgi podatkowe, remonty w mieszkaniach komunalnych, przydział mieszkań dla potrzebujących, sprzedaż mieszkań przez gminę na korzystnych warunkach, gminne ulgi remontowe w podatkach, organizacja ruchu drogowego itp.) (Prosimy zaznaczyć odpowiedź znakiem X w tabeli)

Kadencja samorządu gminnego	Polepszyły się z powodu gminy	Raczej polepszyły się z powodu gminy	Gmina nie ma istotnego wpływu na warunki mieszkaniowe	Raczej pogorszyły się z powodu gminy	Pogorszyły się z powodu gminy
Poprzednia 1999–2002	1	8	5	2	0
Obecna 2003–2006	8	6	2	0	0

17. Czy dostrzegala i dostrzega Pani/Pan dbałość gminy o stan zdrowia jej mieszkańców? (szkolne programy zdrowotne, dofinansowanie badań profilaktycznych, inwestowanie w przychodnie gminne, współpraca ze szpitalem powiatowym, dofinansowanie przez gminę usług z zakresu sportu i rekreacji, programy ekologiczne, propagowanie przez gminę zdrowego stylu życia itp.) (Prosimy zaznaczyć odpowiedź znakiem X w tabeli)

Kadencja samorządu gminnego	Dostrzegam dbałość Gminy	Raczej dostrzegam dbałość gminy	Gmina nie ma istotnego wpływu na stan zdrowia mieszkańców	Raczej nie dostrzegam dbałości gminy	Nie dostrzegam dbałości gminy
Poprzednia 1999–2002	2	6	4	3	1
Obecna 2003–2006	3	6	5	1	1

18. Czy uważała i uważa Pani/Pan, że gmina wpływa na to, aby jej mieszkańcy mieli równy dostęp do wiedzy, a dzieci równy start w edukacji? (Prosimy zaznaczyć odpowiedź znakiem X w tabeli)

Kadencja samorządu gminnego	Tak	Raczej tak	Gmina nie ma na to istotnego wpływu	Raczej nie	Nie
Poprzednia 1999–2002	7	6	1	0	1
Obecna 2003–2006	8	5	2	0	1

19. Czy gmina zdaniem Pani/Pana czyniła i czyni wysiłki, aby tworzyć warunki dla prawidłowego rozwoju rodzin? (np. oferta zabawowo-edukacyjna dla dzieci i młodzieży, pomoc dla pracujących matek wychowujących dzieci, pomoc gminy w rozwiązywaniu trudnych problemów rodzinnych, mieszkaniowych, itp.) (odp. znak X w okienku)
tak – 6 raczej tak – 8 raczej nie – 1 nie – 2
20. Czy widzi Pani/Pan szansę w przyszłości dla dalszego rozwoju dzieci i młodzieży zamieszkałych obecnie w Pani/Pana gminie? (np. edukacja, praca, dobre miejsce zamieszkania, wzrost konkurencyjności i znaczenia gminy i jej mieszkańców) (odp. znak X w okienku)
tak – 9 raczej tak – 6 raczej nie – 1 nie – 1
21. Czy udało się Pani/Panu zrealizować w obecnej kadencji swoje obietnice wyborcze? (odp. znak X w okienku)
tak – 6 raczej tak – 9 raczej nie – 1 nie – 0
22. Co zdaniem Pani/Pana gmina powinna koniecznie, w pierwszej kolejności zrobić, aby stała się bardziej atrakcyjna dla swoich mieszkańców? (Prosimy zaznaczyć maksymalnie 3 wybrane odpowiedzi znakiem X)

Działanie gminy	X maks. 3 razy
Unowocześnić sieć placówek szkolnictwa	3
Wzbogacić ofertę kulturalną, sportową i rekreacyjną	9
Poprawić dostępność do gminnych ośrodków zdrowia	3
Zwiększyć bezpieczeństwo publiczne	14
Zmienić formę działania opieki społecznej	3
Ograniczyć patologie społeczne	6
Bardziej pomagać tworzącym nowe miejsca pracy	14

23. Jak Pani/Pana kontakty międzyludzkie sprawiają, że czuje się Pani/Pan związana/y z mieszkańcami swojej gminy? (prosimy zaznaczyć odpowiedź znakiem X w tabeli)

Formy kontaktów międzyludzkich	Tak	Raczej tak	Raczej nie	Nie
Szkolne i popularnonaukowe	8	5	0	1
Sportowe, rekreacyjne, kulturowe	6	5	1	1
Pomocy wzajemnej w trudnych sytuacjach	7	4	1	2
Poprawiające wspólne bezpieczeństwo	5	4	2	2
Zawodowe (miejsce pracy)	10	2	1	1
Z władzą (wpływ na decyzje gminy)	9	4	1	1
Handlowe (udział w życiu gospodarczym)	3	7	2	0
Rodzinne	9	4	1	0
Sąsiedzkie	11	4	0	1
Towarzyskie (np. grupa przyjaciół)	7	2	1	3
Stowarzyszeniowe (np. działalność społeczna)	5	5	1	4
Polityczne (np. działalność partyjna)	2	5	2	4
Religijne (np. uczestnictwo w nabożeństwach)	8	3	1	3

24. Jak po wprowadzeniu powiatów załatwia się mieszkańcom gminy wszystkie miejscowe sprawy urzędowe? (prosimy zaznaczyć odpowiedź znakiem X w okienku)
łatwiej – 4 raczej łatwiej – 3 raczej trudniej – 5 trudniej – 5
25. Czy jest Pani/Pan ogólnie zadowolona/y z zamieszkiwania właśnie w tej gminie? (prosimy zaznaczyć odpowiedź znakiem X w okienku)
tak – 15 raczej tak – 2 raczej nie – 0 nie – 0

GMINA KOZIENICE
ODPOWIEDZI RADNYCH W LICZBACH BEZWZGLĘDNYCH
N=19

ZAGADNIENIE PIERWSZE:

Jaka jest Pani/Pana opinia na temat ogólnej organizacji gminy, w której jest Pani/Pan radnym?

1. **Co zdaniem Pani/Pana uzasadnia utworzenie oraz istnienie samodzielnej gminy:**

(prosimy postawić znak X przy wybranej ocenie punktowej)

Liczba punktów (1–5) 1 – uwarunkowanie najmniej ważne 5 – uwarunkowanie najbardziej ważne	1	2	3	4	5
Uwarunkowania przestrzenne (np. bliskość geograficzna – mały obszar)	2	1	4	6	4
Uwarunkowania historyczne (np. wpływ dziejowych wydarzeń na kształtowanie granic gminy)	2	3	2	8	2
Uwarunkowania społeczne (np. istnienie kontaktów społecznych oraz lokalnej wspólnoty ludzi)	1	1	4	5	7
Uwarunkowania ekonomiczne (np. istnienie bazy podatkowej i posiadanie przez gminę dochodów własnych)	1	0	1	4	13
Uwarunkowania kulturowe (np. wspólna, lokalna tradycja pielęgnowana przez gminę i mieszkańców)	1	1	3	6	6
Uwarunkowania religijne (np. granice gminy pokrywają się z granicami obszaru parafii)	3	4	5	2	4

2. **Czy zdaniem Pani/Pana działania gminy są ukierunkowane na zrównoważony rozwój jej terenów miejskich i wiejskich?** *(prosimy zaznaczyć wybraną odpowiedź znakiem X)*

tak – 8 raczej tak – 7 raczej nie – 2 nie – 2

3. **Czy zdaniem Pani/Pana ewentualny podział gminy na dwie gminy (jedna obejmująca obszar miasta i druga obejmująca obszar wszystkich wsi) poprawiłby możliwości rozwoju tych dwóch nowych gmin?** *(prosimy zaznaczyć wybraną odpowiedź znakiem X)*

tak – 2 raczej tak – 1 raczej nie – 5 nie – 11

4. **Czy zdaniem Pani/Pana gmina** (m.in. obszar, liczba ludności, potencjał społeczno-gospodarczy) **jest:**

zbyt mała – 1 w sam raz – 18 zbyt duża – 0

aby mogła ona dostatecznie zaspokajać zbiorowe potrzeby mieszkańców i miała szansę na rozwój *(prosimy zaznaczyć wybraną odpowiedź znakiem X)*

ZAGADNIENIE DRUGIE:

Jaka jest Pani/Pana opinia na temat realizowanej lokalnej polityki społecznej przez Pani/Pana gminę w poprzedniej kadencji 1999–2002 (po wprowadzeniu powiatów) i obecnej kadencji 2002–2006 (po bezpośrednich wyborach burmistrza do chwili obecnej)? (prosimy postawić znak X przy wybranej ocenie punktowej)

5. Jak w Pani/Pana ocenie gmina dbała i dba dla swoich mieszkańców o:	Poprzednia kadencja 1999–2002					Obecna kadencja 2003–2006				
Liczba punktów: 1 – najmniejsza dbałość, 5 – największa dbałość	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
Szkolnictwo	0	1	5	6	5	0	0	2	5	10
Kulturę, sport i rekreację	0	0	9	4	5	0	1	5	2	11
Ochronę zdrowia	0	1	8	7	2	0	0	7	8	4
Mieszkania dla najbardziej potrzebujących	2	2	10	3	1	2	3	6	5	2
Bezpieczeństwo (ochrona przed złodziejami, światła dla pieszych)	0	3	7	6	2	1	2	5	7	3
Najuboższych	0	4	9	3	1	0	2	8	5	4
Zwalczanie patologii społecznych (alkoholizm, narkomania itp.)	0	4	7	5	2	0	3	6	7	3
Jakość wody (wodociągi, ujęcia wody, oczyszczalnie itp.)	0	1	10	5	2	0	0	4	8	9
Czystość (składowanie odpadów, porządek na ulicach itp.)	0	1	11	3	3	0	0	4	8	7
Rozwój (ściągnięcie kapitału, miejsca pracy, inwestycje itp.)	0	7	7	2	2	3	3	4	4	5

6. Jaka w Pani/Pana ocenie była i jest dostępność mieszkańców do obiektów lokalnej polityki społecznej (w tym wygodne korzystanie ze świadczonych przez nie usług)	Poprzednia kadencja 1999–2002					Obecna kadencja 2003–2006				
Liczba punktów: 1 – najgorsza dostępność, 5 – najlepsza dostępność	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
Szkoła Podstawowa	0	0	2	8	7	0	0	1	10	7
Gimnazjum	0	0	5	7	5	0	0	2	10	7

6. Jaka w Pani/Pana ocenie była i jest dostępność mieszkańców do obiektów lokalnej polityki społecznej (w tym wygodne korzystanie ze świadczonych przez nie usług)	Poprzednia kadencja 1999–2002					Obecna kadencja 2003–2006				
Biblioteka, Dom Kultury, Świetlica	0	0	5	5	7	0	0	3	9	6
Miejskowy Ośrodek Wypoczynkowy	0	2	4	6	5	0	2	6	6	5
Boisko sportowe z wyposażeniem	0	1	8	6	2	0	1	5	7	6
Miejskowy Ośrodek Zdrowia	0	0	8	6	3	0	0	6	8	5
Posterunek Policji, Jednostka Straży Pożarnej	0	0	6	8	3	0	0	7	4	8
Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej	0	0	6	7	4	0	0	2	10	7
Powiatowy Urząd Pracy lub jego filia	0	2	8	6	1	0	1	8	5	5

7. Czy gmina dla powinna zlecać realizację swoich zadań innym jednostkom (np. stowarzyszenia, fundacje, inne podmioty publiczne i prywatne) (prosimy zaznaczyć wybraną odpowiedź znakiem X)
tak – 6 raczej tak – 8 raczej nie – 4 nie – 1

8. W przypadku dodatkowej i pomocniczej realizacji zadań z zakresu lokalnej polityki społecznej przez inne, nie gminne jednostki (np. stowarzyszenie na rzecz sportu, prywatna fundacja szkolnictwa, firma ochroniarska, inne organizacje pożytku publicznego i fundacje) jakich działów według Pani/Pana powinno to dotyczyć? (Prosimy zaznaczyć odpowiedzi znakiem X w tabeli – dowolna ilość)

Dział X – dowolna ilość	X
Szkolnictwo	3
Kultura, sport i rekreacja	13
Ochrona zdrowia	10
Bezpieczeństwo publiczne	7
Pomoc społeczna	10
Patologie społeczne (alkoholizm, narkomania)	8
Bezrobocie	12

9. Jak zdaniem Pani/Pana zmieniła się obecnie jakość świadczonych usług przez gminę (np. nauczanie, oferta kulturalno-sportowo-rekreacyjna, forma pomocy społecznej, dbałość o bezpieczeństwo publiczne, o zdrowie mieszkańców) w poszczególnych działach, w porównaniu do poprzedniej kadencji samorządu 1999–2002 (Prosimy zaznaczyć odpowiedź znakiem X w tabeli)

Usługi gminnej polityki społecznej	Pogorszyła się	Raczej pogorszyła się	Nie uległa zmianie	Raczej polepszyła się	Polepszyła się
Szkolnictwo	1	2	2	7	6
Kultura sport i rekreacja	0	5	1	6	6
Ochrona zdrowia	0	2	7	6	3
Bezpieczeństwo publiczne	1	1	7	7	3
Pomoc społeczna	0	1	7	5	2

10. Jak Pani/Pan ocenia obecną jakość pracy osób zatrudnionych przez gminę w porównaniu do poprzedniej kadencji 1999–2002 (przed wyborami bezpośrednimi burmistrza) (Prosimy zaznaczyć odpowiedź znakiem X w tabeli)

Osoby oceniane	Pogorszyła się	Raczej pogorszyła się	Nie uległa zmianie	Raczej polepszyła się	Polepszyła się
Burmistrz (zarząd)	0	6	6	1	5
Pracownicy urzędu	0	7	5	5	2
Nauczyciele	0	4	8	4	3
Pracownicy kultury, sportu, rekreacji	1	4	5	5	4
Pracownicy pomocy społecznej	0	2	7	8	2

ZAGADNIENIE TRZECIE:

Przy założeniu zawsze ograniczonych środków finansowych jak i czy zdaniem Pani/Pana powinno zmienić się finansowanie lokalnej polityki społecznej w Pani/Pana gminie, aby wspólne, publiczne pieniądze były lepiej wydawane?

11. Jaka była i jest Pani/Pana opinia o wysokości podatków gminnych? (Prosimy zaznaczyć odpowiedź znakiem X)

Kadencja samorządu gminnego	Niskie	Raczej niskie	W sam raz	Raczej wysokie	Wysokie
Poprzednia 1999–2002	0	4	13	1	1
Obecna 2002–2006	0	4	13	1	2

12. Czy lokalni przedsiębiorcy powinni współfinansować z gminą różne usługi polityki społecznej (np. dopłaty do wypoczynku, prowadzenie profilaktyki zdrowotnej dla swoich pracowników lub klientów, organizacja różnych imprez, promocja zdolnych uczniów, wspieranie działalności charytatywnej), otrzymując w zamian częściowe umorzenie podatków lub inną pomoc gminy (np. budowa infrastruktury)? (prosimy zaznaczyć odpowiedź znakiem X w okienku)
tak – 4 raczej tak – 9 raczej nie – 2 nie – 2
13. Czy Pani/Pana zdaniem pieniądze z pomocy społecznej trafiają do najbardziej potrzebujących i są racjonalnie wydawane? (prosimy zaznaczyć odpowiedź znakiem X w okienku)
tak – 1 raczej tak – 11 raczej nie – 5 nie – 2
14. Które z usług zdaniem Pani/Pana, w przypadku ograniczonej ilości środków w budżecie gminy powinni mieszkańcy dofinansować z własnych środków, mając w zamian zagwarantowaną lepszą ich jakość? (Prosimy zaznaczyć odpowiedź znakiem X w tabeli)

Usługi w zakresie działów	Tak	Raczej tak	Raczej nie	Nie
Szkolnictwo	2	1	5	8
Kultura, sport i rekreacja	5	10	1	2
Ochrona zdrowia	6	4	4	4
Bezpieczeństwo publiczne	0	3	3	1

15. Jak zdaniem Pani/Pana powinno zmienić się finansowanie polityki społecznej przez gminę z podatków przy założeniu ograniczonych środków w budżecie gminy i konieczności realizacji niezbędnych oszczędności? Jeśli jeden dział ulega zwiększeniu, inny powinien ulec zmniejszeniu (Prosimy zaznaczyć odpowiedź znakiem X w tabeli)

Działy lokalnej polityki społecznej	Zmniejszyć nakłady	Pozostawić bez zmian	Zwiększyć nakłady
Szkolnictwo	4	9	6
Kultura, sport i rekreacja	10	7	2
Ochrona zdrowia	0	9	10
Mieszkalnictwo	3	8	8
Bezpieczeństwo publiczne	0	10	9
Opieka społeczna	1	11	6
Zwalczanie patologii społecznych	2	11	6
Zmniejszanie bezrobocia	0	5	14
Koszty utrzymania pracowników w tych działach	5	12	2

ZAGADNIENIE CZWARTE:

Jak Pani/Pana zdaniem realizacja lokalnej polityki społecznej przez gminę wpływała i wpływa na jakość życia mieszkańców w Pani/Pana gminie w poprzedniej kadencji 1999–2002 i obecnej kadencji samorządu 2003–2006?

16. Czy uważała i uważa Pani/Pan, że gmina wpływa na jakość warunków mieszkaniowych jej mieszkańców? (np. wodociąg, kanalizacja, gaz ziemny, ciepło miejskie, droga dojazdowa, spokojne otoczenie miejsca zamieszkania, dbałość gminy o czystość środowiska w miejscu zamieszkania, ulgi podatkowe, remonty w mieszkaniach komunalnych, przydział mieszkań dla potrzebujących, sprzedaż mieszkań przez gminę na korzystnych warunkach, gminne ulgi remontowe w podatkach, organizacja ruchu drogowego itp.) (Prosimy zaznaczyć odpowiedź znakiem X w tabeli)

Kadencja samorządu gminnego	Polepszyły się z powodu gminy	Raczej polepszyły się z powodu gminy	Gmina nie ma istotnego wpływu na warunki mieszkaniowe	Raczej pogorszyły się z powodu gminy	Pogorszyły się z powodu gminy
Poprzednia 1999–2002	4	10	4	0	0
Obecna 2003–2006	9	5	2	0	0

17. Czy dostrzegała i dostrzega Pani/Pan dbałość gminy o stan zdrowia jej mieszkańców? (szkolne programy zdrowotne, dofinansowanie badań profilaktycznych, inwestowanie w przychodnię gminne, współpraca ze szpitalem powiatowym, dofinansowanie przez gminę usług z zakresu sportu i rekreacji, programy ekologiczne, propagowanie przez gminę zdrowego stylu życia itp.) (Prosimy zaznaczyć odpowiedź znakiem X w tabeli)

Kadencja samorządu gminnego	Dostrzegam dbałość gminy	Raczej dostrzegam dbałość gminy	Gmina nie ma istotnego wpływu na stan zdrowia mieszkańców	Raczej nie dostrzegam dbałości gminy	Nie dostrzegam dbałości gminy
Poprzednia 1999–2002	2	11	5	0	0
Obecna 2003–2006	6	9	3	0	0

18. Czy uważała i uważa Pani/Pan, że gmina wpływa na to, aby jej mieszkańcy mieli równy dostęp do wiedzy, a dzieci równy start w edukacji? (Prosimy zaznaczyć odpowiedź znakiem X w tabeli)

Kadencja samorządu gminnego	Tak	Raczej tak	Gmina nie ma na to istotnego wpływu	Raczej nie	Nie
Poprzednia 1999–2002	7	10	0	1	0
Obecna 2003–2006	11	7	0	0	0

19. Czy gmina zdaniem Pani/ Pana czyniła i czyni wysiłki, aby tworzyć warunki dla prawidłowego rozwoju rodzin? (np. oferta zabawowo-edukacyjna dla dzieci i młodzieży, pomoc dla pracujących matek wychowujących dzieci, pomoc gminy w rozwiązywaniu trudnych problemów rodzinnych, mieszkaniowych, itp.) (odp. znak X w okienku)

tak – 4 raczej tak – 10 raczej nie – 4 nie – 0

20. Czy widzi Pani/Pan szansę w przyszłości dla dalszego rozwoju dzieci i młodzieży zamieszkałych obecnie w Pani/Pana gminie? (np. edukacja, praca, dobre miejsce zamieszkania, wzrost konkurencyjności i znaczenia gminy i jej mieszkańców) (odp. znak X w okienku)

tak – 7 raczej tak – 8 raczej nie – 1 nie – 3

21. Czy udało się Pani/Panu zrealizować w obecnej kadencji swoje obietnice wyborcze? (odp. znak X w okienku)

tak – 4 raczej tak – 9 raczej nie – 3 nie – 2

22. Co zdaniem Pani/Pana gmina powinna koniecznie, w pierwszej kolejności zrobić, aby stała się bardziej atrakcyjna dla swoich mieszkańców? (Prosimy zaznaczyć maksymalnie 3 wybrane odpowiedzi znakiem X)

Działanie gminy	X maks. 3 razy
Unowocześnić sieć placówek szkolnictwa	3
Wzbogacić ofertę kulturalną, sportową i rekreacyjną	9
Poprawić dostępność do gminnych ośrodków zdrowia	4
Zwiększyć bezpieczeństwo publiczne	10
Zmienić formę działania opieki społecznej	4
Ograniczyć patologie społeczne	5
Bardziej pomagać tworzącym nowe miejsca pracy	15

23. Jakie Pani/Pana kontakty międzyludzkie sprawiają, że czuje się Pani/Pan związana/y z mieszkańcami swojej gminy? (prosimy zaznaczyć odpowiedź znakiem X w tabeli)

Formy kontaktów międzyludzkich	Tak	Raczej tak	Raczej nie	Nie
Szkolne i popularnonaukowe	6	3	3	5
Sportowe, rekreacyjne, kulturowe	4	7	3	3
Pomocy wzajemnej w trudnych sytuacjach	3	8	3	4
Poprawiające wspólne bezpieczeństwo	2	7	4	3
Zawodowe (miejsce pracy)	8	7	1	2
Z władzą (wpływ na decyzje gminy)	7	6	3	2
Handlowe (udział w życiu gospodarczym)	1	8	5	4
Rodzinne	13	4	0	2
Sąsiedzkie	9	6	0	3
Towarzyskie (np. grupa przyjaciół)	9	5	2	2
Stowarzyszeniowe (np. działalność społeczna)	6	7	3	2
Polityczne (np. działalność partyjna)	2	2	7	5
Religijne (np. uczestnictwo w nabożeństwach)	2	3	7	4

24. Jak po wprowadzeniu powiatów załatwia się mieszkańcom gminy wszystkie miejscowe sprawy urzędowe? (prosimy zaznaczyć odpowiedź znakiem X w okienku)

łatwiej – 1 raczej łatwiej – 8 raczej trudniej – 5 trudniej – 5

25. Czy jest Pani/Pan ogólnie zadowolona/y z zamieszkiwania właśnie w tej gminie? (prosimy zaznaczyć odpowiedź znakiem X w okienku)

tak – 14 raczej tak – 5 raczej nie – 0 nie – 0

GMINA SZYDLÓWIEC
ODPOWIEDZI RADNYCH W LICZBACH BEZWZGLĘDNYCH
N=18

ZAGADNIENIE PIERWSZE:

Jaka jest Pani/Pana opinia na temat ogólnej organizacji gminy, w której jest Pani/Pan radnym?

1. Co zdaniem Pani/Pana uzasadnia utworzenie oraz istnienie samodzielnej gminy:

(prosimy postawić znak X przy wybranej ocenie punktowej)

Liczba punktów (1–5) 1 – uwarunkowanie najmniej ważne 5 – uwarunkowanie najbardziej ważne	1	2	3	4	5
Uwarunkowania przestrzenne (np. bliskość geograficzna – mały obszar)	1	2	3	1	6
Uwarunkowania historyczne (np. wpływ dziejowych wydarzeń na kształtowanie granic gminy)	1	2	1	5	4
Uwarunkowania społeczne (np. istnienie kontaktów społecznych oraz lokalnej wspólnoty ludzi)	1	3	4	2	4
Uwarunkowania ekonomiczne (np. istnienie bazy podatkowej i posiadanie przez gminę dochodów własnych)	0	4	3	1	5
Uwarunkowania kulturowe (np. wspólna, lokalna tradycja pielęgnowana przez gminę i mieszkańców)	0	2	5	3	4
Uwarunkowania religijne (np. granice gminy pokrywają się z granicami obszaru parafii)	2	3	2	2	4

2. Czy zdaniem Pani/Pana działania gminy są ukierunkowane na zrównoważony rozwój jej terenów miejskich i wiejskich *(prosimy zaznaczyć wybraną odpowiedź znakiem X)*

tak – 4 raczej tak – 6 raczej nie – 5 nie – 2

3. Czy zdaniem Pani/Pana ewentualny podział gminy na dwie gminy (jedna obejmująca obszar miasta i druga obejmująca obszar wszystkich wsi) poprawiłby możliwości rozwoju tych dwóch owych gmin? *(prosimy zaznaczyć wybraną odpowiedź znakiem X)*

tak – 4 raczej tak – 4 raczej nie – 7 nie – 3

4. Czy zdaniem Pani/Pana gmina (m.in. obszar, liczba ludności, potencjał społeczno-gospodarczy) **jest:**

zbyt mała – 8 w sam raz – 6 zbyt duża – 4

aby mogła ona dostatecznie zaspokajać zbiorowe potrzeby mieszkańców i miała szansę na rozwój *(prosimy zaznaczyć wybraną odpowiedź znakiem X)*

ZAGADNIENIE DRUGIE:

Jaka jest Pani/Pana opinia na temat realizowanej lokalnej polityki społecznej przez Pani/Pana gminę w poprzedniej kadencji 1999–2002 (po wprowadzeniu powiatów) i obecnej kadencji 2002–2006 (po bezpośrednich wyborach burmistrza do chwili obecnej)? (prosimy postawić znak X przy wybranej ocenie punktowej)

5. Jak w Pani/Pana ocenie gmina dbała i dba dla swoich mieszkańców o:	Poprzednia kadencja 1999–2002					Obecna kadencja 2003–2006				
Liczba punktów: 1 – najmniejsza dbałość, 5 – największa dbałość	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
Szkolnictwo	7	2	3	2	1	2	1	6	5	3
Kulturę, sport i rekreację	5	2	6	2	1	1	2	5	4	4
Ochronę zdrowia	6	2	4	2	0	5	2	4	2	4
Mieszkania dla najbardziej potrzebujących	9	2	1	4	0	7	0	4	1	3
Bezpieczeństwo (ochrona przed złodziejami, światła dla pieszych)	5	2	7	2	0	3	4	7	3	1
Najuboższych	3	4	4	4	0	4	3	6	1	2
Zwalczanie patologii społecznych (alkoholizm, narkomania itp.)	6	3	3	3	0	3	5	4	3	1
Jakość wody (wodociągi, ujęcia wody, oczyszczalnie itp.)	6	3	3	4	0	1	5	5	2	3
Czystość (składowanie odpadów, porządek na ulicach itp.)	5	4	4	2	0	3	3	3	5	3
Rozwój (ściąganie kapitału, miejsca pracy, inwestycje itp.)	9	3	3	0	0	5	3	5	2	2

6. Jaka w Pani/Pana ocenie była i jest dostępność mieszkańców do obiektów lokalnej polityki społecznej (w tym wygodne korzystanie ze świadczonych przez nie usług)	Poprzednia kadencja 1999–2002					Obecna kadencja 2003–2006				
Liczba punktów: 1 – najgorsza dostępność, 5 – najlepsza dostępność	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
Szkoła Podstawowa	2	4	3	5	0	0	3	3	5	5
Gimnazjum	2	5	5	4	0	0	3	2	5	5
Biblioteka, Dom Kultury, Świetlica	1	5	4	5	1	1	6	3	2	4
Miejscowy Ośrodek Wypoczynkowy	7	4	2	4	0	6	4	1	1	4
Boisko sportowe z wyposażeniem	5	6	4	1	1	3	4	3	2	4

6. Jaka w Pani/Pana ocenie była i jest dostępność mieszkańców do obiektów lokalnej polityki społecznej (w tym wygodne korzystanie ze świadczonych przez nie usług)	Poprzednia kadencja 1999–2002					Obecna kadencja 2003–2006				
Miejskowy Ośrodek Zdrowia	2	3	6	5	0	3	3	4	3	3
Posterunek Policji, Jednostka Straży Pożarnej	1	2	8	4	1	2	4	2	5	3
Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej	1	2	9	3	1	1	3	7	1	4
Powiatowy Urząd Pracy lub jego filia	3	5	3	4	1	2	2	4	2	6

7. Czy gmina dla powinna zlecać realizację swoich zadań innym jednostkom (np. stowarzyszenia, fundacje, inne podmioty publiczne i prywatne) (prosimy zaznaczyć wybraną odpowiedź znakiem X)
tak – 4 raczej tak – 8 raczej nie – 4 nie – 1
8. W przypadku dodatkowej i pomocniczej realizacji zadań z zakresu lokalnej polityki społecznej przez inne, nie gminne jednostki (np. stowarzyszenie na rzecz sportu, prywatna fundacja szkolnictwa, firma ochroniarska, inne organizacje pożytku publicznego i fundacje) jakich działań według Pani/Pana powinno to dotyczyć? (Prosimy zaznaczyć odpowiedzi znakiem X w tabeli – dowolna liczba)

Dział X – dowolna liczba	X
Szkolnictwo	10
Kultura, sport i rekreacja	9
Ochrona zdrowia	6
Bezpieczeństwo publiczne	6
Pomoc społeczna	8
Patologie społeczne (alkoholizm, narkomania)	7
Bezrobocie	12

9. Jak zdaniem Pani/Pana zmieniła się obecnie jakość świadczonych usług przez gminę (np. nauczanie, oferta kulturalno-sportowo-rekreacyjna, forma pomocy społecznej, dbałość o bezpieczeństwo publiczne, o zdrowie mieszkańców) w poszczególnych działach, w porównaniu do poprzedniej kadencji samorządu 1999–2002 (Prosimy zaznaczyć odpowiedź znakiem X w tabeli)

Usługi gminnej polityki społecznej	Pogorszyła się	Raczej pogorszyła się	Nie uległa zmianie	Raczej polepszyła się	Polepszyła się
Szkolnictwo	1	3	7	2	4
Kultura sport i rekreacja	1	3	5	2	6
Ochrona zdrowia	1	4	10	0	2
Bezpieczeństwo publiczne	1	6	4	4	2
Pomoc społeczna	1	2	8	4	2

10. Jak Pani/Pan ocenia obecną jakość pracy osób zatrudnionych przez gminę, w porównaniu do poprzedniej kadencji 1999–2002 (przed wyborami bezpośrednimi burmistrza) (Prosimy zaznaczyć odpowiedź znakiem X w tabeli)

Osoby oceniane	Pogorszyła się	Raczej pogorszyła się	Nie uległa zmianie	Raczej polepszyła się	Polepszyła się
Burmistrz (zarząd)	1	1	5	3	7
Pracownicy urzędu	1	3	6	3	4
Nauczyciele	1	4	7	2	3
Pracownicy kultury, sportu, rekreacji	1	1	10	2	3
Pracownicy pomocy społecznej	0	3	9	2	3

ZAGADNIENIE TRZECIE:

Przy założeniu zawsze ograniczonych środków finansowych jak i czy zdaniem Pani/Pana powinno zmienić się finansowanie lokalnej polityki społecznej w Pani/Pana gminie, aby wspólne, publiczne pieniądze były lepiej wydawane?

11. Jaka była i jest Pani/Pana opinia o wysokości podatków gminnych? (Prosimy zaznaczyć odpowiedź znakiem X)

Kadencja samorządu gminnego	Niskie	Raczej niskie	W sam raz	Raczej wysokie	Wysokie
Poprzednia 1999–2002	1	5	5	4	1
Obecna 2002–2006	2	4	5	5	3

12. Czy lokalni przedsiębiorcy powinni współfinansować z gminą różne usługi polityki społecznej (np. dopłaty do wypoczynku, prowadzenie profilaktyki zdrowotnej dla swoich pracowników lub

klientów, organizacja różnych imprez, promocja zdolnych uczniów, wspieranie działalności charytatywnej), otrzymując w zamian częściowe umorzenie podatków lub inną pomoc gminy (np. budowa infrastruktury)? (prosimy zaznaczyć odpowiedź znakiem X w okienku)

tak – 5 raczej tak – 5 raczej nie – 5 nie – 3

13. Czy Pani/Pana zdaniem pieniądze z pomocy społecznej trafiają do najbardziej potrzebujących i są racjonalnie wydawane? (prosimy zaznaczyć odpowiedź znakiem X w okienku)

tak – 3 raczej tak – 9 raczej nie – 4 nie – 2

14. Które z usług zdaniem Pani/Pana, w przypadku ograniczonej ilości środków w budżecie gminy powinni mieszkańcy dofinansować z własnych środków, mając w zamian zagwarantowaną lepszą ich jakość? (Prosimy zaznaczyć odpowiedź znakiem X w tabeli)

Usługi w zakresie działów	Tak	Raczej tak	Raczej nie	Nie
Szkolnictwo	2	4	3	7
Kultura, sport i rekreacja	2	7	3	3
Ochrona zdrowia	5	4	4	4
Bezpieczeństwo publiczne	3	3	6	4

15. Jak zdaniem Pani/Pana powinno zmienić się finansowanie polityki społecznej przez gminę z podatków przy założeniu ograniczonych środków w budżecie gminy i konieczności realizacji niezbędnych oszczędności? Jeśli jeden dział ulega zwiększeniu, inny powinien ulec zmniejszeniu (Prosimy zaznaczyć odpowiedź znakiem X w tabeli)

Działy lokalnej polityki społecznej	Zmniejszyć nakłady	Pozostawić bez zmian	Zwiększyć nakłady
Szkolnictwo	6	6	4
Kultura, sport i rekreacja	2	5	9
Ochrona zdrowia	2	7	7
Mieszkalnictwo	2	6	8
Bezpieczeństwo publiczne	2	6	8
Opieka społeczna	2	7	6
Zwalczanie patologii społecznych	1	8	6
Zmniejszanie bezrobocia	1	1	14
Koszty utrzymania pracowników w tych działach	6	7	2

ZAGADNIENIE CZWARTE:

Jak Pani/Pana zdaniem realizacja lokalnej polityki społecznej przez gminę wpływała i wpływa na jakość życia mieszkańców w Pani/Pana gminie w poprzedniej kadencji 1999–2002 i obecnej kadencji samorządu 2003–2006?

16. Czy uważała i uważa Pani/Pan, że gmina wpływa na jakość warunków mieszkaniowych jej mieszkańców? (np. wodociąg, kanalizacja, gaz ziemny, ciepło miejskie, droga dojazdowa, spokojne otoczenie miejsca zamieszkania, dbałość gminy o czystość środowiska w miejscu zamieszkania, ulgi podatkowe, remonty w mieszkaniach komunalnych, przydział mieszkań dla potrzebujących, sprzedaż mieszkań przez gminę na korzystnych warunkach, gminne ulgi remontowe w podatkach, organizacja ruchu drogowego itp.) (Prosimy zaznaczyć odpowiedź znakiem X w tabeli)

Kadencja samorządu gminnego	Polepszyły się z powodu gminy	Raczej polepszyły się z powodu gminy	Gmina nie ma istotnego wpływu na warunki mieszkaniowe	Raczej pogorszyły się z powodu gminy	Pogorszyły się z powodu gminy
Poprzednia 1999–2002	0	6	4	3	0
Obecna 2003–2006	5	6	3	1	1

17. Czy dostrzegała i dostrzega Pani/Pan dbałość gminy o stan zdrowia jej mieszkańców? (szkolne programy zdrowotne, dofinansowanie badań profilaktycznych, inwestowanie w przychodnie gminne, współpraca ze szpitalem powiatowym, dofinansowanie przez gminę usług z zakresu sportu i rekreacji, programy ekologiczne, propagowanie przez gminę zdrowego stylu życia itp.) (Prosimy zaznaczyć odpowiedź znakiem X w tabeli)

Kadencja samorządu gminnego	Dostrzegam dbałość gminy	Raczej dostrzegam dbałość gminy	Gmina nie ma istotnego wpływu na stan zdrowia mieszkańców	Raczej nie dostrzegam dbałości gminy	Nie dostrzegam dbałości gminy
Poprzednia 1999–2002	1	2	5	3	0
Obecna 2003–2006	4	6	5	1	1

18. Czy uważała i uważa Pani/Pan, że gmina wpływa na to, aby jej mieszkańcy mieli równy dostęp do wiedzy, a dzieci równy start w edukacji? (Prosimy zaznaczyć odpowiedź znakiem X w tabeli)

Kadencja samorządu gminnego	Tak	Raczej tak	Gmina nie ma na to istotnego wpływu	Raczej nie	Nie
Poprzednia 1999–2002	2	6	2	4	0
Obecna 2003–2006	7	7	0	2	0

19. Czy gmina zdaniem Pani/ Pana czyniła i czyni wysiłki aby tworzyć warunki dla prawidłowego rozwoju rodzin? (np. oferta zabawowo-edukacyjna dla dzieci i młodzieży, pomoc dla pracujących matek wychowujących dzieci, pomoc gminy w rozwiązywaniu trudnych problemów rodzinnych, mieszkaniowych, itp.) (odp. znak X w okienku)
tak – 4 raczej tak – 4 raczej nie – 6 nie – 2
20. Czy widzi Pani/Pan szansę w przyszłości dla dalszego rozwoju dzieci i młodzieży zamieszkałych obecnie w Pani/Pana gminie? (np. edukacja, praca, dobre miejsce zamieszkania, wzrost konkurencyjności i znaczenia gminy i jej mieszkańców) (odp. znak X w okienku)
tak – 4 raczej tak – 5 raczej nie – 7 nie – 1
21. Czy udało się Pani/Panu zrealizować w obecnej kadencji swoje obietnice wyborcze? (odp. znak X w okienku)
tak – 4 raczej tak – 6 raczej nie – 7 nie – 0
22. Co zdaniem Pani/Pana gmina powinna koniecznie, w pierwszej kolejności zrobić, aby stała się bardziej atrakcyjna dla swoich mieszkańców? (Prosimy zaznaczyć maksymalnie 3 wybrane odpowiedzi znakiem X)

Działanie gminy	X maks. 3 razy
Unowocześnić sieć placówek szkolnictwa	3
Wzbogacić ofertę kulturalną, sportową i rekreacyjną	11
Poprawić dostępność do gminnych ośrodków zdrowia	4
Zwiększyć bezpieczeństwo publiczne	9
Zmienić formę działania opieki społecznej	3
Ograniczyć patologie społeczne	3
Bardziej pomagać tworzącym nowe miejsca pracy	16

23. Jakie Pani/Pana kontakty międzyludzkie sprawiają, że czuje się Pani/Pan związana/y z mieszkańcami swojej gminy? (prosimy zaznaczyć odpowiedź znakiem X w tabeli)

Formy kontaktów międzyludzkich	Tak	Raczej tak	Raczej nie	Nie
Szkolne i popularnonaukowe	6	2	2	1
Sportowe, rekreacyjne, kulturowe	7	4	1	1
Pomocy wzajemnej w trudnych sytuacjach	7	3	1	1
Poprawiające wspólne bezpieczeństwo	5	4	3	0
Zawodowe (miejsce pracy)	6	5	1	0
Z władzą (wpływ na decyzje gminy)	8	0	2	2
Handlowe (udział w życiu gospodarczym)	4	5	1	1
Rodzinne	7	3	1	1
Sąsiedzkie	8	3	1	1
Towarzyskie (np. grupa przyjaciół)	9	3	1	0
Stowarzyszeniowe (np. działalność społeczna)	6	4	1	2
Polityczne (np. działalność partyjna)	2	2	4	3
Religijne (np. uczestnictwo w nabożeństwach)	5	5	1	2

24. Jak po wprowadzeniu powiatów załatwia się mieszkańcom gminy wszystkie miejscowe sprawy urzędowe? (prosimy zaznaczyć odpowiedź znakiem X w okienku)
łatwiej – 2 raczej łatwiej – 6 raczej trudniej – 5 trudniej – 3
25. Czy jest Pani/Pan ogólnie zadowolona/y z zamieszkiwania właśnie w tej gminie? (prosimy zaznaczyć odpowiedź znakiem X w okienku)
tak – 7 raczej tak – 4 raczej nie – 4 nie – 1

6. TABELI I WYKRESY

Tabela 76. Modele polityki społecznej

Model	Podstawowa kategoria konstrukcyjna	Charakterystyki „otoczenia”		Charakterystyki szczegółowe						
		Koncepcja ładu społecznego	Związek z gospodarką	Ujęcie wartości i celów		Układ podmiotowy		Sposób instrumentacji		Kryterium oceny skuteczności
				Zasada egalitaryzmu	Właściwy cel	Rola i kompetencje państwa	Administracja socjalna	Źródło finansowania	Rodzaj infrastruktury	
interwencji społecznej	LUKA SPOŁECZNA	ład przedstawię zbiorowych	„poza” gospodarką	równość elementarna	usuwanie napięć społecznych	protektor dobroczynności, „patriarcha”	ogniwa terenowe	fundusze wsparcia społecznego	zestaw świadczeń wspierających	rozmiary niedostatku i niedostawiania
dystribucji społecznej	KONSUMPCJA SPOŁECZNA	porządek monocentryczny	„obok” gospodarki scentralizowanej	równość sytuacji	preferencyjne zaspokajanie potrzeb	organizator usług publicznych, „patron”	organy wyspecjalizowane	budżetowe fundusze spożycia	sieć usług społecznych	zestaw wskaźników poziomu życia
antycypacji społecznej	RYZYKO SPOŁECZNE	porządek policentryczny	„pod” gospodarką rynkową	równość miar	zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego	animatore przeznaczone zbiorowej, „arbitr”	zakłady ubezpieczeniowe	fundusze ubezpieczenia społecznego	pakiety świadczeń pieniężnych	zakresy przedmiotowe i podmiotowe rozwiązań

Źródło: Tadeusz Szumlich „Ubezpieczenie społeczne” 2006.

Tabela 77. Gmina Grójec, sfera społeczna, czynniki rozwojowe wewnętrzne i zewnętrzne

Mocne strony	Słabe strony
1) tworzenie placówki Caritasu – jadłodajnia dla ubogich 2) centrum administracyjne powiatu 3) wysokie kwalifikacje ludzi młodych 4) możliwość stworzenia placówek kulturalnych w wolnych lokalach komunalnych 5) istnienie Centrum Kultury Regionalnej i GOS 6) baza sportowa na dobrym poziomie 7) działanie GKS Mazowsze Grójec na arenie ogólnopolskiej 8) zwiększenie bezpieczeństwa – koordynacja działań policji i Straży Miejskiej 9) potencjał ludzi kreatywnych 10) dobry poziom szkolnictwa na poziomie podstawowym	1) bariery architektoniczne dla niepełnosprawnych 2) brak organizacji społecznych o charakterze charytatywnym 3) brak konsultacji społecznej decyzji władz o szczególnej wadze 4) wysokie ceny mieszkań 5) migracja młodych ludzi 6) niskie kwalifikacje osób bezrobotnych (po 40. roku życia) 7) brak nowego budownictwa komunalnego 8) brak wolnych mieszkań socjalnych i komunalnych 9) niewystarczająca liczba ofert spędzania wolnego czasu dla młodzieży 10) niski poziom oświaty na poziomie ponadgimnazjalnym 11) zubożenie społeczeństwa 12) niekorzystny wizerunek Straży Miejskiej w społeczeństwie 13) niepełne wykorzystanie inicjatyw w kreowaniu kultury i sztuki 14) niepełne wykorzystanie inicjatyw społeczno-kulturalnych 15) słaba motywacja do utożsamiania się z miastem 16) niski poziom komunikacji między mieszkańcami 17) społeczeństwo ubogie – mało aktywne 18) niski poziom współpracy społeczeństwa i policji w zakresie bezpieczeństwa 19) zbyt niskie środki finansowe przeznaczone na kulturę 20) niski poziom komunikacji pomiędzy władzami a mieszkańcami 21) niska świadomość władz dotycząca roli kultury w społeczeństwie 22) brak ogródka jordanowskiego i innych zorganizowanych terenów rekreacyjnych dla dzieci i rodzin 23) brak nowoczesnej infrastruktury, zwłaszcza w kulturze 24) niewystarczająca baza Centrum Kultury Regionalnej 25) brak miejsc skupiających ludzi aktywnych, organizacji pozarządowych i brak promocji ich działań 26) brak koordynacji działań organizacji pozarządowych w Grójcu 27) mała liczba działających organizacji pozarządowych 28) brak ludzi o przygotowaniu zawodowym zajmujących się propagowaniem i organizowaniem zajęć sportowych 29) brak wpływu młodzieży na wydarzenia kulturalne 30) niewystarczająca baza rekreacyjna 31) niepełne wykorzystanie amfiteatru na stadionie ZSZ (nadaje się do modernizacji) 32) bariery architektoniczne dla osób niepełnosprawnych
Szanse	Zagrożenia
1) dostępność zewnętrznych źródeł finansowania lub wspierania inwestycji i programów rozwojowych 2) współpraca z miastami partnerskimi 3) bliskość Warszawy	1) napływ obcej siły roboczej 2) niedofinansowanie policji, sądu, prokuratury 3) napływ przestępczości z zewnątrz 4) brak ciągłości i kontynuacji działań ze względu na wybory co 4 lata 5) upadek wartości moralnych

Źródło: Strategia Rozwoju Gminy i Miasta Grójec.

Tabela 78. Gmina Kozienice – czynniki rozwojowe wewnętrzne i zewnętrzne

Mocne strony	Slabe strony
Sfera demograficzno-społeczna	
1. Duża aktywność i przedsiębiorczość mieszkańców Gminy Kozienice. 2. Duże zasoby siły roboczej o różnorodnych kwalifikacjach. 3. Wysoki poziom przystosowania zawodowego absolwentów szkół średnich. 4. Aktywne środowisko twórców kultury. 5. Społeczeństwo obywatelskie – duża liczba organizacji i stowarzyszeń. 6. Mobilizacja społeczna – wzrastające uczestnictwo mieszkańców w podejmowaniu decyzji przez samorząd.	1. Wysoki udział bezrobotnych bez prawa do zasiłku oraz zwiększające się bezrobocie kobiet i ludzi młodych. 2. Pogłębiające się różnice dochodów w poszczególnych grupach społecznych. 3. Wzrost potrzeb z zakresu pomocy społecznej spowodowany ubożeniem ludności. 4. Utrwalanie się obszarów ubóstwa. 5. Proces starzenia się ludności. 6. Procesy migracyjne prowadzące do odpływu osób najbardziej wartościowych do większych ośrodków krajowych i zagranicznych.
Infrastruktura społeczna	
1. Wysoki poziom szkolnictwa podstawowego i średniego. 2. Rozwinięta sieć bardzo dobrze wyposażonych przedszkoli i szkół. 3. SP ZZOZ „Szpital Powiatowy”. 4. Rozwinięta sieć leczenia otwartego: publiczne ZOZ-y: SP ZOZ „Przychodnie Kozienickie”, niepubliczne ZOZ-y: „MEDICOVER”, „MILENIUM”, „VIVA MED”, „MEDICUS”, indywidualne praktyki lekarskie i stomatologiczne.	1. Dysproporcje w wyposażeniu w infrastrukturę społeczną pomiędzy miastem a terenem wiejskim. 2. Niezadowalająca dostępność i standard techniczno-użytkowy obiektów infrastruktury społecznej na znacznym obszarze gminy. 3. Niezadowalający stan infrastruktury technicznej lokalnych ośrodków zdrowia.
Szanse	Zagrożenia
1. Poprawa edukacji i mobilizacji społecznej mieszkańców. 2. Dostęp do unijnych rynków pracy, kapitału i technologii. 3. Zwiększenie różnorodności charakteru miasta, np. inwestycje centralne na bazę sportowo-rekreacyjną. 4. Społeczeństwo obywatelskie – większy udział społeczności lokalnej w rozwoju miasta i gminy.	1. Napięcia społeczne w przypadku pogłębiania się polaryzacji społecznej. 2. Tworzenie kosztochłonnych struktur przestrzennych (rozproszone budownictwo mieszkaniowe pozbawione komplementarnej infrastruktury, chaotyczna zabudowa). 3. Możliwość niekorzystnych skutków integracji z UE. 4. Odpływ ludzi młodych i wykształconych.

Źródło: Strategia Rozwoju Gminy Kozienice.

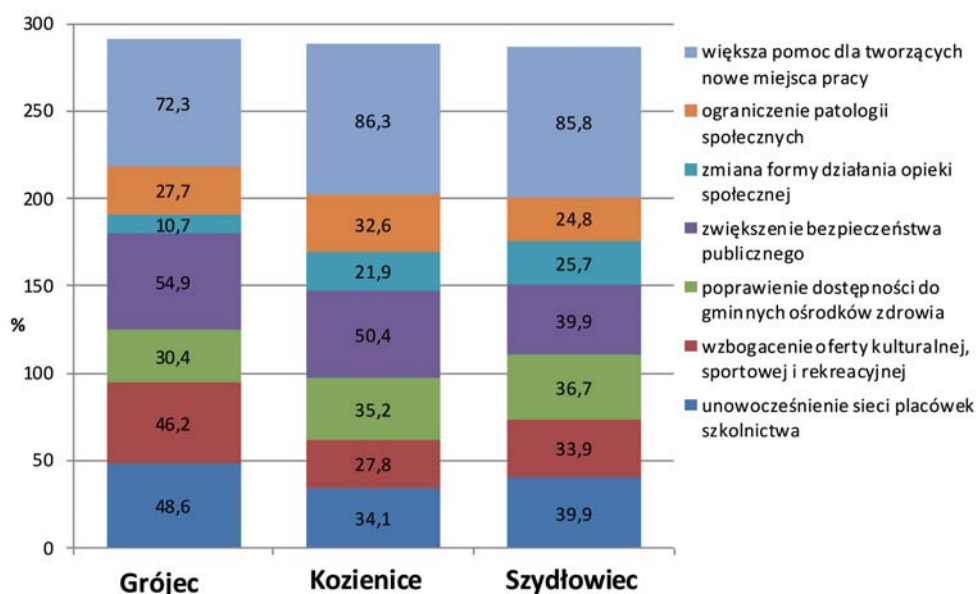
Tabela 79. Gmina Szydłowiec, sfera społeczna, czynniki rozwojowe wewnętrzne i zewnętrzne

Mocne strony	Slabe strony
1. Względna równowaga struktury płci. 2. Koszty jednostkowe usług sfery społecznej na zadowalającym poziomie (umiarkowanie rozproszone mieszkalnictwo). 3. Dobry stan budynków szkolnych oraz bazy sportowej w szkołach. 4. Wyposażenie szkół w pracownie internetowe. 5. Dobrze przygotowana kadra nauczycielska. 6. Współpraca międzynarodowa w ramach programu miast partnerskich. 7. Rozwijanie kontaktów z gminami ościennymi. 8. Bogata oferta kulturalna. 9. Szereg imprez propagujących współzawodnictwo sportowe wśród młodzieży. 10. Bliskość ośrodków akademickich. 11. Funkcjonowanie ośrodka wsparcia dla osób niepełnosprawnych. 12. Aktywność gminy w rozwiązywaniu problemów osób uzależnionych i ich rodzin. 13. Istnienie dobrze rozwiniętej sieci PSP i OSP. 14. Dobra diagnoza sytuacji świadczeniobiorców pomocy społecznej. 15. Skoordinowany i prężnie działający system pomocy społecznej zapewniający wsparcie osobom i rodzinom pozostającym w trudnej sytuacji życiowej. 16. Wykształcona i stale doskonaląca swoje umiejętności kadra pracowników służb społecznych. 17. Większa otwartość instytucji samorządowych na współpracę z organizacjami pozarządowymi. 18. Umiejętność wykorzystania potencjału partnerów społecznych w realizacji zadań pomocy społecznej. 19. Tworzenie i realizowanie programów aktywizujących społeczność lokalną.	1. Bardzo wysoki wskaźnik poziomu bezrobocia i brak systemowych rozwiązań odnośnie jego zwalczania. 2. Znaczne ukryte bezrobocie na wsi. 3. Brak większej liczby instytucji minimalizujących skutki bezrobocia. 4. Istnienie barier architektonicznych dla niepełnosprawnych. 5. Niski standard życia ludzi, zwłaszcza na wsi. 6. Brak na terenie gminy szpitala. 7. Brak Centrum Kształcenia Języków Obcych. 8. Niski poziom bezpieczeństwa i niewielkie poczucie bezpieczeństwa wśród ludności. 9. Brak Młodzieżowej Rady Miejskiej. 10. Brak osiedlowej bazy sportowej. 11. Niepełne wykorzystanie bazy sportowej gminy. 12. Niewystarczające nakłady na kulturę i sport. 13. Znaczny odsetek mieszkańców korzystający z pomocy społecznej. 14. Niski – choć stale rosnący – odsetek młodzieży studiującej. 15. Brak szkolnictwa wyższego na terenie gminy. 16. Duże obciążenie zawodowe pracowników pomocy społecznej. 17. Słabo rozwinięta sieć poradnictwa specjalistycznego. 18. Niedostatecznie sprawny system przepływu informacji między podmiotami.

Szanse	Zagrożenia
1. Rozwój miasta i gminy w oparciu o stworzenie w Szydłowcu silnego ośrodka edukacyjnego. 2. Dostosowanie profili kształcenia w szkołach do zapotrzebowania w regionie. 3. Rozwój miasta i gminy w oparciu o stworzenie w Szydłowcu silnego ośrodka usługowego w zakresie sfery społecznej. 4. Łatwiejszy dostęp do środków pomocowych Unii Europejskiej oraz innych środków zewnętrznych. 5. Dalszy rozwój współpracy międzynarodowej z miastami partnerskimi. 6. Realizacja przez rząd skutecznej polityki rozwojowej dla regionów dotkniętych szczególnie wysokim bezrobociem. 7. Wzrost odsetka młodzieży studiującej. 8. Integracja z Unią Europejską. 9. Niz demograficzny w Europie Zachodniej. 10. Zwiększenie profesjonalizmu organizacji pozarządowych. 11. Zwiększanie tolerancji na inność.	1. Niskie subwencje i dotacje dla gminy. 2. Brak polityki prorodzinnej państwa. 3. Migracja ludzi młodych i wykształconych. 4. Sensacyjne i niewłaściwe nagłaśnianie problemów przez media.

Źródło: Strategia Rozwoju Miasta i Gminy Szydłowiec.

Wykres 12. Atrakcyjność gmin dla respondentów według oczekiwanych działań gmin w przyszłości³⁶⁶ (w odsetkach)



Źródło: Badania własne.

³⁶⁶ Pytanie w ankiecie: *Co zdaniem Pani/Pana gmina powinna koniecznie, w pierwszej kolejności zrobić, aby stała się bardziej atrakcyjna dla swoich mieszkańców? (Prosimy zaznaczyć maks. 3 odpowiedzi znakiem X).*

Tabela 80. Ocena dotychczasowej realizacji strategii rozwoju badanych gmin

Gmina	Oceniane zagadnienia zapisane w strategii	Analiza dokumentów	Opinia respondentów
G r ó j e c	Wykorzystanie wewnętrznych czynników rozwojowych		
	Stopień wykorzystania wysokich kwalifikacji ludzi młodych	dobra	dobra
	Możliwość stworzenia placówek kulturalnych w wolnych lokalach komunalnych	brak oceny	dobra
	Baza sportowa na dobrym poziomie	brak oceny	niedostateczna
	Zwiększenie bezpieczeństwa publicznego	niedostateczna	niedostateczna
	Potencjał ludzi kreatywnych	brak oceny	dostateczna
	Dobry poziom szkolnictwa na poziomie podstawowym	dobra	dobra
	Trzeciroligowy klub piłkarski	brak oceny	brak oceny
	Wykorzystanie zewnętrznych czynników rozwojowych		
	Dostępność zewnętrznych środków finansowania lub wspierania inwestycji i programów pomocowych	dostateczna	niedostateczna
	Współpraca z miastami partnerskimi	brak oceny	brak oceny
	Bliskość Warszawy	dobra	dobra
	Realizacja celów strategii		
	System stypendialny	dostateczna	brak oceny
	Wysoki poziom kultury fizycznej mieszkańców	brak oceny	brak oceny
	Dobre wykorzystanie obiektów sportowych i dostępna szeroka oferta kulturalna i sportowo-edukacyjna	brak oceny	niedostateczna
	Zwiększony poziom świadomości ekologicznej mieszkańców	brak oceny	dobra
	Zabezpieczone potrzeby mieszkaniowe ludności	dobra	dobra
	Dobry stan budynków w mieście	dobra	dobra
	Podniesienie poziomu i poczucia bezpieczeństwa wśród mieszkańców		
	Zapewnienie opieki dla osób potrzebujących	dobra	dobra
	Dostępność miasta dla ludzi niepełnosprawnych i zapewnienie im integracji społecznej	brak oceny	brak oceny
	Ograniczenie problemu narkomanii	dostateczna	dobra
	Współpraca samorządu z lokalnym biznesem w celu wspólnych inwestycji, pozyskiwanie inwestorów zewnętrznych, przygotowanie terenów pod inwestycje i rozwój lokalnej przedsiębiorczości	dobra	dobra
K o z i e n i c e	Wykorzystanie wewnętrznych czynników rozwojowych		
	Aktywność i przedsiębiorczość mieszkańców gminy	dostateczna	brak oceny
	Zasoby siły roboczej o różnorodnych kwalifikacjach	dostateczna	dostateczna
	Poziom przygotowania zawodowego szkół średnich	dostateczna	brak oceny
	Spółczesność obywatelskie	dobra	brak oceny
	Mobilizacja społeczna – uczestnictwo mieszkańców w podejmowaniu decyzji	dostateczna	dobra
	Poziom szkolnictwa podstawowego i średniego	dostateczna	dobra
	Wypożyczenie przedszkoli	dobra	dobra
	Wykorzystanie zewnętrznych czynników rozwojowych		
	Poprawa edukacji i mobilizacji społecznej mieszkańców	dostateczna	dobra
	Dostęp do unijnych rynków pracy, kapitału i technologii	dobra	brak oceny
	Zwiększenie różnorodności charakteru miasta	dobra	brak oceny
	Realizacja celów strategii		
	Upowszechnianie modelu społeczeństwa uczącego się	dostateczna	brak oceny
	Popularyzowanie aktywnych form spędzenia wolnego czasu	dobra	dobra
	Poprawa dostępu społeczności lokalnej do podstawowej infrastruktury sportowej	dobra	dobra
	Stworzenie stabilnego i sprawnego systemu opieki zdrowotnej	dostateczna	brak oceny
	Zapewnienie dostępu do podstawowej opieki medycznej	dobra	niedostateczna
	Poprawa jakości wyposażenia i stanu budynków ośrodków zdrowia	dobra	brak oceny
	Przygotowanie nowych terenów pod budownictwo	dobra	dobra
	Zapewnienie niezbędnej pomocy najuboższym i niepełnosprawnym	dostateczna	niedostateczna
	Współpraca samorządu z lokalnym biznesem w celu wspólnych inwestycji, pozyskiwanie inwestorów zewnętrznych, przygotowanie terenów pod inwestycje i rozwój lokalnej przedsiębiorczości	dobra	dostateczna

Gmina	Oceniane zagadnienia zapisane w strategii	Analiza dokumentów	Opinia respondentów
Szydłowiec	Wykorzystanie wewnętrznych czynników rozwojowych		
	Względna równowaga płci	dobra	brak oceny
	Dobry stan budynków i bazy sportowej w szkołach	dostateczna	dostateczna
	Bogata oferta kulturalna	dostateczna	dobra
	Aktywność gminy w rozwiązywaniu problemów osób uzależnionych i ich rodzin	dostateczna	dostateczna
	Dobra diagnoza sytuacji świadczeniobiorców pomocy społecznej	dostateczna	brak oceny
	Wykształcona i stale doskonaląca swoje umiejętności kadra pracowników służb społecznych	dostateczna	niedostateczna
	Większa otwartość instytucji samorządowych na współpracę z organizacjami pozarządowymi	brak oceny	dostateczna
	Potencjał partnerów społecznych	brak oceny	brak oceny
	Tworzenie i realizowanie programów aktywizujących społeczność lokalną	brak oceny	dostateczna
	Wykorzystanie zewnętrznych czynników rozwojowych		
	Stworzenie silnego ośrodka edukacyjnego i usługowego	niedostateczna	dostateczna
	Łatwiejszy dostęp do środków pomocowych z Unii Europejskiej i innych środków zewnętrznych	niedostateczna	brak oceny
	Współpraca z miastami partnerskimi	brak oceny	brak oceny
	Realizacja przez rząd skutecznej polityki rozwojowej dla regionów dotkniętych szczególnie wysokim bezrobociem	dostateczna	niedostateczna
	Realizacja celów strategii		
	Doskonalenie bazy oświatowej	dostateczna	niedostateczna
	Doskonalenie bazy turystycznej i rekreacyjnej	dostateczna	dostateczna
	Ochrona zabytków	dostateczna	brak oceny
	Rozwój działalności kulturalnej	dobra	dobra
	Poprawa systemu ochrony zdrowia	dostateczna	dostateczna
	Poprawa warunków mieszkaniowych	dostateczna	niedostateczna
	Rozwój opieki socjalnej	niedostateczna	dostateczna
	Wprowadzenie systemu zapobiegania kryzysom rodziny	brak oceny	brak oceny
	Współpraca samorządu z lokalnym biznesem w celu wspólnych inwestycji, pozyskiwanie inwestorów zewnętrznych, przygotowanie terenów pod inwestycje i rozwój lokalnej przedsiębiorczości	dostateczna	niedostateczna

Skala ocen: niedostateczna, dostateczna, dobra. Ocena własna autora na podstawie analizy dokumentów archiwalnych i opinii respondentów oraz obserwacji uczestniczącej.

Źródło: Badania własne.

Tabela 81. Ogólna ocena dotychczasowej realizacji strategii rozwoju badanych gmin

Oceniane zagadnienia	Grójec		Kozienice		Szydłowiec	
	Analiza dokumentów	Opinia respondentów	Analiza dokumentów	Opinia respondentów	Analiza dokumentów	Opinia respondentów
Wykorzystanie wewnętrznych czynników rozwojowych	dostateczna	dostateczna	dostateczna	dobra	dostateczna	dostateczna
Wykorzystanie zewnętrznych czynników rozwojowych	dobra	dostateczna	dobra	dobra	niedostateczna	niedostateczna
Realizacja celów strategii	dostateczna	dobra	dobra	dobra	dostateczna	dostateczna

Skala ocen: niedostateczna, dostateczna, dobra. Ocena własna autora na podstawie analizy dokumentów archiwalnych i opinii respondentów oraz obserwacji uczestniczącej.

Źródło: Badania własne.

7. GŁÓWNE ZMIANY STANU INFRASTRUKTURY SPOŁECZNEJ DO 2013 ROKU

W 2009 roku zlikwidowano jedną szkołę podstawową w gminie Kozienice ze względu na bardzo małą liczbę uczniów (20). W Szydłowcu przybyło jedno nowe przedszkole, a w Grójcu dwie filie przedszkola. W latach 2007–2011 wybudowano jeden „orlik” w gminie Grójec i po dwa „orliki” w gminach Kozienice i Szydłowiec. W dziedzinie kultury nadal nie utworzono kina w Szydłowcu i w Kozienicach. W infrastrukturze mieszkaniowej nie zaszły istotne zmiany, choć największy przyrost nowych mieszkań komunalnych odnotował Grójec, mając zarazem najbardziej rygorystyczne kryteria dochodowe spośród trzech gmin, dotyczące przydziału lokali dla potrzebujących mieszkańców. We wszystkich gminach stopniowo zaczęły się pojawiać przedszkola i żłobki niepubliczne jako uzupełnienie oferty samorządowej. W gminie Kozienice zmieniła się forma prawna jednego zakładu budżetowego na spółkę prawa handlowego – Kozienicka Gospodarka Komunalna. W związku z powyższym należy uznać, że proces zmian stanu infrastruktury społecznej w badanych gminach odbywa się stosunkowo wolno.

8. STRESZCZENIE ROZPRAWY – AUTOREFERAT

I Uzasadnienie wyboru tematu dysertacji

Współczesny kryzys *welfare state* w Europie i związane z tym postulaty wielu reform³⁶⁷ skłania do poszukiwania nowych rozwiązań w rozwojowej polityce społecznej również na poziomie lokalnym³⁶⁸. Podjęcie tej tematyki jest uzasadnione, o ile bowiem studia nad samorządem terytorialnym i polityką społeczną doczekały się już bogatej literatury (bibliografia rozprawy) i wszechstronnych badań, o tyle problemem wymagającym zbadania pozostają **wzajemne uwarunkowania** gminnej polityki społecznej i rozwoju lokalnego³⁶⁹.

Dotychczas polityka społeczna gminy utożsamiana jest w potocznym rozumieniu i w praktyce samorządowej bardziej z pomocą (opieką) społeczną organizowaną przez gminne ośrodki pomocy, mniej natomiast z lokalnym rozwojem. Niezbędna jest zmiana takiego postrzegania, zwłaszcza wśród osób, które bezpośrednio wpływają na działania gmin (członkowie organów stanowiących i wykonawczych gmin, kierownicy jednostek organizacyjnych gmin oraz pracownicy samorządowi). Będzie to na pewno długotrwały i złożony proces, ale w jego konsekwencji gminy mogą poprawić organizację i finansowanie wszystkich dziedzin lokalnej polityki społecznej (szkolnictwo, kultura, sport i rekreacja, ochrona zdrowia, mieszkalnictwo, bezpieczeństwo publiczne, ograniczenie patologii społecznych, pomoc społeczna, lokalny rynek pracy), adresowanych do poszczególnych kategorii społecznych³⁷⁰. W wyniku tego jakość życia mieszkańców może polepszyć się w dziedzinach, na które gmina ma i powinna mieć większy wpływ. Są to usługi publiczne (techniczne, administracyjne i społeczne). Ze względu na tematykę rozprawy szczególna uwaga jest poświęcona **usługom społecznym**³⁷¹.

Podjęcie takich badań ma dodatkowe uzasadnienie w związku z wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Społecznie oczekiwany awans cywilizacyjny będzie miał bowiem miejsce jedynie w przypadku gmin dobrze przygotowanych na zmiany. Literatura przedmiotu nie daje jednoznacznej odpowiedzi, który sektor

³⁶⁷ J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 102–128.

³⁶⁸ Por. J. Krzyszkowski, *Miedzy państwem opiekuńczym a opiekuńczym społeczeństwem, determinanty funkcjonowania środowiskowej pomocy społecznej na poziomie lokalnym*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2005.

³⁶⁹ Por. O. Kowalczyk, S. Kamiński, *Wymiary polityki społecznej*, Uniwersytet Ekonomiczny, Wrocław 2009.

³⁷⁰ Por. M. Bednarz, *Polityka społeczna jako zaspokajanie istotnych potrzeb społecznych*, Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa, Bydgoszcz 2008.

³⁷¹ Por. M. Janoś-Kresło, *Usługi społeczne a zrównoważony rozwój regionów*, SGH 2008.

gospodarki odgrywa większą rolę w realizacji usług społecznych³⁷², w szczególności czy ważniejsza jest rola administracji centralnej, czy lokalnej³⁷³. Także różne wzorce polityki społecznej państw europejskich³⁷⁴ i ich samorządów lokalnych³⁷⁵ sprawiają pewną trudność w pełniejszych analizach porównawczych. Należy też dostrzec zróżnicowaną rolę gminy w organizacji poszczególnych usług społecznych³⁷⁶.

Lokalna polityka społeczna jako czynnik rozwoju wpływa na propagowanie skutków rozwoju, wpływa też zarazem na rozwój zrównoważony, z którego założeniami ta polityka ma ścisły związek³⁷⁷. Można zatem uznać, że lokalna polityka społeczna i rozwój lokalny dopełniają się i zarazem wspomagają, gdyż wzajemnie się warunkują i nie mogą być realizowane bez wzajemnego zharmonizowania.

Jak wynika z badań³⁷⁸ i obserwacji uczestniczącej autora³⁷⁹, rozwój większości polskich gmin w mniejszym stopniu zależy od egzogenicznych czynników, a w większym od endogenicznych czynników rozwojowych. W związku z tym problematyka barier i możliwości rozwoju lokalnego może być umiejscowiona bardziej w samych gminach niż w ich bliższym i dalszym otoczeniu. Korzystna lokalizacja przestrzenna gmin i skuteczne pozyskiwanie zewnętrznych środków finansowych także istotnie wpływają na rozwój³⁸⁰. Polityka społeczna, obok polityki gospodarczej i ekologicznej, jest ważnym obszarem aktywności gmin. Może być ona także **czynnikiem rozwoju** samorządowej wspólnoty³⁸¹. Zatem istnieje potrzeba poznawcza i praktyczna, aby określić działania gmin mające na celu lepsze niż dotychczas wykorzystanie polityki społecznej, w tym usług społecznych, w rozwoju lokalnym.

II Cel pracy, teza główna, pytania badawcze

Celem pracy jest zbadanie związku między polityką społeczną³⁸² wybranych gmin miejsko-wiejskich a ich rozwojem lokalnym³⁸³, w świetle obecnych uwarunkowań rozwojowych i oczekiwań społecznych³⁸⁴.

³⁷² B. Guy Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Scholar, Warszawa 1999, s. 395–406.

³⁷³ M. Powell (red.), *Zrozumieć wielosektorową gospodarkę dobrobytu*, Wydawnictwo WSP TWP, Warszawa 2010, s. 28, [*Understanding the Mixed Economy of Welfare*, Policy Press, 2009].

³⁷⁴ G. Esping-Andersen, *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu*, Difin, Warszawa 2010, s. 231–288, [*The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press in association with Blackwell Publishing Ltd., 1990].

³⁷⁵ Por. np. A. Evers, R.G. Heinze (red.), *Niemiecka polityka społeczna: Ekonomizacja i przekraczanie barier*, Wydawnictwo WSP TWP, Warszawa 2011, [*Sozialpolitik: Ökonomisierung und Entgrenzung*, Springer 2008].

³⁷⁶ Por. M. Grewiński, B. Więckowska (red.), *Przeobrażenia sfery usług w systemie zabezpieczenia społecznego w Polsce*, Wydawnictwo WSP TWP, Seria „Nowa Polityka Społeczna”, Warszawa 2011.

³⁷⁷ Por. M. Pierzchalska, *Lokalna polityka społeczna w Radomiu. Ocena polityki społecznej Radomia w świetle opinii mieszkańców*, Wyższa Szkoła Nauk Społecznych i Technicznych, Radom 2010.

³⁷⁸ Por. m.in. J. Misala, *Region radomski w gospodarce Polski i Unii Europejskiej dzisiaj i w przyszłości – raport z badań*, [w:] *Problemy integracji subregionu radomskiego z gospodarką Polski i Unii Europejskiej*, J. Misala (red.) Politechnika Radomska, Radom 2007, s. 63–110.

³⁷⁹ Autor jest pracownikiem samorządowym, od 1998 roku pełni funkcję burmistrza gminy Kozienice.

³⁸⁰ Por. K. Heffner, *Współczesne problemy rozwoju ośrodków lokalnych*, AE, Katowice 2008.

³⁸¹ M. Grewiński, A. Karwacki (red.), *Strategie w polityce społecznej*, Warszawa 2009, s. 221–296.

³⁸² Głównym celem polityki społecznej gminy jest poprawa jakości życia lokalnego – **główne segmenty jakości życia lokalnego to: zadowolenie mieszkańców, warunki życia i operatywność (działalność) władz**. Na podstawie: P. Sliwa, *Czynniki wpływające na przebieg konfliktów w samorządach terytorialnych*, [w:] P. Buczkowski, P. Matczak (red.), *Konflikt nieunikniony – wspólnoty i władze lokalne wobec problemów spowodowanych rozwojem*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2004, s. 31.

³⁸³ W szerokim ujęciu realizacji **celów rozwoju lokalnego**, tzn.: tworzenie optymalnych warunków życia w lokalnym środowisku, doskonalenie organizacji, struktury i finansowania lokalnego systemu zarządzania i rozwoju przez wykorzystanie lokalnych zasobów. Na podstawie: *Podstawy gospodarczej polityki miasta*, *Biuletyn KPZK PAN*, 1998, s. 181.

³⁸⁴ Por. P. Błędowski, *Spoleczność lokalna w polityce społecznej*, [w:] P. Błędowski, *Lokalna polityka społeczna wobec ludzi starych*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2002, s. 25–60.

Jako **tezę główną** przyjęto, że w dotychczasowej praktyce samorządów gminnych polityka społeczna nie jest wystarczająco doceniana jako czynnik rozwoju lokalnego, co powoduje, że gminy nie wykorzystują wszystkich dostępnych możliwości działań na rzecz rozwoju w tym zakresie.

Cel pracy zrealizowano poprzez studia literatury przedmiotu³⁸⁵, wykorzystanie danych statystycznych, gminnych dokumentów urzędowych oraz własnych badań ankietowych przeprowadzonych w wybranych trzech gminach. Weryfikacja tezy głównej nastąpiła poprzez udzielenie odpowiedzi na (postawione w pięciu rozdziałach rozprawy) następujące **pytania badawcze**:

1. Jak postrzegana jest gmina i jej polityka społeczna w rozwoju lokalnym?
2. Jaki był dotychczasowy rozwój badanych gmin, w tym w zakresie ich szczegółowej polityki społecznej, i jaki poziom zaspokojenia zbiorowych potrzeb mieszkańców z tego wynika?
3. Jakie są opinie respondentów i ich reprezentantów – radnych na temat polityki społecznej gmin?
4. Czy plany rozwojowe gmin uwzględniają nowe oczekiwania i wyzwania społeczne i jaka jest skłonność gmin do zmian?
5. Jak na podstawie dokonanych w niniejszej rozprawie analiz można budować program polityki społecznej dla gmin miejsko-wiejskich?

III Przedmiot, zakres i metoda badań

Przedmiotem badań są trzy gminy (**próba celowa**) dobrane na podstawie następujących założeń: gmina na typy miejsko-wiejskiego będąca lokalnym ośrodkiem rozwoju (także dla powiatu) położona:

- w obszarze wpływów aglomeracji warszawskiej – **Grójec**,
- na granicy obszaru wpływów ww. aglomeracji – **Kozienice**,
- w obszarze problemowym poza wpływem ww. aglomeracji – **Szydłowiec**.

Badany okres (1999–2006) składa się z dwóch części. Pierwsza obejmuje lata 1999–2002, a druga lata 2003–2006. Na podstawie wtórnej analizy dokumentów archiwalnych (budżetów gmin, stanu mienia komunalnego, strategii rozwoju gmin, Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych, danych statystycznych i innych dokumentów urzędowych) oraz badań własnych przeanalizowano, w jakim stopniu dotychczasowy rozwój gmin był uwarunkowany wykorzystaniem ich zróżnicowanych zasobów oraz jaki był poziom zaspokojenia zbiorowych potrzeb mieszkańców.

Badania ankietowe respondentów i radnych zrealizowano w czerwcu i lipcu 2005 roku. Badaną populację stanowili mieszkańcy trzech gmin $N=3 \times 300=900$ (**próba okolicznościowa**) i radni gmin $N=3 \times 21=63$. Wielkość próby w każdej gminie stanowi odpowiednio: 1,3 proc. populacji gminy Grójec, 1,0 proc. populacji gminy Kozienice oraz 1,6 proc. populacji gminy Szydłowiec. Badanie zrealizowano metodą sondażową, stosując kwestionariusz ankiety w następujący sposób: uczniowie szkół wiejskich i miejskich dostarczyli ankiety rodzicom (300 osób), sołtysi i przewodniczący komitetów osiedlowych dostarczyli ankiety mieszkańcom terenów wiejskich i miejskich (300 osób), pracownicy ośrodków pomocy społecznej dostarczyli ankiety klientom ośrodków (150 osób), pracownicy domów kultury i ośrodków sportu i rekreacji dostarczyli ankiety osobom korzystającym z usług tych jednostek organizacyjnych (150 osób). Sposób doboru respondentów został tak określony, aby możliwe było dotarcie do różnych kategorii społecznych. Badania ankietowe skoncentrowane były na trzech rozwojowych aspektach polityki społecznej gminy:

- 1) organizowanie polityki społecznej gminy,
- 2) finansowanie usług społecznych,
- 3) wpływ polityki społecznej gminy na jakość życia w wymiarze lokalnym.

³⁸⁵ Por. także G. Masik, *Wpływ polityki lokalnej na warunki i jakość życia, przykład sfery suburbanizacji Trójmiasta*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2010.

Pytania na temat **organizacji** polityki społecznej dotyczyły: dbałości władz samorządowych o poszczególne usługi społeczne gmin, dostępności do infrastruktury społecznej gmin, współpracy gmin z organizacjami trzeciego sektora, jakości świadczonych usług społecznych i jakości pracy urzędników. Problematyka **finansowania** polityki społecznej gminy obejmowała następujące zagadnienia: wysokość podatków gminnych, wydatki na pomoc społeczną, dofinansowanie usług społecznych ze środków mieszkańców i lokalnych przedsiębiorców, zmiany w finansowaniu usług społecznych. Zakres pytań dotyczących wpływu polityki gminy na **jakość życia** w wymiarze lokalnym obejmował następujące aspekty: operatywność władz gminy, warunki życia: mieszkaniowe, zdrowotne, edukacyjne, ogólne warunki rozwoju rodziny i przyszłości dzieci kształtowane przez gminę oraz zadowolenie mieszkańców z zamieszkiwania w gminie. W kwestionariuszu ankiety zostały także zawarte pytania o potrzeby respondentów w dziedzinie usług społecznych i ich oczekiwania dotyczące rozwoju gminy. Dodatkowo zapytano o aktywność obywatelską, mierzoną kontaktami społecznymi i uczestnictwem w organizacjach. Badania zostały poprzedzone pilotażem w gminie Zwolen na próbie 30 respondentów.

Ankieta skierowana do **radnych** została wzbogacona problematyką dotyczącą organizacji gminy, zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich i miejskich oraz możliwości gminy w kwestii zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców. Ankiety były dostarczone radnym podczas sesji rady.

W rezultacie przeprowadzonych badań mieszkańców gmin uzyskano 741 wypełnionych ankiet (82 proc. rozdanych ankiet) i 54 ankiety wypełnione przez radnych (86 proc. rozdanych ankiet). We wszystkich badanych gminach kobiety stanowiły większą grupę respondentów (63 proc.). Wśród respondentów najczęściej występowały osoby w wieku 35–44 lata (29 proc.), mające średnie wykształcenie (44 proc.). Większość badanych to osoby zamieszkałe w mieście, pracujące zawodowo, urodzone w gminie zamieszkania. Z uwagi na **niereprezentatywność próby** prezentacji wyników badań dokonano bez stosowania zaawansowanej analizy statystycznej.

IV Układ i treść pracy

Praca składa się z wprowadzenia, pięciu rozdziałów, zakończenia, bibliografii i aneksu. Rozdział pierwszy opiera się na studiach literatury przedmiotu i zawiera analizę pojęć związanych z podjętym tematem. Definiuje przestrzeń lokalną, środowisko lokalne, społeczność lokalną i samorządność terytorialną. Określa znaczenie gminy i jej mieszkańców w rozwoju lokalnym oraz przedstawia mechanizmy i czynniki tego rozwoju. Definiuje politykę społeczną i jej zadania na poziomie gminy oraz przedstawia jej rolę w rozwoju lokalnym. Prezentuje także główne kierunki dotychczasowych badań naukowych w zakresie polityki społecznej gminy i rozwoju lokalnego.

W rozdziale drugim dokonano analizy wybranych danych statystycznych i dokumentów urzędowych dotyczących badanych gmin. Szczególną uwagę poświęcono porównaniu dynamiki zmian zasobów społeczno-gospodarczych gmin. Podjęto także próbę określenia stopnia wykorzystania zasobów gmin w ich dotychczasowym rozwoju. Przeprowadzono ocenę poziomu zaspokojenia zbiorowych potrzeb mieszkańców (głównie usług społecznych i wybranych komunalnych) w aspekcie infrastruktury społecznej gmin i ich sprawozdawczości.

Rozdział trzeci zawiera analizę wyników badań ankietowych przeprowadzonych wśród respondentów i radnych gmin. Analizowane aspekty gminnej polityki społecznej to przede wszystkim: organizacja, realizacja i finansowanie usług społecznych oraz oddziaływanie polityki społecznej gminy na jakość życia respondentów. Scharakteryzowano sieć stosunków społecznych (kapitał społeczny) respondentów w wymiarze lokalnym oraz ich zasięg. Porównano opinie pytanym mieszkańców i radnych badanych gmin. Zebrany materiał badawczy porównano na poziomie wewnątrzgminnym i międzygminnym oraz na całej próbie respondentów z trzech gmin w wybranych kategoriach społeczno-zawodowych i wiekowych.

W rozdziale czwartym sformułowano nowe wyzwania rozwojowe gmin w oparciu o opinie respondentów na temat dotychczasowej polityki społecznej i oczekiwanych działań w tym zakresie. Krytycznej analizie poddane zostały gminne plany rozwoju w aspekcie polityki społecznej. Podjęto także próbę określe-

nia skłonności mieszkańców gmin i organów gmin do proponowanych zmian sformułowanych na podstawie przeprowadzonych badań i analiz.

W rozdziale piątym stworzono podstawy do budowania programu polityki społecznej oraz sformułowano założenia wspólnego programu polityki społecznej dla gmin miejsko-wiejskich. Przedstawiono główne czynniki rozwojowe, które gminy powinny skutecznie wykorzystywać w swojej działalności. Na zakończenie określono sposób wdrażania i monitorowania programu gminnej polityki społecznej, która może być w większym stopniu niż dotychczas czynnikiem rozwoju lokalnego.

W zakończeniu sformułowano wnioski ogólne oraz rekomendacje dla organów stanowiących i wykonawczych gmin.

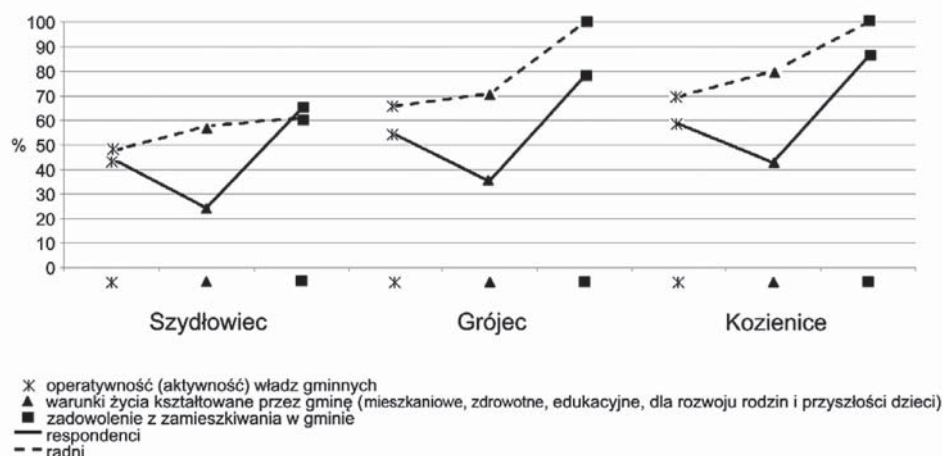
V Wnioski

1. We współczesnym świecie dostrzega się dwie współzależne koncepcje rozwoju społeczno-gospodarczego: globalizm i lokalizm, pomiędzy którymi swego miejsca poszukuje państwo. **Lokalizm, polityka społeczna i rozwój** to trzy komplementarne obszary badawcze i sfery praktycznej działalności, bowiem, jak wykazano w pracy, wzajemnie się warunkują. Wynika to zarówno z samej istoty tych pojęć, jak i z zamierzonych, celowych działań ludzkich w tych dziedzinach. Lokalizm i podmioty lokalne (w tym wspólnoty lokalne) są podstawą budowania nowoczesnej gminy, która – według założeń reformy administracji publicznej – powinna być skutecznym i racjonalnym finansowo instrumentem rozwoju dla mieszkańców, którzy ją tworzą.
2. **W gospodarce rynkowej** gmina jest głównym podmiotem publicznym w skali lokalnej, który posiada władztwo prawne, własne zasoby oraz autonomię finansową, zatem może być w coraz większym stopniu (niż dotychczas) aktywnym organizatorem usług społecznych, animatorem rozwoju lokalnego oraz ważnym partnerem dla organizacji pozarządowych i miejscowego biznesu.
3. **Znaczenie polityki społecznej** w rozwoju polskich gmin od czasu transformacji społecznej i ustrojowej stopniowo wzrasta. Reforma decentralizacyjna państwa w założeniach ma umocnić ten kierunek przemian. Jej głównym celem rozwojowym i zarazem porównywalnym wskaźnikiem powinna być poprawa jakości życia mieszkańców. Gmina może wpływać na polepszenie materialnych, fizycznych, edukacyjnych i rodzinnych aspektów jakości życia mieszkańców poprzez adekwatne do potrzeb i możliwości gmin organizowanie usług społecznych (szkolnictwa, kultury, sportu i rekreacji, ochrony zdrowia, mieszkalnictwa, bezpieczeństwa publicznego, ograniczenia patologii społecznych, pomocy społecznej) oraz kształtowanie właściwych relacji społecznych.
4. **Zasoby własne gmin** (dochody własne gmin, baza podatkowa, stopień zadłużenia i mienie komunalne) zostały wykorzystane w niepełnym zakresie, jak wynika z przeprowadzonych analiz. Im wyższy poziom wykształcenia mieszkańców, tym lepiej oceniają oni gminną politykę społeczną. Im wyższy zaś poziom wykształcenia radnych gminy, tym lepiej mieszkańcy oceniają politykę społeczną. Ograniczone są dotychczas formy współpracy gmin z lokalnymi organizacjami pozarządowymi i z lokalnymi przedsiębiorcami. Komunikacja społeczna była dotychczas nie w pełni wykorzystana. Potwierdzają to znaczne różnice w ocenach respondentów i radnych w sprawie gminnej polityki społecznej oraz brak należytej akceptacji dla sformalizowanych kontaktów społecznych na poziomie gminy (stowarzyszeniowych, politycznych i z władzami gminy). Nie wpływa to pozytywnie na rozwój kapitału społecznego w gminach.
5. **W organizacji polityki społecznej** w latach 1999–2006 badane gminy w według danych statystycznych i dokumentów urzędowych posiadały różnorakie deficyty instytucjonalne związane z brakiem określonych obiektów infrastruktury społecznej lub usług społecznych. Zostało to w różnym stopniu potwierdzone w opiniach respondentów o mieszkalnictwie, sporcie i rekreacji, ochronie zdrowia i bezpieczeństwie publicznym. Pomimo tych braków gminy miały generalnie inne priorytety w wydatkach na infrastrukturę społeczną, głównie na szkolnictwo. Deficyty w usługach społecznych nie znajdują także odzwierciedlenia w obowiązkowych sprawozdaniach gmin. Dokumenty te w małym

stopniu opierają się na analizie zbiorowych potrzeb mieszkańców. Nie ma również do tej pory przyjętych programów lub procedur w gminach, z których wynikałyby racjonalne rozstrzygnięcia w kwestii właściwego rozpoznania zbiorowych potrzeb mieszkańców.

6. **W finansowaniu usług społecznych** niekorzystnym zjawiskiem jest zależność pomiędzy zamożnością gminy a nakładami na politykę społeczną – im mniej środków własnych w budżecie, tym nakłady gmin na politykę społeczną były niższe. Budżet państwa częściowo wspiera jedynie szkolnictwo (bez przedszkoli) i w coraz większym stopniu (zbyt dużym) pomoc społeczną. Skłonność respondentów do dofinansowania z własnych środków: szkolnictwa, kultury, sportu i rekreacji, ochrony zdrowia i bezpieczeństwa publicznego jest odwrotnie proporcjonalna do zasobów gminy i wieku respondentów oraz wprost proporcjonalna do ich poziomu wykształcenia. Zależy także istotnie od ich sytuacji zawodowej. Stwierdzono również, że im trudniejsza sytuacja ekonomiczna gminy, tym większa skłonność respondentów do partycypacji w kosztach ww. usług społecznych i do oszczędności gminy w wydatkach na politykę społeczną. W gminach występuje również brak związku przyczynowo-skutkowego między nakładami na pomoc społeczną a zagrożeniami w sferze socjalnej i zasobnością ogólną gminy i mieszkańców.
7. **Trzy główne segmenty jakości życia lokalnego** w opinii respondentów badanych gmin wykazują pewne podobieństwa. We wszystkich gminach ocena operatywności władz jest wyższa niż ocena oddziaływania gminy na warunki życia (wykres 13). Także we wszystkich gminach ocena zadowolenia z zamieszkiwania w gminie jest wyższa niż ocena operatywności władz i warunków życia kształtowanych przez gminę. Im lepsza ocena operatywności władz, tym lepsza ocena warunków życia kształtowanych przez gminę i zadowolenia z zamieszkiwania w gminie rosnąco: Szydłowiec, Grójec, Kozienice (wykres 13). Zatem operatywność (aktywność) władz gminnych w polityce społecznej ma **istotny związek** z warunkami życia mieszkańców oraz ich poziomem ogólnego zadowolenia z faktu zamieszkiwania w gminie. W opinii respondentów władze badanych gmin przejawiały największą operatywność w dziedzinach: szkolnictwa, kultury, sportu i rekreacji, wodociągownia i kanalizacji oraz składowania odpadów i porządku na ulicach, najmniejszą operatywność zaś w dziedzinach: mieszkań dla najbardziej potrzebujących, ochrony zdrowia i bezpieczeństwa publicznego.

Wykres 13. Operatywność władz samorządowych a warunki życia i zadowolenie z zamieszkiwania w gminie w opinii respondentów i radnych gmin w latach 2002–2005 (w odsetkach)



Źródło: Opracowanie własne

W opinii respondentów gmina ma istotny wpływ na następujące, wybrane elementy warunków życia (w kolejności od wpływu najbardziej istotnego do najmniej istotnego): edukacyjne, rodzinne, mieszkaniowe, zdrowotne, przyszły rozwój dzieci we własnej gminie.

1. **Z badań wynika także istotna różnica** w ocenie pomiędzy **respondentami i radnymi** wszystkich trzech gmin, szczególnie w sferze warunków życia (wykres 13). Może ona wynikać z małej zdolności radnych do rozpoznania oczekiwań mieszkańców, co zdaje się potwierdzać raczej krytyczna ocena jakości pracy radnych dokonana przez respondentów. Ta różnica ocen może być główną barierą dla gmin w przeprowadzeniu oczekiwanych zmian. Samorządy wszystkich trzech badanych gmin niedostatecznie dostrzegały potrzeby mieszkańców w kwestii następujących usług społecznych: mieszkalnictwa, ochrony zdrowia i bezpieczeństwa publicznego.
2. **Najwyższe zadowolenie** z miejsca zamieszkania w badanych gminach miejsko-wiejskich zaobserwowano wśród osób zamieszkujących raczej na obszarze miejskim, posiadających wyższe wykształcenie, w przedziale wieku 45–64 lata, pracujących zawodowo lub posiadających już prawo do renty czy emerytury oraz rolników. Natomiast względnie **najgorzej** zamieszkuje się bezrobotnym na terenach wiejskich i miejskich, co dotyczy głównie osób z wykształceniem podstawowym bądź zawodowym, szczególnie w młodszych przedziałach wiekowych do 24 lat i 25–34 lata, a także studentów. Wskazuje to, że w badanych gminach występują istotne różnice w samoocenie miejsca zamieszkania przez respondentów.
3. W toku prac badawczych **potwierdzona została teza** przyjęta na wstępie rozprawy, iż w dotychczasowej praktyce samorządów gminnych polityka społeczna nie jest wystarczająco doceniana jako czynnik rozwoju lokalnego, co powoduje, że gminy nie wykorzystują wszystkich dostępnych możliwości działań na rzecz rozwoju. Badane gminy mają jeszcze wiele do zrobienia w kwestii doskonalenia usług społecznych oraz poprawy jakości życia lokalnego i kontaktów społecznych swoich mieszkańców. Właściwe kształtowanie polityki społecznej przez gminy wpłynie niewątpliwie na lepszy i szybszy rozwój lokalny wspólnot samorządowych. Powyższe wnioski zachęcają do prowadzenia dalszych, bardziej wnikliwych badań nad rolą polityki społecznej gminy w rozwoju lokalnym.

VI Rekomendacje dla gmin miejsko-wiejskich

1. Należy w większym stopniu niż dotychczas wykorzystać głównie **wewnętrzne czynniki rozwojowe** gmin w ich polityce społecznej (zasoby własne społeczne, gospodarcze, finansowe także komercyjne) poprzez lepsze stanowienie prawa miejscowego (wykorzystanie mienia, upodmiotowienie jednostek organizacyjnych gminnej polityki społecznej, częściowe urynkowienie usług), gospodarkę kadrami (systemy ocen pracowników, otwarte konkursy, awanse wewnętrzne), skuteczniejszą politykę gospodarczą (współpraca z lokalnym biznesem, promocja gminy, konkurencyjność wobec inwestorów) i bardziej efektywną politykę finansową (wykorzystanie rezerw: baza podatkowa, kredyty inwestycyjne, partycypacja finansowa mieszkańców i przedsiębiorców).
2. Gminy powinny poprawić **relacje z mieszkańcami** (szczególnie, jak wykazano, z grupami instytucjonalnie biernymi) poprzez: media lokalne, internet, współpracę z Kościołem (duża akceptacja religijnych kontaktów społecznych) i publiczną edukację obywatelską mieszkańców (dodatkowe programy szkolne, festyny, konkursy, media itp.). Gminy powinny wykorzystywać badania społeczne w celu lepszego poznania potrzeb i oczekiwań mieszkańców. W rezultacie lokalna polityka społeczna będzie bardziej zgodna z bieżącymi i przyszłymi oczekiwaniami respondentów, gdyż, jak wynika z badań, radni w zbyt małym stopniu reprezentują interesy mieszkańców.
3. Istnieje potrzeba **poprawy wizerunku** radnych w opinii mieszkańców. Można to osiągnąć np. poprzez umiejętne działania burmistrzów i kierowników jednostek organizacyjnych gminy, mające na celu unikanie angażowania radnych w konflikty polityczne polaryzujące radę i skupianie radnych

na wspólnych, gminnych, strategicznych tematach. Zalecane jest, aby przedstawicielstwo stronnictw stopniowo ustępowało miejsca przedstawicielstwu terytorialnemu, które jest bardziej właściwe gminie i oczekiwane przez respondentów, bowiem generalnie nie akceptują oni kontaktów politycznych (partyjnych) na poziomie gminy.

4. Gminy powinny zmodyfikować **plany rozwojowe** (brak niektórych celów operacyjnych w polityce społecznej i analizy wykorzystania zasobów). Współfinansowanie zadań inwestycyjnych z pieniędzy zewnętrznych powinno mieć w planach pierwszeństwo realizacji. Relacje pomiędzy nakładami na infrastrukturę gospodarczą gminy i nakładami na infrastrukturę społeczną powinny być uzasadnione. W polityce społecznej należy planować działania odpowiednie do zapotrzebowania mieszkańców na usługi społeczne mające poprawić lokalną jakość życia.
5. Gminy powinny też zwrócić większą uwagę na **poprawienie dostępności mieszkańców** do gminnej infrastruktury społecznej, szczególnie na terenach wiejskich. Ma to istotne znaczenie przy wyrównywaniu rozwoju obszarów całej gminy. Panująca obecnie tendencja do budowania się na wsi (lub w obszarze podmiejskim) dodatkowo uzasadnia inwestycje w usługi społeczne na tym obszarze. Właściwe wykorzystanie mienia gmin w nowoczesnej polityce społecznej to uzasadnione inwestowanie w wielofunkcyjną infrastrukturę społeczną adekwatnie do potrzeb różnych kategorii społecznych oraz możliwości finansowych gminy.
6. Gminy powinny także określić, które usługi publiczne można w części **sprywatyzować**, a które zlecić do realizacji **trzeciemu sektorowi**. Dzięki temu bowiem będą mogły one poczynić oszczędności w wydatkach bieżących i przeznaczyć je na rozwój. Należy poszukiwać partnerów (publicznych i prywatnych), którzy chcą współkorzystać z mienia komunalnego i partycypować w kosztach utrzymania. Obiekty nowoczesne i kosztowne powinny być w przyszłości przekazane do jednostek organizacyjnych gminy o takich formach prawnych, które zapewnią dokonywanie finansowych odpisów amortyzacyjnych na odtwarzanie majątku (spółki komunalne) lub przynajmniej nie będą obciążane nadmiernymi kosztami (opłata za trwały zarząd). Gminy powinny obniżać koszty utrzymania mienia poprzez lepsze i pełniejsze – w czasie i zakresie – jego wykorzystanie. Zasadna wydaje się też rekomendacja, aby – na miarę możliwości prawnych i faktycznych gminy – decentralizować kolejne usługi społeczne, dotychczas raczej źle oceniane przez respondentów (bezpieczeństwo publiczne, ochrona zdrowia).
7. Z uwagi na **zrównoważony rozwój** obszarów wiejskich i miejskich, w tym wyrównywanie szans edukacyjnych oraz wnioski z badań mieszkańców (gorsza dostępność do infrastruktury edukacyjnej na wsi), gminy nie powinny, kierując się jedynie rachunkiem ekonomicznym, likwidować szkół na terenach wiejskich. Jeśli zajdzie konieczność likwidacji szkoły, należy przynajmniej pozostawić oddział przedszkolny lub świetlicę środowiskową czy bibliotekę bądź wykorzystać obiekt na świadczenie innych usług społecznych, np. warsztaty terapii zajęciowej, mieszkania socjalne itp. Gminy mogą też organizować dodatkowe edukacyjne zajęcia odpłatne lub częściowo odpłatne, bowiem jest duża akceptacja respondentów współfinansowania usług edukacyjnych.
8. Gminy powinny **wzmocnić podmiotowość prawną** jednostek, szczególnie w dziedzinie **kultury fizycznej i wypoczynku** (postulat ten wymaga zmiany ustawowej). Pojawi się również możliwość aktywniejszego, samodzielnego poszukiwania przez jednostkę organizacyjną będącą osobą prawną środków finansowych na bieżącą działalność, inwestycje, rozwój i promocję gminy. Ważna ekonomicznie jest także możliwość dokonywania amortyzacji i odpisu podatku VAT. Aktywna polityka gminy w dziedzinie kultury fizycznej wpłynie pozytywnie na zdrowie mieszkańców i zmniejszy zagrożenie patologiami społecznymi.
9. Wśród respondentów zaobserwowano największe przyzwolenie na częściową odpłatność za **usługi zdrowotne** oraz zmiany prawne w organizacji usług. Gminy mogą zatem przyjmować uchwały o przekształceniach publicznego leczenia otwartego w spółki prawa handlowego z udziałem gmin (możliwa realizacja częściowo odpłatnych usług i zapewniona kontrola gminy nad lokalną ochroną

zdrowia) albo w lecznictwo niepubliczne. W kwestii gospodarowania obiektami gminnej ochrony zdrowia rady powinny rozpatrzyć uchwały o preferencyjnym bądź rynkowym wynajmie tych obiektów dla nowo powstałych podmiotów. Należy także zwiększyć aktywność gmin w obszarze uchwalania przez radę różnorodnych programów zdrowotnych dla mieszkańców i poszukiwania partnerów (publicznych i prywatnych) oraz środków do realizacji tych programów.

10. Istnieje potrzeba, aby rady zwiększyły aktywność w uchwalaniu **miejscowych planów** zagospodarowania przestrzennego oraz uzbrajaniu terenów pod inwestycje mieszkaniowe. Prawo miejscowe powinno bardziej pomagać w budowaniu mieszkań, a nie wyręczać mieszkańców i przydzielać im darmowe mieszkania socjalne. Gminy powinny tak kształtować politykę mieszkaniową, aby nie brać na siebie głównego i bezpośredniego ciężaru inwestowania w budynki. Z uwagi na stabilną (malejącą) liczbę mieszkańców w badanych gminach i panującą modę na budownictwo jednorodzinne zmniejsza się popyt na budownictwo wielorodzinne. Zatem takie zasoby mieszkaniowe mogą być wykorzystywane na wynajem (np. z dofinansowaniem gminy). W wyniku tego zwiększy się zasób mieszkaniowy dostępny dla ludzi biedniejszych.
11. Z badań wynika, że skuteczniejsze w gminach miejsko-wiejskich okazuje się **dofinansowanie policji** niż utrzymywanie kosztownych struktur straży miejskiej. Stąd bardziej efektywnym działaniem rad gmin powinno być uchwalanie i realizacja wspólnych programów bezpieczeństwa lokalnego wraz z samorządem powiatowym. Z programów tych będą np. wynikać decyzje dotyczące specjalistycznego wyposażenia policji, np. samochody, urządzenia, jak również wzmocnienie prewencji, np. dofinansowanie dodatkowych patroli policji, realizacja programów bezpieczeństwa przez szkoły i inne instytucje. Takie działania zmniejszają także zagrożenie patologiami społecznymi w gminach i wpływają korzystnie na kształt ładu społecznego.
12. **Pomoc społeczna** w starej redystrybucyjnej formie nie sprzyja rozwojowi lokalnemu. Jej skutkiem była często tzw. wyuczona bezradność. Gminy powinny zatem zwiększać takie działania jak aktywna pomoc społeczna, np. praca socjalna. Rady gmin powinny intensywniej współfinansować organizacje pozarządowe świadczące aktywną pomoc społeczną, np. w formie stowarzyszeń Centra Aktywności Lokalnej. Pomoc społeczna powinna zmierzać do pomocy adresowanej, np. dla ludzi starych, niepełnosprawnych, niewidomych, diabetyków itp. Rady gmin powinny uchwalić i realizować kompleksową strategię rozwiązywania problemów społecznych, która uwzględnia wszystkie lokalne rodzaje polityki szczegółowej. Gminy powinny skorygować obecne finansowanie pomocy społecznej pod kątem skuteczności i racjonalności.
13. W dziedzinie **ograniczenia patologii społecznych** zasadne wydaje się powołanie przez rady w gminach odrębnej jednostki organizacyjnej zajmującej się profilaktyką różnego rodzaju uzależnień i pomocą prawną oraz finansową i rzeczową dla rodzin osób uzależnionych. Jest to uzasadnione koniecznością umiejscowienia wysoko specjalistycznej pomocy dla tych osób w jednej jednostce organizacyjnej. Większa oferta gmin w dziedzinie kultury, sportu i wypoczynku oraz poprawy bezpieczeństwa publicznego (współpraca gminy z policją) zmniejszy zagrożenia patologiami społecznymi.
14. W obszarze **lokalnego rynku pracy** konieczne są w przyszłości decyzje rad gmin, które usystematyzują, uporządkują i zwiększą współpracę gminy z lokalnym biznesem, bo tego oczekują badani mieszkańcy. Niezbędne będą zatem bardziej precyzyjne i zarazem elastyczne i adekwatne regulacje prawne gmin w polityce podatkowej, przestrzennej i infrastrukturalnej gmin. Powinno to przyczynić się do poprawy sytuacji na rynku pracy, w tym do rozwoju miejsc pracy. W większym zakresie niż dotychczas gminy powinny wykorzystać wszystkie formy prac subsydiowanych z pieniędzy publicznych.
15. **Kierownictwo i radni gmin**, szczególnie w kolejnej kadencji, powinni zwrócić większą uwagę na oczekiwania respondentów w kwestii dalszego rozwoju: szkolnictwa, ochrony zdrowia i wspierania mieszkalnictwa, w szczególności warunków mieszkaniowych, na które gmina może mieć wpływ.

Długotrwała rozbieżność priorytetów w polityce społecznej pomiędzy radnymi i mieszkańcami gmin nie wpłynie pozytywnie na rozwój lokalny gmin.

16. Do realizacji **skutecznej** polityki społecznej gminy potrzebne są nowe informacje o rzeczywistości społecznej, co może zapewnić **stały monitoring** wybranych jej elementów, którego koncepcję przedstawiono w tabeli 82.

Tabela 82. Koncepcja monitorowania wybranych elementów polityki społecznej gminy

Wybrane elementy polityki społecznej gminy	Monitoring dokumentów urzędowych i danych statystycznych corocznie lub co dwa lata	Monitoring opinii społecznej: badania ankietowe mieszkańców i radnych – co dwa lub cztery lata
Organizacja <i>Infrastruktura społeczna gmin – mienie komunalne</i>	Stopień zużycia składników mienia, wykorzystanie infrastruktury społecznej i zarządzanie mieniem, efektywność i adekwatność prawnej formy organizacyjnej	Opinia o dostępności do obiektów infrastruktury społecznej gminy
Realizacja <i>Polityka szczegółowa gmin – usługi społeczne i ich jakość</i>	Wskaźniki realizacji polityki szczegółowej gminy, okresowe oceny pracowników, oceny organizacji wewnętrznej jednostek organizacyjnych gminy świadczących usługi społeczne, współpraca z powiatem, województwem i państwem	Opinia o jakości pracy pracowników samorządowych i opinia o jakości usług społecznych w poszczególnych rodzajach polityki szczegółowej gminy
Finansowanie <i>Finansowanie infrastruktury i usług społecznych</i>	Baza podatkowa i stopień jej wykorzystania, nakłady inwestycyjne i remontowe na infrastrukturę społeczną, środki własne, zewnętrzne i per capita w poszczególnych usługach społecznych	Opinia o systemie finansowania poszczególnych usług społecznych i inwestycji
Jakość życia lokalnego <i>Operatywność władz, warunki życia, zadowolenie mieszkańców</i>	Sytuacja ekonomiczna mieszkańców, warunki życia: mieszkaniowe (miejsce zamieszkania, mieszkanie, infrastruktura sieciowa, drogowa), zdrowotne (profilaktyka zdrowotna, rekreacja, ekologia), edukacyjne (jakość kształcenia, edukacja ustawiczna, równy start), rodzinne (warunki do rozwoju rodziny i wychowywania dzieci)	Opinia o wybranych aspektach jakości życia lokalnego: operatywność (aktywność) władz, warunki życia: mieszkaniowe, zdrowotne, edukacyjne i rodzinne, zadowolenie z faktu zamieszkiwania w gminie
Jakość kapitału społecznego <i>Wykształcenie, aktywność zawodowa, kontakty społeczne, aktywność społeczna, frekwencja w wyborach, organizacje trzeciego sektora</i>	Liczba ludności według: wieku, wykształcenia i aktywności zawodowej, kształcenie ustawiczne, uczestnictwo w pracy komitetów osiedlowych i sołectw, liczba, przedmiot i zakres działania organizacji trzeciego sektora, frekwencja wyborcza	Opinia o: intensywności wybranych kontaktów (więzi) społecznych, aktywności społecznej, edukacji ustawicznej, pracy organizacji trzeciego sektora
Wskaźnik rozwoju wspólnot terytorialnych <i>Stymulanty i destymulanty rozwoju</i>	Udział dochodów własnych gminy w dochodach ogółem, udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem, stopa ubóstwa, stopa bezrobocia, wskaźnik zatrudnienia	Opinia o sytuacji ekonomiczno-społecznej gminy i warunkach rozwoju gminy

Źródło: Opracowanie własne.

9. DOTYCHCZASOWE PUBLIKACJE AUTORA

1. T. Śmietanka (współautor), K. Zarzecka, A. Baranowska, M. Gugała, *Puszcza Kozienicka jako rejon turystyki przyrodniczej*, [w:] M. Jalinik (red.), *Marketing produktów turystycznych*, Politechnika Białostocka, Wydział Zarządzania, Katedra Turystyki i Rekreacji, Białystok 2004, s. 151–156.
2. T. Śmietanka (współautor), K. Zarzecka, M. Gugała, *Absorbcja funduszy unijnych przez samorządy terytorialne na przykładzie gminy Kozienice*, [w:] M. Plichta (red.), *Wybrane problemy rozwoju obszarów wiejskich*, Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, Siedlce 2005, s. 79–81.
3. T. Śmietanka, *Polityka społeczna a rozwój lokalny i integracja gmin subregionu radomskiego w latach 1999–2005 (praktyczny wstęp do problematyki na przykładzie trzech gmin)*, [w:] „Zeszyty Naukowe”, rok XI, zeszyt nr 1 (22) 2006, s. 71–87, Wyższa Szkoła Zarządzania i Prawa w Warszawie.
4. T. Śmietanka, *Lokalne więzi społeczne w opinii mieszkańców – podobieństwa i różnice (na przykładzie trzech gmin województwa mazowieckiego)*, [w:] *Ekonomika*, K. Głębicka (red.), *Rozwój społeczeństwa obywatelskiego – implikacje dla subregionu radomskiego*, „Prace Naukowe”, nr 2 (15) 2006, Politechnika Radomska im. Kazimierza Pułaskiego, s. 127–138.
5. T. Śmietanka, *Więzi społeczne w gminie*, [w:] „Zeszyty Naukowe”, rok XI, zeszyt nr 1 (22) 2006, s. 148–161, Wyższa Szkoła Zarządzania i Prawa w Warszawie, Warszawa 2006.
6. T. Śmietanka, *Jakość życia lokalnego i jej zmiany w opinii mieszkańców (na przykładzie trzech gmin województwa mazowieckiego w latach 1999–2005)*, [w:] „Zeszyty Naukowe” Wyższej Szkoły Biznesu im. bp. Jana Chrapka w Radomiu, nr 1(3), rok 2006, s. 181–206.
7. T. Śmietanka, *Wystąpienia konferencyjne*, [w:] K. Głębicka, J. Misala (red.), *Subregion radomski w gospodarce Polski i Unii Europejskiej*, Politechnika Radomska 2006, s. 21–23, 32–33, 46–47.
8. T. Śmietanka, *Lokalna jakość życia w opinii mieszkańców i radnych (na przykładzie gmin: Grójec, Kozienice i Szydłowiec w kadencji samorządu 2002–2006)*, [w:] J. Kida (red.), *Biuletyn Informacyjny*, Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej Regionalny Oddział w Radomiu, nr 1 2007, Politechnika Radomska, s. 98–124.
9. T. Śmietanka, *Współczesne czynniki rozwoju lokalnego na przykładzie gminy Kozienice (w okresie 1999–2006, wybrane aspekty)*, [w:] W. Rakowski (red.), *Studia nad regionem radomskim*, t. 3, Politechnika Radomska, Radom–Żyrardów 2007.
10. T. Śmietanka, *głos w dyskusji*, [w:] (red.) J. Misala, *Problemy integracji subregionu radomskiego z Unią Europejską z gospodarką Polski i Unii Europejskiej*, s. 37–62, Politechnika Radomska, Radom 2007.
11. T. Śmietanka, *Wybrane aspekty społeczne rozwoju lokalnego w subregionie radomskim*, [w:] M. Gagacka (red.), *Biuletyn informacyjny, diagnoza socjalna regionu radomskiego – wybrane zagadnienia, aspekt instytucjonalny*, s. 17–31, PTPS oddział Radom, Politechnika Radomska, Radom 2008.
12. T. Śmietanka, *Niektóre aspekty społeczne rozwoju lokalnego w świetle danych GUS i dokumentów urzędowych (na przykładzie gmin miejsko-wiejskich: Grójec, Kozienice, Szydłowiec w latach 1999–2006)*, [w:] W. Rakowski (red.), *Studia nad regionem radomskim*, t. 4, Politechnika Radomska, Radom – Żyrardów 2009.
13. T. Śmietanka, *Polityka społeczna gmin jako czynnik rozwoju lokalnego – wybrane aspekty*, Międzynarodowa Konferencja: „Pomoc społeczna odpowiedzią na problemy społeczne?”, Wyższa Szkoła Nauk Społecznych i Technicznych w Radomiu, 25 listopada 2009 r.
14. T. Śmietanka, *Czy polityka społeczna gminy jest spójna finansowo?*, [w:] Leszek K. Gilejko, B. Błaszczuk (red.), *Spójność społeczna na poziomie lokalnym (lokalizm, regionalizm globalizm)*, Wydział Socjologii Akademii Humanistycznej im. A. Gieysztora, Pułtusk 2010.
15. T. Śmietanka, *Spójność finansowa polityki społecznej gminy (na przykładzie gmin miejsko-wiejskich: Grójec, Kozienice, Szydłowiec)*, [w:] Jasiuk E. (red.), *XX lat odrodzonego samorządu terytorialnego w Polsce*, Wyższa Szkoła Handlowa w Radomiu, 2011.
16. T. Śmietanka, *Więzi społeczne a lokalna aktywność społeczna – wybrane aspekty (na przykładzie opinii respondentów gmin Grójec, Kozienice, Szydłowiec)*, [w:] L.K. Gilejko, B. Błaszczuk (red.), *Aktywność obywatelska na poziomie lokalnym Formy i uwarunkowania (lokalizm, regionalizm, globalizm)*, Wydział Socjologii Akademii Humanistycznej im. A. Gieysztora, Pułtusk 2011.
17. T. Śmietanka, *Infrastruktura społeczna w gminach: Grójec, Kozienice, Szydłowiec (organizacja, finansowanie a ocena respondentów)*, [w:] Wydawnictwo Naukowe Instytutu Technologii Eksploatacji – PIB, „Analizy i opracowania”, nr 1/2012, Wyższa Szkoła Nauk Społecznych i Technicznych w Radomiu, Radom 2012.
18. T. Śmietanka, *Infrastruktura społeczna w gminach: Grójec, Kozienice, Szydłowiec (stan, finansowanie i opinia mieszkańców)*, [w:] „Analizy i Opracowania”, nr 1/2012, s. 217–240, Wyższa Szkoła Nauk Społecznych i Technicznych w Radomiu, Radom 2012.
19. T. Śmietanka, *Polityka społeczna gminy w opinii respondentów na przykładzie gmin: Grójec, Kozienice, Szydłowiec – wybrane aspekty*, [w:] E. Jasiuk (red.), *Jakość działania administracji publicznej a jakość życia społeczeństwa – wybrane aspekty prawne i społeczne*, s. 223–239, Wyższa Szkoła Handlowa w Radomiu, Radom 2012.
20. T. Śmietanka, *Gospodarka finansowa gminy miejsko-wiejskiej Kozienice w latach 2003–2012*, [w:] J. Sokołowski, A. Żabiński (red.), *Finanse publiczne*, s. 430–441, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2013.