

Zielona Góra, 27.05.2025 r.

Jarosław Pietrzak
ul. Klonów 10b, 63-330 Dobrzyca
Uniwersytet Zielonogórski
Wydział Nauk Prawnych i Ekonomicznych
Instytut Ekonomii i Finansów

Samorządowa polityka społeczna w gminach miejsko-wiejskich województwa wielkopolskiego w latach 2015-2019

Rozprawa doktorska

Promotor: prof. dr hab. Jan Sikora

Promotor pomocniczy: dr Jarosław Flakowski

Streszczenie

Samorząd terytorialny odgrywa znaczącą rolę w życiu społecznym demokratycznego społeczeństwa. Życie społeczeństwa w dużej mierze jest zależne od polityki społecznej, jaką prowadzi się w danym państwie. W warunkach polskich najniższy szczebel samorządu terytorialnego stanowią gminy i to one realizują znaczącą część polityki społecznej kreowanej przez państwo, jak i same wpływają na jej część.

Zasadne więc wydaje się zadanie dwóch kluczowych pytań: czy polityka społeczna gminy jest kształtowana głównie przez obiektywne czynniki zewnętrzne? czy polityka społeczna jest samodzielnie kształtowana przez jej władze lokalne?

Przeprowadzono badania metodą sondażu diagnostycznego w gminach miejsko-wiejskich województwa wielkopolskiego tj. w gminie Chocz, w gminie Dobrzyca, w gminie Koźmin Wielkopolski i w gminie Żerków. Porównywane gminy były do siebie nieco podobne, gdyż wszystkie charakteryzuje nie tylko typ gminy miejsko-wiejskiej, ale również to, że wszystkie zaliczają się do kategorii

gmin małych. Liczebność takich gmin jest znaczna, gdyż gminy wiejsko-miejskie stanowią w województwie 41%, a określane jako małe to niemal 80% najniższego szczebla samorządu w województwie wielkopolskim.

W toku badania posłużono się głównie danymi zastanymi o charakterze statystycznym, posilując się w mniejszym stopniu innymi technikami. Łącząc w badaniu metody ilościowe i jakościowe stosowano strategię triangulacji metodologicznej. Badaniem objęto okres 2015–2019, co zobrazowało pewien dynamizm zmian w polityce społecznej prowadzonej przez gminy wynikłych z wprowadzenia rządowego programu: „Rodzina 500 plus” oraz dało obraz okresu do wybuchu pandemii COVID-19, która w sposób niezależny od samorządu terytorialnego wymogła zmiany w polityce społecznej.

Jest oczywiste, że samorząd gminny zajmuje się różnymi aspektami polityki społecznej, w tym prowadzi przedszkola, szkoły podstawowe, jest organem założycielskim dla placówek podstawowej opieki zdrowotnej, zajmuje się też zwalczaniem ubóstwa czy wykluczenia. Zadania te są realizowane zarówno bezpośrednio przez samorząd, instytucje samorządowe, jak i poprzez współpracę z organizacjami pozarządowymi i (NOG). Finasowanie tych zadań odbywa się głównie z budżetu państwa, a tylko w pewnej mniejszej części ze środków własnych.

Obraz gmin, jaki wynika z pracy, może świadczyć o tym, że posiadają one pewne zasoby do skutecznego realizowania polityki społecznej zarówno bezpośrednio przez gminę, jak również poprzez istniejące w nich organizacje pozarządowe. Można zauważyć, iż obok tradycyjnych organizacji tego typu takich jak koła gospodyń wiejskich powstają nowego typu otwarte na nowe potrzeby funkcjonowania w nowoczesnym społeczeństwie najczęściej przyjmujące formy stowarzyszeń lokalnych o celach poprawy dobrostanu danej społeczności, co jednoznacznie wpisuje się w realizację polityki społecznej. Niektóre spośród tradycyjnych form aktywności społecznej w sposób naturalny ewoluują (koła gospodyń wiejskich, ochotnicze straże pożarne), inne przeżywają okres stagnacji czy wręcz kurczenia się (kółka rolnicze), które jeszcze nie znalazły formuły skutecznego rozwoju w nowych czasach. Rozwój różnych form organizacji pozarządowych w poszczególnych gminach, mimo że jest podobny posiada pewną specyfikę dla określonej gminy, np. w gminie Koźmin Wielkopolski można powiedzieć o szczególnie dużej liczebności ochotniczych straży pożarnych czy w gminie Dobrzyca o dużej aktywności stowarzyszeń lokalnych. Warto zaznaczyć, że o ile w gminie Koźmin Wielkopolski fakt ten można przypisać szczególnie aktywnej roli jednostki, o tyle w gminie Dobrzyca

przyrost i aktywność tego stowarzyszeń jest pokłosiem decyzji gminy o przekształceniu szkół w szkoły prowadzone przez stowarzyszenia.

Nie znaczy to jednak, by odpowiedź na postawione pytania badawcze mogłaby sugerować, że samorząd gminny samodzielnie kształtuje politykę społeczną. Odpowiedź ta nie może być taka nie tylko z powodu, iż samorząd gminny nie miał bezpośredniego wpływu na pojawienie się jednostki bardzo aktywnej w gminie Koźmin Wielkopolski. Podobnie zwiększenie aktywności społecznej w gminie Dobrzyca poprzez lokalne stowarzyszenia nie było celem, a raczej skutkiem ubocznym poszukiwania rozwiązania nadmiernego obciążenia budżetu gminy zadaniami w obszarze oświaty w gminie Dobrzyca. Najważniejszym bowiem powodem niewielkiego wpływu na kształtowanie polityki społecznej przez samorząd terytorialny w gminach jest sposób jego finansowania. Większość środków przeznaczonych na tę politykę to środki przekazane przez państwo, a większość realizowanych zadań to zadania powierzone. O przemożnym wpływie administracji państwowej na realizowaną przez gminy politykę społeczną świadczą dwa dowiedzione w tej pracy dowody. Pierwszy z nich to fakt, że zestawiając poziom procentowych wydatków z budżetu poszczególnych gmin na poszczególne formy polityki społecznej tj. gospodarkę mieszkaniową, kulturę fizyczną, kulturę i dziedzictwo narodowe, oświatę i wychowanie, politykę prorodziną, ochronę zdrowia, pomoc społeczną i pozostałe zadania z zakresu polityki społecznej, zauważa się niespotykany wręcz poziom korelacji pomiędzy wszystkim gminami tj. od 0,996 do 0,998. Tak wysoki poziom współczynnika korelacji wręcz nieodnotowywany w ujęciach statystycznych świadczy jednoznacznie o tym, że samorząd terytorialny w sposób niezbędny dla sprostania wymogom prawa i zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkańców wydatkuje środki na realizację polityki społecznej. Drugim faktem świadczącym o niewielkim wpływie samorządu gminnego na realizowanie polityki społecznej może być uchwycony w ramach badania moment wprowadzenia programu rządowego: „Rodzina 500+”, gdy diametralnym zmianom uległy w ujęciu odsetkowym wydatki gmin na politykę prorodziną czy też na pomoc społeczną i pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej.

Praca niniejsza dowodzi, że polityka społeczna prowadzona przez samorząd gminny jest kształtowana głównie przez obiektywne czynniki zewnętrzne, nie zaś przez władze lokalne.

Można zauważyć, że stan ten nie jest dobry, zważywszy na potencjał ludzki i aspiracje, jakie tkwią w społeczeństwie i już w okrzepłym samorządzie terytorialnym, co jest faktem zwłaszcza w odniesieniu do jego najniższego szczebla. Korzystne z punktu widzenia życia społecznego i polityki społecznej

byłoby zwiększenie decyzyjności samorządu co do kierunków wydatkowania środków na politykę społeczną. Przy zachowaniu dotychczasowych form finansowania tych zadań samorządu, jakie ona realizuje w imieniu państwa, należałoby rozważyć zwiększenie dochodów samorządu bądź zwiększenie dotacji celowej bez ścisłego określenia, jednak z przeznaczeniem na różne sfery polityki społecznej. Pojawienie się tego typu środków doprowadziłoby do wykorzystania specyficznych możliwości danej społeczności, zwiększenia szans, jakie posiada dana gmina, jak i zapobiegania pewnym problemom specyficznym dla danej gminy, których niwelowanie byłoby możliwe przy wsparciu określonych działań w sferze polityki społecznej.

Kroki takie wydają się niezbędne na drodze do budowania społecznego dobrostanu albowiem tylko samorządowcy mają faktyczne rozeznanie w potrzebach i możliwościach swoich społeczności.

Jarosław Pietschel