

Uniwersytet Zielonogórski
Dziedzina: Nauki społeczne
Dyscyplina: Ekonomia i Finanse

Jarosław Pietrzak

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

Local government social policy in urban and rural communes of the
Greater Poland Voivodeship in 2015-2019

Rozprawa doktorska

Promotor: prof. dr hab. Jan Sikora

Promotor pomocniczy: dr Jarosław Flakowski

Pracę akceptuję:

Zielona Góra 2023

Spis treści

Wstęp	4
Rozdział 1. Samorząd terytorialny w Polsce. Organizacja i zadania.....	7
1.1 Rys historyczny samorządu terytorialnego.....	7
1.2 Kształtowanie się samorządu terytorialnego.....	17
1.3 Struktura instytucjonalna samorządu terytorialnego.....	22
1.4 Gmina podstawową jednostką samorządu terytorialnego.....	29
Rozdział 2. Samorządowa polityka społeczna.....	36
2.1 Pojęcie polityki społecznej	36
2.2 Istota samorządowej polityki społecznej.....	44
2.3 Podmioty samorządowej polityki społecznej	49
2.4. Samorządowa polityka społeczna w strategiach rozwoju społeczno-gospodarczego gminy	65
Rozdział 3. Metodyka badań własnych.....	70
3.1 Cel i przedmiot badań	70
3.2 Pytania i hipotezy badawcze.....	72
3.3 Metody i techniki badawcze	73
3.4 Przebieg i organizacja badań	75
Rozdział 4. Gospodarcze i społeczno-demograficzne aspekty terenu badań	77
4.1 Województwo wielkopolskie i jego rozwój.....	77
4.2. Małe gminy w strukturze administracyjnej województwa	85
4.3. Charakterystyka badanych gmin miejsko-wiejskich	90
4.3.1 Gospodarka, rolnictwo.....	90
4.3.2 Kultura, kultura fizyczna, sport i turystyka.....	103
4.3.3 Charakterystyka społeczno-demograficzna mieszkańców	108
4.3.4. Sytuacja ekonomiczna mieszkańców.....	111
4.3.5 Bezrobocie i jego ograniczanie	116
4.3.6 Potrzeby publiczne i możliwość ich realizacji.....	121
Rozdział 5. Samorządowa polityka społeczna w badanych gminach miejsko-wiejskich. Stan obecny i problemy rozwoju.	128
5.1. Instytucje publiczne realizujące samorządową politykę społeczną.....	128
5.1.1 Pojęcie instytucji publicznych. Ujęcie ekonomiczne i inne.....	128
5.1.2 Pojęcie usług publicznych	133
5.2 Formy samorządowej polityki społecznej.....	140
5.2 .1 Opieka społeczna	140
5.2.2 Opieka medyczna i zdrowie	146
5.2.3 Opieka prorodzinna	147
5.2.4 Oświata, szkolnictwo	149
5.2.5 Kultura (biblioteki, muzea, izby pamięci, domy kultury, świetlice wiejskie)	153
5.2.6 Kultura fizyczna i sport	157
5.2.7 Gospodarka mieszkaniowa	158

5.3 Samorządowa polityka społeczna w strategii rozwoju społeczno–gospodarczego badanych gmin.....	162
5.4 Potrzeby i plany rozwoju samorządowej polityki społecznej.....	165
Rozdział 6. Rola lokalnych organizacji pozarządowych w polityce społecznej w wybranych gminach	168
6.1. Organizacje pozarządowe i ich zadania	168
6.2. Polityka społeczna w działalności niektórych organizacji pozarządowych.....	169
6.2.1 Ochotnicze Straże Pożarne i kółka rolnicze.....	169
6.2.2 Koła Gospodyń Wiejskich – relikw przeszłości czy szansa na rozwój dziedzictwa kulturowego wsi.....	178
6.2.3 Inne podmioty lokalne działające na rzecz rozwoju lokalnego	183
6.3 Rola Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego w rozwoju samorządowej polityki społecznej małych i średnich gmin	191
Zakończenie	194
Bibliografia	198
Opracowania.....	198
Regulacje prawne	207
Dokumenty	208
Strony internetowe	209
Dane statystyczne	210
Spis rysunków	212
Spis tabel	214
Spis wykresów	218
Streszczenie w języku polskim.....	219
Streszczenie w języku angielskim	222

Wstęp

Polityka społeczna w sposób zasadniczy wpływa na życie i funkcjonowanie mieszkańców danego obszaru. Polityka jest działaniem celowym, czyli jest skutkiem określonych decyzji i przejawia się czynnościami zmierzającymi do realizacji danego celu. W przypadku polityki społecznej istnieje kilka zasadniczych celów, których wspólnym mianownikiem jest dobrostan społeczeństwa w wymiarze całego społeczeństwa, zarówno jego określonych grup, jak i jednostek. Swym zasięgiem obejmuje wszystkie istotne aspekty życia publicznego związane z kwestiami społecznymi. Realizacja polityki społecznej jest jednym z podstawowych zadań państwa. Trudno jednak wyobrazić sobie, by państwo jako forma instytucjonalna poprzez swoje organy było w stanie samodzielnie realizować złożone zadania polityki społecznej. Nieuniknione jest więc cedowanie przez państwo wielu zadań z zakresu polityki społecznej na wyspecjalizowane instytucje oraz, co istotne, na samorząd terytorialny.

Sama polityka społeczna jest jednym z najważniejszych czynników decydujących o życiu w danym kraju, gdyż jest odpowiedzialna za działania, których celem jest zaspokajanie potrzeb określonej społeczności oraz rozwiązywanie problemów społecznych. Jest więc w swej istocie czynnikiem decydującym o poziomie zadowolenia z życia i jego komforcie.

Samorząd terytorialny ze swej istoty winien zaspakajać potrzeby lokalnej społeczności w określonych obszarach. Istotną część potrzeb mieszkańców stanowią potrzeby społeczne. Nic więc dziwnego, że samorząd terytorialny prowadzi działania z zakresu polityki społecznej. Zważywszy na specyfikę samorządu oraz jego bliskość wobec społeczeństwa w ujęciu samorządu lokalnego, naturalne jest to, że to właśnie samorząd zdaje sobie najlepiej sprawę z potrzeb lokalnej społeczności i dla dobra niniejszej społeczności to właśnie samorząd powinien posiadać znaczną część narzędzi realizacji tej polityki wraz z możliwościami decyzyjnymi w kwestiach jej realizacji.

W warunkach polskich samorząd terytorialny funkcjonuje na trzystopniowym szczeblu. Najniższym stopniem jest samorząd gminny. Jako szczebel najniższy jest najbliższy społeczeństwu i to na nim spoczywa obowiązek realizacji znaczącej części polityki społecznej. Samorząd gminny realizuje politykę społeczną zarówno jako zadanie powierzone, jak i w ramach zadań własnych. Wydaje się więc, że ma on duży wpływ na faktyczne kształtowanie tej polityki w obecnych warunkach ustrojowych. Wystarczy wspomnieć, że to właśnie samorząd gminny prowadzi przedszkola, szkoły podstawowe,

jest organem założycielskim dla placówek podstawowej opieki zdrowotnej, zajmuje się też zwalczaniem ubóstwa czy wykluczenia. Na szereg zadań z tego zakresu otrzymuje środki finansowe z budżetu państwa, część tych środków jest zobowiązany pokryć we własnym zakresie. Samorząd terytorialny realizuje część polityki społecznej poprzez współpracę z organizacjami pozarządowymi (NGO).

Celem niniejszej pracy jest rozpoznanie zakresu i uwarunkowań realizacji samorządowej polityki społecznej w przypadku małych gmin miejsko-wiejskich w województwie wielkopolskim. Praca odpowiada na dwa kluczowe pytania badawcze: czy polityka społeczna gminy jest kształtowana głównie przez obiektywne czynniki zewnętrzne? czy polityka społeczna jest samodzielnie kształtowana przez jej władze lokalne?

Zrealizowanie tego celu wymagało przeprowadzenia stosownych badań w wybranych gminach miejsko-wiejskich województwa wielkopolskiego, tj. w gminach: Chocz, Dobrzyca, Koźmin wielopolski i Żerków.

W badaniu zastosowano strategię triangulacji metodologicznej, łącząc metody ilościowe i jakościowe, stosując metodę sondażu diagnostycznego przy zastosowaniu głównie techniki opartej na analizie desk research, dającą możliwość wykorzystania nagromadzonych danych statystycznych. Takie wykorzystanie istniejących danych staje się typowe dla nowoczesnych danych sondażowych.

Cezurą czasową badań są lata 2015-2019. Początek tego okresu wyznacza ostatni rok przed wprowadzeniem istotnego czynnika, który znacząco wpłynął na politykę społeczną czyli rządowy program: „Rodzina 500 plus”. Pozwoliło to na uchwycenie wpływu pojedynczego czynnika na działania gminy związane z polityką społeczną. Również wybór 2019 roku nie jest przypadkowy, gdyż jest to ostatni rok przed wybuchem pandemii COVID-19, która na kilkadziesiąt miesięcy zmieniła uwarunkowania we wszystkich dziedzinach życia, w tym w polityce społecznej.

Praca ma charakter empiryczny i składa się z sześciu rozdziałów. Dwa pierwsze mają charakter teoretyczny i przedstawiają kolejno: organizację samorządu terytorialnego w Polsce; drugi rozdział prezentuje istotę polityki społecznej prowadzonej przez samorząd. Rozdziały te powstały na bazie literatury przedmiotu dotyczącej zagadnień samorządu terytorialnego i polityki społecznej.

Rozdział trzeci stanowi charakterystykę metodologii podjętego badania, prezentuje zastosowaną strategię, metody, techniki i narzędzia badawcze. Rozdział

czwarty zawiera charakterystykę terenu badań pod względem gospodarczym, społecznym i demograficznym w odniesieniu do województwa.

Rozdziały piąty i szósty są częściami pracy w wymiarze stricte badawczymi. Rozdział piąty przedstawia analizę form samorządowej polityki społecznej w badanych gminach miejsko-wiejskich Wielkopolski. Omówiono w nim działania polityki społecznej w odniesieniu do opieki społecznej, polityki medycznej i zdrowotnej, opieki prorodzinnej, oświaty i szkolnictwa, kultury, kultury fizycznej, gospodarki mieszkaniowej. Rozdział szósty obejmuje omówienie organizacji pozarządowych, wspierających gminy w realizacji polityki społecznej.

Rozdziały piąty i szósty w głównej mierze zostały oparte na danych statystycznych prezentowanych przez Główny Urząd Statystyczny oraz na danych materiałów wtórnych pozyskanych w gminach objętych badaniem.

Praca zawiera także wstęp, zakończenie, bibliografię, spis rysunków, tabel, wykresów oraz streszczenie w języku polskim i angielskim.

Rozdział 1. Samorząd terytorialny w Polsce. Organizacja i zadania

1.1 Rys historyczny samorządu terytorialnego

Historia samorządu terytorialnego związana jest z organizowaniem się społeczności lokalnych. Nie jest zatem możliwe precyzyjne wskazanie jej początków, tak jak nie jest możliwe oznaczenie wspólnego początku umowy społecznej. Samorządność, o której tu mowa, umożliwia społecznościom lokalnym udział w sprawowaniu władzy, a tym samym powoduje, że władza ta będzie zaspokajać nie tylko aktualne potrzeby, ale również stwarzać warunki rozwoju gospodarczego, cywilizacyjnego i kulturowego¹. Trudno przypisywać uniwersalne funkcje i cele konkretnemu czasowi i konkretnym okolicznościom historycznym. Podejmując zagadnienie genezy samorządności, docelowo należy się odwoływać do samorządności rozumianej jako sformalizowane współuczestnictwo we „władaniu”. Bliższym będzie więc ostatecznie skierowanie ciężaru pojęcia samorządu w stronę znaczenia prawnego (korporacyjnego), rozumianego jako wykonywanie zadań administracji publicznej w sposób zdecydowany i na własną odpowiedzialność przez odrębne w stosunku do państwa podmioty, które nie są w zakresie wykonywania swoich zadań poddane żadnej ingerencji państwowej². Na wstępie jednak warto odnotować kilka uwag na temat historii idei i doktryny samorządności.

Jak zauważa Z. Niewiadomski, „początków samorządu terytorialnego dopatrywać się można w starożytności i we wczesnym średniowieczu. Jednak tamten samorząd nie może być uważany za poprzednika nowoczesnego samorządu terytorialnego, u podstaw którego leży idea wykonywania administracji publicznej przez lokalne społeczności”³. Inny charakter owego pierwotnego samorządu wynikał w dużej mierze z różnicy w genezie jego podmiotowości. Samorząd kreujący się ewolucyjnie w ramach procesów społecznych i politycznych wynikał z zyskiwanej podmiotowości przez społeczności na poziomie niższym niż ogólnokrajowy. J. Panejko podkreśla, że choć „zaczątki samorządu istniały *bezwątpienia* we wszystkich epokach życia państwowego, to jednak samorząd, jako pojęcie *prawne* dopiero wtedy powstał, gdy stosunek panującego w państwie *absolutnem* do poddanych ze stosunku władzy począł zmieniać się w stosunek prawny,

¹ J. Reguński, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 332.

² B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2006, s. 17.

³ Z. Niewiadomski, *Geneza i istota samorządu terytorialnego. Przekształcenia instytucji*, publikacja zamieszczona na stronie internetowej www.wspia.eu/file/15731/15-NIEWIADOMSKI_PL.pdf, s. 142 (ostatni dostęp dn. 25.07.2015 r.).

gdy jednostka fizyczna poza prawami prywatnymi poczęła nabywać prawa publiczne, gdy w szczególności powstające państwo konstytucyjne i praworządne na mocy swej ustawodawczej władzy zorganizowało związki gminne dla swych celów i włączyło je jako jednostki publiczno-prawne w swój organizm. Ta chwila jest chwilą powstania instytucji samorządu w znaczeniu *nowożytnem*, a *temsamem* chwilą powstania nauki o samorządzie oraz *wogóle* nauki prawa administracyjnego [...]”⁴. Samorząd w początkowych swoich stadiach sprowadzał się w praktyce do przyznawania przez państwa silniejsze i podbijające krajom podporządkowanym określonego poziomu samostanowienia⁵. Bliżej mu więc było do autonomii terytorialnej niż do samorządu terytorialnego, jakim go współcześnie rozumiemy. A. Piekara uważa, że „samorząd terytorialny we współczesnym znaczeniu, jako myśl polityczna, a następnie instytucja prawna pojawia się w kilku państwach europejskich z końcem XVIII w., by w ciągu XX w. stać się, następującą w stosunkowo szerokim zakresie, formą zdecentralizowanej administracji publicznej w społeczeństwach lokalnych (gminach i innych jednostkach podziału terytorialnego państwa)”⁶. S. Wykrętowicz podkreśla rolę upadku społeczeństwa stanowego, co miało przełomowe znaczenie dla powstania samorządu społecznego⁷. Tenże Autor pisze: „upadek społeczeństwa stanowego oznaczał jednocześnie początek ustroju demokracji obywatelskiej, w którym wszyscy ludzie są wolni i równi wobec prawa, są podmiotem władzy. Powstanie społeczeństwa obywatelskiego wiąże się z rewolucją francuską z 1789 r., w której główną rolę odegrało mieszczaństwo. W wyniku rewolucji obalony został ustrój feudalny w formie monarchii absolutnej”⁸. Rewolucja mieszczańska, znosząc ustrój stanowy, przyczyniła się do stworzenia politycznych i ekonomicznych podstaw ustroju demokratycznego⁹. J. Panejko wspominając o hasłach głoszonych przez Rewolucję Francuską a sprowadzających się do żądania przyznania wolności zarówno jednostkom, jak i ich zbiorowościom, przytacza zakres kompetencji udzielonych gminie francuskiej na mocy Ustawy z dnia 14 grudnia 1789 roku. Wśród zadań własnych, które gmina miała objąć,

⁴ J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Imprimerie de Navarre, Paryż 1926, s. 9.

⁵ Tamże, s. 17.

⁶ A. Piekara, *Samorząd terytorialny, istota społeczna i prawna, uwarunkowania i funkcje*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, pod red. A. Piekary i Z. Niewiadomskiego, Wydawnictwo Prawnicze Sp. z o. o., Warszawa 1998, s. 5.

⁷ St. Wykrętowicz, *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej /w:/ Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, pod red. St. Wykrętowicza, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2004, s. 13.

⁸ Tamże, s. 13.

⁹ K. Owsiak, *Z historii doktryny samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2007, nr 754, s. 124.

wymienia między innymi: „zarząd dobrami i dochodami *gminnemi*, ustalenie i opłata lokalnych wydatków, które muszą być pokryte z dóbr gminnych, kierownictwo i wykonanie publicznych robót, należących do obowiązku gminy, zarząd zakładami gminy, *utrzymywaniem* ze środków gminnych lub *temi*, które są specjalnie przeznaczone dla użytku obywateli gminnych [...]”¹⁰.

Nie można nie docenić znaczenia procesów, o których mowa, również w aspekcie indywidualnym, to jest członków społeczności. Trudno nie zgodzić się bowiem z tezą, że gdy pozycja jednostki w społeczeństwie zależy od jej walorów osobistych i statusu ekonomicznego uzyskanych własną pracą i przedsiębiorczością - a nie jedynie od urodzenia i statusu klasowego- to w momencie osiągnięcia przez nią założonych celów, uzyskuje tą drogą nobilitację i zaczyna odgrywać adekwatną rolę w życiu gospodarczym oraz społecznym¹¹.

Poszukiwanie źródeł samorządności na ziemiach polskich w okresach wcześniejszych nie jest założeniem błędnym. „Polska jest krajem o wielowiekowej tradycji samorządu. W dawnej Rzeczypospolitej powstał i rozwinął się samorząd szlachecki i miejski. Modernizacja samorządu dokonująca się w czasach stanisławowskich została przerwana przez upadek państwa w 1795 r.”¹²Jednak, samorząd rozumiany jako „uczestniczący” w sprawowaniu władzy publicznej z przypisaną mu w ramach ustaw istotną częścią zadań publicznych (jak definiuje to współcześnie art. 16 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej) kształtować zaczął się faktycznie wraz z początkiem ustroju demokracji obywatelskiej. O ile bowiem można utożsamiać instytucję samorządu ze zdecentralizowanymi terenowymi organami administracji, o tyle warto byłoby prześledzić poziom faktycznego samostanowienia we wskazanych oczywiście zakresach, przysługującym czy to burmistrzowi czy staroście. Odnosząc się do realności tego przywileju, zdaniem autora, nie zawsze należałoby wyrażać pewność, szczególnie w przypadku administracji funkcjonujących w monarchiach mniej bądź bardziej autorytarnych. Oczywiście, można odnaleźć dowody na to, że już w XII i XIII wieku w czasie lokacji miast jednym z jej elementów był immunitet – reforma prawna polegająca na zrzeczeniu się części władzy przez władcę. Mimo tego, że mieszkańcy miast mieli prawo wybierać burmistrza i radę mających uprawnienia do podejmowania decyzji w

¹⁰ J. Panejko, *Geneza i podstawy...*, s. 23.

¹¹ St. Wykrętowicz, *Samorząd jako wyraz...*, s. 13.

¹² *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, pod red. K. Miaskowskiej-Daszkiewicz i B. Szmulika, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 21.

obszarach, które nie były zastrzeżone dla władcy¹³, to z obiektywnym dystansem należy odnosić się do uznawania takich praktyk za powszechne wówczas.

Zasadniczym tutaj zastrzeżeniem jest to, iż punktem odniesienia w podjętej perspektywie jest zdefiniowanie historii samorządu w kontekście historii Polski. Przedmiotem takiego zainteresowania jest w głównej mierze historia samorządu na ziemiach polskich. Użycie zwrotu „ziemie polskie” jest świadomą i oczywistą sugestią, iż w okresie po formalnym zniknięciu Polski jako suwerennego państwa z mapy Europy, mocarstwa, które dokonały zaboru ziem stanowiących uprzednio część Polski, wprowadzały swoje prawodawstwo również w zakresie samorządności. Warto zauważyć, że zanim jednak doszło do drugiego rozbioru Polski w roku 1793, odnotowano w polskim prawodawstwie pierwsze inicjatywy samorządowe inspirowane wpływami oświecenia. Mimo tego, że Konstytucja 3-go Maja z 1791 roku nie wprowadziła zasadniczych zmian w kontekście samorządowości, to już stanowiące element Konstytucji Prawo o miastach z 18 kwietnia 1791 roku mogło być zdaniem badaczy myśli samorządowej istotne dla rozwoju samorządu terytorialnego na ziemiach polskich. Pisze o tym K. Owsiak, twierdząc, że „krótki okres, jaki pozostał do utraty niepodległości, nie wystarczył do rozwoju zaistniałego samorządu, jak również do ewolucji myśli samorządowej”¹⁴. Jest oczywistym, że to właśnie przynależność państwowa ziem polskich po rozbiorach determinowała obowiązujące w kwestii samorządu terytorialnego właściwe prawo danego państwa rozbiorowego. Zauważyć należy, iż zaawansowanie i zakres obowiązywania przepisów prawa rosyjskiego, austriackiego i pruskiego dotyczących samorządu terenowego, znacząco się różniły między sobą. Mówiąc Model funkcjonowania samorządu – nawet w szerokim jego znaczeniu – był odmienny w zaborach. W zaborze rosyjskim wszelkie przejawy samorządności były tępione i dopiero pod koniec XIX wieku zaczęły pojawiać się pierwsze spółdzielnie¹⁵. Szczególnie, że jakiegokolwiek istotniejsze przejawy samorządności były sprzeczne z ideą carskiego samodzierżawia, a Rosja i ziemie polskie pod jej zaborem aż do roku 1905 pozostawały enklawą absolutyzmu, gdzie utrzymywał się nadal autorytarny i policyjny system władzy¹⁶.

¹³ B. Glinka, M. Kostera, *Nowe kierunki w organizacji i zarządzaniu*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 199.

¹⁴ K. Owsiak, *Z historii doktryny samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe nr 754 Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2007, s. 124.

¹⁵ B. Glinka, M. Kostera, *Nowe kierunki...*, s. 200.

¹⁶ St. Wykrętowicz, *Samorząd jako wyraz...*, op. cit., s. 15.

Przedstawiając historię samorządności na ziemiach polskich, z pewnością odnotować należy znaczenie nadania Księstwu Warszawskiemu w roku 1807 konstytucji znoszącej poddaństwo chłopów. St. Wykrętowicz pisze o tym jako o pierwszym na ziemiach polskich kroku ku demokracji obywatelskiej. Dokument ten zniósł poddaństwo chłopów, jednak utrzymujący się w polskim rolnictwie system gospodarki pańszczyźnianej jako przeżytek feudalizmu czynił Polskę pozostającą przez wiele lat w tyle za procesem, który w krajach zachodniej Europy wywoływał wówczas głębokie przeobrażenia w życiu społecznym i ekonomicznym oraz sprzyjał rozwojowi demokracji obywatelskiej¹⁷.

Model pruski jawi się na tle rosyjskiego jako zdecydowanie bardziej postępowy. Należy jednak zastrzec, że „samorząd terytorialny w zaborze pruskim był najslabiej opisany przez polskich samorządowców tamtego okresu. Było to wynikiem agresywnej antypolskiej polityki prowadzonej przez wszystkie rządy pruskie. Germanizacja i dążenie do centralizacji prowincji były tendencjami mającymi umocnić prymat i jedność państwa pruskiego”¹⁸. Zdaniem K. Owsiaaka, „pojęcie samorządu (*selbstverwaltung*) pojawiło się w powszechnym użyciu w języku niemieckim najpierw u J. A. Schlettweina, który w 1779 r. opublikował książkę p.t. *Trwałe podstawy państw lub ekonomia polityczna*”¹⁹. Autor uważa, że ówczesne rozumienie tego pojęcia sprowadzało się do gospodarki państwowej. Pisząc o niemieckim prawnopństwowym znaczeniu pojęcia samorządu, zauważyć można, że pojęcie samorządu znane było jeszcze w okresie reform wprowadzanych przez F. von Steina i K.A. von Hardenberga. „Baron F. von Stein w *Ordynacji miast* z 1808 r. wyrażał, że *wszystkim gminom miejskim i wiejskim należy przyznać stosowną konstytucję, która służyć miałyby samorządowi tej wspólnoty*”²⁰. Nadanie wspomnianego statusu miało pomóc w wykorzystaniu działalności obywateli na rzecz administracji publicznej (*staatsverwaltung*). Również Z. Niewiadomski podkreśla – tuż obok doświadczeń rewolucyjnej Francji – rolę pruskiej reformy samorządowej mającej podstawę w pruskiej ordynacji miejskiej z dn. 19 listopada 1808 r. Pisze Z. Niewiadomski: „mieszczanie uzyskują prawo samodzielnej zarządzenia sprawami miasta poprzez organy pochodzące z demokratycznych wyborów. Z upływem czasu mieszczenie tworzą korporacje, którym państwo powierza do realizacji część swoich

¹⁷ Tamże, s. 15.

¹⁸ St. Wójcik *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku*, Redakcji Wydawnictw Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1999, s. 83.

¹⁹ K. Owsiaak, *Z historii doktryny...*, s. 126.

²⁰ Tamże, s. 126.

zadań. Wraz z państwem prawnym powstaje tzw. państwowa teoria samorządu terytorialnego, u której podstaw leży idea powołania lokalnego społeczeństwa do wykonywania administracji państwowej w terenie. Samorząd terytorialny przestaje być organizacją zajmującą się własnymi sprawami. Staje się organizacją powoływaną do udziału społeczeństwa w wykonywaniu administracji państwowej. Idea ta w drugiej połowie XIX w. powszechnie przenikała do ustawodawstwa poszczególnych państw, kładąc podwaliny pod współczesną konstrukcję samorządu terytorialnego”²¹.

Mimo ogromnego znaczenia idei samorządności zrodzonej w Prusach, a więc mającej wpływ na organizację życia społecznego na ziemiach polskich w granicach Prus, ewolucyjne zmiany sprawiły, iż w końcu XIX wieku prym wśród zaborców we wdrażaniu koncepcji samorządu terytorialnego wiodła Monarchia Austro-Węgierska. Austria w swojej części dualistycznego państwa zapoczątkowała wobec Polaków politykę autonomii narodowej i politycznej²². „Statut Krajowy Królestwa Galicji i Lodomerii z Wielkim Księstwem Krakowskim (wraz z ordynacją wyborczą do sejmu) z dnia 26 lutego 1861 r. określił zakres autonomii dla tej części ziem polskich pod zaborami. Struktura władz krajowych i rządowych, oddzielonych od samorządu, stanowiła części składowe autonomii galicyjskiej. W połowie XIX w. zaczęły formować się podstawy ustroju gminy samorządowej. Decydujące znaczenie w tej kwestii miała ogólnopaństwowa kodyfikacja gminna z dnia 5 marca 1862 r., która stanowiła podstawę ustaw krajowych z dnia 12 sierpnia 1866 r. o urządzeniu gmin i ordynacji wyborczej dla gmin oraz o obszarach dworskich”²³.

Organizacja terytorialna Galicji w ramach austriackiego Królestwa Galicji i Lodomerii bezsprzecznie wskazywała na swój dwuszczeblowy charakter. „W 79 powiatach istniała zarówno administracja rządowa – starosta ze starostwem, podległy namiestnikowi, jak też samorząd powiatowy, w ramach którego organem stanowiącym była rada powiatu, a wykonawczym wydział powiatowy na czele z marszałkiem powiatu. Gminy także miały charakter samorządowy. Ich organami były: rada gminna oraz kolegium zwierzchności gminnej z naczelnikiem gminy (wójtem), a w miastach – odpowiednio: rada miejska i magistrat z burmistrzem lub prezydentem (Lwów, Kraków)”²⁴.

²¹ Z. Niewiadomski, *Geneza i istota...*, s.143.

²² A. Jezierski, *Historia gospodarcza Polski*, Key Text, Warszawa 2003, s. 155.

²³ *Encyklopedia samorządu terytorialnego...*, s. 23.

²⁴ P. Eberhardt, *Problematyka geopolityczna ziem polskich*, Polska Akademia Nauk, Warszawa 2008, s. 299.

Warto tu powtórzyć za Z. Niewiadomskim uwagę na temat tła odbywającego się procesu decentralizacji. Nie był ten proces właściwy jedynie dla ograniczonego obszaru, ale dotyczył większości ziem europejskich. Autor ten stwierdza: „w początkach XX wieku pojawiły się tendencje do szerokiej decentralizacji wykonawczych funkcji państwa. Rozrost zadań publicznych i w ślad za nim postępująca tendencja do ich przekazywania na rzecz samorządu terytorialnego (wobec ograniczonej pojemności kompetencyjnej centralnych struktur państwa) spowodowały, że od samorządu oczekiwać zaczęto aktywnego wpływu na całokształt życia lokalnych społeczności”²⁵.

Powstanie niepodległego państwa polskiego w listopadzie roku 1918 zrodziło oczywistą konieczność zbudowania systemu organów administracji państwowej²⁶. Można stwierdzić, że konieczność ta dotyczyła szeroko rozumianej administracji publicznej, a nie jedynie państwowej. „W okres niepodległości Rzeczpospolita weszła jako kraj silnie spolaryzowany, słabo uprzemysłowiony, z trzema różnymi systemami prawnymi, licznymi mniejszościami narodowymi i gospodarką zniszczoną działaniami wojennymi”²⁷. Oprócz pionu organów tzw. administracji rządowej – co bardzo istotne dla dalszego rozwoju odnowionej państwowości – w budowie zrębów ustroju Polski znalazła również miejsce instytucja samorządu terytorialnego jako integralna część zarządzania państwem.²⁸ Początkowo przyjęto zasadę ciągłości obowiązywania prawa, co oznaczało, że sytuacja prawna samorządu terytorialnego w Polsce była zróżnicowana w zależności od tego, w której części kraju funkcjonowała dana jednostka samorządu²⁹. Na organizację samego samorządu terytorialnego w jego pierwotnym kształcie niewątpliwie wpływ wywarły regulacje prawne obowiązujące na ziemiach polskich będących uprzednio pod różnymi zaborami³⁰. Mimo podjętych wysiłków, nie do końca udało się władzom niepodległej Polski ujednoczyć w okresie międzywojennym różnice w modelach obowiązujących na terenach trzech różnych zaborów, w których istniały różnorodne struktury i podziały kompetencji w poszczególnych częściach kraju.

Nowy podział administracyjny Polski został wprowadzony Konstytucją Marcową z dnia 17 marca 1921 roku. Konstytucja w art. 3 stwierdzała między innymi, że „Rzeczpospolita Polska, opierając swój ustrój na zasadzie szerokiego samorządu

²⁵ Z. Niewiadomski, *Geneza i istota...*, str. 148.

²⁶ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, s. 31.

²⁷ B. Glinka, M. Kostera, *Nowe kierunki...*, s. 200.

²⁸ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, s. 41.

²⁹ M. Szypliński, *Organizacja, zadania i funkcjonowanie samorządu terytorialnego*, Dom Organizatora, Toruń 2006, s. 15.

³⁰ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, s. 41.

terytorjalnego, przekazuje przedstawicielstwu tego samorządu właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa, który zostanie bliżej określony ustawami *państwowymi*". Wspomniany przepis nie był jedynie deklaracyjnym zapisem właściwym preambułom i wstępom, ale dalsze zapisy Konstytucji – w szczególności artykuły od 65 do 73 odnosiły się do zasady decentralizacji. Art. 65 regulował, że „dla celów administracyjnych Państwo Polskie podzielone będzie w drodze ustawodawczej na województwa, powiaty i gminy miejskie i wiejskie, które będą równocześnie jednostkami samorządu terytorialnego. Wspomniana Konstytucja dawała jednostkom samorządowym prawo do łączenia się w związki mające na celu realizację zadań wchodzących w zakres ich obowiązków. Konstytucja Marcowa wprowadziła zasadę decentralizacji administracji państwowej oraz zasadę zespolenia w jednym urzędzie, pod jednym zwierzchnikiem, organów administracji państwowej w poszczególnych jednostkach terytorialnych³¹. Jak komentuje to B. Dolnicki, Konstytucja z roku 1921 należała do ostatnich deklaracji prawnych dotyczących rozbudowy samorządu. „Od tego czasu konsekwentnie umacniano pozycję organów administracji rządowej, a ograniczano rolę czynnika społecznego w administracji”³². Cytowany autor zauważa, że cechą charakterystyczną tego okresu było dążenie do scalania ziem będących dotychczas pod różnymi zaborami³³. Celem miało być jakoby unifikowanie prawa. Dlatego też trudno nie zauważyć tutaj, że unifikowanie prawa nie musi wcale stać w sprzeczności z jednolicie obowiązującą zasadą samorządności.

Kolejnym krokiem ujednocającym rozwiązania normatywne dotyczące samorządu terytorialnego w Polsce była ustawa z dnia 23 marca 1933 roku o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego. Ustawa scaleniowa, jak nazwano ów akt prawny, dokonała faktycznego ujednoczenia jego funkcjonowania. Uregulowano w niej zagadnienia związane z kadencją władz samorządowych, ustalając ją na pięć lat. Ustawa wprowadziła regulacje odnoszące się do prawa wyborczego, ustroju gmin i powiatów oraz kompetencji ich organów. Uregulowała kwestię sprawowania nadzoru przez organy administracji rządowej. Ujednoczyła terminologię i zasady funkcjonowania jednostek samorządu lokalnego³⁴. Ustawa wprowadziła organy stanowiące i kontrolne oraz

³¹ E.J. Nowacka, *Samorząd terytorialny w ustroju państwowym*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2003, s. 67.

³² B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2006, s. 47.

³³ Tamże, s. 47.

³⁴ J. Wojnicki, *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, Wydawnictwo Akademii Humanistycznej im. Aleksandra Gieysztora, Pułtusk 2008, s. 38–39.

wykonawcze i zarządzające. Po tej regulacji struktura samorządu terytorialnego opierała się na samorządach gminnych (wiejskich i miejskich) oraz powiatowych. „Regulacją ustawy nie zostało objęte województwo śląskie, mające własny stan prawny. Nie dotyczyła ona również kwestii samorządu wojewódzkiego, który występował jedynie w województwach poznańskim i pomorskim na podstawie przepisów dotychczasowych”³⁵.

Mówiąc o historii samorządu terytorialnego w wymiarze legalnym w Polsce oraz porządkując charakterystykę w układzie chronologicznym, odnotować trzeba ważny etap w historii polskiej samorządności, którym była konstytucja kwietniowa z dnia 23 kwietnia 1935 roku. Od tego aktu prawnego przyjęło się wyznaczać początek trzeciego okresu funkcjonowania administracji międzywojennej. Konstytucja kwietniowa przyniosła „[...] znaczną centralizację ustroju państwowego. W obrębie prawa administracyjnego utrzymała jednak formalnie w mocy, bez zasadniczych zmian, dotychczasowe elementy struktury administracyjnej państwa. W art. 72 ust. 2 stanowiła bowiem, iż administrację państwową sprawuje: administracja rządowa, samorząd terytorialny, samorząd gospodarczy”³⁶. Przywoływany już kilkakrotnie B. Dolnicki pisał, że w konstytucji kwietniowej można zauważyć zredukowanie przepisów o samorządzie (w porównaniu z konstytucją marcową)³⁷. „Opuszczenie pewnych doniosłych kwestii w Konstytucji z 1935 r. próbowano tłumaczyć lakonicznością i *powściągliwością ustawodawcy w petryfikowaniu zasad, które by kępowały ustawodawcę w swobodnym dostosowaniu zasad do potrzeb życia*”³⁸. Właściwa – zdaniem autora – odpowiedź na pytanie o przyczynę braku w konstytucji postanowień o samodzielności i korporacyjności samorządu mieści się w stwierdzeniu: *brak takiej normy otwiera [...] drogę do przemian ustrojowych w kierunku ograniczenia samodzielności, aż do jej skasowania włącznie*”³⁹. Współcześni komentatorzy, porównując zdobyte idei samorządności w obu konstytucjach, uznają, że konstytucja kwietniowa była krokiem wstecz w porównaniu do marcowej⁴⁰.

Zdaniem B. Dolnickiego, w okresie międzywojennym nastąpiło w Polsce wyraźne ożywienie intelektualne wokół idei samorządu. Pojawiły się poważne studia naukowe

³⁵ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, s. 41.

³⁶ Tamże, s. 48.

³⁷ Tamże s. 49.

³⁸ M. Jaroszyński, *Samorząd w Konstytucji kwietniowej*, „Samorząd” 1935, nr 18, cyt. za: B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2006, s. 49.

³⁹ T. Bigo, *Samorząd terytorialny w Konstytucji kwietniowej*, Lwów 1936, s. 9, cyt. za: B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2006, s. 49

⁴⁰ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, cz. II „Samorząd terytorialny”, Nr 6, 1991, Municipium, Warszawa, s. 47.

na temat istoty, form i zadań samorządu, odznaczające się wysoką kulturą erudycyjną autorstwa takich autorytetów jak: W.L. Jaworski, W. Komaniecki, W. Wasiutyński, M. Jaroszyński, T. Bigo czy J. Panejko⁴¹. Wspomnieć także warto, iż część twórców i komentatorów legislacji samorządowej było przeciwnych przyznawaniu jednostkom osobowości publicznoprawnej, a tym samym uznaniu samorządu za jedną z form decentralizacji administracji⁴². Wymieniony wśród autorów J. Panejko uważał, że samorząd jest tworzony, by wykonywać ustawowo określoną część administracji państwowej⁴³.

Po zbrojnej agresji na Polskę hitlerowskich Niemiec we wrześniu 1939 roku trudno w ogóle mówić o jakiegokolwiek formie samorządności aż do zakończenia II wojny światowej. Mimo uformowania na wychodźstwie państwowych organów władzy wykonawczej, których prawna podmiotowość nie podlegała żadnej wątpliwości, organy samorządu terytorialnego z definicji obejmujące swoimi kompetencjami obszary ogarnięte działaniami wojennymi bądź w najlepszym razie okupowane przez armię niemiecką i Armię Czerwoną (po 17 września 1939 roku), przestały być faktycznymi organami mającymi kompetencje władcze. Działania wojenne od roku 1944 sankcjonowały na ziemiach odzyskiwanych spod niemieckiej okupacji wraz z postępem na zachód Armii Czerwonej rozwiązania ustrojowe, których inicjatorem była władza realizująca plany władz radzieckich. Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego (PKWN) w Manifeście Lipcowym wprowadził jako obowiązującą konstytucję marcową, odrzucając konstytucję kwietniową z roku 1935. Zapowiedziano odbudowę państwowości polskiej, uchwalenie nowej konstytucji przez Sejm Ustawodawczy, wyłoniony przez naród w drodze wyborów⁴⁴. Co istotne dla podjętego zagadnienia, PKWN ogłosił, że władza samorządowa w terenie będzie prowadzona przez wojewódzką, powiatową, miejską i gminną radę narodową oraz dodatkowo przez wyznaczonych przedstawicieli. Manifest zakładał również, że administracja, która funkcjonowała podczas okupacji, będzie natychmiast rozwiązana.

Nowa władza na podstawie wydawanych przez siebie dekretów kreowała rozwiązania legislacyjne, zmierzające do zaadaptowania instytucji samorządu w celu stopniowego zmniejszenia jego rangi i roli. Mimo iż rady narodowe przejmowały w

⁴¹ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, s. 49.

⁴² Tamże, s. 39.

⁴³ J. Panejko, *Geneza i podstawy...*, s. 106.

⁴⁴ W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764 - 1989*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 396.

nowej administracji powojennej zadania i funkcje organów samorządowych, to istnieje wiele przesłanek, by traktować ich funkcjonowanie wówczas w kontekście samorządowym jako imitowane i fasadowe jako quasi-samorządowe. Pozorowane przywrócenie instytucji samorządu terytorialnego zostało zastąpione ostatecznie w roku 1950 strukturą Rad Narodowych. Wówczas faktycznie zastąpiono administrację samorządową lokalnymi organami administracji państwowej. Ustawa z 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. 1950, nr 14, poz. 130) wprowadziła de facto radzieckie rozwiązania związane z funkcjonowaniem terenowych jednostek administracji publicznej. Samorząd przestał funkcjonować. Wprawdzie w latach 1972 – 1975 rozważano przywrócenie instytucji samorządu, jednak w praktyce wszystkie dokonywane przed rokiem 1989 zmiany dotyczyły struktur terenowych organów administracji rządowej⁴⁵.

W 1989 r. dokonały się przełomowe zmiany ustrojowe w Polsce. W 1990 roku rozpoczął się w Polsce proces przekształceń ustrojowych, w którym odbudowa samorządu terytorialnego zajmowała ważne miejsce w tworzeniu podstaw państwa demokratycznego⁴⁶. W dniu 8 marca 1990 r. na mocy ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95) przywrócono samorząd terytorialny. W konsekwencji zainicjowanych wówczas zmian „władza samorządu terytorialnego stała się władzą mieszkańców danej jednostki podziału terytorialnego kraju”⁴⁷.

1.2 Kształtowanie się samorządu terytorialnego

Koncepcja odrodzenia samorządu terytorialnego, która zaowocowała ustawą z dnia 8 marca 1990 roku. o samorządzie gminnym, nie była jedynie wynikiem szybkiego procesu legislacyjnego, lecz miała swą wieloletnią genezę. Rodząca się w kręgach władzy idea nawiązania do modelu samorządności, który w praktyce w roku 1950 został zlikwidowany, poczęła być od nowa formułowana od pierwszych lat osiemdziesiątych ubiegłego stulecia. J. Stępień wyraźnie podkreśla że: „zdecydowany i szybki obrót spraw związanych z odrodzeniem samorządu terytorialnego mógł być możliwy tylko dlatego, że prace legislacyjne w zakresie tej reformy poprzedzone były wieloletnimi studiami i pracami przygotowawczymi. Jeśli za początek tych prac przyjąć tekst oficjalny, w którym w Polsce pojawił się po raz pierwszy wyraźny postulat przywrócenia samorządu

⁴⁵ J. Hausner, *Administracja publiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 136.

⁴⁶ J. Reguński, *Samorząd III Rzeczypospolitej*, op. cit. s. 7.

⁴⁷ E. Zieliński, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2003, s. 9.

terytorialnego, to trzeba uznać, że chwilą tą jest lipiec 1981 [...]”⁴⁸. Można by poczynić nawiązanie źródła takiej koncepcji z atmosferą intensyfikującego się wówczas ruchu społecznego Solidarności i jednego z głównych jego postulatów domagających się nadania organizacji związkowej przymiotu samorządności. J. Kida, dodaje, że już wydarzenia roku 1980 oznaczały radykalną negację dotychczasowego systemu etatystycznego. „Hasła niezależności, samorządności i podmiotowych praw znalazły swój wyraz w solidarnościowym ruchu obywatelskim, co zaowocowało powstaniem Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego *Solidarność*”⁴⁹. J. Regulski cytuje, że w tezach programu Solidarności zapisano, iż „samorządne prawnie, organizacyjnie i majątkowo samorządy terytorialne muszą być rzeczywistą reprezentacją społeczności lokalnej”⁵⁰. Wśród tworzonej koncepcji kreowano również, tę w której nowo powstała druga izba parlamentu – Senat - byłaby izbą samorządową⁵¹. Bez wątpienia można odnaleźć związek między niewydolnym systemem polityczno-gospodarczym a kiełkującą ideą, która w swoich zamierzeniach dążyła do upodmiotowienia społeczności lokalnych. Nie można przy tej okazji nie nakreślić aury polityczno-gospodarczej, jaka towarzyszyła życiu społecznemu w pierwszej połowie lat osiemdziesiątych. Aura ta, związana była z tym, że z upływem lat system polityczny okazywał się coraz bardziej nieefektywny⁵². Dodać można, iż przyczynę zapaści istniejącego wówczas systemu władz lokalnych upatrywano również w likwidacji instytucji samorządu terytorialnego w 1950 roku⁵³. Doszukując się genezy zmian, które pozwoliły w marcu 1990 roku uchwalić przedmiotową ustawę, można doszukiwać się przyczyn również poza granicami kraju. Jak ujmuje St. Wójcik, odrodzenie samorządu terytorialnego w Polsce zostało zdeterminowane wydarzeniami politycznymi, jakie miały miejsce na przełomie lat 80. i 90., których skala i charakter wstrząsnęły Europą.⁵⁴ Dotyczy to zarówno długotrwałego kryzysu w Polsce i upadku dotychczasowego ustroju, ale również rozpadu bloku państw socjalistycznych.

⁴⁸ J. Stępień, *Reformy administracji publicznej w warunkach polskiej transformacji /w:/ Zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego*, pod red. C. Kosikowskiego, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2012, s. 870.

⁴⁹ J. Kida, *Samorząd gminny i jego funkcje rozwojowe*, Uniwersytet Warszawski. Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego, Politechnika Radomska. Katedra Filozofii i Socjologii, Warszawa 1997, s. 13.

⁵⁰ J. Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolitej...*, s. 37.

⁵¹ W. Orłowski, *Senat Trzeciej Rzeczypospolitej. Geneza instytucji*, Centrum Badawczo-Szkoleniowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Administracji w Zamościu, Zamość 2000, s. 12.

⁵² J. Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolitej...*, s. 28.

⁵³ J. Stępień, *Reformy administracji publicznej...*, s. 870.

⁵⁴ St. Wójcik, *Samorząd terytorialny...*, s. 273.

Toczące się w latach osiemdziesiątych dyskusje nad modelem samorządu terytorialnego niewątpliwie wpłynęły na uchwalenie przez Sejm ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz.U. 1983, nr 41, poz. 185 ze zm.), a następnie jej nowelizacji z dn. 16 czerwca 1988 r. (Dz.U. 1988, nr 19, poz. 130). Mimo tego, że w myśl ustanowionego tak prawa rady narodowe wraz z samorządem mieszkańców miast i wsi tworzyły system samorządu terytorialnego, a wspomniana nowelizacja miała odpowiadać postulatowi tzw. drugiego etapu reformy gospodarczej, to w praktyce dalej zachowano koncepcję – jak nazywa ją J. Kida – „państwowego samorządu terytorialnego”⁵⁵. Można odważyć się na nazwanie tych ustaw swoistymi atrapami samorządności.

Odrodzenie samorządu terytorialnego po kilkudziesięciu latach funkcjonowania rad narodowych zaczęło przybierać wyraźne kształty podczas konsultacji, mających miejsce w trakcie obrad „Okrągłego Stołu” na początku 1989 roku. Załącznikiem inicjatywy nadającej koncepcji wyraźną formę było wyodrębnienie podczas obrad „Okrągłego Stołu” z Zespołu do Spraw Politycznych tzw. Podzespołu ds. Stowarzyszeń i Samorządu Terytorialnego. „W wyniku przeprowadzonych rozmów, a konkretnie w toku trzech spotkań (26 II oraz 3 i 4 III 1989 r.) przedstawiciele opozycji solidarnościowej, której przewodniczył J. Regulski, ze stroną rządową i jej przewodniczącym Wojciechem Sokolewiczem, podpisano protokół zawierający dość ogólnikowe uzgodnienia i sporo rozbieżności”⁵⁶. J. Regulski, będący aktywnym uczestnikiem ówczesnych konsultacji, wspomina, że dopiero po pewnym czasie udało się nadać problemowi samorządu terytorialnego odpowiednią wagę i dokonać wydzielenia grupy roboczej skupionej na zagadnieniu samorządności terytorialnej, co umożliwiło „właściwe ukierunkowanie negocjacji”⁵⁷. Różnice, które wyniknęły pomiędzy stronami podczas obrad, nie dotyczyły zasadności powołania samorządu terytorialnego i zagwarantowania w Konstytucji prawa społeczności lokalnych do samorządu, lecz wysuwanych przez stronę rządową kontrpropozycji dotyczących, np. określenia podmiotu samorządowego⁵⁸. St. Wójcik pisze: „opozycja domagała się, by samorząd terytorialny tworzyła wspólnota mieszkańców, a nie rada. Właśnie gmina, a nie rada, powinna otrzymać osobowość

⁵⁵ J. Kida, *Samorząd gminny...*, s. 14.

⁵⁶ W. Adamiecki, M. Wnuk, E. Kisielińska, *Okrągły stół. Kto jest kim. „Solidarność”, opozycja. Biogramy, wypowiedzi*, pod red. Komitet Obywatelski przy Przewodniczącym NSZZ „Solidarność”, Warszawa 1989, s. 49, cyt. za: St. Wójcik, *Samorząd terytorialny...*, s. 273.

⁵⁷ J. Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolite...*, op. cit., s. 53.

⁵⁸ St. Wójcik, *Samorząd terytorialny...*, s. 274.

prawną. Dopiero przez wolne wybory podmiotowość i wynikające z niej uprawnienia miały od wspólnoty lokalnej przechodzić na radę dzięki jej mandatowi [...] z drugiej jednak strony strona rządowa w kwestii kluczowej domagała się, aby zreformowana rada gminy była nie tylko organem samorządu, lecz jak dotąd również organem administracji rządowej”⁵⁹. Zauważa dalej cytowany Autor, że nikła skłonność przedstawicieli rządu do ustępstw wynikała stąd, że zdawano sobie sprawę z tego, że problem reformy administracyjnej państwa to nie tylko sprawa efektywniejszego zarządzania państwem, ale przede wszystkim walka o trwałe zmiany ustroju, a więc odsunięcie od władzy przedstawicieli władz socjalistycznych.

Znamienne było z pewnością to, że wyłoniony po raz pierwszy po przywróceniu Senat, na swoim pierwszym posiedzeniu w dn. 29 lipca 1989 r., będąc w 99% obsadzony przez kandydatów solidarnościowych, podjął jednogłośnie uchwałę o stworzeniu prawdziwego samorządu miast i wsi. „Była to pierwsza inicjatywa ustawodawcza Senatu, która zapoczątkowała proces legislacyjny samorządu terytorialnego. Z argumentacji senatorów wynikało, że chcieli oni położyć kres skutkom społecznym funkcjonującego dotąd systemu administracyjno-politycznego – procesowi alienacji władz administracyjnych”⁶⁰.

Proces odbudowywania samorządu terytorialnego - w praktyce jego konstruowania - a tym samym wprowadzenia do struktur państwa, miał w swoich początkach podstawy w czterech aktach prawnych. Jak podsumowuje to St. Wójcik: „dwa pierwsze kreowały zmiany do obowiązującej jeszcze wówczas konstytucji PRL z 1952 roku, co stało się za sprawą noweli z 29 XII 1989 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 75, poz. 444, art. 5) i drugiej noweli z 8 III 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 16, poz. 94, art. 43-47) oraz ustawy z 8 III 1990 r. (Dz.U. nr 16, poz. 95) i ordynacji wyborczej do rad gminnych z 8 III 1990 r. (Dz.U. nr 16, poz. 96 ze zm.). Trzy pierwsze akty ustaliły podstawy organizacyjne samorządu, czwarty natomiast umożliwił przygotowanie i przeprowadzenie wyborów oraz spowodował, że samorząd terytorialny mógł rozpocząć swoją działalność – zaistnieć”⁶¹.

Po przemianach, jakie rozpoczęły się po pierwszych częściowo wolnych wyborach do parlamentu w czerwcu 1989 r., powstały realne podstawy do rozpoczęcia reformy administracji publicznej, „[...] bowiem wówczas istniały już wszystkie przesłanki

⁵⁹ Tamże, s. 274.

⁶⁰ Tamże, s. 275.

⁶¹ Tamże, s. 276.

konieczne do skutecznego podjęcia prac zmierzających bezpośrednio do wbudowania w strukturę odzyskiwanego państwa wszystkich niezbędnych instytucji samorządowych”⁶². W wyniku rozpoczętej w 1990 r. reformy administracyjnej kraju przywrócono dualistyczny model administracji publicznej w terenie⁶³. Oczywiście, mimo że podmiotem zainteresowania w podjętym ujęciu będzie gmina jako jednostka samorządu terytorialnego, a niniejszy fragment postawił sobie za cel scharakteryzowanie procesu kształtowania się samorządu terytorialnego w ujęciu ogólnym – nie można nie dodać, że „utworzenie gmin, aczkolwiek niezwykle doniosłe, stanowiło dopiero pierwszy etap w reformowaniu polskiej administracji publicznej. W 1998 r. podjęte zostały decyzje dotyczące dalszej decentralizacji zadań i kompetencji na rzecz samorządu terytorialnego. Później, 1 stycznia 1999 r., miejsce dwustopniowego podziału terytorialnego państwa zajął system trójstopniowy, obejmujący: samorządowe gminy, samorządowe powiaty i rządowo-samorządowe województwa”⁶⁴. Dokonało się to na mocy Ustawy z dn. 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. nr 96, poz. 603). Pierwsze wybory do rad gminnych, które miały miejsce dnia 27 maja 1990 r., rozpoczęły proces budowania nowego modelu państwa, w którym samorzady stanowiły nowy, nieznany dotąd element ustrojowy⁶⁵. Stanowiły one początek nowej fazy przebudowy kraju, prawdziwą rewolucyjną wymianę elit lokalnych⁶⁶.

J. Regulski zauważa, że proces budowy samorządu terytorialnego nie może być rozpatrywany w oderwaniu od ogólnych przemian zachodzących w Polsce. „Decentralizacja to nie tylko zmiany prawne czy nawet instytucjonalne, zaprogramowane w parlamencie i w rządzie. Jest to proces znacznie szerszy i bardziej skomplikowany. Utworzenie samorządowych gmin spowodowało przekształcenia wykraczające zdecydowanie poza sprawy administracyjne”⁶⁷. Rozważając problem kształtowania się samorządu terytorialnego w Polsce po roku 1990, nie wolno zapomnieć o społecznej percepcji tych zjawisk. Jest to o tyle istotne, gdyż w sytuacji, kiedy nadaje się społecznościom lokalnym podmiotowość, zdiagnozować warto, jak one same oceniają swoją rolę i wpływ na „własne sprawy”. J. Regulski podobnie zastanawia się nad tą

⁶² J. Stępień, *Reformy administracji publicznej...*, s. 874.

⁶³ A. Korzeniowska, *Struktura samorządu terytorialnego w Polsce* [w:] *ABC terytorialnego*, pod red. A. Korzeniowskiej, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Łódź 2004, s. 35.

⁶⁴ L. Rajca, *Gmina jako podmiot władzy publicznej i jako właściciel mienia*, Uniwersytet Warszawski, Centrum Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego, Warszawa 2001, s. 40.

⁶⁵ J. Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolitej...*, s. 98.

⁶⁶ Tamże, s. 101.

⁶⁷ Tamże, s. 10.

kwestią, pisząc, że Polacy musieli przejść okres edukacji obywatelskiej. O potrzebie uświadamiania społeczeństwa o roli samorządu terytorialnego zaświadczyły chociażby wyniki frekwencji podczas pierwszych wyborów samorządowych z dnia 27 maja 1990 r. Frekwencja, która wyniosła 42,27%, jak napisał St. Michałowski, potwierdziła „[...] tylko potrzebę prowadzenia szerokiej edukacji samorządowej w społeczeństwie [...]”⁶⁸. Oceniając jednak doniosłość przeprowadzonej zmiany w systemie administracji publicznej w Polsce w roku 1990, należy uznać, że frekwencja na przywołanym poziomie w żadnym razie nie ujmuje znaczenia reformie. „Zmieniała się świadomość i zmieniały się zachowania w sferze publicznej. Powstawały nowe instytucje, wcześniej całkowicie obce lub znane tylko pośrednio z obserwacji społeczeństw zachodnich”⁶⁹. Brak samorządu terytorialnego przez 50 lat nie był jedynie brakiem dosłownego wymiaru organizacji administracyjnej, ale brakiem ważnego wymiaru w postrzeganiu przez społeczeństwo swojej podmiotowości, swojego samostanowienia.

1.3 Struktura instytucjonalna samorządu terytorialnego

Współczesna struktura samorządu terytorialnego w Polsce opiera się na modelu, który zaczął być formalnie kreowany podczas obrad „Okrągłego stołu” w 1989 r. Przełomowym wydarzeniem tego procesu było z pewnością uchwalenie ustawy z 8 marca 1990 roku. o samorządzie terytorialnym. Nie jest nadużyciem przypisywanie przemianom ustrojowym rozpoczętym w Polsce w roku 1989 roku. inicjującej roli w upodmiotowieniu jednostek samorządu terytorialnego i podkreślenie znaczenia tamtych wydarzeń. Jest to równocześnie główny argument za uznaniem roku 1989 jako stanowiącego wyraźną cezurę dla samorządności w Polsce. Tak jak pierwszym etapem tworzenia samorządu terytorialnego było uchwalenie w dniu 8 marca 1990 roku ustawy o zmianie Konstytucji RP, ustawy o samorządzie terytorialnym oraz ustawy ordynacja wyborcza do rad gmin, to jednak dzień 27 maja 1990 roku. oznacza moment faktycznego przywrócenia samorządu terytorialnego w Polsce⁷⁰. Argumentując tę tezę P. Rączka pisze, iż wówczas weszła w życie ustawa o samorządzie terytorialnym oraz ustawy z nią

⁶⁸ St. Michałowski, *Spoleczne aspekty filozofii samorządu terytorialnego w Polsce. Od idealizmu do realizmu* [w:] *20 lat samorządu terytorialnego w Polsce. Sukcesy, porażki, perspektywy*, pod red. K. Mieczkowskiej-Czerwiak i K. Radzik-Maruszak, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2012, s. 29.

⁶⁹ J. Reguński, *Samorząd III Rzeczypospolitej...*, s. 338.

⁷⁰ P. Rączka, *Gmina, powiat, województwo – charakter prawny* [w:] Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Dom Organizatora, Toruń 2013, s. 54.

związane, odbyły się wybory do rad gmin, a mieszkańcy dotychczasowych gmin weszli w skład wspólnot samorządowych stanowiących jednostki samorządu terytorialnego.

Przyjąć należy na wstępie charakterystyki struktury samorządu terytorialnego, iż mimo zasadniczego kryterium mającego oparcie w zakresie realizowanych zadań i przysługujących danemu organowi kompetencji, pierwszym punktem odniesienia w aspekcie samorządności terytorialnej jest właściwość miejscowa danego organu. Mówiąc o strukturze, nie sposób nie odnosić się do umiejscowienia jednostek administracji publicznej, tak samorządowych jak i rządowych względem siebie, właśnie w aspekcie terytorialnym. Jak definiuje J.P. Tarno, „każde państwo dzieli swoje terytorium na mniejsze jednostki w celu sprawniejszego wykonywania stojących przed nim zadań przy zastosowaniu systemu organów państwowych, w którego skład, oprócz organów centralnych, wchodzi również organy terenowe”⁷¹. S. Fundowicz podkreśla zaś, że „zasadniczy podział terytorialny dokonywany jest dla potrzeb samorządu terytorialnego oraz organów rządowej administracji zespolonej. Przeprowadza się go ze względu na konieczność wykonywania na określonym obszarze zadań publicznych o istotnym znaczeniu z punktu widzenia podstawowych celów państwa i zasad jego funkcjonowania”⁷².

Przechodząc do meritum zagadnienia, tytułem wstępu należałoby zwrócić uwagę na opis generalnej struktury administracji publicznej. Samorząd jako część składowa dualistycznego systemu władz publicznych, zgodnie z zapisem art. 16 ust. 2 Konstytucji, uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd ów wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Artykuł 163 ustawy zasadniczej ustala, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Bez wątpliwości w oparciu o powyższe H. Izdebski stawia władze samorządowe na równi z rządowymi jako władzę publiczną⁷³. Dualizm jest rodzajem konstrukcji ustrojowej administracji lokalnej. Dualizm władzy publicznej polegał od reformy roku 1990 na oparciu administracji lokalnej „[...] na dwoistości struktur – działającej w imieniu państwa administracji rządowej i posiadającej odrębną

⁷¹ J.P. Tarno, *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego* [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce*, pod red. J.P. Tarno, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2002, s. 26.

⁷² S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Wydawnictwo KUL Lublin 2005, s. 94.

⁷³ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006, s. 13.

od państwa podmiotowość prawną administracji samorządowej działającej we własnym imieniu i na własny rachunek”⁷⁴.

Dualistyczny model ustroju administracji w terenie przywrócony został w Polsce w wyniku przeprowadzonej reformy administracyjnej. W modelu tym rozróżniony został pion rządowy zbudowany na zasadzie centralizmu i oparty na zawodowym aparacie urzędniczym. Drugim pionem oznaczono pion samorządowy ukształtowany na zasadzie decentralizacji i pomocniczości⁷⁵. Dualizm, o którym mowa, oznacza, że zadania w zakresie administrowania wykonywane są z jednej strony przez struktury administracji rządowej, z drugiej zaś – poniekąd równolegle – przez zdecentralizowaną administrację samorządową. Z. Bukowski, T. Jędrzejewski i P. Rączka wspominają, że wśród samorządu terytorialnego, samorządu zawodowego oraz samorządu gospodarczego najistotniejszą rolę w wykonywaniu administracji publicznej odgrywa samorząd terytorialny. Wynika to z faktu, że współtworzy on w przeciwieństwie do samorządów specjalnych, system administracji ogólnej, której zakres przedmiotowy działania nie ogranicza się do pewnego szczególnego (wyspecjalizowanego) wycinka administrowania, lecz obejmuje wykonywanie zadań o wielorakim charakterze⁷⁶.

Podkreślając przywrócony od roku 1990 dualizm władzy publicznej, można w następnej kolejności pochylić się nad szczeblowym charakterem struktur samorządu terytorialnego jako jednego z dwóch „filarów” władzy publicznej na poziomie lokalnym. Odnotować trzeba, że zmiana z roku 1990 zapoczątkowała wówczas restytucję samorządu terytorialnego jedynie na poziomie gminy. P. Rączka zwraca szczególną uwagę na utworzenie samorządu terytorialnego: „przede wszystkim na szczeblu gminy”⁷⁷. Píše on: „wprawdzie ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym powoływała do życia również struktury szczebla wojewódzkiego, np. sejmiki samorządowe czy kolegia odwoławcze działające przy sejmikach samorządowych, to jednak zakładała ona upodmiotowienie mieszkańców, tak istotne z punktu widzenia decentralizacji, wyłącznie na najniższym, podstawowym szczeblu podziału terytorialnego kraju. Nie było więc zasadniczo wątpliwości, co do jednoszczeblowego charakteru struktur samorządu terytorialnego”⁷⁸.

⁷⁴ B. Jaworska-Dębska, *Dualizm i monizm w administracji [w:] Prawo administracyjne: Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, pod red. M. Stahl, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013, s. 188.

⁷⁵ A. Korzeniowska, *Struktura samorządu...*, s. 35.

⁷⁶ Tamże, s. 53.

⁷⁷ Tamże, s. 54.

⁷⁸ Tamże, s. 54.

Uchwalenie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w kwietniu 1997 roku, poprzez zawarte w jej treści przepisy utorowało drogę do dalszych zmian w strukturze samorządu terytorialnego w Polsce. „Konstytucja nie przesądzając o tym, ilu stopniowy ma być zasadniczy podział terytorialny, jednoznacznie określiła wskazania co do ustawowego uregulowania tej kwestii. Według art. 15 Konstytucji ustroj terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej ma zapewniać decentralizację władzy publicznej, zaś zasadniczy podział terytorialny państwa powinien uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniać jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych”⁷⁹.

W 1998 roku rozpoczął się w fazie legislacyjnej drugi etap reformy decentralizacyjnej administracji publicznej⁸⁰. Od 1 stycznia 1999 roku struktura samorządu terytorialnego w Polsce jest trójszczeblowa a samorządowymi jednostkami zasadniczego podziału terytorialnego państwa są: gmina, powiat i województwo⁸¹.

Rysunek 1. Schemat struktury samorządu terytorialnego w Polsce



Źródło: Opracowanie własne.

⁷⁹ P. Rączka, *Gmina, powiat, województwo...*, s. 55.

⁸⁰ A. Piekara, *Państwo a samorząd terytorialny – decentralizacja terytorialna administracji publicznej i nadzór /w:/ Sprawne państwo w świetle relacji samorząd terytorialny a administracja rządowa w terenie*, Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej pod patronatem marszałka Senatu Longina Pastusiaka 28 maja 2002 r., Dział Wydawniczy Kancelarii Senatu, Warszawa 2002, s. 37.

⁸¹ A. Korzeniowska, *Struktura samorządu...*, s. 37.

Z zapisu ustaw bezsprzecznie wynika, że podstawową jednostką samorządu terytorialnego ustawodawca uczynił gminę, i to jej poświęcona będzie kolejna część charakterystyki. Podejmując się jednak dalszego opisu struktury samorządu terytorialnego, poza nakreśleniem przedmiotowego układu w jakim funkcjonują części składowe tej struktury, warto wspomnieć o samorządzie wojewódzkim i powiatowym.

Województwo – jak ujmuje to A. Korzeniowska – oznacza zarówno jednostkę samorządu terytorialnego, jak i największą jednostkę zasadniczego podziału terytorialnego kraju w celu wykonywania administracji publicznej, a elementami konstytuującymi województwo są określona społeczność lokalna i określony obszar kraju⁸². Zgodnie z art. 1 ust. 2 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku. o samorządzie województwa (Dz.U. 1998, Nr 91, poz. 576), mówiąc o województwie lub samorządzie województwa, należy przez to rozumieć regionalną wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Struktura samego już samorządu wojewódzkiego o tyle różni się od struktury powiatu czy gminy, że na poziomie samorządu województwa funkcjonuje niejako równolegle rządowy pion administracji lokalnej – urząd wojewódzki. Województwa zyskały w efekcie ustanowienia trzypoziomowej struktury administracji samorządowej poza dotychczasowym statusem jednostki administracji rządowej równolegle status regionalnej wspólnoty samorządowej tworzonej przez mieszkańców województwa o uprawnieniach podmiotu prawnego⁸³. „Na szczeblu gminy i powiatu nie ma tego dualizmu, a funkcje administracji rządowej pełnią wykonawcze organy administracji samorządowej”⁸⁴.

Drugi zaś rodzaj jednostki samorządu terytorialny, powiat, „[...] to lokalna wspólnota samorządowa oraz odpowiednie terytorium [...]. Jest to prawnie zorganizowany związek terytorialny osób go zamieszkujących. Posiada osobowość prawną wyodrębniającą go zarówno od państwa, jak i pozostałych jednostek samorządu terytorialnego”⁸⁵. W krótkiej charakterystyce samorządu powiatowego można odnotować, że powiat jest jednostką samorządu terytorialnego „szczebla pośredniego” – jak określa to A. Jastrzębska. Autorka pisze, iż powiat ma taki sam charakter jak gmina, lecz inny zakres ustawowo określonych zadań.

⁸² Tamże, s. 38.

⁸³ L. Rajca, *Gmina jako podmiot...*, s. 41.

⁸⁴ Z. Leoński, *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego /w:/ Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, pod red. St. Wykrętowicza, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2004, s. 197.

⁸⁵ A. Korzeniowska, *Struktura samorządu...*, s. 38.

Podstawowym elementem w systemie samorządu terytorialnego po przekształceniu dwupoziomowego modelu struktury samorządu terytorialnego w trójpoziomowy, nadal pozostała gmina. „Stała się ona wzorcem w zakresie rozwiązań prawnych przyjętych do opracowania koncepcji ustrojowej samorządu powiatowego oraz samorządu województwa. Dotyczy to w szczególności zasad organizacji i funkcjonowania organów samorządu powiatowego i wojewódzkiego, mienia i finansów, zasad stanowienia prawa miejscowego oraz nadzoru nad działalnością tych podmiotów”⁸⁶. To gmina oraz jej zadania leżą w zakresie zainteresowania autora.

P. Rączka stwierdza, że zasadniczy ciężar reformy spoczywał na zdecentralizowaniu dalszej części zadań publicznych. Dość stanowczo podkreśla jednak, że ustawodawca, tworząc nowy system samorządu terytorialnego „[...] decydował się na koncepcję modelu trypoziomowego, odrzucając koncepcję modelu trójszczeblowego. Zgodnie z tą koncepcją nowe regulacje samorządowe gwarantują nie tylko niezależność samorządu terytorialnego od administracji rządowej, ale również brak wzajemnych zależności pomiędzy poszczególnymi jednostkami tego samorządu”⁸⁷. Uznanie więc struktury samorządu w Polsce za trójszczeblową – zdaniem przywołanego Autora – wskazywać miałyby hierarchiczność wobec siebie jednostek samorządu terytorialnego. Ten sam kontekst podejmuje J.P. Tarno, gdy zauważa, że regionalne, powiatowe i gminne wspólnoty samorządowe zostały usytuowane na trzech różnych stopniach zasadniczego podziału terytorialnego państwa. J.P. Tarno pisze: „między poszczególnymi jednostkami samorządu nie ma jednak stosunków zależności organizacyjnej. Są one sobie równorzędne [...], a różnice wynikają z postawionych przed nimi zadań. Ustawa o samorządzie powiatowym stanowi wyraźnie, że zadania powiatu nie mogą naruszać zakresu działania gmin (art. 4 ust. 6), [Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 1998, Nr 91, poz. 578 J.P.] a ustawa o samorządzie województwa, że zakres działania samorządu województwa nie narusza samodzielności powiatu i gminy (art. 4 ust. 1), [Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. 1998, Nr 91, poz. 576 J.P.]”⁸⁸. L. Rajca także podkreśla, że powiaty i województwa jako ponadgminne jednostki samorządu terytorialnego nie mają uprawnień nadrzędnych i nadzorczych wobec gmin: „Zatem jedną z zasad nowego systemu samorządowego jest

⁸⁶ J.P. Tarno, *Pojęcie i istota samorządu...*, s. 32.

⁸⁷ P. Rączka, *Gmina, powiat, województwo...*, s. 56.

⁸⁸ J.P. Tarno, *Pojęcie i istota samorządu...*, s. 32-35.

bowiem niezależność pomiędzy szczeblami samorządowej administracji publicznej”⁸⁹. Podkreślić także należy, że jedną z podstawowych cech obecnego ustroju administracji samorządowej jest funkcjonalna samodzielność poszczególnych jej szczebli”⁹⁰.

W bardzo klarowny sposób strukturę samorządu terytorialnego przedstawił J. Zimmermann, który uważa, że „w sensie organizacyjnym w skład województwa wchodzi powiaty, a w skład powiatów – gminy, ale ta przynależność nie wiąże się z uzależnieniem jednych od drugich. Województwo jest więc jednostką największą terytorialnie, ale z tego tytułu nie ma żadnych kompetencji władczych wobec powiatów i gmin”⁹¹. Przywołany Autor zauważa, że paradoksalnie, w sensie kompetencyjnym, proporcje te ulegają odwróceniu. To właśnie gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego, podczas gdy powiat, a zwłaszcza województwo samorządowe „[...] mają węższy i ściślej określony zakres działania”⁹².

P. Rączka twierdzi, iż reforma samorządu terytorialnego z lat 1998 i 1999 została oparta na zasadzie wtórności w stosunku do gminy⁹³. Wtórność ta przejawiać miałyby się głównie w dwóch aspektach. Pierwszym z nich byłaby wtórność terytorialna, sprowadzająca się do tego, że województwa oraz powiaty nie naruszają podziału terytorialnego państwa ani gminy, gminy w całości tworzą województwo lub powiat. Drugi aspekt wtórności to wtórność funkcjonalna. „[...] Przyznane województwom i powiatom zadania i kompetencje nie naruszają uprawnień gmin, tzn. nie zostały im przyznane co do zasady kosztem zadań i kompetencji gminnych”⁹⁴. Tak więc, niezależnie od trójpoziomowej struktury samorządu, zadania o charakterze podstawowym pozostały w kompetencji gminy, powiat zaś ma w stosunku do gminy pełnić rolę uzupełniającą. Zadania, jakie posiada w swoim zakresie obowiązków powiat, z definicji przekraczają swoim zakresem obszar gminy i dlatego – ujmując rzecz trywialnie – są realizowane przez powiat jako posiadający „szerszą” właściwość (miejscową). Wspólne zaś działania gminy i powiatu – jak pisze J.P. Tarno – „[...] mają zagwarantować zaspakajanie zbiorowych potrzeb miejscowych [...] natomiast istotą województwa samorządowego jest przygotowanie strategii rozwoju regionu i tworzenie warunków do tego rozwoju z uwzględnieniem regionalnych uwarunkowań”⁹⁵.

⁸⁹ L. Rajca, *Gmina jako podmiot...*, 41.

⁹⁰ J.P. Tarno, *Pojęcie i istota samorządu...*, s. 32.

⁹¹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne, Lex a Wolters Kluwer business*, Warszawa 2014, s. 215.

⁹² Tamże, s. 215.

⁹³ P. Rączka, *Gmina, powiat, województwo...*, s. 56.

⁹⁴ Tamże, s. 56.

⁹⁵ J.P. Tarno, *Pojęcie i istota samorządu...*, s. 32.

Ciekawie spogląda na kreowanie struktury samorządu terytorialnego w Polsce C. Kosikowski, który zauważa, że bynajmniej w czasie tworzenia legislacyjnych podstaw koncepcji samorządu terytorialnego po roku 1989, prawie nigdzie na świecie nie stosowano rozwiązania polegającego na tym, że wyłącznie gmina utożsamia samorząd terytorialny. Przywołany Autor zauważa, że „w większości znanych rozwiązań ustrojowych, obok gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, funkcjonowały także inne jednostki samorządu terytorialnego, których zakres działania był szerszy od zakresu władztwa gminy. Nie tworzyło to co prawda szczeblowości w strukturze samorządu terytorialnego oraz zależności nadrzędności i podporządkowania między jednostkami organizacyjnymi, lecz w państwach posiadających wcześniej system hierarchicznie powiązanych ze sobą jednostek lokalnych przejście do wielopodmiotowej struktury samorządu terytorialnego stanowiło zagrożenie w postaci możliwości odtworzenia poprzednio występującego układu władzy lokalnej”⁹⁶. Wprowadzenie po roku 1998 drugiego etapu reformy samorządowej, mając swoją przyczynę w postanowieniach Konstytucji z kwietnia 1997 roku. – jak pisze o tym Z. Leoński – „[...] stało się obowiązkiem ustawodawcy zwykłego”⁹⁷. Można również zgodzić się z tezą, że przyjęta w Polsce koncepcja samorządu terytorialnego oparta na zasadzie pomocniczości nie jest sprzeczna z zasadą unitarności polskiego państwa⁹⁸.

1.4 Gmina podstawową jednostką samorządu terytorialnego

Chcąc w jak najtreściwszy, a zarazem należyty sposób, opisać cechy i zadania gminy w strukturze samorządu terytorialnego, warto rozpocząć od oznaczenia miejsca gminy w strukturze samorządu terytorialnego. Procesy rozpoczęte w Polsce po roku 1989 przewartościowały pojęcie władzy. Jak pisała E. J. Nowacka, „w wyniku zmiany ustroju państwa nastąpiło całkowite odejście od systemu zarządzania lokalnego opartego na koncepcji jednolitej władzy państwowej. Społeczności lokalne tworzą samodzielną organizację odrębną od aparatu administracyjnego, jej organy, pochodzące z wyborów, nie stanowią już przedłużenia aparatu państwowego w terenie, lecz reprezentują interesy społeczności lokalnych”⁹⁹. Podkreślenie realności dualizmu władzy publicznej zdaje się

⁹⁶ C. Kosikowski, *Samorząd terytorialny w Polsce – stare problemy i nowe wyzwania* [w:] *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Prof. Stanisława Prutisa*, Temida 2, Białystok 2012, publikacja zamieszczona na stronie <https://books.google.pl/books?isbn=8362813113>, (ostatni dostęp dn. 02.08.2015 r.), s. 744.

⁹⁷ Z. Leoński, *Ustrój i zadania samorządu...*, s. 187.

⁹⁸ J.P. Tarno, *Pojęcie i istota samorządu...*, s. 33.

⁹⁹ E.J. Nowacka, *Samorząd terytorialny w ustroju państwowym*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2003, s. 81.

punktem wyjścia do odnotowania gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Gmina, niezależnie od tego, jakie zadania i w czyim imieniu wykonuje, nie przestaje być w pierwszym rzędzie podmiotem władzy publicznej. Na wykonywanie zadań własnych i poruczonych przez gminę w sposób względnie samodzielny - wskazuje Z. Niewiadomski¹⁰⁰. L. Rajca przywołując postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego, stwierdza, że „[...] gmina nie tylko wykonuje istotną część zadań publicznych dla zaspokojenia potrzeb swoich mieszkańców, czyli sprawuje administrację publiczną, ale przysługują jej też prawa majątkowe, czyli może występować jako podmiot stosunków cywilnoprawnych”¹⁰¹. Gmina będąca podstawowym ogniwem struktury samorządu terytorialnego w Polsce potraktowana została w dwóch kategoriach. Otóż traktować należy ją: „w kategorii prawno – socjologicznej jako wspólnotę samorządową (por. też art. 16 ust. 1 Konstytucji RP) oraz jako jednostkę podziału terytorialnego (art. 1 ustawy samorządowej). Można by też potraktować gminę jako pewną strukturę organizacyjną [...]”¹⁰².

Odnosząc się do zdefiniowanego powyżej dychotomicznego podziału gmin należałoby w syntetyczny sposób scharakteryzować jej istotę.

Analizując pojęcie gminy pod kątem prawnosocjologicznym można stwierdzić, iż pod pojęciem gminy należy rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Sama gmina jest zorganizowanym związkiem mieszkańców określonym w ustawie jako wspólnota samorządowa i wyodrębnionym od państwa poprzez posiadanie osobowości prawnej¹⁰³. W doktrynie przyjęło się podkreślać przede wszystkim to, że gmina obejmuje wspólnotę samorządową, czyli ludzi oraz terytorium, które zamieszkują. Mieszkańcy gminy tworząc z mocy prawa wspólnotę samorządową stają się upodmiotowioną społecznością lokalną tzn., że „odtąd mieszkańcy gminy zorganizowani w korporacyjną jednostkę samorządową sami powinni decydować o swoich sprawach”¹⁰⁴. Jak cytuje B. Dolnicki: przynależność do wspólnoty wynika przy tym z mocy prawa i nie zależy od aktywności czy też bierności mieszkańców¹⁰⁵.

¹⁰⁰ Zob. Z. Niewiadomski, *Zadania samorządu terytorialnego na przykładzie planowania przestrzennego* [w:] *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, pod red. A. Piekary i Z. Niewiadomskiego, Wydawnictwo Prawnicze Sp. z o. o., Warszawa 1998, s. 294.

¹⁰¹ L. Rajca, *Gmina jako podmiot...*, s. 98.

¹⁰² Z. Leoński, *Ustrój i zadania samorządu...*, 159.

¹⁰³ A. Korzeniowska, *Struktura samorządu terytorialnego...*, s.37.

¹⁰⁴ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, s. 62.

¹⁰⁵ Z. Niewiadomski, W. Grzelczak, *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem*, Wydawnictwa Prawnicze 1990, cyt. za: B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2006, s. 63.

Mieszkańcy gminy mogą podejmować rozstrzygnięcia co do spraw, które ich dotyczą na trzy sposoby: mogą dokonywać tego poprzez wybory w głosowaniu powszechnym, mogą czynić to za pośrednictwem organów gminy, bądź – po trzecie – w referendum bądź w drodze konsultacji społecznych¹⁰⁶.

Po drugie, kontynuując charakterystykę gminy i uwzględniając jej terytorialność, przede wszystkim odnotować trzeba, że gmina, podobnie jak inne jednostki podziału zasadniczego państwa, stanowi element struktury przestrzennej państwa. Z. Leoński zauważa, że „gdy idzie o gminę jako jednostkę podziału terytorialnego, chodzi tu o przestrzenny, trwały podział państwa dla realizacji zadań publicznych”¹⁰⁷. Nadanie gminie statusu podstawowej jednostki samorządu terytorialnego wynika poniekąd z domniemania właściwości wprowadzonego przepisem art. 164 ust. 3 Konstytucji, który ustala, że gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Gmina jest zatem najważniejszą jednostką samorządu terytorialnego i „stanowi podstawę samorządności terytorialnej. To właśnie na jej rzecz ustanowiono domniemanie zadań i kompetencji w systemie samorządu terytorialnego. Na jej wzór określono organizację innych jednostek samorządu terytorialnego. Nic tedy dziwnego, że gmina jest głównym przedmiotem zainteresowania w każdym podręczniku samorządu terytorialnego”¹⁰⁸. Pewnym zmianom uległy w nowelizacji z 11 kwietnia 2001 r. pierwotne przepisy (uchwalonej jeszcze pod szyldem ustawy o samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990 r.) ustawy o samorządzie gminnym w zakresie dotyczącym tworzenia, łączenia i znoszenia gmin¹⁰⁹. W aktualnie obowiązującym tekście ustawy ustawodawca wciąż nie przesądził o wielkości terytorialnej gmin, ani nie wskazał precyzyjnie warunków koniecznych, by nadać miejscowości status miasta. W przywołanej kwestii ustawa określa jedynie w art. 4 ust. 4, że nadanie gminie lub miejscowości statusu miasta, ustalenie jego granic i ich zmian dokonywane są w sposób uwzględniający infrastrukturę społeczną i techniczną oraz układ urbanistyczny i charakter zabudowy. Natomiast ustalenie i zmiana granic gmin dokonywane są w sposób zapewniający gminie terytorium możliwie jednorodne ze

¹⁰⁶ E.J. Nowacka, *Samorząd terytorialny...*, s.64.

¹⁰⁷ Z. Leoński, *Ustrój i zadania samorządu...*, s.158.

¹⁰⁸ Z. Niewiadomski, *Organizacja samorządu terytorialnego* [w:] *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Warszawa 2001, s. 90.

¹⁰⁹ Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. 2001 nr 45 poz. 497).

względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewniający zdolność wykonywania zadań publicznych”.

Poruszając wymiar terytorialny nie sposób nie podkreślić znaczenia tego ujęcia. Terytorium było pierwszym, by nie powiedzieć pierwotnym, determinantem integrującym członków społeczności zamieszkujących – wspólne – terytorium. Niejednokrotnie mówiąc o samorządzie terytorialnym, mówi się o zjawisku polegającym na „[...] samodzielny i niezależny od państwa wykonywaniu administracji przez korporację publiczną, obejmującą z mocy prawa mieszkańców określonego terytorium [...]”¹¹⁰. W bardzo trafny sposób opisuje tę kwestię J. Sikora, pisząc: „funkcjonowanie każdej zbiorowości społecznej, a szczególnie zbiorowości lokalnych łączy się z użytkowaniem wspólnego terytorium, układu przestrzenno-geograficznego. Przestrzeń fizyczna, na której dokonują się styczności bezpośrednie, jest podstawą kształtowania więzi społecznych, geograficznych, tworzenia nowych struktur społecznych. Rola terytorium jest bardzo istotna w funkcjonowaniu zbiorowości narodowych, regionalnych, lokalnych, na podstawie którego tworzą się odpowiednia, często specyficzna gospodarka, konsumpcja, kultura, systemy wartości, sposób komunikowania się, odpowiednie wzory zachowań tych zbiorowości”¹¹¹.

Poruszając kwestię cech przynależnych gminie, należy zauważyć, że gmina posiada osobowość prawną. Gminy są nie tylko podmiotami prawa publicznego, ale także prywatnego. „Mogą one zatem być takimi samymi uczestnikami obrotu gospodarczego jak inne podmioty prawne. Mogą posiadać własny majątek, samodzielnie nim rozporządzać, zarządzać, zaciągać zobowiązania, itp.”¹¹². Samodzielność gminy, o której tu mowa zdaniem B. Dolnickiego wyraża się w tym, że jest ona razem z podmiotowością publicznoprawną rękojmą samodzielności działania i dzięki nim gminy mogą wchodzić z organami państwa w stosunki prawne charakterystyczne dla równorzędnych podmiotów¹¹³. Posiadając osobowość prawną może gmina występować jako uczestnik obrotu prawnego, a Skarb Państwa nie odpowiada za zobowiązania gmin jako odrębnych osób prawnych uczestniczących w obrocie cywilnoprawnym¹¹⁴.

¹¹⁰ R. Szostak, *Elementy prawa administracyjnego* [w:] *Podstawy prawa dla ekonomistów*, pod red. B. Gnela, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, s. 73.

¹¹¹ J. Sikora, *Lokalne układy społeczne* [w:] *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, pod red. St. Wykrętowicza, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2004, s. s. 88.

¹¹² B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, s. 63.

¹¹³ Tamże, s. 63.

¹¹⁴ Z. Szczurek, *Prawo cywilne dla studentów administracji*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, s. 55.

Fundamentalne ze względu na aspekt funkcjonowania gminy jako jednostki samorządu terytorialnego są zadania, do wypełniania których jest powołana. Mówiąc o zadaniach P. Chmielnicki pisze, że termin „zadania” używany jest najczęściej w sensie celu, który gmina ma osiągnąć w swej działalności administracji, lub określonych kierunków działań, mając na uwadze zakres rzeczowy spraw należących do tej administracji”¹¹⁵. Pojęcie zadań publicznych zdaniem M. Kalinowskiego jest w praktyce trudne do zdefiniowania, bowiem tego rodzaju pojęcia są w ogóle trudno definiowalne, ponieważ wzajemnie przenikają się i uzupełniają¹¹⁶.

Najogólniej gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. E.J. Nowacka podkreśla, że podział zadań na własne i zlecone ma konsekwencje prawne w sposobie określania zadań, sposobie finansowania i nadzoru nad ich realizacją¹¹⁷. Trafną wykładnią podziału zadań gminy na własne i zlecone, jest ta oto, iż ustawowe rozróżnienie własnego i zleconego zakresu działania gminy jest wyrazem spotkania się samorządowej podmiotowości gminy z jednej strony i powierzonej działalności w imieniu administracji państwowej z drugiej strony¹¹⁸. „W obydwu jednak zakresach gmina realizuje zawsze zadania określone ustawami, niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego”¹¹⁹. Takie umiejscowienie gminy w strukturze samorządu terytorialnego czyni ją domyślnie „główną” jednostką samorządu terytorialnego. Można inaczej powiedzieć, że jeżeli z ustaw nie wynika, że dane zadanie publiczne jest zastrzeżone dla innych podmiotów administracji publicznej, to zadanie to należy do samorządu gminnego. T. Jędrzejewski pisze o potwierdzeniu przysługującego gminie domniemania kompetencji w zakresie realizacji zadań publicznych o charakterze lokalnym¹²⁰. Zatem do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów.

¹¹⁵ P. Chmielnicki, *Podział zadań samorządu terytorialnego* [w:] *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, pod red. K. Bandarzewskiego, P. Chmielnickiego i W. Kisiela, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2006, s. 107.

¹¹⁶ M. Karlikowski, *Zadania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego”, s. 330

¹¹⁷ E.J. Nowacka, *Samorząd terytorialny...*, s. 79.

¹¹⁸ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, s. 64.

¹¹⁹ Tamże, s. 64.

¹²⁰ T. Jędrzejewski, *Zadania jednostek samorządu terytorialnego* [w:] Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Dom Organizatora, Toruń 2013, s. 79.

Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne i łączą się z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb wspólnoty gminy.

E.J. Nowacka, podkreśla, że zasadniczą sprawą dla samorządu są właśnie zadania własne¹²¹, W literaturze można napotkać klasyfikację grupującą (w sposób bardziej uznaniowy) zadania własne gminy w czterech kategoriach. Klasyfikacje te dzielą zadania własne na kategorie: „1) opieka nad infrastrukturą np. opieka zdrowotna, zapewnienie realizacji obowiązku szkolnego, pomoc społeczna; 2) dbałość o infrastrukturę techniczną, np. sprawna komunikacja, higiena miasta, wsi, dostawa wody; 3) ład przestrzenny i ekologiczny; 4) porządek publiczny i bezpieczeństwo publiczne”¹²². Niezależnie od powyższego zgodzić się trzeba z tym, że „katalog zadań własnych gminy nie ma charakteru zamkniętego, nie jest wyczerpujący. Wskazane zadania mają charakter przykładowy i mogą być uzupełniane innymi dodatkowymi zadaniami przez organy gminy. Mimo lokalnego charakteru wiele spraw należy jednocześnie do właściwości samorządu i administracji rządowej, a ustalenie zadań własnych gminy nie może naruszać właściwości innych podmiotów, na których rzecz zastrzeżono ustawowo prawo wyłączności zadań o charakterze publicznym”¹²³. Gmina może realizować także zadania zlecone. Treść art. 8 ust. 1 mówi, że ustawy mogą nakładać na gminę obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a także z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów. Zakres czy też skala tak delegowanych zadań może wymagać często współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego. Powierzenie jednak zadań w formie porozumienia nie może obejmować wydawania w tych sprawach przepisów powszechnie obowiązujących ani też rozszerzać prawodawczych kompetencji gmin na dziedziny objęte takimi porozumieniami¹²⁴ Zlecone zadania może gmina realizować na podstawie umów bądź porozumień zawartych z organami administracji rządowej. Środki na realizację takich zadań otrzymuje gmina w formie dotacji celowych z budżetu państwa w wysokości koniecznej do ich wykonania¹²⁵. Zadania zlecone są realizowane po zapewnieniu finansowania przez zlecający organ¹²⁶.

¹²¹ E.J. Nowacka, *Samorząd terytorialny*, op. cit., s. 82.

¹²² Tamże, s. 82,

¹²³ T. Jędrzejewski, *Zadania jednostek samorządu...*, s. 82.

¹²⁴ J. Wyporska, *Samorząd terytorialny w Polsce*, pod red. J.P. Tarno, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2002, s. 59.

¹²⁵ M. Jastrzębska, *Finanse jednostek samorząd...*, s. 27,

¹²⁶ J. Wyporska, *Samorząd terytorialny w Polsce...*, s.59.

Mimo tego, że ustawa o samorządzie gminnych mówi o nakładaniu na gminę obowiązku wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, to zadania takie gmina może realizować również na zasadzie dobrowolności, na podstawie porozumienia zawartego z właściwymi organami administracji¹²⁷. „Zadania powierzone gminie – jako szczególna kategoria zadań zleconych – mogą odnosić się także do zadań z zakresu właściwości powiatu lub województwa. Są one wykonywane na podstawie porozumień zawartych z odpowiednią jednostką samorządu terytorialnego”¹²⁸.

Mówiąc o podziale zadań, nie można zapominać, że samorząd gminny nie jest przeciwstawny państwu. Jak zauważa E.J. Nowacka, „[...] sposób podziału zadań i kompetencji pomiędzy organami samorządowymi gminy a administracją budzi wątpliwości wobec niespójności uregulowania całego systemu. W praktyce wywołuje to konflikty i narusza prawo samorządu do dochodzenia swoich praw w postępowaniu sądowym”¹²⁹. Nie będzie niestosownym zasugerowanie przez autora nie tyle prozaicznej, co oczywistej przyczyny sprowadzającej się do finansowego podłoża potencjalnych konfliktów dotyczących realizacji zadań. Warto jednak zaznaczyć, że podkreślany w literaturze podział zadań gminy na zadania własne i zlecone – choć faktyczny – nie powinien zaburzyć percepcji tego, o czym pisze Z. Niewiadomski. Uznaje on, że „samorząd terytorialny jest powoływany w celu realizowania zadań państwa, a ściślej wykonywania administracji państwowej (przedmiot samorządu terytorialnego). To, że samorząd terytorialny wykonuje administrację państwową, nie budzi już żadnych wątpliwości. Zadania z zakresu tej administracji podejmowane są przez administrację rządową i samorząd terytorialny. Działalność rządu i samorządu jest w swej materialnej treści jednorodząją i nosi państwowy charakter”¹³⁰.

¹²⁷ A. Gorgol, A. Kuś, P. Smoleń, W. Wójtowicz, *Gospodarka finansowa gminy* [w:] *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, pod red. W. Wójtowicz, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2011, s. 103.

¹²⁸ Tamże, s. 103.

¹²⁹ E.J. Nowacka, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 82.

¹³⁰ Z. Niewiadomski, *Geneza istota samorządu terytorialnego. Przekształcenia instytucji*, publikacja zamieszczona na stronie internetowej www.wspia.eu/file/15731/15-NIEWIADOMSKI_PL.pdf, s. 146 (ostatni dostęp dn. 07.08.2015 r.).

Rozdział 2. Samorządowa polityka społeczna

2.1 Pojęcie polityki społecznej

Źródłem pojęcia polityki społecznej należy poszukiwać w związku z postępowaniem cywilizacyjnym. Postęp cywilizacyjny na pewnym swoim etapie zaczął powodować zmiany społeczne, które stworzyły nowe sytuacje w społeczeństwach. Dotychczasowa skala i natężenie niepożądanych problemów społecznych dotyczących zbiorowości ludzi nie wymagały dotąd zorganizowanej reakcji na nie. Zmiany, jakie pociągnęła za sobą industrializacja, zaczęły jednak wymagać działania w sposób systemowy, ponieważ człowiek stał się podmiotem tego działania. Z czasem przybrały one postać polityki celowej rozumianej jako zorganizowany sposób rozwiązywania problemów społecznych i ekonomicznych pochodzących z coraz intensywniejszych procesów industrializacji.

Można definiować politykę społeczną przez pryzmat nauki, ale jednocześnie ujmować ją jako zbiór modeli praktycznych sposobów rozwiązywania społecznych problemów ludzi. Innymi słowami, mówiąc o polityce społecznej odnosimy się zarówno do dyscypliny naukowej, jak i do praktycznej działalności podmiotów powołanych do realizowania celów i zadań tej polityki¹³¹. W nauce pod definicją polityki społecznej wykształciły się właśnie dwie warstwy dorobku myślowego. Jedna ma charakter czysto naukowy, druga zaś praktyczny, niemal ideologiczny¹³². Żadne z tych ujęć nie jest właściwszym czy trafniejszym, a raczej rozpatrywanym na innej płaszczyźnie. Chcąc przedstawić pojęcie samorządowej polityki społecznej, nie można nie pochylić się nad zjawiskiem polityki społecznej jako takiej i nie podjąć próby syntetycznej charakterystyki tego terminu

Postęp, jaki dokonywał się i nadal się dokonuje w społeczeństwach, powoduje w konsekwencji zmiany mające wpływ na dobrostan ludzi, ich umiejętność zaspokajania swoich potrzeb egzystencjonalnych, troskę o zdrowie, dostępność dóbr. Jak pisze J. Auleytner, w realizacji tegoż postępu powstaje szereg ubocznych zdarzeń i procesów,

¹³¹ K. Podolski, W. Turnowiecki, *Polityka społeczna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1997, s. 6.

¹³² J. Kroszel, *Podstawy polityki społecznej. Uwarunkowania, pojęcia, instytucje i działanie*, Wydawnictwo Terra, Poznań-Wrocław 1997, s. 13.

z których część stwarza nowe problemy, a nawet wywołuje nowe „kwestie socjalne”¹³³. Takie ewolucyjne przeobrażanie się społeczeństw poczęło coraz intensywniej stwarzać sytuacje, w których nie wszyscy w społecznościach potrafili zadbać sami o swój byt. Jak wspomina genezę pomocy społecznej Polski Komitet Pomocy Społecznej: „pomoc najuboższym i słabszym istniała już w starożytności. W pewne regulacje prawne dotyczące ludzi biednych została ujęta w średniowieczu. Natomiast sam termin *polityka społeczna* pojawił się na przełomie XVIII i XIX wieku. Po raz pierwszy użył go francuski filozof, Charles Fourier, propagator tworzenia wspólnot (tzw. falansterów). W falansterach warunki naturalne miały wpływać na podział pracy”¹³⁴. Już od XIX wieku w wielu krajach europejskich nauka o polityce społecznej powstawała w ścisłym związku z rodzącą się kwestią robotniczą¹³⁵. Identyfikowanie polityki społecznej z takim „wąskim” obszarem oddziaływania, oznaczało, że uprzednio jej przedmiotem było „[...] dobro warstwy pracy najemnej w ogóle a w szczególności pracy fizycznej, lub inaczej, określenie należytego stosunku między pracodawcami a pracobiorcami. Chodzi tu głównie o pracowników fizycznych, czyli robotników miejskich i wiejskich”¹³⁶.

Pojęcie polityki społecznej wywodzi się zatem z szeroko rozumianej pomocy społecznej. Niewątpliwie zaś genezy współczesnej pomocy społecznej doszukiwać można się w prywatnej dobroczynności świadczonej głównie przez kościół katolicki realizujący działalność charytatywną¹³⁷. Należy też zauważyć, że pojęcie to można odnieść zarówno jako dyscypliny nauk społecznych jak i praktycznej, czyli działalności podmiotów realizujących politykę społeczną. Jest to jedno z istotnych czynników różnicujących jej definicję¹³⁸.

Spoglądając jednak dalej na to pojęcie pod kątem już formalnej polityki, podkreślić należy znaczenie rewolucji przemysłowej w Europie jako swoistego przełomu w dziejach rozwoju społecznego. W szczególności, położenie i sytuacja ekonomiczno-

¹³³ J. Auleytner, *Polityka społeczna*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP w Warszawie, Warszawa 1997, s. 25.

¹³⁴ Publikacja zamieszczona na stronie internetowej Polskiego Komitetu Pomocy Społecznej pod adresem: http://www.pkps.org.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=152:6g-polityka (ostatni dostęp w dniu 20.09.2015 r.).

¹³⁵ J. Auleytner, *Historia polityki społecznej* [w:] *Polityka społeczna. Podręcznik*, pod red. G. Firlit-Fesnak i M. Szyłko-Skoczny, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 37.

¹³⁶ A. Szymański, *Polityk społeczna*, Nakładem Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1925, s. 1.

¹³⁷ St. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2008, s. 17.

¹³⁸ J. Babiak, *Pojęcie polityki społecznej i jej podmioty*, [w:] *Wybrane problemy polityki społecznej*, pod red. J. Babiaka, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Nauki Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 1995, s.7.

socjalna ówczesnych pracowników stawać zaczęły się jedną z przyczyn rozwoju idei pomocy społecznej. Można przeto ujmować rozwój polityki społecznej jako ewidentny proces instytucjonalizacji pomocy potrzebującym, który nie należy sprowadzać jedynie do przesłanki altruizmu. K. Podoski i W. Turnowiecki, pisząc o okolicznościach objęcia swoim działaniem problemów socjalnych ludności przez państwo jako organizację, stwierdzają, że „motywy podjęcia działalności w sferze polityki społecznej przez państwo było przede wszystkim dążenie do zahamowania procesów zagrażających interesom państwa, łagodzenie skutków rewolucji przemysłowej, w tym: przeciwdziałanie szerzeniu się epidemii, alkoholizmu, przestępczości, a także zapobieganie buntom i ostrym konfliktom [...]”¹³⁹.

Gdyby chcieć spojrzeć na politykę społeczną jak na praktyczną działalność, należałoby uznać, że polityka społeczna ukierunkowana co do zakresu swego przedmiotu, jest niewątpliwie specyficznym rodzajem polityki. R. Szarfenberg rozróżnia dwa wymiary „polityki” jako tej aspirującej do bycia „społeczną” i takowej, która stawia sobie cel zdobycia władzy¹⁴⁰. Drugi wymiar polityki zdaniem M. Bednarza z całą pewnością nie jest polityką społeczną, gdyż walka o władzę, budowa politycznej podmiotowości ma bardzo niewiele lub zgoła nic wspólnego z rozwojem społecznym¹⁴¹. Tak więc w dychotomicznym ujęciu „polityki” u R. Szarfenberga – jako tej aspirującej do bycia „społeczną” – i jako polityki rządzenia, w której władza jest instrumentem do realizowania celów; polityka społeczna dotyczy rządzenia, a nie politykowania¹⁴². Autor pisze o takim rządzeniu, w którym dochodzi do rozwiązywania problemów publicznych, czy też inaczej mówiąc do zarządzania sprawami publicznymi¹⁴³. Ten wymiar „(...) stanowi przestrzeń właściwą dla polityki społecznej, która jest planowym działaniem nakierowanym na uzyskanie określonych zmian w strukturze społecznej. W takim ujęciu wykraczamy daleko poza działalność w dziedzinie spraw socjalnych, ponieważ właściwa polityce społecznej dziedzina zostaje usytuowana w sferze celów o wiele szerszych, bardziej doniosłych, dotyczących nie tylko kształtowania warunków życia ludności, ale przede wszystkim postaw obywateli, jak również typów zachodzących relacji

¹³⁹ K. Podoski, W. Turnowiecki, *Polityka społeczna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1997, s. 10.

¹⁴⁰ R. Szarfenberg, *Definicje, zakres i konteksty polityki społecznej* [w:] *Polityka społeczna. Podręcznik...*, s. 22-23.

¹⁴¹ M. Bednarz, *Polityka społeczna jako zaspokajanie istotnych potrzeb społecznych*, Wydawnictwo Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa, Bydgoszcz 2008, s. 14.

¹⁴² R. Szarfenberg, *Definicje, zakres i konteksty polityki społecznej* [w:] *Polityka społeczna. Podręcznik...*, s. 22-23.

¹⁴³ Tamże, s. 22.

międzyludzkich”¹⁴⁴. Ujawnia się w tym spojrzeniu aspekt instytucjonalizacji działalności pomocowej tym, którzy spełniają warunki, by tę pomoc otrzymać. Podejście to wskazuje, że o polityce społecznej można mówić jako o działalności państwa i organizacji pozarządowych – w przeciwieństwie do polityki społecznej rozumianej jako dziedzinie naukowej – która służy rozwiązywaniu kwestii socjalnych¹⁴⁵. W tym znaczeniu praktycznym, polityka społeczna jest wpływaniem na rozwój społeczny.

Chcąc odnieść praktyczny aspekt rozumienia polityki społecznej do ujęcia teoretycznego i „naukowego”, warto przytoczyć K. Podoskiego i W. Turnowieckiego, którzy przyrównują oba aspekty, uznając, że teoria dostarcza uogólnionych stwierdzeń praktyce, zaś praktyka społeczna oddziałuje na tworzenie teorii i że „występuje w tym wypadku swoiste sprzężenie zwrotne”¹⁴⁶. Podobnie o wzajemnym wpływaniu pisze M. Bednarz, konkludując, iż w tym wzajemnym stosunku teorii polityki społecznej z praktyką idzie o to, by skutki podejmowanych działań mieściły się w ramach „rzeczywistości”¹⁴⁷. Można przez to rozumieć komplementarność tych dwóch ujęć.

Gdyby chcieć spojrzeć na politykę społeczną jak na naukę, trzeba by na wstępie sklasyfikować ją jako jedną z nauk społecznych. Jak pisze J. Auleytner: „nazywa się ją nauką o polityce społecznej dla wyraźnego podkreślenia dystansu wobec praktyki działań socjo-politycznych. Nauka o polityce społecznej ma również styczność z innymi dyscyplinami naukowymi”¹⁴⁸. Konsekwencją usytuowania polityki społecznej w obszarze nauk społecznych jest jej interdyscyplinarny charakter, „[...] bowiem polityka społeczna w swoich badaniach wykorzystuje osiągnięcia i wyniki innych nauk, takich jak: ekonomia, statystyka, demografia, socjologia, psychologia społeczna, nauki prawno-administracyjne, a w szczególności prawo pracy”¹⁴⁹. K. Podoski i W. Turnowiecki, dodają że „wypada wskazać na jej ścisły związek z teorią ekonomii, zwłaszcza z ekonomiką pracy i ekonomiką kształcenia, z socjologią, psychologią – zwłaszcza społeczną, demografią, filozofią, a także prawem, szczególnie prawem pracy”¹⁵⁰. Tak definiowaną politykę społeczną – jako kategorię naukową – J. Auleytner nazywa

¹⁴⁴ M. Bednarz, *Polityka społeczna jako...*, s. 14.

¹⁴⁵ W. Kowal, *Teoria polityki społecznej i społeczeństwa* [w:] *Homo Creator. Człowiek o człowieku dla człowieka: Interdyscyplinarne Studia Humanistyczne*, Wydawnictwo Stowarzyszenia Polska-Wschód Oddział Świętokrzyski, Kielce, s. 125.

¹⁴⁶ K. Podoski, W. Turnowiecki, *Polityka społeczna...*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1997, s. 7.

¹⁴⁷ M. Bednarz, *Polityka społeczna jako...*, s. 16.

¹⁴⁸ J. Auleytner, *Polityka społeczna...*, s. 21.

¹⁴⁹ M. Bednarz, *Polityka społeczna jako...*, s. 15.

¹⁵⁰ K. Podoski, W. Turnowiecki, *Polityka społeczna...*, s. 6.

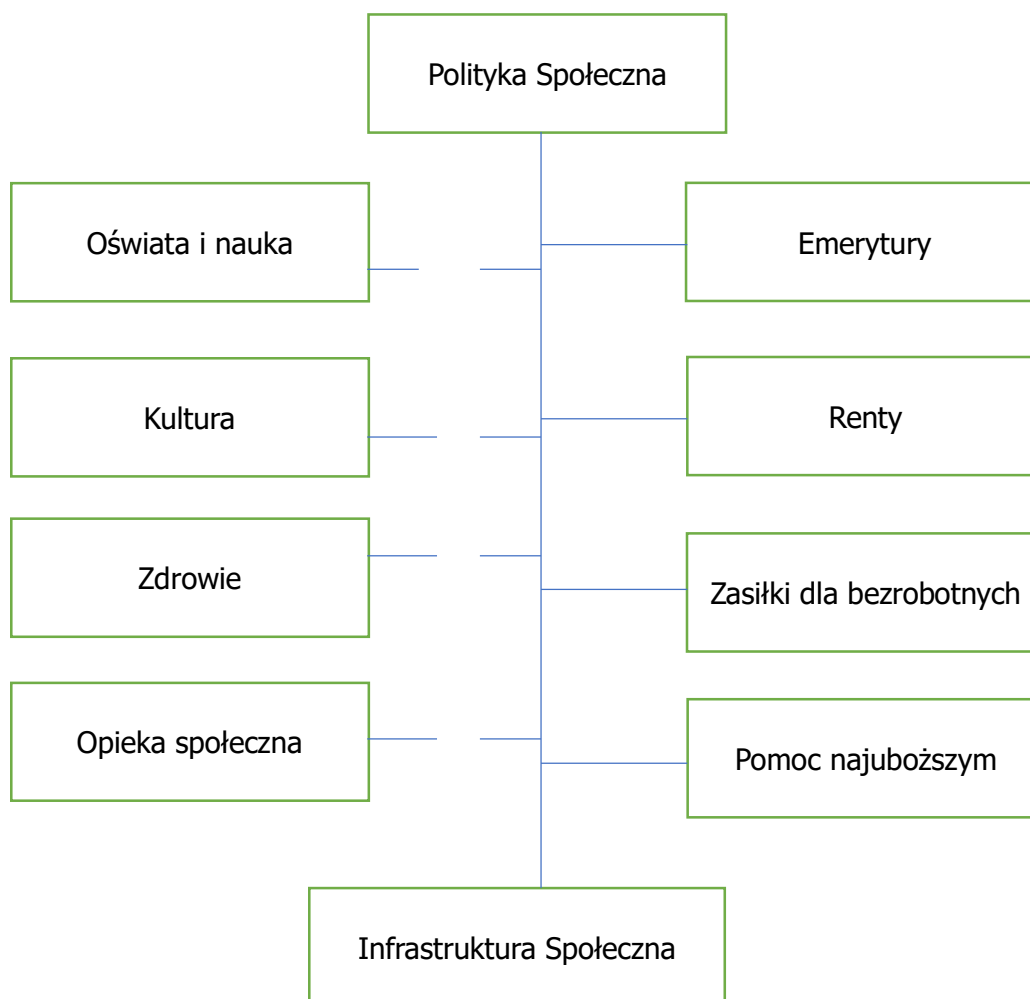
systemem wiedzy o działaniach, których celem szczegółowym jest wyrównywanie położenia życiowego ludzi najsłabszych socjalnie, a celem ogólnym pozostaje kształtowanie humanistycznego rozwoju¹⁵¹. W podejściu teoretycznym, polityka społeczna jest nauką teleologiczną (celowościową), która ma dostarczać przesłanek do podejmowania praktycznych decyzji. W konsekwencji ujęcia polityki społecznej jako nauki, należy uznać, że posiada ona swój przedmiot badań, metodologię i formułowane w oparciu o nią cele, zakres, klasyfikację i teorię¹⁵².

Trudności z definicją nauki społecznej wynikają częściowo z wielości i różnorodności dziedzin jakimi się zajmuje oraz różnorodnością form jej prowadzenia. Ową złożoność polityki społecznej dobrze jest obrazowana przez niniejszy schemat na rysunku nr 2.

¹⁵¹ J. Auleytner, *Polityka społeczna...*, s. 46.

¹⁵² M. Bednarz, *Polityka społeczna jako...*, s. 15.

Rysunek 2. Dziedziny polityki społecznej



Uwaga: ———— środki przekazywane bezpośrednio świadczeniobiorcom
——— ———— środki przekazywane na rzecz instytucji świadczących usługi społeczne

Źródło: J. Babiak, *Pojęcie polityki społecznej i jej podmioty*, [w:] *Wybrane problemy polityki społecznej*, pod red. J. Babiaka, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Nauki Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 1995, s. 9.

Złożoność problemu implikuje, iż nie jest możliwym wskazanie jednej definicji polityki społecznej, co nie jest wyjątkiem na gruncie nauk społecznych, mających immanentną cechę relatywizmu. Wśród pojawiających się w literaturze definicji polityki społecznej jako nauki, można spotkać całe ich spektrum. J. Kroszel sformułował zarówno tę krótką, acz trafną definicję, uznając, iż polityka społeczna to nauka, „[...] która bada

zjawiska i procesy społeczno-ekonomiczne z perspektywy człowieka, ochrony jego godności i zaspokajania jego potrzeb”¹⁵³. W szerszej treści, mówi, że: „[...] polityka społeczna w ujęciu operacyjnym jest nauką, która bada określoną część rzeczywistości, wykrywa prawidłowości, skupia swą uwagę na analizie społecznych aspektów gospodarowania, na kształtowaniu się warunków bytu, pracy i wypoczynku społeczeństwa, wykrywa narastające dysproporcje w zaspokajaniu potrzeb i różnego typu zagrożenia, bada społeczne aspekty działalności gospodarczej i wzajemne związki między aspektami ekonomicznymi i społecznymi, bada także systemy regulacyjne w sferze społecznej i na styku gospodarki i społeczeństwa”¹⁵⁴.

Definicji rozważanego pojęcia jest z pewnością tyle, ile aspektów można by przyjąć, opisując zjawisko polityki społecznej. „Zakres problemowy polityki społecznej jest rozległy: począwszy od ochrony pracowników i polityki zatrudnienia, poprzez politykę rodzinną, edukację, na polityce zdrowotnej czy mieszkaniowej kończąc”¹⁵⁵. W potencjalnej mnogości definicji, zgodzić można się z wywodem poczynionym przez M. Bednarza, który uznał, że istotnym założeniem rozważań na temat definicji polityki społecznej jest przekonanie o tym, iż faktycznie o istocie polityki społecznej decyduje zawarte w niej dążenie do zabezpieczenia zaspokojenia szeroko rozumianych potrzeb społecznych¹⁵⁶. Zdaniem autora nie należy w żadnym razie z uprzednio dokonanego podziału na politykę społeczną jako dziedzinę naukową i działalność praktyczną czynić kwestii wymuszającej wybór. Mimo podejścia do polityki społecznej spoza kręgu podmiotów uczestniczących w działaniach wpisujących się w jej treść, nie wolno tracić z horyzontu jej sedna, czyli pomocy. J. Auleytner bez wątpienia trafnie ujął to pisząc, że „[...] polityka społeczna bez wartości stoi w obliczu etycznego nihilizmu, czego przejawem były wielokrotne próby uczynienia z niej rodzaju socjotechniki politycznej, obliczonej na techniczne i doraźne rozwiązania wybranych kwestii w obrębie danego systemu ekonomicznego”¹⁵⁷.

¹⁵³ J. Kroszel, *Podstawy polityki społecznej...*, s. 13.

¹⁵⁴ Tamże, s. 21.

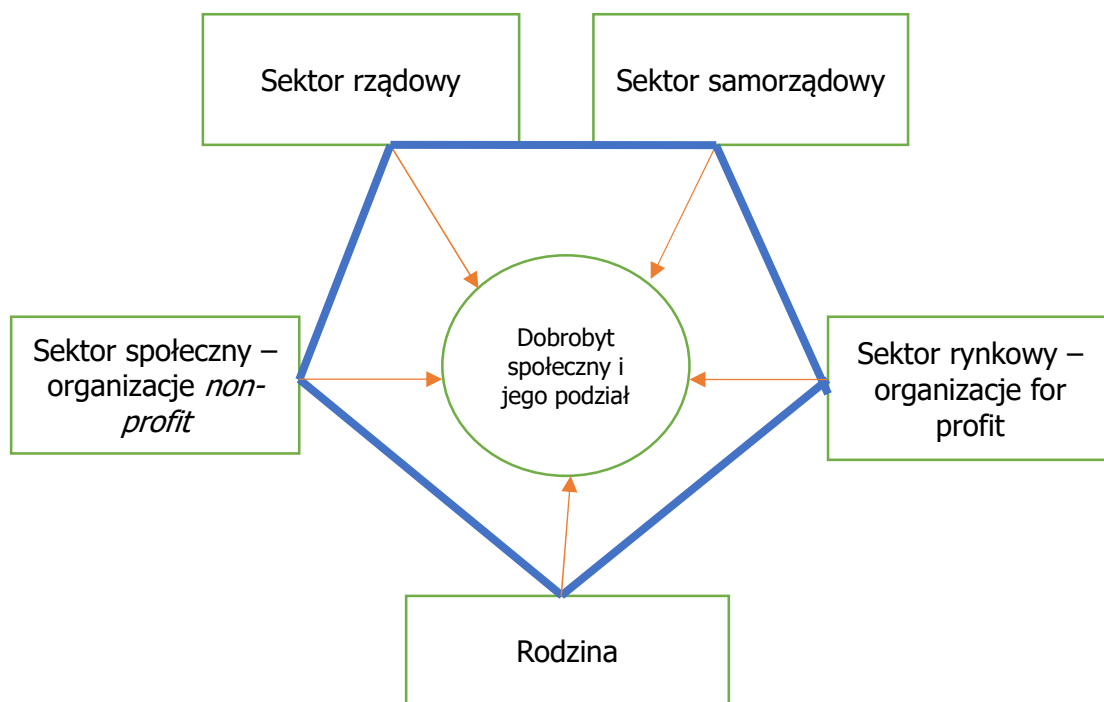
¹⁵⁵ A. Ługowska, *Polityka społeczna jako czynniki kształtujący bezpieczeństwo socjalne* [w:] *Ubóstwo i wykluczenie. Wymiar ekonomiczny, społeczny i polityczny, Konferencja w dniach, 14 – 15 października 2014 r.*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, s. 188 (publikacja na stronie https://books.google.pl/books?id=PbfErKNISBQC&printsec=frontcover&hl=pl&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false, (ostatni dostęp 27.09.2015 r.).

¹⁵⁶ M. Bednarz, *Polityka społeczna jako...*, s. 16.

¹⁵⁷ J. Auleytner, *Polityka społeczna...*, s. 20.

Istotnym zastrzeżeniem w odniesieniu do polityki społecznej jest akceptacja faktu, że kreowanie faktycznie dobrych warunków życia jest możliwe przez stosowanie modelu wielosektorowego. W pracach teoretycznych istnieje kilka modeli dobrobytu. Modele wielosektorowego realizowania polityki społecznej różnią się w zależności od kraju w którym polityka ta jest realizowana co może odzwierciedlać jego kulturę, ustrój jak i tradycję historyczną. We wszystkich jednak modelach występuje jakiś czynnik publiczny często jako czynnik samorządowy¹⁵⁸. Dobrym przykładem takiego modelu jest modele R. Szarfenbega.

Rysunek 3. Model *welfare pentagon* R. Szarfenberg



Źródło: M. Grewiński, *Wielosektorowa polityka społeczna*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa 2009, s. 110.

¹⁵⁸ M. Grewiński, *Wielosektorowa polityka społeczna*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa 2009, s. 83-116.

2.2 Istota samorządowej polityki społecznej

Polityka społeczna rozumiana jako zinstytucjonalizowana działalność państwa kształtująca charakter pracy i życia oraz warunki funkcjonowania ludności, nie może być przypisywana jedynie organom państwa – administracji państwowej – jej jednostkom organizacyjnym i pomocniczym. Reguła ta wynika już z treści art. 163 Konstytucji Rzeczypospolitej definiującego ideę pomocniczości. Z zapisu zaś art. 166 ust. 1 ustawy zasadniczej wynika, że zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. Zasada subsydiarności spełnia podstawową rolę w zakresie tworzenia rzeczywistości i warunków funkcjonowania demokratycznego państwa. Zasada ta ma istotne znaczenie dla umacniania uprawnień obywateli i ich wspólnot, głównie dlatego, że ujmuje człowieka jako podstawowy podmiot wszelkich spraw, którymi zajmują się instytucje publiczne¹⁵⁹.

Jak piszą K. Podoski i W. Turnowiecki, „przeważa pogląd, że samorząd terytorialny gminy (miasta) jest strukturą odrębną i jakościowo inną od globalnej struktury aparatu państwowego, posiada podmiotowość prawną i własność umożliwiającą występowanie w charakterze podmiotu uprawnionego”¹⁶⁰. W świetle powyższego uznać należy, że samorząd terytorialny jest właściwym w sprawach szeroko rozumianej natury bezpieczeństwa socjalnego, ochrony zdrowia i pomocy społecznej nie tylko miejscowo – w konsekwencji obejmowania swoim działaniem określonego obszaru, ale i rzeczowo, jako realizujący zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb „własnej”, wspólnoty samorządowej.

Samorząd terytorialny jest formą decentralizacji zarządzania publicznego, jego zaś zasadniczą właściwością jest powierzenie zarządu sprawami publicznymi zrzeszeniom obywateli zamieszkujących konkretny obszar¹⁶¹. „Lokalna polityka społeczna, kreowana i realizowana przez jednostki samorządu terytorialnego zarówno w skali lokalnej, jak i regionalnej, stanowi istotny element polityki społecznej w państwie, a w niektórych sferach, jedyny sposób wpływania na sytuację mieszkańców danego

¹⁵⁹ M. Baron-Wiaterek, *Przesłanki uspołecznienia działań w sferze społecznej na szczeblu lokalnym* [w:] *Samorządowa polityka społeczna. Rozwiązania instytucjonalno-prawne, dobre praktyki na Dolnym Śląsku*, pod red. D. Moroń i K. Zamorskiej, Oficyna Wydawnicza ATUT – Wrocławskie Wydawnictwo Oświatowe, Wrocław 2010, s. 12.

¹⁶⁰ K. Podoski, W. Turnowiecki, *Polityka społeczna...*, s. 48.

¹⁶¹ M. Pierzchalska, *Lokalna polityka społeczna w Radomiu. Ocena polityki społecznej Radomia w świetle opinii mieszkańców*, Wyższa Szkoła Nauk Społecznych i Technicznych w Radomiu, Radom 2010, s. 23.

terenu¹⁶². J. Auleytner uznał nawet – pisząc o przekazywaniu uprawnień władzy centralnej na szczebel „organizacji terenowej” – iż państwo nie jest w sposób scentralizowany zaspokajać potrzeby lokalne¹⁶³. Można interpretować takie stwierdzenie oczywiście nie jako przesłankę mającą dowieść niekompetencji rzeczonych władz centralnych, lecz jako uznanie właściwszym w tym zakresie samorządu terytorialnego.

O początku dzisiejszej samorządowej polityki społecznej mówić można od chwili rozpoczęcia się procesu upodmiotawiania lokalnych i regionalnych społeczności, który to początek datuje się na rok 1990, gdy rozpoczęła się właściwa transformacja ustrojowa¹⁶⁴. Nie można oczywiście zapomnieć, że pomoc społeczna jako zadanie samorządu terytorialnego istniała już w Polsce w okresie międzywojennym na podstawie ustawy o opiece społecznej z 1923 roku¹⁶⁵. M. Rabczewska przywołuje D. Zalewskiego, który pisze, że wspomniana myśl nawiązywała „[...] do koncepcji konserwatywnego, kontynentalnego modelu ustrojowego państwa, zgodnie z którym państwo ponosiło odpowiedzialność za opiekę i pomoc społeczną, chociaż bezpośrednim jej wykonawcą były samorządy terytorialne”¹⁶⁶.

Przekazanie realnego wpływu społecznościom lokalnym na ustalanie priorytetów potrzeb społecznych i sposobu ich zaspokojenia, stało się po roku 1990 pierwszym krokiem do ukonstytuowania instytucji samorządowej polityki społecznej. Można powiedzieć, że współcześnie istota samorządowej polityki społecznej czyli oddziaływania podmiotów tej polityki na istniejący układ stosunków społecznych w celu poprawy warunków bytu i pracy ludności, w tym usuwania przejawów nierówności społecznych w skali lokalnej, polega na oparciu tej polityki na demokratycznym współuczestnictwie społeczności lokalnych w rządzeniu – w rozwiązywaniu własnych problemów we własnym zakresie. Istotą samorządowej polityki społecznej jest *nomen omen* jej cecha samorządności. Zakładając w takim modelu, iż społeczność lokalna powinna mieć wpływ na zaspokajanie swoich potrzeb, może uznać, że wpływ ten może

¹⁶² E. Kulesza, *Lokalna polityka społeczna*, Warszawa 2013, s. 5 (publikacja na stronie <http://irss.pl/wp-content/uploads/2014/01/Lokalna-polityka-spo%C5%82eczna.pdf> (ostatni dostęp dn. 21.09.2015 r.).

¹⁶³ J. Auleytner, *Polityka społeczna...*, s. 25.

¹⁶⁴ R. Wasylewski, *Lokalna polityka społeczna* [w:] *Polityka społeczna. Podręcznik*, pod red. G. Firlit-Fesnak i M. Szyłko-Skoczny, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 351.

¹⁶⁵ M. Rabczewska, *Dwudziestolecie samorządowej pomocy społecznej w Polsce* [w:] *20 lat samorządu terytorialnego w Polsce. Sukcesy, porażki, perspektywy*, pod red. K. Miecznikowskiej-Czerniak i K. Radzik-Maruszak, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2012, s. 533.

¹⁶⁶ D. Zalewski, *Opieka i pomoc społeczna. Dynamika instytucji*, Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005, s. 69, cyt. za: M. Rabczewska, *Dwudziestolecie samorządowej pomocy...*, s.533.

polegać na uczestnictwie w procesie decyzyjnym, inspirowaniu decyzji czy kontroli działania¹⁶⁷.

Cechą systemów demokratycznych jest faktyczny udział społeczeństwa i jego przedstawicieli w realizacji zadań społecznych. Obywatele, posiadając prawo współuczestniczenia w rządzeniu państwem, mają w szczególności prawo do współuczestnictwa w samorządzie terytorialnym jako w formie administracji. Jak pisze E. Kulesza: „działania samorządu polegają na wykonywaniu zadań wskazanych przez państwo, ale także na niezależnym od administracji rządowej zarządzaniu własnymi sprawami społeczności lokalnej”¹⁶⁸. Tak dzieje się w przypadku polityki społecznej. Polityka społeczna realizowana przez samorząd nie jest jedną, ustandaryzowaną polityką. Różnić muszą się od siebie polityki społeczne. W różnych miejscach inne będą jej (ich) priorytety.

Niezależnie od organizacji i zakresu formalnych kompetencji organów władzy publicznej, można postawić dosłowne pytanie o to, dlaczego to właśnie samorząd terytorialny ma również wypełniać zadania z zakresu polityki społecznej. Przeciw zgodnej odpowiedzi można by postawić chociażby argument, że różnorodna, a tym samym niespójna polityka, może przecież przyczynić się do tworzenia różnych praktyk w prowadzeniu w kraju polityki społecznej i rozwiązywania tych samych bądź podobnych problemów z różnym skutkiem. Zdaje się, że samo powyżej uczynione stwierdzenie o „podobieństwie” problemów, oznaczać może, że nie jest słusznym określenie jednego słusznego i wspólnego scentralizowanego sposobu działania – jednolitej, co do metod rozwiązywania problemów, polityki społecznej. Można odnaleźć nieodosobnione przypadki postulatu rozróżnienia sposobu podejścia do polityki społecznej. Pisze się chociażby: „wykonywanie przez samorząd terytorialny zadań z zakresu pomocy społecznej oraz oświaty i wychowania jest w wysokim stopniu zunifikowane. Tymczasem inaczej powinniśmy traktować te działania na terenach wiejskich, a inaczej – miejskich”¹⁶⁹.

¹⁶⁷ K. Podoski, W. Turnowiecki, *Polityka społeczna...*, s. 47.

¹⁶⁸ E. Kulesza, *Lokalna polityka społeczna*, Warszawa 2013, s. 10 (publikacja zamieszczona na stronie <http://irss.pl/wp-content/uploads/2014/01/Lokalna-polityka-spo%C5%82eczna.pdf>, ostatni dostęp 21.09.2015 r.).

¹⁶⁹ *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, pod red. J. Bobera, J. Hausnera, H. Izdebskiego, W. Lachiewicza, St. Mazura, A. Nelićkiego, B. Nowotarskiego, W. Puzyny, K. Surówki, I. Zachariasza i M. Zawickiego, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, s. 60 (publikacja na stronie internetowej http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/raport_dysfunkcje.pdf, (ostatni dostęp 05.09.2015 r.).

W ramach działań podejmowanych przez samorzządy terytorialne jest najłatwiej rozpoznać lokalne potrzeby i najlepiej je zaspokoić¹⁷⁰. Można niemal intuicyjnie powiedzieć, że „wynika to z założenia, że podmioty publiczne działające na szczeblu lokalnym lepiej znają problemy społeczne występujące na danym terenie i mogą – szybciej i lepiej - odpowiedzieć na zapotrzebowanie społeczne w tym zakresie. Jednakże wykonywanie zadań przez samorząd następuje na zasadach decentralizacji, a więc na zasadach względnej samodzielności i niezależności od organów państwowych, jednak pod nadzorem państwa¹⁷¹. Powyższy cytat przypomina, że samorządowa polityka społeczna jest mimo wszystko elementem składowym krajowej polityki społecznej.

Opisywany wcześniej brak podporządkowania hierarchicznego pomiędzy organami samorządu terytorialnego (na linii gmina – powiat – województwo), umożliwia w konsekwencji samodzielność działania podmiotów realizujących zadania publiczne w granicach określonych przez obowiązujące prawo¹⁷². Samodzielność wykonywania zadań w granicach prawa nie oznacza jednakże, że samorząd korzysta z pełnej niezależności. Mimo tego, że w Konstytucji jest mowa o tym, że samorząd ma prawo „[...] do wykonywania zadań publicznych niezastrzeżonych przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych – co jest komentowane jako uprawnienie do samodzielnego wykonywania administracji publicznej – to działania samorządu są zawsze wynikiem jego pozycji, zadań i obowiązków określonych w ustawie. Zadania samorządu mogą się zatem zmieniać, choćby dlatego, że brak jest niezmiennego katalogu zadań samorządu zawartego w konstytucji, niemożność wykonania pewnych zadań może także wynikać z braku odpowiednich instrumentów niezbędnych do ich wykonania”¹⁷³.

Mówiąc o zadaniach leżących w gestii samorządu, nie można szczególnie nie poruszyć aspektu decentralizacji. Art. 15 ust. 1 Konstytucji ustanawia, że ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. Oznacza to, że samorząd jako system sprawowania władzy publicznej może (musi) działać w Polsce jedynie w państwie zdecentralizowanym. Jak ujmuje to M. Pierchalska: „w praktyce oznacza to prawo ogółu mieszkańców do decydowania o własnych sprawach, za pośrednictwem wybranych przez nich władz wykonawczych, które sprawują władzę publiczną”¹⁷⁴.

¹⁷⁰ K. Podoski, W. Turnowiecki, *Polityka społeczna...*, op. cit., s. 48.

¹⁷¹ E. Kulesza, *Lokalna polityka społeczna...*, s. 9-10.

¹⁷² M. Baron-Wiaterek, *Przesłanki uspołecznienia...*, s. 14.

¹⁷³ E. Kulesza, *Lokalna polityka społeczna...*, op. cit., s.10.

¹⁷⁴ M. Pierchalska, *Lokalna polityka społeczna w Radomiu...*, s.25.

Pozycja samorządowych podmiotów administracji publicznej w świetle procesów decentralizacyjnych dokonanych po roku 1990 znacząco się wzmocniła. Samorząd, realizując zadania służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej, otrzymał kompetencje, które mają pomóc zaspokajać te potrzeby. W przypadku zadań realizowanych przez administrację samorządową na polu polityki społecznej, kompetencje te były konieczne szczególnie w związku z sytuacją społeczną. Już bowiem na początku lat dziewięćdziesiątych „[...] w odpowiedzi na ogromne społeczne koszty przeprowadzonej transformacji systemowej, rozpoczęto reformę pomocy społecznej. W efekcie wprowadzono model zdecentralizowany, w ramach którego wspólnoty samorządowe pełnią obecnie funkcję nie tylko dostawcy świadczeń socjalnych, ale również koordynatora i organizatora społecznego wysiłku na rzecz rozwiązywania lokalnych problemów”¹⁷⁵.

Realizowane przez samorząd terytorialny zadania są zadaniami niezastępowanymi przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych (art. 163 Konstytucji). Można uznać, że ustawa zasadnicza przewiduje wśród zadań odnoszących się do potrzeb społeczności jednostki samorządowej dwa ich rodzaje. Pierwsze dotyczą ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie. Drugie zaś – traktowane jako zadania własne jednostek samorządu terytorialnego – to właśnie zadania służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej¹⁷⁶. Ten zakres zadań stał się kanwą podjętej tutaj charakterystyki.

Należy w tym miejscu zastrzec ważną kwestię. Otóż lokalna polityka społeczna nie jest i nie zawsze będzie tożsama z samorządową polityką społeczną. Jest tak, ponieważ – o czym nie powinno się zapominać – decentralizacja „sprawowania władzy” odnosić się będzie tak do podmiotów publicznych, jak i do różnych podmiotów niepublicznych: stowarzyszeń, fundacji, związków wyznaniowych czy kościołów¹⁷⁷. O towarzyszącym tej kwestii aspekcie realizowania polityki społecznej piszą też K. Podoski i W. Turnowiecki, gdy zwracają uwagę na to, że samorząd terytorialny, mając zapewnione odpowiednie środki dochodowe w budżecie, umożliwia działanie na polu polityki społecznej również innym podmiotom, między innymi właśnie organizacjom społecznym, osobom prywatnym i związkom wyznaniowym¹⁷⁸.

¹⁷⁵ M. Rabczewska, *Dwudziestolecie samorządowej...*, s. 533.

¹⁷⁶ E. Kulesza, *Lokalna polityka społeczna...*, s. 11.

¹⁷⁷ M. Baron-Wiaterek, *Przesłanki uspołecznienia...*, s. 15.

¹⁷⁸ K. Podoski, W. Turnowiecki, *Polityka społeczna...*, s. 48

Skupiając się na zadaniach realizowanych w sferze polityki społecznej przez samorząd, powiedzieć można, iż podstawowe zadania w tej dziedzinie realizowane są głównie przez gminy i powiaty¹⁷⁹. Uwzględniając jednostkę samorządu terytorialnego realizującą zadania z zakresu polityki społecznej, autor skupia się w szczególności na gminie, jako podstawowej jednostce samorządowego podziału administracyjnego. W trafny sposób wprowadza do tego zagadnienia M. Pierzchalska, pisząc, że „państwo będące ogólną organizacją społeczeństwa ma zadanie godzić interesy i potrzeby globalne w skali krajowej ze zróżnicowanymi interesami lokalnymi. Środowiska lokalne, w których funkcjonują społeczności lokalne i ich instytucje [...] a przede wszystkim samorząd lokalny, definiują konkretne potrzeby i inspirują lokalne inicjatywy”¹⁸⁰. Wspólnota samorządowa powinna być najlepszym i głównym ogniwem najskuteczniej realizującym politykę społeczną¹⁸¹. Rola samorządu terytorialnego w określaniu kierunków działań na znanym sobie terenie jest trudna do przecenienia.

Uwzględniając istotę samorządowej polityki społecznej, mówimy o niej jako o kreującej politykę lokalną w szeroko rozumianej sferze socjalnej. Polityka ta rozumiana jest jako rozwiązywanie problemów publicznych czy też zarządzanie sprawami publicznymi i realizowana jest przez określone oraz umocowane do tego podmioty.

2.3 Podmioty samorządowej polityki społecznej

Decentralizacja zadań administracji publicznej dotyczących społeczności lokalnych po roku 1990 – spowodowała, że wzorzec, w którym jedynie władza centralna posiadała kompetencje i środki do realnego działania, przestał być aktualny. Zakres podmiotów, których działalność dotyczyła spraw społecznych poszerzył się zdecydowanie, obejmując również poza organami administracji publicznej organizacje pozarządowe (trzeci sektor), które obok sektora publicznego również działają w interesie publicznym. Zmianę, o której mowa, będącą realizacją zasady subsydiarności państwa charakteryzuje w świetle decentralizacji zadań K. Zamorska. Pisze ona, że decentralizacja władzy: „oznacza przekazywanie uprawnień władzy państwowej na szczebel organizacji

¹⁷⁹ *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy...*, s. 60.

¹⁸⁰ M. Pierzchalska, *Lokalna polityka społeczna...*, s. 27.

¹⁸¹ M. Skawińska, A. Dąbrowska, *Pomocniczość i wsparcie jako nowe kategorie polityki społecznej współczesnego państwa (na przykładzie Polski)* [w:] *Stan realizacji polityki społecznej w XXI wieku*, pod red. M. Miłka i G. Wilka-Jakubowskiego, Wydawnictwo Stowarzyszenia Polska-Wchód Odział Świętokrzyski, Kielce 2009, s. 32.

regionalnych i lokalnych. Dotyczy to zwłaszcza tego ostatniego, czyli zaspokajania potrzeb społeczności lokalnej. Idąc dalej, zgodnie z tą zasadą osoba ludzka i jej rozwój jest jedynym celem społeczności. Oznacza to, że każda społeczność służy zaspokojeniu pewnej kategorii ludzkich potrzeb. Potrzeby ludzkie wyznaczają tu charakter danej społeczności. Jeśli zatem mniejsza społeczność potrafi zaspokoić potrzeby lub wyrównać szansę osoby ludzkiej, to nie ma potrzeby angażowania do tego społeczności szerszej¹⁸². Oczywiście jest, że decentralizacja nie jest jedynie instytucją samą dla siebie. Gdy mówi się o efektywności funkcji decentralizacji, to – jak pisze St. Golinowska – „[...] przyjmuje się, że decentralizacja sprzyja tworzeniu warunków lepszego zarządzania sprawami publicznymi. Gdy szczebel jest niższy, to ogarnianie zakresu problemów jest łatwiejsze, ma miejsce większa trafność decyzji oraz łatwiej dociera się z interwencją”¹⁸³.

Mówiąc o samorządowej polityce społecznej, należy podkreślić przede wszystkim, że istotą tworzenia lokalnej polityki społecznej jest swoboda w kształtowaniu i wykonywaniu zadań własnych przez jednostki samorządu terytorialnego¹⁸⁴. Wątek ten przewija się często w toku wywodów dotyczących najszerszej kompetencji do załatwiania własnych spraw przez jednostki samorządu terytorialnego jako będące najbliższymi problemami. Dokonując charakterystyki samorządu w świetle polityki społecznej i spoglądając na niego z perspektywy historycznej, można zauważyć, że rola samorządu w kształtowaniu i prowadzeniu polityki społecznej została tak naprawdę zupełnie niedawno ukształtowana. Owo „niedawno” to już dwadzieścia pięć lat, jednak zauważyć należy, iż rok 1990 nie oznaczał dokonania zmiany, a dopiero jej rozpoczęcie. Można powiedzieć, że ostatnie dwie i pół dekady to czas zmian, które doprowadziły do miejsca, w którym jesteśmy. „Ciężar odpowiedzialności za kształtowanie warunków życia został przeniesiony z państwa, do 1989 r. głównego podmiotu polityki społecznej, na administrację samorządową, czyli samych obywateli”¹⁸⁵.

Podjęwając się charakterystyki podmiotów samorządowej polityki społecznej, na wstępie można zauważyć, że – w ogóle – próba klasyfikacji takich podmiotów, które wśród swoich zadań realizują choćby pośrednio politykę społeczną, jest trudna i skomplikowana. Wynika to z faktu, że określenie podmiotów polityki społecznej obejmuje także inne organy i instytucje, także te, których głównym celem nie jest

¹⁸² Zob. K. Zamorska, *Samorządowe podmioty polityki społecznej...*, s. 31.

¹⁸³ St. Golinowska, *Polityka społeczna samorządów terytorialnych* [w:] „Polityka społeczna”, *Rocznik XXXIII* (385) nr 4, Warszawa kwiecień 2006, s. 2

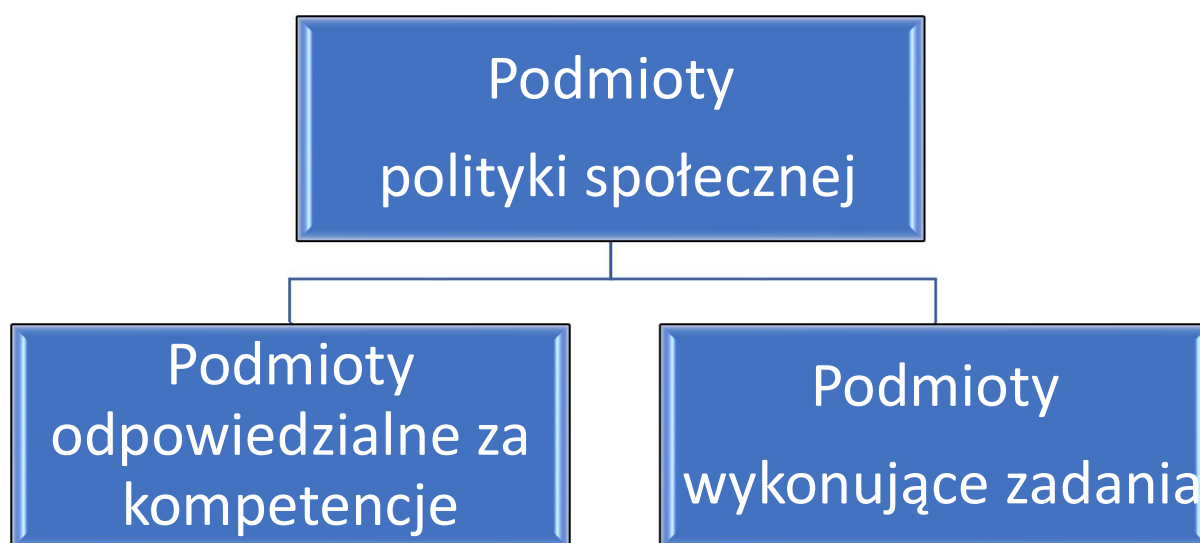
¹⁸⁴ E. Kulesza, *Lokalna polityka społeczna...*, s. 43.

¹⁸⁵ K. Zamorska, *Samorządowe podmioty...*, s. 34.

realizowanie celów socjalnych, podmioty o różnym statusie i zakresie wykonywanych zadań¹⁸⁶. Oczywiście kryterium „samorządowości” wskazuje, że należałoby się skupić na samorządowych podmiotach administracji publicznej zgodnie z wąską klasyfikacją tych podmiotów. Wynika to z faktu, że wraz z kształtowaniem się nowego ładu w polityce społecznej po roku 1989 nie tylko zdecydowanie wzrosło znaczenie polityki społecznej, ale dała się zauważyć wielość podmiotów, osób prawnych (jednostek organizacyjnych powołanych do realizacji określonych celów) mających w zakresie swoich kompetencji tworzenie, kształtowanie i realizację polityki społecznej¹⁸⁷.

E. Kulesza zwraca uwagę na podział podmiotów polityki społecznej, na: „organy odpowiedzialne za koncepcje, podstawy prawne i dokumenty podstawowe polityki społecznej (organy tworzące koncepcje polityki społecznej) i organy wykonujące zadania z zakresu polityki społecznej, których działanie stanowi realizację zadań z zakresu polityki społecznej”¹⁸⁸ (rys. 4).

Rysunek 4. Rodzaje podmiotów polityki społecznej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie E. Kulesza, *Lokalna polityka społeczna*, Warszawa 2013, s. 16-21 (publikacja zamieszczona na stronie <http://irss.pl/wp-content/uploads/2014/01/Lokalna-polityka-spo%C5%82eczna.pdf>, ostatni dostęp 25.09.2015 r.).

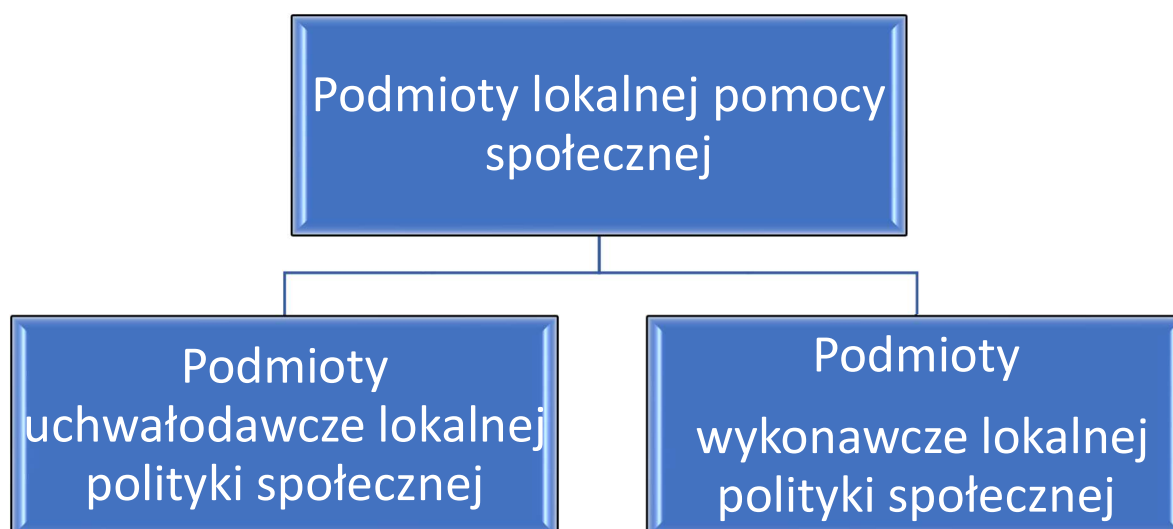
¹⁸⁶ E. Kulesza, *Lokalna polityka społeczna...*, s. 13.

¹⁸⁷ K. Zamorska, *Samorządowe podmiot...*, s. 27.

¹⁸⁸ E. Kulesza, *Lokalna polityka społeczna...*, s. 13.

Odwołując się do tak ustanowionych kryteriów podziału, można również w przypadku samorządu terytorialnego uchwycić tę dychotomię i mówić z jednej strony o podmiotach uchwałodawczych lokalnej polityki społecznej odpowiedzialnych za wykonywanie zadań samorządu, a z drugiej strony o podmiotach wykonujących (wykonawczych) lokalnej polityki społecznej (rys. 5). Podział taki – jak również pisze E. Kulesza – znajduje odzwierciedlenie także w odniesieniu do jednostek organizacyjnych działających w terenie, na każdym szczeblu samorządu terytorialnego¹⁸⁹. Ta dwoistość zresztą zdecydowanie nawiązuje do charakteryzowanej jeszcze na wstępie dychotomicznej definicji polityki społecznej.

Rysunek 5 . Rodzaj lokalnych podmiotów polityki społecznej



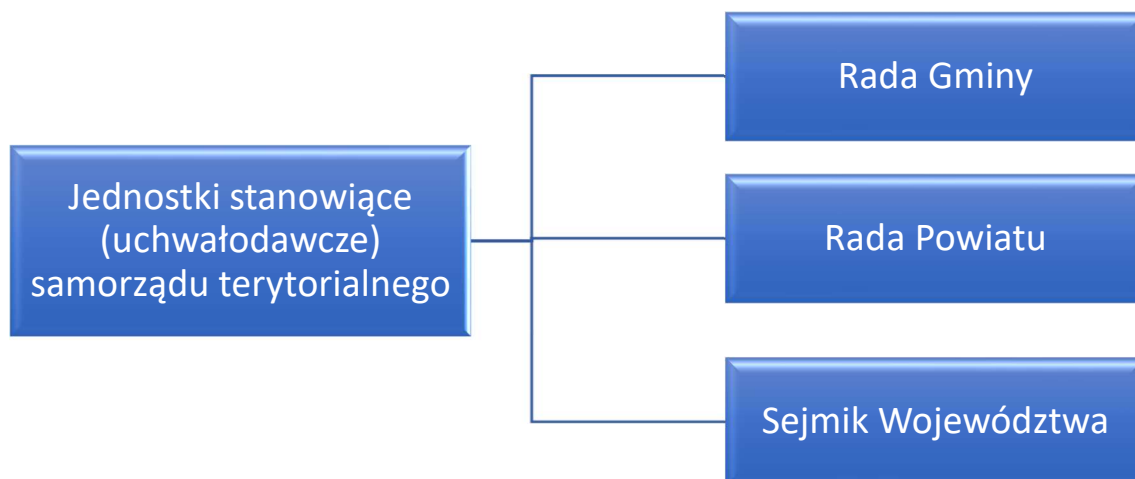
Źródło: Opracowanie własne na podstawie E. Kulesza, *Lokalna polityka społeczna*, Warszawa 2013, s. 16-21 (publikacja zamieszczona na stronie <http://irss.pl/wp-content/uploads/2014/01/Lokalna-polityka-spo%C5%82eczna.pdf>, ostatni dostęp 25.09.2015 r.).

Mówiąc o podmiotach uchwałodawczych lokalnej polityki społecznej odpowiedzialnych za wykonywanie zadań samorządu, a tym samym za zakres ich zadań, należy pamiętać, że organami jednostek samorządu terytorialnego wyposażonymi w uprawnienie do tworzenia prawa lokalnego są jednostki stanowiące (uchwałodawcze) samorządu terytorialnego: rada gminy i rada powiatu oraz sejmik województwa (rys.

¹⁸⁹ Tamże, s. 18.

6)¹⁹⁰. K. Zamorska pisze o obowiązującym jakoby w Polsce modelu trójszczeblowym struktury samorządu terytorialnego – choć „szczeblowość” sugerowałaby ich wzajemne podporządkowanie hierarchiczne – to w praktyce niewątpliwie odnotować możemy trzy „rodzaje” podmiotów¹⁹¹.

Rysunek 6. Lokalne podmioty uchwałodawcze polityki społecznej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie K. Zamorska, *Samorządowe podmioty polityki społecznej* [w:] *Samorządowa polityka społeczna. Rozwiązania instytucjonalno-prawne, dobre praktyki na Dolnym Śląsku*, pod red. D. Moroń i K. Zamorskiej, Oficyna Wydawnicza ATUT – Wrocławskie Wydawnictwo Oświatowe, Wrocław 2010, s. 34.

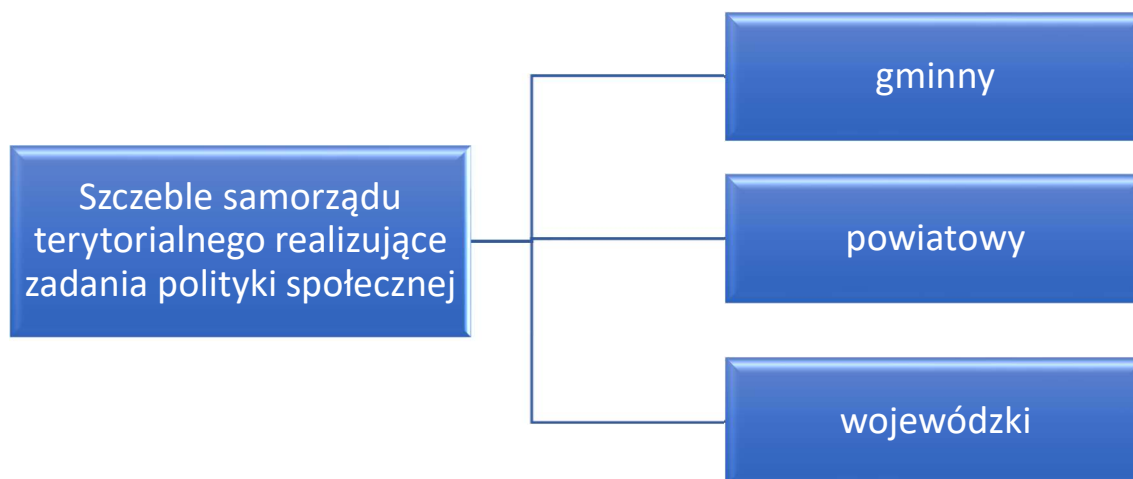
Mówiąc o trzech rodzajach jednostek samorządu terytorialnego, jakie realizują pewne zadania z zakresu polityki społecznej, można podjąć się próby dokonania swoistej klasyfikacji ich sfery działalności na przedmiotowym obszarze (rys. 7). Zacytowana K. Zamorska, uogólniając problem podkreśla, że: „zadania polityki społecznej realizowane są na szczeblu wojewódzkim, który odpowiada za ustalanie kierunków i priorytetów; powiatowym – [...] polityka rynku pracy, edukacja na poziomie ponadgimnazjalnym, polityka rodzinna czy aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych; gminnym – zwalczanie ubóstwa, edukacja na poziomie podstawowym itd.”¹⁹²

¹⁹⁰ E. Kulesza, *Lokalna polityka społeczna...*, s. 19.

¹⁹¹ K. Zamorska, *Samorządowe podmioty polityki...*, s. 32.

¹⁹² Tamże, s. 34.

Rysunek 7. Szczegole samorządu terytorialnego realizujące zadania polityki społecznej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: K. Zamorska, *Samorządowe podmioty polityki społecznej* [w:] *Samorządowa polityka społeczna. Rozwiązania instytucjonalno-prawne, dobre praktyki na Dolnym Śląsku*, pod red. D. Moroń i K. Zamorskiej, Oficyna Wydawnicza ATUT – Wrocławskie Wydawnictwo Oświatowe, Wrocław 2010, s. 32.

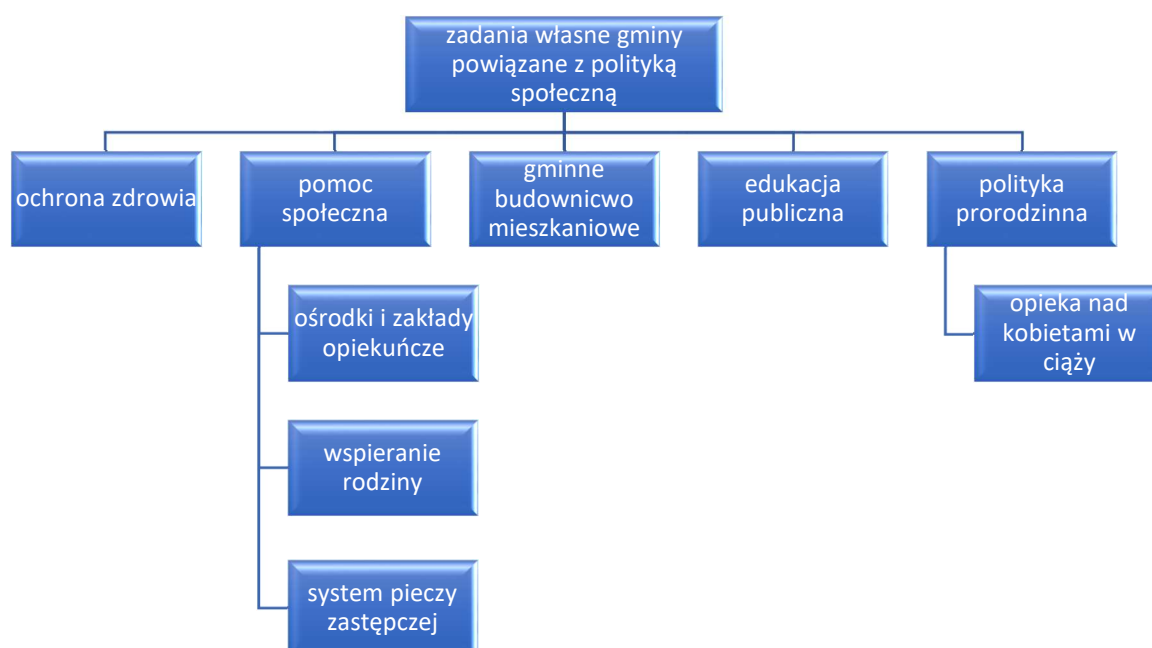
Podkreślić należy, że to gmina jest fundamentem samorządu terytorialnego, jego niemal symbolem. Jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Do niej należą wszystkie zadania niezastrzeżone dla innych jednostek samorządowych¹⁹³. Z tego powodu, ale także w związku z faktem, że niniejsza praca dotyczy samorządowej polityki społecznej realizowanej w gminach, analiza polityki społecznej zostanie rozpoczęta w kontekście pozycji tego rodzaju jednostki samorządu terytorialnego w strukturze całej władzy terytorialnej (rys. 8).

Chcąc przedstawić gminę jako podmiot realizujący politykę społeczną, należy uczynić to przez pryzmat realizowanych w tym zakresie przez nią zadań. Ustawa z dn. 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 Nr 16 poz. 95) w art. 6 ust. 1 ustanawia, że do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu

¹⁹³ J. Wyporska [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce...*, s. 45.

lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. W zapisach rzeczony ustawy, można wśród spraw objętych zadaniami definiowanymi tam jako zadania własne gminy, wskazać przez pryzmat poruszanego zagadnienia między innymi sprawy: ochrony zdrowia; pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych; wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; gminnego budownictwa mieszkaniowego; edukacji publicznej oraz w punkcie nr 16 sprawy polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej. Warto powtórzyć za opiniami w literaturze, iż ustawa nie zawiera wyczerpującego wyliczenia spraw publicznych, stąd na organach gminy będzie ciążył obowiązek ustalenia, które sprawy oraz zadania mają charakter publiczny o znaczeniu lokalnym¹⁹⁴.

Rysunek 8. Zadania własne gminy z zakresu polityki społecznej



Źródło: Opracowanie własne K. Zamorska, *Samorządowe podmioty polityki społecznej* [w:] *Samorządowa polityka społeczna. Rozwiązania instytucjonalno-prawne, dobre praktyki na Dolnym Śląsku*, pod red. D. Moroń i K. Zamorskiej, Oficyna Wydawnicza ATUT – Wrocławskie Wydawnictwo Oświatowe, Wrocław 2010, s. 33.

Gmina realizując zadania własne zmierzające do zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty, wypełnia oprócz tego również zadania zlecone przez organy

¹⁹⁴ Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego...*, s. 79.

administracji rządowej, a zakres realizowanych tak zadań będąc szerokim, obejmuje między innymi problemy gospodarki terenami, ładu przestrzennego, infrastruktury komunalnej, lokalnego transportu zbiorowego, poprzez ochronę zdrowia, rynek pracy, pomoc społeczną, mieszkalnictwo, edukację publiczną, kulturę, porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli, politykę rodzinną, a na współpracy z organizacjami pozarządowymi i ochronie środowiska kończąc¹⁹⁵.

W samej gminie to rada gminy jest organem uchwałodawczym stanowiącym przepisy gminne. To ona decyduje w drodze uchwał o sposobie i zakresie działań podejmowanych przez samorząd gminy. „Powszechnie obowiązujące przepisy prawa miejscowego (przepisy gminne) mogą być stanowione na podstawie upoważnień ustawowych lub samej ustawy o samorządzie gminnym¹⁹⁶. Rada gminy jest organem opracowującym i realizującym gminną strategię rozwiązywania problemów społecznych ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka¹⁹⁷.

„W obrębie gminy zaspokajane są potrzeby poszczególnych mieszkańców, ich grup oraz wszystkich członków wspólnoty. Konkretność usług związanych z realizacją praw podmiotowych w zakresie pomocy społecznej nie oznacza, że zaspokajane w ten sposób potrzeby nie mają charakteru potrzeb zbiorowych¹⁹⁸. Odnotowując kształt zadań realizowanych przez gminę w obszarze polityki społecznej uznać trzeba, iż duża ilość – a raczej duża różnorodność tych zadań – wymaga odpowiedniej organizacji¹⁹⁹. Dokonując pokrótce przeglądu zadań realizowanych przez gminę w ramach prowadzonej na swoim poziomie polityki społecznej, wskazać można kilka newralgicznych obszarów. Z pewnością jednym z nich jest w gminie zwalczanie ubóstwa. Spoglądając w historię polityki społecznej (rozumianej jako sposób rozwiązywania problemów socjalnych ludzi – nawet jeśli pojęcie polityki społecznej jako takie nie istniało), „[...] to właśnie gmina tradycyjnie odpowiedzialna jest za ubóstwo i swoich ubogich. Także współczesna zasada subsydiarności największy zakres obowiązków w tym obszarze nakłada na gminy”²⁰⁰.

¹⁹⁵ K. Zamorska, *Samorządowe podmioty polityki...*, s. 33.

¹⁹⁶ E.J. Nowacka, *Samorząd terytorialny...*, s. 91.

¹⁹⁷ E.J. Nowacka, *Polski samorząd terytorialny*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2005, s. 69

¹⁹⁸ R. Michalska-Badziak, *Pomoc społeczna jako zadanie gminy* [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, pod red. St. Dolaty, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 1998, s. 197.

¹⁹⁹ K. Zamorska, *Samorządowe podmioty polityki...*, s. 33.

²⁰⁰ Tamże, s. 34.

Bieda zdaje się być w kontekście poruszanego zagadnienia szczególnie newralgicznym problemem w ujęciu kompleksowo rozumianej polityki społecznej. Niewątpliwie jest tak w związku z charakterem biedy, który można by nazwać przyczynowym. To właśnie bieda uniemożliwia zmiany tam, gdzie potrzebne są nakłady, a jednocześnie kreuje przeważnie negatywne postawy ludzi. Oprócz ekonomicznych źródeł zjawiska biedy, walka z nią wynika w Polsce również z tego, że przy wprowadzaniu gospodarki rynkowej po roku 1989 nie towarzyszył w Polsce konsekwentnie realizowany program przekształceń w polityce społecznej²⁰¹. „Zmiany dokonujące się w sektorze społecznym były chaotyczne i przypadkowe. Miały na celu reagowanie na doraźne sytuacje, a nie konstruowanie spójnego systemu bezpieczeństwa społecznego”²⁰².

Przyglądając się podziałowi kompetencji w dziedzinie polityki społecznej pomiędzy trzema rodzajami jednostek samorządu terytorialnego, w przypadku gminy wskazać można hasłowo za St. Golinowską: trzy obszary pierwszy, w zakresie edukacji – przedszkola, szkolnictwo podstawowe i gimnazjalne; drugi, w zakresie ochrony zdrowia – gmina pełni rolę organu założycielskiego dla placówek podstawowej opieki zdrowotnej; i trzeci, w zakresie zwalczania ubóstwa i wykluczenia – udzielanie pomocy społecznej *via* ośrodki pomocy społecznej oraz współpraca z NGO²⁰³. Rozwijając ten skrócony, bardzo ogólny i raczej hasłowy przegląd, należy zauważyć, iż na politykę społeczną składają się zagadnienia mogące być umiejscowionymi w kilku obszarach – można rozszerzyć tę charakterystykę pod kątem właśnie obszarów będących przedmiotem działania jednostki samorządu terytorialnego, jaką jest gmina.

Jest jeszcze jeden obszar – rynek pracy, a raczej oddziaływanie na niego i jego kreowanie, należy zastrzec, że gmina stanowiąc najmniejszą – choć podstawową – jednostkę zasadniczego podziału terytorialnego, w zakresie rynku pracy nie została przez ustawodawcę wyznaczona wprost do bezpośredniej realizacji zadań. „Status gminy w tym zakresie wyznacza pozycja pozostałych organów rządu i samorządu, a zakres kompetencji najlepiej prześledzić analizując obowiązki pozostałych podmiotów, bowiem wyłącznie one realizują politykę zapobiegania i łagodzenia bezrobocia w regionie, z

²⁰¹ W. Warzywoda-Kruszyńska, *Przeciwdziałanie biedzie obowiązkiem państwa i samorządu* [w:] *Samorzady lokalne wobec bezrobocia i biedy*, pod red. W. Warzywody-Kruszyńskiej, Instytut Socjologii Uniwersytetu Łódzkiego Biblioteka, Łódź 2002, s.7.

²⁰² Tamże, s. 7.

²⁰³ St. Golinowska, *Polityka społeczna samorządów...*, s. 5.

wyłączeniem narzędzi pośrednio wpływających na poziom bezrobocia, jak na przykład wszelkie inwestycje gminne czy stosowane ulgi w podatkach lokalnych²⁰⁴.

Zdaniem autora tej pracy bardzo istotnym obszarem jest edukacja. Mówiąc o ustanowionych przed gminą konkretnych zadaniach w tym zakresie można wymienić za A. Włodyką: zapewnienie warunków działania, tj. m. in. bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki, wykonywanie remontów obiektów szkolnych oraz podejmowanie inwestycji w tym zakresie, zapewnienie obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej placówek, wyposażanie placówek w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania, wychowania oraz innych zadań statutowych²⁰⁵.

W następnej kolejności należy wyznaczyć ochronę zdrowia jako sferę aktywności gminy. Niewątpliwie szczególne znaczenie przypisuje się działaniom podejmowanym w tym obszarze przez jednostki administracji samorządowej. „Zadania gminy w głównej mierze odnoszą się do tworzenia planu zabezpieczenia ambulatoryjnej opieki zdrowotnej dla świadczeń podstawowych i niektórych specjalistycznych poprzez: wypełnianie funkcji właściciela, tworzenia zakładów opieki zdrowotnej, oddziaływanie na zakłady niepubliczne, promocję zdrowia, a także oddziaływanie na inne czynniki zdrowotności²⁰⁶.

Jeszcze jednym obszarem, który nie może być pominięty, w ramach polityki społecznej realizowanej przez gminę jest pomoc społeczna, którą najczęściej w potocznej percepcji identyfikuje się jako najistotniejszą sferę polityki społecznej – choć nie zawsze taką jest. W. Koczur uznaje, że zadania gminy realizowane w tym zakresie podzielić można na trzy kategorie: po pierwsze – zadania własne, po drugie – zadania własne o charakterze obowiązkowym oraz po trzecie – zadania zlecone gminie (rys. 9)²⁰⁷.

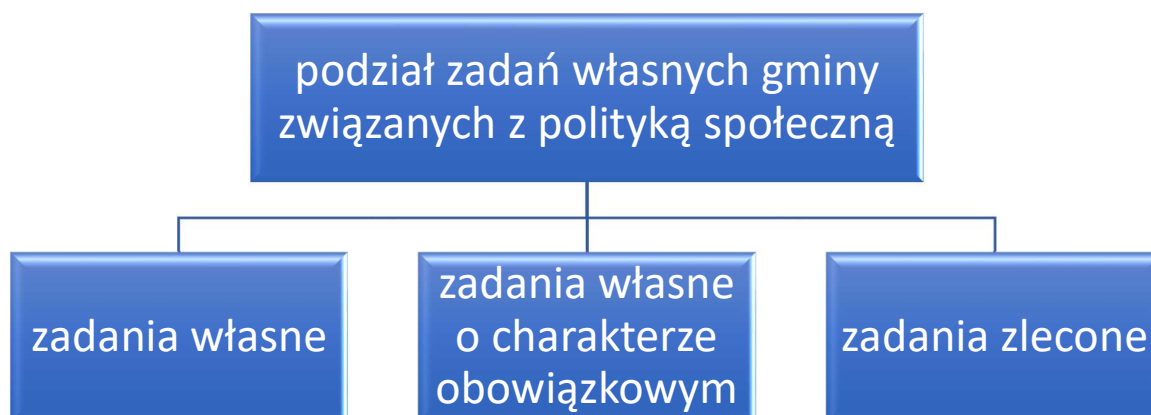
²⁰⁴ T. Holecki, *Samorządowy model kreowania rynku pracy* [w:] *Samorządowa polityka społeczna*, pod red. A. Frączkiewicz-Wronki, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa 2002, s. 99.

²⁰⁵ A. Włodyka, *Polityka edukacyjna samorządu terytorialnego* [w:] *Samorządowa polityka społeczna...*, s. 115.

²⁰⁶ A. Frączkiewicz-Wronka, *Samorządowa polityka ochrony zdrowia* [w:] *Samorządowa polityka społeczna...*, s. 173.

²⁰⁷ W. Koczur, *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie pomocy społecznej* [w:] *Samorządowa polityka społeczna...*, s. 158.

Rysunek 9. Zróżnicowanie zadań własnych gminy związanych z polityką społeczną



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: W. Koczur, *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie pomocy społecznej* [w:] *Samorządowa polityka społeczna*, pod red. A. Frączkiewicz-Wronki, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa 2002, s. 158

Pierwsza kategoria zawiera: prowadzenie domów pomocy społecznej, ośrodków wsparcia o zasięgu lokalnym oraz kierowanie do nich osób wymagających opieki; przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych i specjalnych celowych; przyznawanie pomocy rzeczowej; przyznawanie pomocy w naturze na ekonomiczne usamodzielnienie; przyznawanie i wypłacanie zasiłków i pożyczek na ekonomiczne usamodzielnienie; inne zadania z zakresu pomocy społecznej wynikające z rozeznaczonych potrzeb gminy. W drugiej kategorii, wśród zadań własnych o charakterze obowiązkowym, znajdują się m.in. udzielanie schronienia, posiłków, niezbędnego ubrania osobom potrzebującym, organizowanie i prowadzenie gminnych ognisk wychowawczych, świetlic i klubów środowiskowych dla dzieci, a także organizowanie mieszkań chronionych czy zapewnienie świadczeń usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych w miejscu zamieszkania. Wśród trzeciej kategorii – zadań zleconych gminie – wymienić należałoby przyznawanie i wypłacanie zasiłków stałych, renty socjalnej, przysługujących dodatków do świadczeń; przyznawanie i wypłacanie zasiłków okresowych, gwarantowanych okresowych i specjalnych okresowych, macierzyńskich okresowych i jednorazowych;

opłacanie składek na ubezpieczenie społeczne osób pobierających zasiłek stały oraz osób pobierających gwarantowany zasiłek okresowy²⁰⁸.

Przyjmując kryterium wielkość obszaru, który znajduje się w zakresie właściwości miejscowej jednostki samorządu terytorialnego, wskazać należy w następnej kolejności powiat jako podmiot samorządowej polityki społecznej. Mówiąc o tym, czym jest powiat, w pierwszej kolejności należałoby zdefiniować, że przez powiat rozumie się lokalną wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium²⁰⁹. Powiatowi, jako jednostce samorządu terytorialnego powierzono wykonywanie lokalnych zadań publicznych o charakterze ponadgminnym. „Tak jak gmina, powiat wykonuje zadania publiczne określone ustawami, w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. W ten sposób wszystkie zadania publiczne o charakterze lokalnym wykonywane są przez samorząd lokalny: gminę i uzupełniająco przez powiat”²¹⁰. Uzupełniający charakter zadań realizowanych przez powiat względem zadań leżących po stronie gminy, jest odzwierciedleniem faktu, iż już z założenia główną przesłanką koncepcji tworzenia powiatu w reformie zakończonej w roku 1998 (ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578), było właśnie dopełnienie samorządności na szczeblu lokalnym²¹¹. Uzupełnienie to można opisać treścią przepisu zawartego w art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, który ustanawia, iż powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym. Zadania powiatu nie mogą jednak naruszać zakresu działania gmin, co może zobrazować uzupełniającą rolę, jaką w zakresie wykonywanych zadań spełnia powiat. Również J. Zimmermann pisze, iż „[...] zadania powiatu mają charakter uzupełniający i wyrównawczy w stosunku do gminy. Powiat nie powstaje po to, aby konkurować z gminą w wykonywaniu zadań publicznych ani tym bardziej, żeby przejąć określone zadania gmin, ale po to, aby wraz z gminą stworzyć system realizacji całokształtu zadań publicznych [...]”²¹².

W kontekście – *primo*: zadań wpisujących się w ramy lokalnej polityki społecznej jak i *secundo*: w kontekście samej polityki społecznej, E. Kulesza charakteryzuje powiat,

²⁰⁸ Tamże, s. 158.

²⁰⁹ E.J. Nowacka, *Samorząd terytorialny...*, s. 101.

²¹⁰ Z. Niewiadomski, *Organizacja samorządu terytorialnego. Powiat [w:] Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz, Warszawa 2001, s. 107.

²¹¹ Zob. K. Właźlak, *Głos w sprawie nowego kształtu planowania przestrzennego w powiecie – polemika* opublikowana na stronie internetowej <http://www.lex.pl/akt/-/akt/glos-w-sprawie-nowego-ksztaltu-planowania-przestrzennego-w-powiecie> (ostatni dostęp 02.10.2015 r.).

²¹² J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 245.

jako wykonujący „[...] zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, a w szczególności zadania z zakresu edukacji publicznej, promocji i ochrony zdrowia, pomocy społecznej, wspierania rodziny i pieczy zastępczej, polityki prorodzinnej, wspierania osób niepełnosprawnych czy przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy. Do zadań publicznych powiatu należy również zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, a także wykonywanie niektórych spraw należących do zadań powiatu, wykonywanych jako zadania z zakresu administracji rządowej”²¹³. Wskazując precyzyjniej, w obszarze polityki społecznej tymi zadaniami są: edukacja publiczna na poziomie ponadgimnazjalnym, promocja i ochrona zdrowia, pomoc społeczna, polityka prorodzinna, wspieranie osób niepełnosprawnych, przeciwdziałanie bezrobociu i aktywizacja lokalnego rynku pracy, a także współpraca z organizacjami pozarządowymi²¹⁴.

Podobnie jak w przypadku gminy wskazano organ uchwałodawczy. Jest to rada powiatu posiadająca umocowanie do uchwalania aktów prawa miejscowego, budżetu powiatu a także podejmowania uchwał w sprawach majątkowych powiatu, mających wpływ na jego sytuację finansową, w sprawach wysokości podatków i opłat (w granicach określonych ustawami), jak i aktów o charakterze programowym, wskazującą kierunki prowadzenia lokalnej polityki społecznej powiatu²¹⁵.

Pochylając się nad zadaniami, poprzez które realizowana jest polityka społeczna w powiecie, warto – wyprzedzając dalszy wywód – zauważyć, że powiat ma wspierać gminę, szczególnie w zwalczaniu niepożądanego zjawiska, jakim jest ubóstwo. Niejednokrotnie już cytowana K. Zamorska wspomina Ustawę o pomocy społecznej z roku 2004 r., pisząc, iż ustawa ta „[...] wyznaczając administracji samorządowej zadania, wskazuje te, które muszą one wykonać, bez względu na okoliczności. Mowa o tym w rozdziale II ustawy (art. 16 pkt 1). Ponadto samorząd gminy lub powiatu określony został jako podmiot mający dostarczać pomocy osobom, których egzystencja jest zagrożona”²¹⁶. Niewątpliwie tak skonstruowany zapis wskazuje na cel, jakim jest pomoc potrzebującym (ponad wskazywanie właściwości), co z punktu widzenia praktyki i realizacji przewodniej idei polityki społecznej zdaje się być trudne do przecenienia.

²¹³ E. Kulesza, *Lokalna polityka społeczna...*, s. 20.

²¹⁴ K. Zamorska, *Samorządowe podmioty polityk...*, s. 33.

²¹⁵ E. Kulesza, *Lokalna polityka społeczna...*, s. 21.

²¹⁶ K. Zamorska, *Samorządowe podmioty polityki społecznej [w:] Samorządowa polityka społeczna...*, s. 33.

Oczywiście wykazać trzeba, że – choćby tylko z tytułu większego obszaru właściwości miejscowej powiatu – polityka społeczna prowadzona przez te jednostki samorządu terytorialnego musi skupiać się na celach o szerszej perspektywie. Przejawia się to w świadczonej w praktyce pomocy społecznej. Zadania powiatu w przypadku pomocy społecznej są dużo bardziej zróżnicowane, i mają przede wszystkim charakter diagnostyczny i programowy, „[...] co sprowadza się do opracowania powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych; organizatorski – czyli organizowanie i prowadzenie instytucji zaspokajania potrzeb opieki osobom chorym, starym, bezradnym, niepełnosprawnym, dzieciom i młodzieży pozbawionym opieki rodzicielskiej; pomocowy – udzielana pomoc ma na celu wspomagać procesy integracyjne ze środowiskiem osób, które z rozmaitych powodów mają w tym trudności; szkoleniowy – adresowany do pracowników socjalnych gminnych ośrodków pomocy społecznej oraz pracowników organizujących opiekę specjalistyczną; opiekuńczo-wychowawczy – w stosunku do dzieci i młodzieży pozbawionej całkowicie lub częściowo opieki rodzicielskiej, zagrożonych patologią społeczną; informacyjny – prowadzenie poradnictwa i informacji dla osób i rodzin ubiegających się o świadczenia pomocy społecznej”²¹⁷.

Przyglądając się podziałowi kompetencji w dziedzinie polityki społecznej pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego, w przypadku powiatu wskazać można także za St. Golinowską, że: po pierwsze, są to zadania w zakresie polityki regionalnej – tworzenie strategii rozwoju powiatu; po drugie, w zakresie strategii zatrudnienia – praca Powiatowego Urzędu Pracy, rejestracja bezrobotnych, pomoc bezrobotnym z Funduszu Pomocowego oraz Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Aktywna Polityka Rynku Pracy (ALMP); po trzecie, w zakresie edukacji – tj. szkolnictwo publiczne średnie, ponadgimnazjalne szkolnictwo specjalne; po czwarte, w zakresie ochrony zdrowia – tj. promocja zdrowia, organ założycielski szpitali powiatowych; i po piąte, w zakresie zwalczania ubóstwa i wykluczenia – są to powiatowe strategie rozwiązywania problemów społecznych, poradnictwo i terapia dla rodzin, informowanie o prawach i wsparciu, pomoc dzieciom w trudnych sytuacjach, opuszczającym więzienia.

Województwo jako jednostka samorządu terytorialnego jest trzecim szczeblem samorządu terytorialnego. Podkreślając odmienną rolę województwa jako jednostki samorządowej od województwa jako jednostki zasadniczego podziału terytorialnego

²¹⁷ Tamże, s. 35.

dla administracji rządowej, wskazać można zadania hasłowo za St. Golinowską: po pierwsze, w zakresie rynku pracy – województwo tworzy programy przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy; po drugie, w zakresie edukacji – programy podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli, kształcenie nauczycieli, szkoły wyższe; po trzecie, ochrony zdrowia – programy zdrowia publicznego, medycyna pracy, leczenie uzależnień, organy założycielskie placówek wojewódzkiego stopnia referencji, sanatoria; i po czwarte, w zakresie zwalczania ubóstwa i wykluczenia – programy pomocy społecznej i polityki prorodzinnej, kształcenie służb pomocy społecznej.

Natomiast do zadań samorządu województwa w zakresie polityki rynku pracy należy między innymi: opracowywanie analiz i ocen dotyczących problematyki zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu w województwie; współdziałanie z Wojewódzką Radą Zatrudnienia w podejmowaniu przedsięwzięć zmierzających do ograniczenia bezrobocia i jego negatywnych skutków, w tym tworzenie nowych miejsc pracy; planowanie wydatków i gospodarowanie środkami finansowymi przeznaczonymi na realizację polityki rynku pracy oraz rozdział środków Funduszu Pracy; inicjowanie i współfinansowanie szkoleń, prac interwencyjnych, zatrudnienia absolwentów i programów specjalnych; organizowanie pośrednictwa pracy w skali wojewódzkiej i międzywojewódzkiej²¹⁸.

Mówiąc o ustanowionych przed województwem – jako jednostki samorządu terytorialnego – zadaniach w obszarze edukacji, należy przede wszystkim odnotować, że samorządowi województwa przypadło najmniej spośród zadań oświatowych przekazanych poszczególnym „szczeblom” samorządu terytorialnego. „W zakresie odpowiedzialności ogólnej samorząd województwa organizuje kształcenie i doskonalenie zawodowe nauczycieli, zakłada i prowadzi biblioteki pedagogiczne oraz szkoły i placówki o znaczeniu regionalnym”²¹⁹.

W obszarze ochrony zdrowia województwo samorządowe ma za zadanie między innymi – podobnie jak gmina i powiat – stworzyć racjonalny i funkcjonalny plan zabezpieczenia ambulatoryjnej opieki zdrowotnej na podległym mu obszarze²²⁰. Jak podkreśla A. Frączkiewicz-Wronka: „podejmowanie działań mających na celu stworzenie racjonalnego i funkcjonalnego systemu ochrony zdrowia jest równoznaczne

²¹⁸ T. Holecki, *Samorządowy model kreowania rynku pracy* [w:] *Samorządowa polityka społeczna...*, s.103.

²¹⁹ A. Włodyka, *Polityka edukacyjna samorządu terytorialnego* [w:] *Samorządowa polityka społeczna...*, s. 120.

²²⁰ A. Frączkiewicz-Wronka, *Samorządowa polityka ochrony...*, s. 181.

z odpowiedzialnością, jaka spoczywa na organach samorządu województwa z tytułu wykonywania uprawnień organu założycielskiego”²²¹. Abstrahując od konkretnych przepisów ustawowych regulujących zakres kompetencji województwa samorządowego, samo Ministerstwo Zdrowia opublikowało informacje o zadaniach i kompetencjach samorządu województwa w zakresie ochrony zdrowia, pisząc, że zadania samorządu województwa w zakresie ochrony zdrowia można podzielić na te wynikające z pełnienia funkcji organu założycielskiego dla samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (dotyczące pełnienia funkcji właścicielskich) oraz pozostałe zadania. W związku z pierwszą kategorią podkreślono, że wraz z wprowadzeniem w 1999 roku reformy ochrony zdrowia oraz nowego podziału administracyjnego kraju samorząd województwa stał się organem założycielskim dla samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Wśród pozostałych zadań samorządu terytorialnego województwa należy wymienić: tworzenie i utrzymanie wojewódzkiego ośrodka medycyny pracy oraz finansowanie działalności profilaktycznej, wynikającej z programów prozdrowotnych dotyczących zapobiegania i zwalczania określonych chorób oraz programów promocji zdrowia w zakresie medycyny pracy; zgodnie z potrzebami wynikającymi w szczególności z liczby i struktury społecznej ludności województwa, tworzenie i prowadzenie zakładów psychiatrycznych opieki zdrowotnej; branie udziału w realizacji zadań z zakresu ochrony zdrowia psychicznego, w tym w szczególności dzieci i młodzieży; realizowanie zadań z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych w postaci wojewódzkiego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, a także branie udziału w realizacji zadań z zakresu ochrony przed następstwami używania tytoniu²²².

Nie można nie wspomnieć o zadaniach z obszaru zwalczania ubóstwa i wykluczenia przypisanych mocą ustawy województwu samorządowemu. Obowiązująca ustawa o pomocy społecznej w art. 21 charakteryzuje ten zakres zadań samorządu wojewódzkiego i ustala zamknięty katalog zadań samorządu województwa w obszarze polityki społecznej, uznając za takowe między innymi: opracowanie, aktualizowanie i realizowanie strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej, będącej integralną częścią strategii rozwoju województwa, obejmującej w szczególności programy:

²²¹ Tamże, s. 180

²²² informacja opublikowana na stronie internetowej Ministerstwa Zdrowia pod adresem internetowym: <http://www2.mz.gov.pl/wwwmz/index?mr=m4&ms=1&ml=pl&mi=5&mx=0&mt=&my=0&ma=0425>, (ostatni dostęp w dn. 05.10.2015 r.).

przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, wyrównywania szans osób niepełnosprawnych, pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, współpracy z organizacjami pozarządowymi – po konsultacji z powiatami; organizowanie kształcenia, w tym prowadzenie publicznych szkół służb społecznych oraz szkolenia zawodowego kadr pomocy społecznej; rozpoznawanie przyczyn ubóstwa oraz opracowywanie regionalnych programów pomocy społecznej wspierających samorządy lokalne w działaniach na rzecz ograniczania tego zjawiska; diagnozowanie i monitorowanie wybranych problemów społecznych w regionie; inspirowanie i promowanie nowych rozwiązań w zakresie pomocy społecznej; koordynowanie działań na rzecz sektora ekonomii społecznej w regionie.

Sygnalizując powyżej trzy rodzaje jednostek samorządowych i określając podstawowe zadania przez nie realizowane, autor ukazał najważniejsze właściwości tych jednostek do zajmowania się własnymi (samorządowymi) sprawami, które są im najbliższe. Świetnie podsumowali to zagadnienie P. Błędowski i P. Kubicki, pisząc, że „przyjęcie lokalności jako perspektywy spojrzenia podmiotów polityki społecznej, pozwala [...] na pełniejszą odpowiedź na pytanie o najbardziej dotkliwie odczuwane niezaspokojone potrzeby, a także na dostrzeżenie kwestii wykluczenia społecznego w jej lokalnym wymiarze i dobór właściwych metod jej rozwiązywania”²²³.

2.4. Samorządowa polityka społeczna w strategiach rozwoju społeczno-gospodarczego gminy

Upodmiotowienie społeczności lokalnej po 1989 roku oznaczało, że społeczności te poprzez władze samorządowe zyskały przymioty samodzielności (rozumianej jako niezależność od władzy państwowej – centralnej) i możliwości nie tylko realizowania działań zgodnych z oczekiwaniami społeczności, które reprezentują, ale także planowania i tworzenia strategii na przyszłość odpowiadającej potrzebom samorządu. Można inaczej powiedzieć, że „wybrane organy władzy samorządowej zobowiązane są do decydowania o kształcie i kierunkach polityki rozwoju i organizacji życia publicznego, zgodnie z preferencjami lokalnej społeczności i z obowiązującymi

²²³ P. Błędowski, P. Kubicki, *Zwalczanie ubóstwa i wykluczenia społecznego w ramach polityki realizowanej na szczeblach samorządu terytorialnego* [w:] „Polityka społeczna”, Rocznik XXXIII (392,393) nr 11-12, Warszawa kwiecień 2006, s. 36.

przepisami prawa”²²⁴. Dzieje się tak w zgodzie z zasadą wyłaniania reprezentacji w trybie wyborów.

„Rozwój społeczno-gospodarczy jest najszerszym pojęciem obejmującym ogólnie tendencję rozwojową danego kraju, regionu czy jednostki terytorialnej”²²⁵. Pojęcie to „[...] obejmuje swym zasięgiem zarówno obiektywne kwestie ekonomiczne związane np. z produkcją, konsumpcją, jak i subiektywne, związane m.in. z poglądami, wzorcami zachowań, hierarchią stosunków społecznych”²²⁶. Rozwój społeczno-gospodarczy gminy może być i powinien być identyfikowany jako rodzaj rozwoju lokalnego i jako taki powinien być tak rozumiany. Oczywiście należy zauważyć, że samo pojęcie tegoż rozwoju lokalnego [...] nie ma jednoznacznej wykładni, jest pojęciem nieprecyzyjnym, wieloznacznym i ma zabarwienie ideologiczne, chociaż w praktyce codziennej funkcjonuje jako zwrot obiegowy”²²⁷. W tym miejscu warto odnotować w kontekście poruszanego obszaru samorządowej polityki społecznej, że w wypracowanych i funkcjonujących na wielu płaszczyznach modelach rozwoju lokalnego poza niemal oczywistymi aspektami czysto ekonomicznymi występują również elementy społeczne²²⁸. Niejednokrotnie spotkać można stanowiska, w świetle których, myśląc o rozwoju lokalnym, przedstawia się problemy związane ze sferą gospodarczą zapominając o mieszkańcach, ich potrzebach i problemach, niezależnie od tego, że w strategiach rozwoju gmin czy powiatów bardzo często pojawia się zapis mówiący o prowadzeniu rozwoju na rzecz zapewnienia wysokiej jakości życia swoich mieszkańców²²⁹.

Gmina, będąc podstawową jednostką samorządu terytorialnego, jest szczególnym przypadkiem, w którym zarówno skala działań, jak i ich zakres pozwala w sposób dosłowny „bardziej i lepiej” wdrażać i realizować strategie rozwoju. „Gmina jako wspólnota samorządowa mieszkańców stanowi układ względnie odosobniony, którego

²²⁴ D. Śniegowska, *Samorząd terytorialny a rozwój gospodarki lokalnej*, [w:] *Gospodarka lokalna w warunkach samorządności*, „Akademia Ekonomiczna w Poznaniu. Zeszyty Naukowe” 1992, seria I, z. 205, s. 85, cyt. za: D. Nowacka, *Wybrane aspekty wspierania rozwoju lokalnego i przedsiębiorczości w gminie w ocenie samorządu terytorialnego (na przykładzie gmin województwa poznańskiego)*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, t. II, pod red. St. Dolaty, Opole 1998, s. 509.

²²⁵ U. Ziemiańczyk, *Ocena poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w województwie małopolskim*, Nr 14/2010, Polska Akademia Nauk, Oddział w Krakowie, s. 31 (publikacja zamieszczona na stronie internetowej: <http://yadda.icm.edu.pl/agro/element/bwmeta1.element.dl-catalog-87953536-f45c-489f-8afc-8e8713d4e9c4/c/Ziemiańczyk.pdf>, ostatni dostęp 25.10.2015 r.)

²²⁶ Tamże s. 32.

²²⁷ St. Korenik, *Zarządzaniem rozwojem lokalnym (gminy)* [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego...*, s. 361.

²²⁸ Tamże s. 361.

²²⁹ Zob. http://www.cds.krakow.pl/polityka_spoleczna,126.html, (ostatni dostęp 26.10.2015 r.).

charakterystyczną cechą jest to, że w działaniu bieżącym, jak i planowaniu strategicznym swojego rozwoju kieruje się złożonym zestawem różnorodnych celów.”²³⁰. Zarządzanie gminą, mimo względnie krótkiej na tle powiatu czy województwa samorządowego drogi pomiędzy wdrożeniem procesu a uzyskaniem z niego efektu, odbywa się „[...] w warunkach niestabilnego otoczenia, charakteryzującego się gwałtownymi, a także nieciągłymi i w wielu przypadkach chaotycznymi zmianami (różnokierunkowymi) w przekrojach społecznych, ekonomicznych i politycznych [...]” i „[...] musi mieć charakter strategiczny”²³¹.

Znamienne okazuje się podczas analizy opisywanych w literaturze modeli rozwoju lokalnego, że odnaleźć tam można cele, jakie służyć mają osiągnięciu rozwoju lokalnego, a wśród których ogromna ich część obiektywnie powiązana bywa z pojęciem polityki społecznej. Mowa między innymi o zapewnieniu ludziom miejsc pracy i dochodów na niezbędnym w ich odczuciu poziomie, zapewnieniu warunków bytu materialnego (wyżywienia, mieszkania, przebywania w środowisku nieszkodzącym zdrowiu), zapewnieniu warunków rozwoju duchowego, czy zapewnieniu poczucia bezpieczeństwa i perspektywy przyszłości, w tym poczucia stabilizacji²³².

W jednym z opracowań przygotowanym przez ośrodek doradztwa²³³, można odnaleźć ofertę profesjonalnej pomocy skierowaną do gmin i powiatów, a polegającą na przygotowaniu dokumentu strategii – „w oparciu o narzędzia gwarantujące całościowe, innowacyjne i zintegrowane podejście do polityki społecznej”²³⁴. Przykład ten zwraca uwagę na dwuetapowość procesu.

W pierwszym z nich przeprowadzana jest diagnoza potrzeb i problemów społecznych. W tym miejscu podkreślone zostały dwie kwestie. Po pierwsze – „przygotowanie szczegółowej diagnozy problemów i zjawisk społecznych występujących na terenie gminy/powiatu w ujęciu przestrzennym, tj. mapa problemów społecznych gminy/powiatu, opracowana według metodologii nawiązującej do socjologicznej tradycji szkoły chicagowskiej, która bazuje na jakościowym podejściu do

²³⁰ D. Nowacka, *Wybrane aspekty wspierania rozwoju lokalnego i przedsiębiorczości w gminie w ocenie samorządu terytorialnego (na przykładzie gmin województwa poznańskiego)* [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego...*, s. 509.

²³¹ St. Korniuik, *Zarządzenie rozwojem lokalny (gminy)*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego...*, s. 361.

²³² Tenże, *Wydatki gminy jako przejaw jej samodzielności w kształtowaniu rozwoju lokalnego* [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy. t. II*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Finansów we Wrocławiu, Wrocław 2003, s. 15.

²³³ mowa tu o konkretnej usłudze oferowanej przez krakowskie Centrum Doradztwa Strategicznego samorządom (http://www.cds.krakow.pl/polityka_spoeczna,126.html, (ostatni dostęp 26.10.2015 r.).

²³⁴ Tamże.

badania rzeczywistości społecznej i zrozumienia zjawisk w ich naturalnym kontekście”²³⁵. Po drugie – „przeprowadzenie pogłębionej diagnozy i analizy specyficznych problemów społecznych lub grup społecznych, np. badanie poziomu dostępności do usług społeczno-gospodarczych osób niepełnosprawnych według *Agendy 22*”²³⁶.

W drugim etapie zlecenia, które jako przykład zostało przywołane, mowa jest o opracowaniu strategii rozwiązywania problemów społecznych. Na tym etapie następuje szeroki zakres działań dość szczegółowo opisanych przez centrum doradztwa strategicznego, w którego skład wchodzi: „przygotowanie szczegółowej diagnozy problemów i zjawisk społecznych, prezentującej zarówno stan obecny (problemy i potrzeby), jak i prognozowany w zakresie zjawisk społecznych; przeprowadzenie spotkań warsztatowych z udziałem wszystkich kluczowych środowisk w gminie/powiecie; zdefiniowanie wyzwań strategicznych dla polityki społecznej w gminie/powiecie mających swoje źródło w zmieniających się uwarunkowaniach demograficznych, społecznych, prawnych, ekonomicznych i technologicznych; wyznaczenie celów i konkretnych działań w zakresie przeciwdziałania negatywnym zjawiskom społecznym; wskazanie wskaźników monitorowania stopnia realizacji strategii; sformułowanie zasad wdrażania strategii rozwiązywania problemów społecznych - opracowanie programu współpracy samorządu z wyspecjalizowanymi podmiotami społecznymi służącemu zharmonizowaniu działań realizowanych w płaszczyźnie społecznej na terenie gminy/powiatu”²³⁷.

Chcąc umiejscowić politykę społeczną w strategiach rozwoju społeczno-gospodarczego gminy, należy podkreślić znaczenie jednego z ważniejszych dokumentów w tym zakresie. Dokumentem tym jest strategia rozwiązywania problemów społecznych, przygotowywana przez jednostki samorządu terytorialnego gminy. „Dokumenty, zawierające diagnozę sytuacji społecznej na obszarze działania jednostki samorządu terytorialnego, prognozę zmian w zakresie objętym strategią, określające cele strategiczne projektowanych zmian, kierunki niezbędnych działań, sposoby realizacji strategii oraz jej ramy finansowe, a także wskaźniki realizacji zadań, przygotowywane są przez powołane zespoły bądź organy wykonawcze, a przyjmowane w drodze uchwały

²³⁵ Tamże.

²³⁶ Tamże.

²³⁷ Tamże.

organu stanowiącego samorządu”²³⁸. Dużym minusem tego typu dokumentów jest znaczny stopień ogólności, co sprawia, że wykonanie założonych przez nich zadań może przybierać dowolną formę²³⁹.

Spotkać można się także z opiniami negatywnymi, co do realnego wymiaru polityki społecznej w strategiach rozwoju – również lokalnego. Krytyka ta dotyczy między innymi zjawiska nazwanego decentralizacją pozorną, gdzie ustawodawca, przekazując samorządom zadania i kompetencje, nie stworzył odpowiednich przepisów prawnych, regulujących finansowe zasilenie budżetów komunalnych oraz funkcjonowanie komunalnej gospodarki finansowej. „W konsekwencji władze lokalne mają niewielkie możliwości, by tworzyć i wdrażać strategię rozwoju regionalnego, strategię rozwiązywania problemów społecznych czy strategię rozwoju lokalnego rynku pracy.”²⁴⁰ Nie jest odkrywczym, że główną przeszkodą realizacyjną dla rozwoju lokalnego są właśnie mimo wszystko, niewystarczające zasoby finansowe jednostek samorządu terytorialnego²⁴¹.

²³⁸ E. Kulesza, *Lokalna polityka społeczna...*,

²³⁹ Tamże.

²⁴⁰ J. Hrynkiewicz, *Zakres i kierunki zmian w pomocy społecznej* [w:] *Reformy społeczne. Bilans dekady*. ISP Warszawa 2004, s. 54, cyt. za: A. Jachowicz, *Funkcjonowanie pomocy społecznej. Wybrane problemy*, Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej, Dąbrowa Górnicza 2011, s. 164.

²⁴¹ A. Szewczuk, *Kondycja finansowa samorządów gminnych ważnym elementem strategii rozwoju lokalnego* [w:] *Finansowe aspekty rozwoju lokalnego i regionalnego u progu XXI wieku – doświadczenia i perspektywy II*, Zeszyty Naukowe 12, Wyższa Szkoła Zarządzania i Finansów we Wrocławiu, Wrocław 2002, s. 152.

Rozdział 3. Metodyka badań własnych

3.1 Cel i przedmiot badań

Każde działanie człowieka o charakterze racjonalnym winno być działaniem w określonym celu. Takie trywialne stwierdzenie wynika, że tym bardziej postępowanie badawcze czy praca naukowa winny posiadać określony cel. Można więc stwierdzić, że badania naukowe to działania celowe, które zmierzają do poznania określonej prawdy, prowadzone w określonej dziedzinie nauki²⁴². W naukach społecznych celem badania jest dostarczenie weryfikowalnej wiedzy, która pomaga wyjaśnić, przewidzieć i zrozumieć dane zjawisko²⁴³. W naukach ekonomicznych, uznaje się, że celem badania jest uzyskanie dyrektyw i sprawnego modelu działania zarządzania, jak i osiągnięcia zasobu wiedzy teoretycznej dotyczącej przyczyn określonych zdarzeń czy zjawisk²⁴⁴. Stwierdzenia powyższe bez wgłębiania się w definiowanie pojęcia można przyjąć w sensie operacyjnym na potrzeby niniejszej pracy.

Celem niniejszego badania jest określenie uwarunkowań realizacji samorządowej polityki społecznej w małych gminach w latach 2015 - 2019.

Tak wyznaczony cel badania zgadza się z paradygmatem badawczym w naukach społecznych, jakim jest określenie przyczyn zdarzeń, w tym przypadku prowadzonej polityki społecznej. W klasyfikacji badań według typologii przedmiotowej rozróżnia się badania²⁴⁵:

- podstawowe, czyli teoretyczne, których celem jest wzbogacenie wiedzy z danej dyscypliny naukowej za pomocą odkrycia nowych prawd czy zachodzących zjawisk, w efekcie czego powstaje nowa teoria;
- badania stosowane o charakterze praktycznym, których celem jest wprowadzenie wniosków do zastosowania w praktyce (zmiany w celu poprawy);

²⁴² J. Apanowicz, *Metodologiczne elementy procesu poznania naukowego w teorii organizacji i zarządzania*, WSAiB Gdynia, Gdynia 2000, s. 19-20.

²⁴³ Ch. Frankfort-Nachmias, D. Nachmias, *Metody badawcze w naukach społecznych*, Zysk i S-ka, Poznań 2001, s. 23-24.

²⁴⁴ S. Nowosielski, *Cele w badaniach naukowych z zakresu zarządzania. Aspekt metodologiczny*, [w:] „Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 421, 2016, s. 470.

²⁴⁵ J. Apanowicz, *Metodologiczne elementy...*, s. 32-37.

- badania stosowane o charakterze deskryptywnym , których cel można określić jako opis struktury, mechanizmów działania określonych obiektów czy zjawisk;

- badania stosowane o charakterze eksplanacyjnym, których celem jest określenie zależności i wyjaśnienie ich w stosunku do określonych zmiennych,

- badania stosowane o charakterze replikacyjnym, których celem jest potwierdzenie lub wykazanie różnic we wcześniej badanych zjawiskach i procesach oraz tworzenie nowych hipotez.

W takim ujęciu niniejsze badanie ma charakter badania stosowanego deskryptywnego.

Innym typem klasyfikacji badań jest klasyfikacja oparta na podziale pomiędzy badaniami jakościowymi i ilościowymi.

W przypadku badań jakościowych celem jest zrozumienie przyczyn, przekonań i motywacji. Próba badawcza jest niewielka i celowo tak dobrana, by umożliwić zbadanie określonej kwestii. Spodziewanym efektem zaś jest zrozumienie wstępne, intensyfikacja lub wyjaśnienie zachowań, przekonań czy działań. W przypadku badania ilościowego celem jest określenie praw na podstawie analizy próby. Spodziewany rezultat to ocena ilościowa, jak często w badanej próbie zachodzą określone relacje pomiędzy danymi. Do przeprowadzenia takiego badania konieczna jest duża reprezentatywna próba i kończy się ona określeniem miar statystycznych i ich istotności²⁴⁶.

W niniejszym badaniu wykorzystano metodę ilościową i częściowo jakościową korzystając z danych statystycznych gromadzonych przez GUS. Część jednak danych pozyskano bezpośrednio w gminach badanych zbliżając się do badania jakościowego.

O tym, że w niniejszym badaniu mamy do czynienia z podejściem mieszanym (triangulacja metodologiczna) najlepiej świadczy **przedmiot badań, którym jest ustalenie uwarunkowań prowadzenia polityki społecznej w małych gminach.**

Zważywszy na to, że przedmiotem badania są uwarunkowania polityki społecznej, która to problematyka jest mało rozpoznana, stanowi to dodatkowy argument do poparcia wyboru strategii jakościowej, która jest właściwa dla tego typu rozstrzygnięć, gdyż wpisuje się w nurt paradygmatu imperatywnego²⁴⁷.

Konceptualizacja celu i przedmiotu badań jest warunkiem koniecznym do postawienia pytań badawczych i hipotezy badawczej.

²⁴⁶ S. Nowosielski, *Cele w badaniach...*, s. 473.

²⁴⁷ A.M. Jeszka, *Problemy badawcze i hipotezy w naukach o zarządzaniu*, [w:] „Organizacja i kierowanie” 2013nr 4 (159), s.32.

3.2 Pytania i hipotezy badawcze

Pytanie badawcze wywodzi się z sytuacji problematycznej czyli z problemu badawczego, gdyż problem ten jest bodźcem do podjęcia badania w obszarze powstania pytania²⁴⁸. Problem badawczy sensu largo to: opis tematu badań, celu badań oraz formułowania pytań. W zawężonym rozumieniu tego pojęcia problem badawczy to pytanie badawcze lub zespół pytań. Istotą pytania badawczego jest pytanie o własności przedmiotu badań, zależności między cechami obiektów, ich interakcyjnością oddziaływania. Pytania mogą mieć zarówno charakter rozstrzygający, jak i dopełniający²⁴⁹.

W niniejszym badaniu pytania badawcze można sformułować następująco:

Czy polityka społeczna gminy jest kształtowana głównie przez obiektywne czynniki zewnętrzne?

Czy polityka społeczna jest samodzielnie kształtowana przez władze lokalne gminy?

Tak sformułowane pytania badawcze noszą charakter pytań rozstrzygających, a jako takie wymagają właściwego założenia, gdyż ze względu na charakter pytań o skończonej ilości możliwych odpowiedzi noszą cechy pytania zamkniętego, w którym ilość możliwych odpowiedzi jest z góry określona²⁵⁰.

Mimo że w paradygmacie imperatywnym badań stan niewiedzy dopuszcza pominięcie hipotezy, zabieg taki w niniejszym badaniu nie będzie miał miejsca ze względu na ugruntowaną wiedzę jednostkową autora. Stan wiadomości i przeświadczeń piszącego te słowa uprawnia do postawienia hipotezy badawczej. Dobra hipoteza posiada pewne określone cechy, tj.: jasne sformułowanie, konkretność, sprawdzalność za pomocą dostępnych metod i brak charakteru wartościującego²⁵¹.

Doświadczenie własne oraz informacje uzyskane w trakcie sprawowania funkcji wóldarza gminy doprowadziło autora niniejszej pracy do postawienia konkretnej hipotezy, jako pewnego przypuszczenia. W takim ujęciu nie jest to wiedza pewna i sprawdzona, a raczej pewne przekonanie o naturze danego zjawiska niezweryfikowane, które jednak można zweryfikować w postępowaniu badawczym. Hipoteza jest więc pewnym założeniem, którego celem jest wyjaśnienie pewnych wydarzeń, faktów lub

²⁴⁸ Ch. Frankfort-Nachmias, D. Nachmias, *Metody badawcze...*, s. 67.

²⁴⁹ A. M. Jeszka, *Problemy badawcze...*, s. 32.

²⁵⁰ S. Nowak, *Metodologia badań społecznych*, PWN, Warszawa 1985, s. 31.

²⁵¹ Ch. Frankfort-Nachmias, D. Nachmias, *Metody badawcze...*, s. 78 -79.

przewidywać. Prowadzić natomiast powinna do praw ogólnych²⁵². W istocie sama hipoteza może być wyprowadzona na drodze dedukcji, jak i indukcyjnie. W wypadku dedukcyjnej drogi jej źródłem jest teoria, natomiast wyprowadzenie hipotezy indukcyjnej to uzyskanie jej na podstawie, np. intuicji, obserwacji, doświadczenia jednostkowego, itd²⁵³. Jest oczywiste, że w pracy tej zastosowano indukcyjną metodę, która przywiodła do sformułowania następującej hipotezy: **Polityka społeczna gminy jest kształtowana głównie przez obiektywne jej czynniki zewnętrzne.**

Sformułowanie hipotezy jest punktem wyjścia do badań empirycznych, których skutkiem winno być jej odrzucenie lub przyjęcie. W badaniach empirycznych próba weryfikacji hipotezy jest naturalną formą odpowiedzi na postawione pytanie badawcze o charakterze rozstrzygającym²⁵⁴. Z taką właśnie sytuacją mamy do czynienia w omawianym postępowaniu badawczym. Warto jednak ponownie zauważyć, że odpowiedź rozstrzygająca może mieć zarówno charakter jednostkowy, jak i być stwierdzeniem ogólnej prawidłowości²⁵⁵.

Weryfikacja naukowa założenia hipotetycznego jest możliwa jedynie przy przyjęciu właściwej metody badawczej i zastosowania właściwych technik. Warto też zauważyć, że wybór strategii badawczej czyli badanie jakościowe również implikuje lub preferuje wybór określonych metod badawczych.

3.3 Metody i techniki badawcze

Wybór metody musi być podporządkowany celowi badania, jak i spełniać wszelkie wymogi postępowania o charakterze naukowym²⁵⁶. Właśnie na ową przydatność w poznaniu zwraca uwagę T. Kotarbiński, który definiuje metodę jako: „sposób systematycznie stosowany, to znaczy stosowany w danym przypadku z intencją zastosowania go także przy ewentualnym powtórzeniu się analogicznego zadania”²⁵⁷. Podobnie ujmuje metodę badawczą W. Czakon uznając ją jako skład i układ etapów

²⁵² S. Stachak, *Podstawy metodologii nauk ekonomicznych*, Książka i Wiedza, Warszawa 2006, s.89.

²⁵³ Ch. Frankfort-Nachmias, D. Nachmias, *Metody badawcze...*, s. 67.

²⁵⁴ A.M. Jeszka, *Problemy badawcze...*, s. 34.

²⁵⁵ Tamże, s.34.

²⁵⁶ S. Nowak, *Metodologia badań społecznych...*, s. 46-48.

²⁵⁷ T. Kotarbiński: *Próba zastosowania pojęć prakseologicznych do metodologii pracy naukowej*, t. I, Warszawa 1957. s. 23

postępowania badawczego, który jest powtarzalny przy podobnej klasie problemów badawczych²⁵⁸.

Metoda badawcza przyjęta w niniejszej pracy to sondaż diagnostyczny. Metoda ta wydaje się właściwa dla odpowiedzi na postawione pytanie badawcze, gdyż znajduje ona zastosowanie między innymi w badaniach: opisowych, wyjaśniających, eksploracyjnych, zwłaszcza zaś w badaniu postaw²⁵⁹. Badania sondażowe kojarzyły się do niedawna zwłaszcza z badaniami, w których badacz sam pozyskiwał dane poprzez stosowanie, np. techniki ankietowej. Jednak, jak zauważy N. Glenn „właśnie zachodzi niemal rewolucyjna zmiana w badaniach sondażowych. Jeszcze niedawno dane z sondażu były analizowane przede wszystkim przez osoby prowadzące sondaż za pomocą ankiet. Teraz zaś obserwuje się silną tendencję do rozdzielenia planu sondażu od analizy danych” ankietowych. Sondaż ukierunkowany jest na obserwacji uczestniczącej badacza, wywiady niesformalizowane²⁶⁰.

Wybrana metoda implikuje technikę badawczą czyli „czynności praktyczne, regulowane starannie wypracowanymi dyrektywami, pozwalającymi na uzyskanie optymalnie sprawdzalnych informacji, opinii, faktów” poprzez aktywne zaangażowanie badacza²⁶¹.

W niniejszym badaniu posłużono się analizą desk research (analiza danych zastanych), której celem jest odnalezienie istniejących danych oraz zestawienie i omówienie pozyskanego materiału badawczego. Metoda ta znana jest także metodą analizy materiałów urzędowych, statystycznych i wtórnych.

Wybór tej metody wydaje się naturalny z kilku względów. Bardzo ważnym aspektem jest nagromadzenie znaczących ilości danych, które są dodatkowo łatwo dostępne. Wszystko to przede wszystkim dzięki zastosowaniu technik informatycznych, w tym Internetu. Można wręcz zacytować stwierdzenie: „dzięki rozwojowi technologii informacyjnej oraz udoskonaleniu procesów archiwizacji i udostępniania danych jakościowych mogą [badacze] korzystać z profesjonalnie opisanych materiałów źródłowych pierwotnie zgromadzonych przez innych uczonych z własnej lub innych

²⁵⁸ W. Czakon, *Wstęp*, [w:] W. Czakon (red.), *Podstawy metodologii badań w naukach o zarządzaniu*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2015 s. 6.

²⁵⁹ E. Babbie, *Badania społeczne w praktyce*, PWN, Warszawa 2004, s. 268-269.

²⁶⁰ Ch. Frankfort-Nachmias, D. Nachmias, *Metody badawcze w ...*, s. 322.

²⁶¹ Kamiński S., *Nauka i metoda. Pojęcie nauki i klasyfikacja nauk*. TN KUL, Lublin 1992, s. 13.

dyscyplin naukowych”²⁶². Z cytatu przytoczonego warto podkreślić, że autorzy doceniają rolę danych wtórnych przyjętych w niniejszej pracy. Warto zauważyć, że dane te tworzą nie tylko naukowcy, lecz również inne osoby i instytucje, np. urzędy co do rzetelności których choćby ze względów prawno-formalnych trudno mieć zastrzeżenia.

Właśnie rzetelność wielu danych wtórnych daje możliwość replikacji badań, co jest kolejnym argumentem za przyjęciem takiej właśnie metody badań. Nie ma też wątpliwości, że w znacznej mierze ułatwia to i czyni tańszym postępowanie badawcze, gdyż pozyskiwanie nowych danych zwykle wiąże się z poniesieniem określonych kosztów. Zważywszy, że dane te zostały utworzone w innym celu niż cel danej pracy nie są obciążone, np. przeświadczeniem badacza, jakie powinny być z jego punktu widzenia czy przyjętej hipotezy i są w ten sposób bardziej obiektywne. Warto też dodać, że wykorzystanie danych wtórnych ma duże tradycje w naukach społecznych (Max Weber, Karol Marks), a dla np. historyków są one w zasadzie jedynymi dostępnymi danymi²⁶³.

W niniejszej pracy wykorzystano głównie dane, które pochodziły z badań Urzędu Statystycznego w Poznaniu. Ponadto istotne były dane pochodzące z publikowanych danych różnego rodzaju, w tym głównie z budżetów gmin objętych badaniem.

W badaniu wykorzystano co oczywiste analizę literatury przedmiotu, która to analiza wydaje się warunkiem koniecznym do prawidłowego prowadzenia badania.

3.4 Przebieg i organizacja badań

Badaniem objęto sześcioletni okres funkcjonowania polityki społecznej, dokładnie okres od 2015-2019 r. Samo pozyskiwanie danych miało miejsce w okresie między rokiem 2016 a 2018. Równoległe rozpoczęto analizę pozyskiwanych i pozyskanych danych, która trwała do roku 2019. W roku 2020 doszło do korekty koncepcji pracy i rozpoczęcia analizy danych z uwzględnieniem owej korekty paradygmatu badawczego.

Dane pozyskane dotyczą głównie czterech badanych gmin, tj. Chocz, Dobrzyca, Koźmin Wielkopolski i Żerków. W pewnej mierze materiał pozyskiwany miał charakter szerszy ze względu na potrzebę pracy i dotyczył, co naturalne, zwłaszcza porównania opisanych gmin na tle całego województwa wielkopolskiego oraz kraju. Porównanie

²⁶² B. Borowska-Beszta, U. Bartnikowska, K. Ćwirynkało, *Analiza wtórna jakościowych danych zastanych: przegląd założeń teoretycznych i aplikacji metodologicznych*, „Jakościowe Badania Pedagogiczne” 2017 tom II numer 1, s. 5.

²⁶³ Ch. Frankfort-Nachmias, D. Nachmias, *Metody badawcze...*, s. 322-323.

takie było konieczne dla właściwego uszeregowania typologicznego badanych gmin jako gmin małych oraz właściwego usytuowania warunków lokalnych na tle województwa czy kraju.

Rozdział 4. Gospodarcze i społeczno-demograficzne aspekty terenu badań

4.1 Województwo wielkopolskie i jego rozwój

Województwo wielkopolskie jest jednostką administracyjną ustanowioną w wyniku wdrożenia z dniem 1 stycznia 1999 roku reformy terytorialnej, wprowadzającej zasadniczy podział terytorialny kraju na województwa, powiaty (grodzkie i ziemskie) oraz gminy²⁶⁴. W wyniku zmian i korekt ukształtował się podział kraju na jednostki administracyjne, obejmujący według stanu z 1 stycznia 2014 roku 16 województw, 314 powiatów, 66 miast na prawach powiatu oraz 2 479 gmin²⁶⁵. Reforma terytorialna przeprowadzona została w decydującej fazie starań Polski o członkostwo w Unii Europejskiej, więc uwzględniała wymogi polityki regionalnej Wspólnoty, jakim Polska będzie musiała sprostać po uzyskaniu pełnego członkostwa. Z tego też względu autorzy reformy, tworząc trójstopniowy podział administracyjny, w którym 49 małych województw zastąpiono 16 dużymi, nawiązali do koncepcji województwa samorządowego, odpowiadającego w nomenklaturze unijnej poziomowi regionalnemu²⁶⁶.

Wspomnieć w tym kontekście należy, iż do celów polityki regionalnej, tj. w tym także dla dystrybucji środków z europejskich funduszy strukturalnych, stosuje się kategorie występujące w systemie nomenklatury jednostek terytorialnej statystyki (*The Nomenclature of Territorial Units of Statistics – NUTS*)²⁶⁷. Jak podkreśla B. Woś, powstała w latach siedemdziesiątych ubiegłego wieku i doskonalona w kolejnych latach klasyfikacja regionów, nie była próbą „unifikacji silnie zróżnicowanych struktur organizacji terytorialnej państw członkowskich Wspólnot Europejskich”, a „struktury te były i

²⁶⁴ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (dalej: PTPU), Dz.U. z 1998 r. Nr 96, poz. 603 ze zm.

²⁶⁵ Główny Urząd Statystyczny (dalej: GUS), *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2014 r.*, Warszawa 2014, s. 9.

²⁶⁶ M. Kulesza, *Gminy, powiaty, województwa*, [w:] *Vademecum skutecznego działania w samorządzie*, Warszawa 2007, s. 42. Szerzej na temat założeń i realizacji reformy terytorialnej parz m.in.: Ł. Zaborowski, *Podział terytorialny Rzeczypospolitej – spojrzenie krytyczne*, „Prace Geograficzne”, z.121, Kraków 2009, s. 263-275.

²⁶⁷ *Regions in the European Union. Methodologies & Workingpapers Nomenclature of territorial units for statistics NUTS 2010/EU-27*, Luxemburg 2011. Dane dotyczące polskich regionów: s.104-107. Systematyczna aktualizacja danych dotyczących klasyfikacji NUTS na oficjalnej stronie internetowej Eurostatu pod adresem internetowym: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/introduction.

są traktowane nadal jako obszar kompetencji poszczególnych państw²⁶⁸. Klasyfikacja NUTS w wersji pierwotnej ujmowała regiony na trzech poziomach. Aktualnie jej struktura jest następująca²⁶⁹:

- NUTS1 (77 jednostek o podobnej powierzchni, które swą wielkością są porównywalne z landami niemieckimi; kategoria ta obejmuje także całe małe państwa członkowskie: Dania, Irlandia czy Luksemburg);
- NUTS2 (206 jednostek o podstawowym znaczeniu dla polityki regionalnej UE, wielkością zbliżone do francuskich regionów (Regions));
- NUTS3 (1031 regiony, wielkością i zaludnieniem odpowiadające francuskim departamentom lub niemieckim powiatom);
- NUTS4 (1074 jednostki w sześciu krajach UE);
- NUTS5 (98.433 jednostek typu gmina lub analogiczne).

Trzy pierwsze poziomy to poziomy regionalne, dwa pozostałe – lokalne.

Wyodrębnia się także NUTS 0 odzwierciedlający granice państw członkowskich²⁷⁰. Adekwatnie do powyższej klasyfikacji utworzono w Polsce 16, jak już wspomiano, województw o statusie regionów. Są one zróżnicowane pod względem powierzchni (największe: mazowieckie i wielkopolskie, najmniejsze: lubuskie i opolskie) oraz zaludnienia (z największą liczbą ludności: mazowieckie – wraz z Warszawą – oraz śląskie – 5 mln mieszkańców, z najmniejszą – podlaskie, świętokrzyskie i mazurskie – po 1,5 mln mieszkańców). Średnio każde z województw liczyło ok. 2,4 mln osób, co odpowiadało wielkości regionów we Francji, Hiszpanii i Włoszech²⁷¹. Głównym przedmiotem naszych zainteresowań będzie województwo wielkopolskie, które w klasyfikacji NUTS odpowiada poziomowi NUTS 3.

Do celów statycznych w kraju stosowana jest, wzorowana na NUTS, Nomenklatura Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (dalej: NTS)²⁷². Bazuje ona

²⁶⁸ B. Woś, *Rozwój regionów...*, s. 49. Celem NUTS było wypracowanie jednolitego wzorca klasyfikacji regionów na obszarze całej UE z jednoczesnym zachowaniem, ich narodowej specyfiki. Por. *Regions in the European Union...*, s. 5.

²⁶⁹ Kwestię tę na szczeblu unijnym reguluje rozporządzenie (WE) Nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 roku w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS), Dz.U.UE L 21. 6. 2003, zmienione rozporządzeniem Komisji (UE) NR 31/2011 z dnia 17 stycznia 2011 roku, zmieniającym załączniki do rozporządzenia (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS), Dz.Urz.U.E , L 13 z 18.1.2011.

Patrz także: *Regions in the European Union...*, passim.

²⁷⁰ B. Woś, *Rozwój regionów...*, s. 49.

²⁷¹ M. Kulesza, *Gminy, powiaty...*, s. 42.

²⁷² Kwestię tę reguluje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 listopada 2007 r. w sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS), Dz.U. z 2007 r. Nr 214, poz.

na uregulowanym przez PTPU zasadniczym trójstopniowym podziale kraju, z tym jednak, że wprowadza, głównie na potrzeby uczestnictwa Polski we wspólnotowej polityce regionalnej, dwa poziomy nieadministracyjne: regiony i podregiony. Klasyfikacja NTS dzieli Polskę na powiązane ze sobą hierarchicznie jednostki terytorialne usytuowane na pięciu poziomach. Województwo wielkopolskie, podobnie jak pozostałe polskie województwa, ma w NTS przypisany status regionu i dzieli się na 6 podregionów, 31 powiatów, 4 miasta na prawach powiatu oraz 226 gmin, z tego 19 miejskich, 90 miejsko-wiejskich i 117 wiejskich²⁷³. Do tych kategorii pojęciowych odwoływać się będziemy w dalszej części niniejszej pracy.

Województwo wielkopolskie utworzono 1 stycznia 1999 roku z województw poprzedniego podziału administracyjnego z połączenia pięciu byłych województw usytuowanych na terenie historycznej Wielkopolski, tj. poznańskiego (w całości), konińskiego (bez gmin Uniejów, Grabów i Świnice Warckie), pilskiego (bez gmin powiatu waleckiego), leszczyńskiego (bez gmin powiatów górowskiego i wschowskiego), kaliskiego (bez gmin powiatów wieruszowskiego i oleńskiego) oraz gmin Wolsztyn, Siedlec i Zbąszyń, należących wcześniej do województwa zielonogórskiego, Międzychód i Miedzichowo (wcześniej w granicach województwa gorzowskiego oraz Trzemeszno (wcześniej w województwie bydgoskim)). Województwo wielkopolskie leży w centralnej części Polski. Graniczy z województwami: kujawsko-pomorskim, łódzkim, opolskim, dolnośląskim, lubuskim, pomorskim i zachodniopomorskim. Aktualnie zajmuje ono powierzchnię 9826 km² (9,5% powierzchni kraju), co daje mu drugą lokatę. W 2014 roku województwo wielkopolskie zamieszkiwało 3472,6 tys. osób (9,03% ogółu ludności kraju), co plasuje je na trzecim miejscu w kraju. Położenie i podział administracyjny województwa wielkopolskiego ukazuje poniższy rysunek.

1573, wydanym na podstawie art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. z 1995 r. Nr 88 poz. 439 ze zm.), zmienione rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2015 roku zmieniającym rozporządzenie w sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS), Dz.U. z 2015 r. Nr 0 poz. 2313.

²⁷³ *Statystyczne Vademecum Samorządowca 2016: województwo wielkopolskie*; materiał dostępny w wersji elektronicznej pod adresem internetowym: <http://poznan.stat.gov.pl/statystyczne-vademecum-samorzadowca/>; Urząd Statystyczny w Poznaniu (dalej: USwP), *Województwo wielkopolskie 2014. Podregiony, powiaty, Gminy*, Poznań 2014, s.14. (ostatni dostęp 12.11.2022 r.).

Rysunek 10. Województwo wielkopolskie w otoczeniu województw ościennych



Źródło: Wielkopolski Urząd Wojewódzki, <http://www.poznan.uw.gov.pl/samorzad-terytorialny>.

Podstawowe dane demograficzne i społeczno-gospodarcze na temat województwa wielkopolskiego zebrano w tabeli nr 1.

Tabela 1. Charakterystyka demograficzna i społeczno-gospodarcza województwa wielkopolskiego. Podstawowe dane na tle kraju w latach 2015–2019

Rodzaj danych	Województwo			Kraj (2019)
	2015	2017	2019	
Ludność (w tys.)	3475,3	3489,2	3498,7	38382,6
Ludność w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym	59,7	63,1	66,3	66,7
Kobiety na 100 mężczyzn	105,5	105,5	105,5	107 ^a
Przyrost naturalny na 1000 ludności	1,0	2,06	0,92	-0,91
Dochody ogółem budżetu województwa na 1 mieszkańca (w zł)	321	326	443	488
Wydatki ogółem budżetu województwa na 1 mieszkańca (w zł)	299	337	451	479
Nakłady na działalność badawczo-rozwojową na 1 mieszkańca (w zł.)	bd	357	528	789
Mieszkania w zasobach mieszkaniowych (na 1000 ludności)	bd	347	358	386
Mieszkania oddane do użytkowania (na 1000 ludności)	4,6	5,4	6,3	5,4
Aktywni zawodowo (w %)	57,6	58,9	58,9	54,4
Stopa bezrobocia rejestrowanego (w %)	6,1	3,7	2,8	5,2
Podmioty w rejestrze REGON zatrudniające powyżej 9 osób (na 10 tys. ludności)	bd	1179	1275	1175
Produkt krajowy brutto na 1 mieszkańca w zł (ceny bieżące)	50821	56498	59643 ^a	55230 ^a
Wartość dodana brutto na 1 pracującego w zł (ceny bieżące)	bd	115696	120182 ^a	123451 ^a
Sprzedaż produkcji budowlano-montażowej na 1 mieszkańca w zł (ceny bieżące)	Bd	5429	7078	5997

a – dane za rok 2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Statystyczne Vademecum Samorządowca 2020: województwo wielkopolskie*; materiał dostępny w wersji elektronicznej pod adresem internetowym: <http://poznan.stat.gov.pl/statystyczne-vademecum-samorzadowca/>, <http://swaid.stat.gov.pl/> oraz Roczniki statystyczne województwa wielkopolskiego z lat 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020.

Do danych zebranych w powyższej tabeli nawiązywać będziemy w bardziej szczegółowym ujęciu w dalszej części niniejszej pracy. Już w tym miejscu jednak zwrócimy uwagę na ich diagnostyczną zawartość. Niska jest w analizowanym województwie, co odzwierciedla trend ogólnokrajowy, dynamika przyrostu ludności. Jego sytuacja demograficzna jest na tle kraju o tyle lepsza, że stopa przyrostu naturalnego jest tu dodatnia (za rok 2019 wynosi 0,92), podczas gdy w skali krajowej ujemna i wyniosła za rok 2019 - 0,91. Istotne jest także to, iż województwo wielkopolskie zajmuje pod względem potencjału ludnościowego trzecie miejsce w kraju.

Na podobnym poziomie w województwie i kraju utrzymują się w perspektywie krótkookresowej wskaźniki długości życia, które – co odzwierciedla tendencję krajową – lepsze są dla kobiet (niż mężczyzn oraz wskaźnik liczby kobiet na 100 mężczyzn: tak dla województwa, jak i kraju, są one podobne i potwierdzają utrzymującą się przewagę populacji kobiet (105,5 w województwie przy 107 w kraju) nad populacją mężczyzn. Nieco niższy jest wszakże w województwie wielkopolskim niż w kraju wskaźnik osób w wieku produkcyjnym. Różnice w tym zakresie mają charakter ilościowy, więc nie wpływają na powstawanie istotnych różnic między województwem a krajem na rynku pracy.

Wyraźnie gorsza niż w kraju jest sytuacja województwa wielkopolskiego w sferze dochodowo-wydatkowej. Istotnie, niższe niż w kraju, choć objęte nieznaczną dynamiką wzrostową, są dochody budżetowe województw (443 w województwie do 488 w kraju). Podobna sytuacja występuje też w sferze wydatkowej. W obu przypadkach należą one do najniższych w kraju (451 w województwie przy 479 w kraju). Niższe też niż w kraju w województwie są wydatki na działalność badawczo-rozwojową. To samo dotyczy wielkości zasobów mieszkaniowych, choć wskaźnik mieszkań oddanych w województwie jest nieco wyższy niż w kraju (6,3 na 1000 mieszkańców w województwie przy 5,4 w skali kraju), z tym jednak, że w perspektywie krótkookresowej charakteryzuje się on niestabilnością.

Widocznie lepsza niż w kraju jest sytuacja województwa na rynku pracy. Wyraźnie wyższy jest na jego terenie niż w kraju poziom zatrudnienia (58,9% aktywnych zawodowo w województwie przy 54,4% w kraju). Istotnie korzystniejsza jest sytuacja analizowanego województwa niż kraju w dziedzinie bezrobocia. W 2014 roku było ono niższe niż w kraju o blisko 4% i było wynikiem dużego spadku w dwóch latach poprzedzających. Stopa bezrobocia rejestrowanego jest w województwie wielkopolskim

najniższa w skali całego kraju w roku 2019 to 2,8 dla województwa wielkopolskiego przy poziomie 5,2 dla kraju.

Wyraźnie większa też w województwie niż średnia dla kraju jest liczba zarejestrowanych firm, zatrudniających powyżej dziewięciu osób (1275 na 10 tys. mieszkańców województwa przy 1175 w kraju). Nie przekłada się to wszakże w sposób istotny na parametry gospodarcze. Chociaż produkt krajowy *per capita* jest w województwie, tj. 59 643 zł (2018) wyraźnie wyższy niż średnia wielkość dla kraju, który to wyniósł 55 230 zł (2018), to poziom wartości dodanej i produkcji sprzedaży w przeliczeniu na jednego mieszkańca jest podobny jak w kraju²⁷⁴. Województwo wielkopolskie wyróżnia się natomiast na tle innych województw poziomem wynagrodzeń. Pod tym względem plasuje się ono na trzecim miejscu w kraju.

Można zauważyć że województwo wielkopolskie w większości istotnych danych świadczących o rozwoju społeczno-ekonomicznym plasuje się poniżej średniej krajowej z wyjątkiem lepszej sytuacji jak średnia na rynku pracy i aktywności ekonomicznej.

Powyższe dane pozwalają zauważyć, iż wbrew obiegowym opiniom, województwo wielkopolskie nie może być na tle innych jednostek tego rodzaju, uznawane za szczególnie wyróżniające się pod względem parametrów rozwojowych, zwłaszcza społeczno-ekonomicznych. Społeczno-gospodarczy obraz województwa wszakże nie może być ani pełny, ani prawdziwy, jeżeli nie uwzględnić w jego kształtowaniu odrębnie parametrów tego rodzaju odnoszących się do miasta Poznania. To właśnie stolica województwa należy do szczególnie dobrze rozwiniętych obszarów wraz z najbliższym otoczeniem. Wyraźne jest stymulacyjne oddziaływanie na najbliższe otoczenie osadnicze, wchodzące w skład aglomeracji poznańskiej.

²⁷⁴ *Produkt krajowy brutto w województwie 23.12.2020 r. wielkopolskim w 2018 r.*, materiał dostępny w wersji elektronicznej pod adresem internetowym: <http://poznan.stat.gov.pl/> (ostatni dostęp 12.11.2022 r.).

Tabela 2. Wybrane dane społeczno-demograficzne i gospodarcze w województwie wielkopolskim i mieście Poznań w układzie porównawczym

Rodzaj danych	Województwo			Poznań			Kraj (2019)
	2015	2017	2019	2015	2017	2019	
Ludność w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym	59,7	63,1	66,3	Bd	68,1	72,2	66,7
Kobiety na 100 mężczyzn	105,5	105,5	105,5	114,5	114,4	114,4 ^a	107
Przyrost naturalny na 1000 ludności	1,0	2,1	0,92	- 0,3	1,7	0,6	- 0,91
Wynagrodzenia (w zł)	3543	3938		4549	5062	5356 ^a	4918
Stopa bezrobocia rejestrowanego (w %)	6,1	3,7	2,6	2,4	1,4	1,2 ^a	5,5 ^b

a- dane z 2018, b – IV kwartał 2019.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej, Roczników statystycznych województwa wielkopolskiego z lat 2016, 2017, 2018, 2019 i 2020 oraz roczników statystycznych miasta Poznania z lat 2017, 2019.

Pod względem parametrów demograficznych sytuacja Poznania kształtuje się podobnie jak województwa, choć zwracają uwagę takie okoliczności jak korzystniejsza dla Poznania relacja osób w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym (72,2 w wieku produkcyjnym do 66, 3 w wieku produkcyjny w województwie i 66,7 w kraju). Dowodzi to, iż społeczeństwo Poznania *en bloc* jest istotnie młodsze niż społeczeństwo województwa. Bardzo niekorzystna dla Poznania – tak na tle wojewódzkim, jak i krajowym kształtuje się proporcja liczby mężczyzn do liczby kobiet (114, 4 mężczyzn na 100 kobiet w Poznaniu przy 105,5 w województwie i 107 w kraju). Świadczy ona o tym, iż Poznań jest celem lokalnej (regionalnej) migracji zarobkowej mężczyzn. Poznań wszakże zdecydowanie góruje nad województwem pod względem parametrów ekonomicznych. Średnie wynagrodzenie w Poznaniu jest o ponad ¼ wyższe niż w województwie. Produkt krajowy w przeliczeniu na mieszkańca jest w Poznaniu blisko dwukrotnie wyższy niż w województwie. Stopa bezrobocia natomiast jest w Poznaniu ponad dwuipółkrotnie niższa niż w województwie i blisko czterokrotnie niższa niż w kraju. Dane te wyraźnie nakazują traktować Poznań jako obszar na tle województwa wiodący i pod wieloma względami jakościowo przewyższający województwo. Okoliczność tę należy uwzględnić w dalszej analizie.

4.2. Małe gminy w strukturze administracyjnej województwa

W wyniku wdrożonego z dniem 1 stycznia 1999 roku nowego, trójstopniowego podziału terytorialnego kraju, utworzonych zostało, jak już nadmieniano, 16 województw oraz 308 powiatów i 65 miast na prawach powiatu. Niezmieniona została liczba gmin, których było wówczas 2489. Według stanu na 31 grudnia 2018 roku liczba tych jednostek wynosiła 2478²⁷⁵. Sytuację w tym zakresie w województwie wielkopolskim w sposób syntetyczny ukazano w poniższej tabeli.

Tabela 3. Podstawowe jednostki podziału administracyjnego i osadnictwa w województwie wielkopolskim (stan na 31 grudnia 2018 roku)

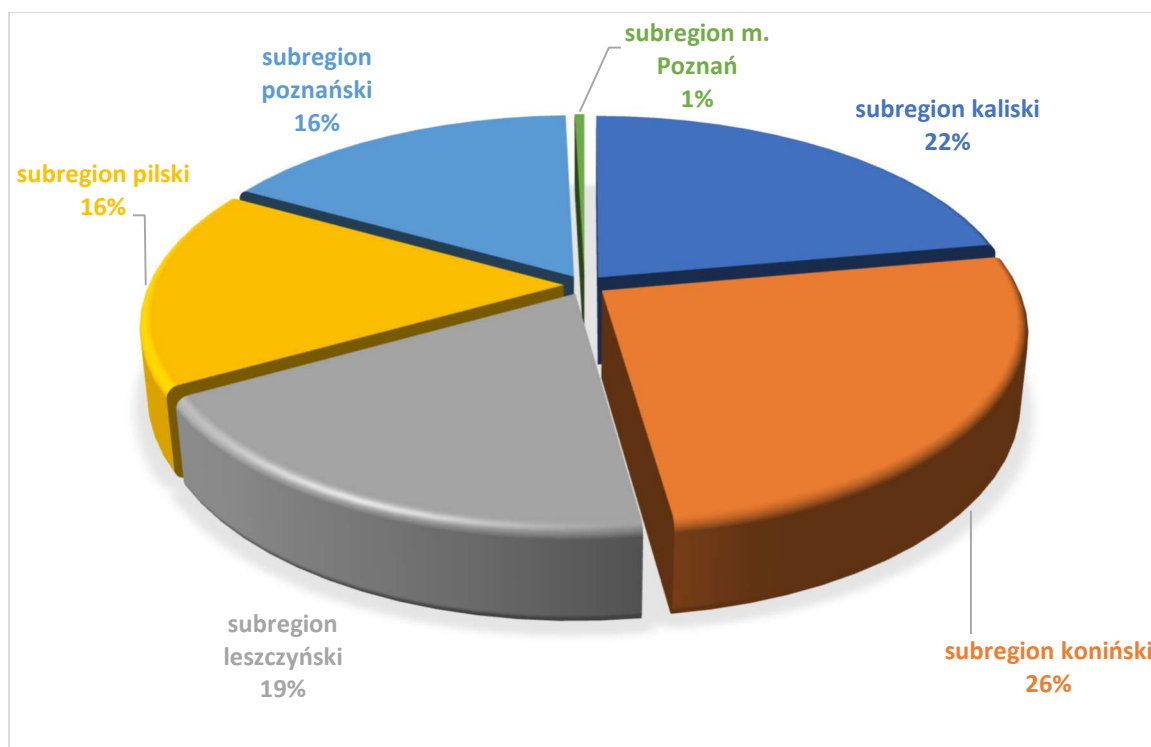
Subregion	Gminy				Miasta	Miejscowości wiejskie
	Ogółem	Miejskie	Wiejskie	miejsko-wiejskie		
Kaliski	50	3	28	19	22	1111
Koniński	58	5	34	19	24	1628
Leszczyński	43	2	17	24	26	1045
Piłski	37	5	18	14	19	693
Poznański	37	3	16	18	21	976
miasto Poznań	1	1	–	–	1	–
Ogółem w województwie	226	19	116	94	113	5453

Źródło: Województwo wielkopolskie. Podregiony, powiaty, gminy 2019, Poznań 2019, s. 90–91.

Przestrzenne rozmieszczenie gmin w województwie wielkopolskim ukazuje poniższy wykres.

²⁷⁵Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2018, Warszawa 2019, s. 136.

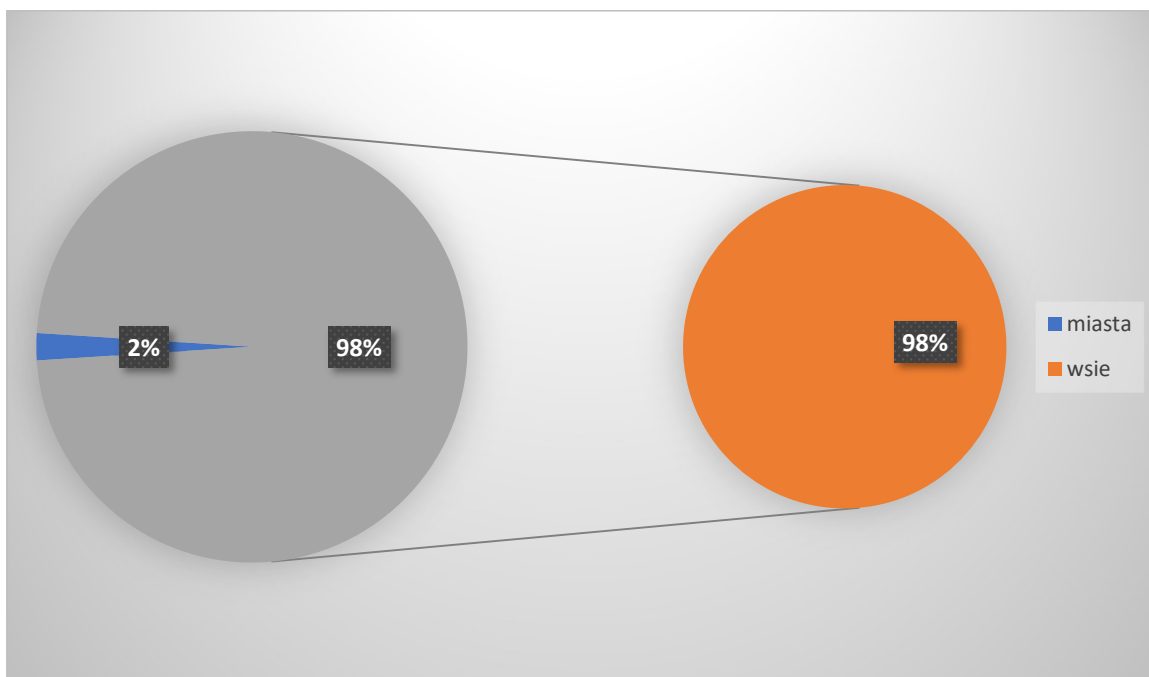
Wykres 1. Struktura gmin wielkopolskich w układzie subregionów (stan na rok 2018)



Źródło: *Województwo wielkopolskie. Podregiony, powiaty, gminy 2019, Poznań 2019, s.90–91.*

Blisko połowa gmin województwa wielkopolskiego znajduje się w jego wschodnich subregionach (kaliskim i konińskim łącznie 48% gmin). Mniejsze ich zagęszczenie jest w subregionie południowym (leszczyńskim), a najmniejsze w zachodnim (poznańskim) i północnym (pilskim). Wschodnia część województwa wielkopolskiego jest także najbardziej zrastykalizowana, bowiem niemal połowa wszystkich wsi usytuowanych jest w subregionach kaliskim i konińskim, choć zarazem na te subregiony przypada połowa miast usytuowanych na rozważanym obszarze. Różnice subregionalne nie mają zatem charakteru ilościowego, więc nie należy z ich występowania wyprowadzać zbyt daleko idących wniosków. Nie zmienia to faktu, iż województwo wielkopolskie nie należy do obszarów zbyt silnie zurbanizowanych. Jednoznacznie wynika to z wykresu nr 2.

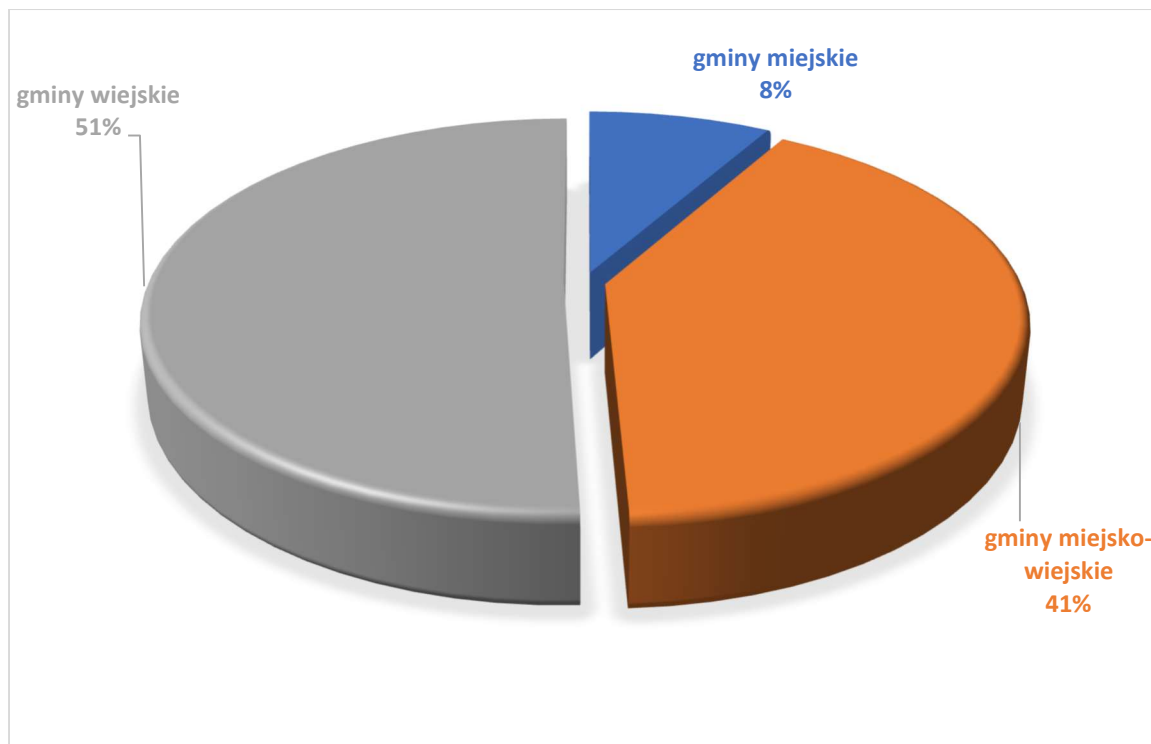
Wykres 2. Skala urbanizacji w województwie wielkopolskim (stan na 2018 rok)



Źródło: *Województwo wielkopolskie. Podregiony, powiaty, gminy 2019*, Poznań 2019, s.90–91.

Z wykresu wynika, że tylko niespełna 2% obszaru województwa wielkopolskiego to obszary zurbanizowane, tj. zajęte przez jednostki osadnicze o statusie miast. Pozostałe to obszary z przewagą elementów rustykalnych, których nie pozbawione są na ogół małe miasta, pomimo posiadania praw miejskich. Fakt ten znajduje potwierdzenie w podziale gmin wielkopolskich według kryterium statusu. Z tego punktu widzenia gminy dzieli się na miejskie (obejmujące miasta), wiejskie (pozbawione ośrodków miejskich) i miejsko-wiejskie (na terenie gminy przeważają wiejskie jednostki osadnicze, ale ich centrum jest jedyny lub jeden z nielicznych ośrodków miejskich). Podział gmin wielkopolskich z tej perspektywy ukazuje wykres nr 3.

Wykres 3. Struktura gmin w województwie wielkopolskim ze względu na status (stan na 2018 rok)



Źródło: *Województwo wielkopolskie. Podregiony, powiaty, gminy 2019*, Poznań 2019, s.90–91.

Ponad połowa gmin wielkopolskich to gminy wiejskie, dalszych ponad 40% - miejsko-wiejskie. Tylko blisko co dwunasta gmina w interesującym nas województwie to gmina miejska. Jest to przesłanka pozwalająca zakładać, iż osadnictwo w województwie skupia się głównie w ośrodkach wiejskich i małomiasteczkowych. Konsekwencją tego jest przewaga gmin małych i średnich. Ponieważ nie są to kategorie statystyki publicznej, roboczo, na użytek w tej pracy, przyjmujemy jako kryterium ich definicji liczbę mieszkańców. Uwzględniając to kryterium gminy małe to gminy z liczbą mieszkańców do 15 tys., gminy średnie – w przedziale 15–40 tys. oraz duże powyżej 40 tys. Podział gmin wielkopolskich według tego kryterium na tle kraju ilustruje tabela nr 4.

Tabela 4 Struktura gmin w województwie wielkopolskim ze względu na status (stan na 31 grudnia 2018 roku)

Wielkość gminy według przyjętego podziału	Przedział wielkości	Województwo		Kraj	
		Liczba gmina w grupie	W relacji do liczby gmin w województwie (226) (w%)	Liczba gmin w grupie	W relacji do gmin w kraju (2479) (w%)
Małe	-2500	3	1,33	42	1,69
	2500-4999	28	12,39	580	23,40
	5000-7499	56	24,78	609	24,57
	7500-9999	51	22,57	365	14,72
	10000-14999	38	16,81	369	14,89
Średnie	15000-19999	16	7,08	176	7,10
	20000-39999	22	9,73	210	8,47
Duże	40000-99999	10	4,43	89	3,59
	100000-199999	1	0,44	23	0,92
	200000-999999	1	0,44	15	0,61
	+1000000	-	-	1	0,04
	Ogółem	226	100,00	2479	100,00

Źródło: *Województwo wielkopolskie. Podregiony, powiaty, gminy 2014, Poznań 2015, s.88–89.*

Kryterium „gminy małej” spełnia w województwie wielkopolskim 176 jednostek tego typu (77,88% ogółu), a – „gminy średniej” – 38 (16,81% ogółu). Proporcje te są bardzo zbliżone do występujących w kraju, więc województwo wielkopolskie nie jest pod tym względem obszarem o cechach specyficznych. Jest istotne również to, że kryterium małej gminy spełniają nie tylko gminy wiejskie, ale również miejsko-wiejskie. W niniejszej pracy omówione zostały problemy przeważającej liczby gmin czyli gmin małych. Warto jednak zauważyć, że pojęcie gminy małej jest również zróżnicowane, a w ujęciu przedstawionym w powyższej tabeli można mówić o pięciu różnych wielkościach gmin małych. Nie zmienia to faktu, że gminy te są podobne do siebie w kreowaniu i zarządzaniu polityką społeczną ze względu na swój potencjał.

4.3. Charakterystyka badanych gmin miejsko-wiejskich

4.3.1 Gospodarka, rolnictwo

Województwo wielkopolskie zaliczane jest do najsilniejszych gospodarczo polskich regionów. Przemysł koncentruje się na obszarach zurbanizowanych, wśród których na plan pierwszy wysuwa się Poznań w granicach administracyjnych oraz dynamicznie rozwijająca się na jego obrzeżach aglomeracja poznańska, będąca aktualnie główną przestrzenią dla lokalizacji nowych inwestycji. Przejawem tego jest nowa inwestycja Volkswagena w Wielkopolsce, realizowana na terenie Wrzesińskiej Strefy Aktywności Gospodarczej (dalej: WSFG). Do ważnych, choć dotkniętych zjawiskami regresywnymi, ośrodków przemysłowych województwa wielkopolskiego zalicza się także Konin (główny ośrodek Zagłębia Konińskiego, gdzie najważniejszymi gałęziami wytwórczości są górnictwo węgla brunatnego i energetyka). W subregionie konińskim nadto – Kłodawa, gdzie funkcjonuje największa w kraju kopalnia soli kamiennej, jedyny w Polsce producent soli potasowo-magnezowych. Przemysłowy charakter ma także Kalisz (wraz z Ostrowem tworzący Kalisko-Ostrowski Okręg Przemysłowy, z tradycyjnym tu przemysłem lotniczym, włókienniczym i spożywczym, tu także rozwija się eksploatacja gazu). Przemysłowy charakter Leszna podtrzymuje obecność Wałbrzyskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej (dalej: WSSE). Opinię miasta przemysłowego ma miasto Piła, które było przed 1999 rokiem siedzibą województwa. Na terenie Piły funkcjonuje firma Philips Lighting Poland S.A.

Wyniki produkcyjne osiągnięte przez przedsiębiorstwa przemysłowe województwa wielkopolskiego zapewniają gospodarce tego regionu silną pozycję w kraju. Produkcja sprzedana przemysłu w roku 2019 wyniosła 56926 zł na jednego mieszkańca. Wartość produkcji sprzedanej w przeliczeniu na głowę jednego mieszkańca stanowiła 135,3% średniej krajowej (12,3% produkcji w kraju)²⁷⁶. Nieco słabsza jest pozycja województwa wielkopolskiego w budownictwie. Ogólna wartość sprzedanej produkcji budowlano-montażowej w 2019 roku osiągnęła wartość 5997 zł na mieszkańca, co stanowiło 118% średniej krajowej (10,7% kraju)²⁷⁷. W województwie następuje nie tylko wzrost produkcji przemysłowej, ale i udział województwa w produkcji przemysłowej kraju, przykładowo,

²⁷⁶ *Rocznik statystyczny województwa...2020...*, s.160.

²⁷⁷ Tamże

od 2014 roku udział województwa w sprzedanej produkcji przemysłowej wzrósł z 11,7% do 12,3% w 2019 roku²⁷⁸.

Trend rozwojowy w produkcji przemysłowej województwa wielkopolskiego na przestrzeni dekady prezentuje poniższa tabela.

Tabela 5. Produkcja sprzedana przemysłu województwa wielkopolskiego w latach 2010–2019.

Wyszczególnienie	2010	2015	2018	2019		
	w mln zł				w	2018=100
	ceny bieżące				odsetkach	Ceny stałe
Ogółem	96871,0	138497,3	178235,6	178235,6	100,0	103,2
Górnictwo i wydobywanie	1613,1	1970,1	1773,6	1869,9	1,0	99,5
Przetwórstwo przemysłowe	88030,9	129221,3	158770,5	166222,9	93,3	102,8
Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną i gorącą wodę	5481,9	4702,9	5242,8	6310,9	3,5	112,3
Dostawa wody; gospodarowanie ściekami i odpadami, rekultywacja	1752,1	2603,0	3270,2	3831,9	2,1	112,6

Źródło: Rocznik statystyczny województwa wielkopolskiego 2020, GUS, Poznań 2020, s. 126.

Trend rozwojowy w produkcji przemysłowej województwa nie we wszystkich dziedzinach wykazuje progresję. W porównaniu do roku 2010 wzrost odnotowany został we wszystkich kategoriach, choć nie był równomierny.

W dekadzie 2010–2019 wartość produkcji sprzedanej wzrosła w przemyśle wydobywczym o niemal $\frac{1}{7}$, a w przetwórstwie przemysłowym – o niemal $\frac{1}{2}$. W tym drugim przypadku na wzrost złożył się głównie wzrost produkcji sprzedanej w dziedzinie urządzeń elektrycznych, mebli (o ponad połowę) oraz samochodów.

Zwrócić także należy uwagę na umacnianie się znaczenia wskazanych powyższej dziedzin wytwórczości przemysłowej dla wytwórczości krajowej. Generalnie, województwo wielkopolskie generuje co dziesiątą złotówkę w produkcji sprzedanej. Szczególnie wysoki jest udział tego regionu w produkcji sprzedanej mebli (co związane jest przede wszystkim z ośrodkiem kępińskim, usytuowanym w obrębie aglomeracji poznańskiej) oraz samochodów, produkowanych głównie w zakładach Volkswagena w

²⁷⁸ *Rocznik statystyczny województwa...2015...*, GUS, s.158. GUS, *Rocznik statystyczny województwa...2020...*, GUS, s.160.

Poznaniu-Antoninku. Słabnie natomiast rola województwa wielkopolskiego w dziedzinie produkcji wydobywczej oraz tej części przemysłu energetycznego, która była powiązana z wydobyciem węgla brunatnego.

Umacnia się natomiast rola i znaczenie interesującego nas regionu w przemyśle spożywczym. W latach 2010–2017 województwo wielkopolskie było na trzecim miejscu w kraju pod względem liczby podmiotów branży spożywczej, od roku 2018 wyprzedziło województwo śląskie, plasując się jedynie po mazowieckim²⁷⁹. Niektóre dane związane z przemysłem spożywczym i produkcją rolną w województwie wielkopolskim prezentuje tabela 6.

Tabela 6. Produkcja wybranych wyrobów przemysłu spożywczego w województwie wielkopolskim w latach 2010–2019

Wyroby	2010	2015	2018	2019	
				ogółem	Udział w produkcji kraju w %
Mięso poubojowe bydła i cieląt w tys. t.	30,3	63,2	52,2	58,5	27,7
Mięso poubojowe trzody chlewnej w tys. t	138,3	54,7	102,1	103,8	7,8
Mięso drobiowe w tys. t	280,8	424,3	555,9	575,7	18,7
Wędliny w tys. t	76,2	75,5	60,6	65,2	8,3
Soki z owoców i warzyw w tys. hl	154,6	74,5	274,7	285,7	2,5
Mleko płynne przetworzone w tys. hl	2882,3	3462,0	4241,0	4194,2	12,2
Masło i pozostałe tłuszcze do smarowania w tys. T	19,6	23,0	24,8	26,0	11,0
Sery i twarogi w tys. t	75,8	88,2	88,2	86,7	9,2
Mąka pszenna w tys. t	312,5	285,1	278,5	236,0	9,7
Mąka żytnia w tys. t	47,8	48,1	47,1	44,7	17,0
Makaron w tys. t	1,1	2,3	1,2	2,6	1,4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Rocznik statystyczny województwa wielkopolskiego 2020, GUS Poznań 2020, s. 127.

Jak wynika z danych przedstawionych w tabeli 6, produkcja przemysłu spożywczego w województwie wielkopolskim w okresie dekady w zasadzie uległa zwiększeniu i w większości przypadków ma poważny udział w produkcji krajowej danego typu, z wyjątkiem soków i makaronów. Jest oczywiste, że branża ta jest ściśle skorelowana z produkcją rolną. Znaczenie rolnictwa wielkopolskiego w skali kraju jest szczególnie duże.

Pod względem użytków rolnych w dobrej kulturze rolnej województwo wielkopolskie wypada korzystnie na tle kraju, zwłaszcza w powierzchni pod zasiewy,

²⁷⁹ Wojewódzki Urząd Pracy, *Przemysł spożywczy w Wielkopolsce. Znaczenie dla rynku pracy*, Poznań 2018, s.8–9.

której posiada najwięcej w kraju. Podobnie korzystniejsza jak w kraju jest struktura powierzchni gospodarstw, przede wszystkim w kontekście przewagi gruntów pod zasiewy²⁸⁰.

Szczegółowe dane produkcji wielkopolskiego rolnictwa na tle kraju zostały przedstawione w tabeli 7.

Tabela 7. Wybrane dane produkcji rolnej w województwie wielkopolskim na tle kraju na podstawie skupu produktów rolnych za 2018 rok

Wyszczególnienie	Wielkopolska	Na tle kraju (Polska=100)
Zbiory zbóż tys. t	3578,4	13,36
Zbiory ziemniaków w tys. t	792,6	10,38
Zbiory buraka cukrowego tys. t	2737,4	19,13
Zbiory rzepaku i rzepiku	228,2	10,36
Pogłowie bydła tys. sztuk ^a	1025,9	16,54
Trzoda chlewna tys. sztuk ^a	4085,8	34,54
Produkcja mleka w mln l	1838,5	13,35

a- stan na czerwiec 2018 rok

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Rocznik statystyczny województwa wielkopolskiego 2020, GUS, Poznań 2020, s. 408–412.

Dane statystyczne zawarte w tabeli 7 potwierdzają tezę o sile rolnictwa wielkopolskiego na tle krajowym. Odnosi się to zwłaszcza do wskaźników dotyczących produkcji zwierzęcej (mleko i mięso), w której województwo wielkopolskie jest zdecydowanym liderem – przypada na nie 1/3 wartości sprzedanej całego polskiego rolnictwa. Tendencje rozwojowe w rolnictwie wielkopolskim potwierdzają także inne dodatnie wartości większości diagnostycznych wskaźników produkcyjnych.

Gminy objęte badaniami niniejszej pracy położone są na południu województwa w subregionie kaliskim. Położenie ich na mapie Wielkopolski prezentuje poniższy rysunek.

²⁸⁰Rocznik statystyczny województwa ...2019..., s.402–403.

Rysunek 11. Położenie gmin objętych badaniem



Objęte badaniem gminy to gminy małe i średnie. Ich gospodarka związana jest w dużej mierze z rolnictwem. Zgodnie z przyjętymi kryteriami gminy Chocz, Dobrzyca, Koźmin Wielkopolski i Żerków należą do grupy gmin małych zgodnie z kryteriami prezentowanymi w tabeli 4. Tabela 8 prezentuje liczbę ludność gmin objętych badaniem wraz z określeniem ich wielkości.

Tabela 8. Liczba ludności gmin badanych oraz ich wielkość zgodnie z przyjętym kryterium

Gmina	Liczba ludności	Wielkość gminy wg przyjętego kryterium
Chocz	4753	mała (druga grupa)
Dobrzca	8128	mała (czwarta grupa)
Koźmin Wielkopolski	13211	mała (piąta grupa)
Żerków	10248	mała (piąta grupa)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie

https://poznan.stat.gov.pl/vademecum/vademecum_wielkopolskie/portrety_gmin/.

Gmina Chocz jest związana głównie z rolnictwem, bo niemal połowa mieszkańców utrzymuje się z tego działu gospodarki. Średnia wielkość gospodarstwa rolnego to ok. 10 ha, co jest średnią nieco wyższą jak średnia w Polsce, która wynosi 8,6 ha. Specjalizacja rolnictwa na terenie gminy oparta jest na chowie zwierząt, głównie trzody, ale również kóz i bydła. Wpływ na takie ukierunkowanie ma stosunkowo niski udział lepszych gleb, gdyż przeważają gleby z niskich klas (V i VI) a nawet gleby, które nadają się jedynie pod zalesienia. Duży jest udział terenów zalesionych i zadrzewionych, które to stanowią 40,5% powierzchni gminy. Produkcja roślinna jest ściśle związana z nastawieniem na hodowlę zwierząt, czyli zapewniającą paszę. Większość uprawnych areałów zajmują zboża 80%, pozostałe uprawy po 10% to rośliny przemysłowe i pastewne. Nastawienie na hodowlę skutkuje dobrym wskaźnikiem obsady zwierząt gospodarskich, tj. bydła 41,0 szt./100 UR i trzody chlewnej 274,0 szt./100 UR. Świadczy to o wysokiej towarowości rolnictwa chockiego²⁸¹.

²⁸¹ Strategia rozwoju Gminy Chocz 2008–2020 s. 226–228.

Rysunek 12. Gmina Chocz



Źródło: [https://pl.wikipedia.org/wiki/Chocz_\(gmina\)](https://pl.wikipedia.org/wiki/Chocz_(gmina))

W gminie Chocz brak jest dużych firm o charakterze produkcyjnym czy usługowym. Gmina ta charakteryzuje się niskim współczynnikiem przedsiębiorczości. Dominują podmioty zajmujące się handlem. Na 244 podmiotów gospodarczych 18 związanych jest z przemysłem i wytwórczością. O słabości pozarolniczej sfery działalności gospodarczej świadczy fakt, że najwięcej osób jest zatrudnionych w sektorze publicznym²⁸². W przeliczeniu na 10 tysięcy mieszkańców wskaźnik podmiotów gospodarczych wynosi zaledwie 726²⁸³.

Sytuację demograficzną gminy Chocz prezentuje tabela 9.

²⁸² Tamże s. 219–220.

²⁸³ <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/statystyczne-vademecum-samorzadowca/> (ostatni dostęp 08.10.2022 r.).

Tabela 9. Sytuacja demograficzna gminy Chocz na tle województwa

Ludność	Gmina Chocz ¹		Województwo ²
	liczba	%	%
w wieku przedprodukcyjnym	880	19,0	19,0
w wieku produkcyjnym	3004	63,0	61,0
w wieku poprodukcyjnym	869	18,0	20,0
Razem	4753	100,0	100,0

1 – dane za rok 2019, 2 – dane za rok 2018.

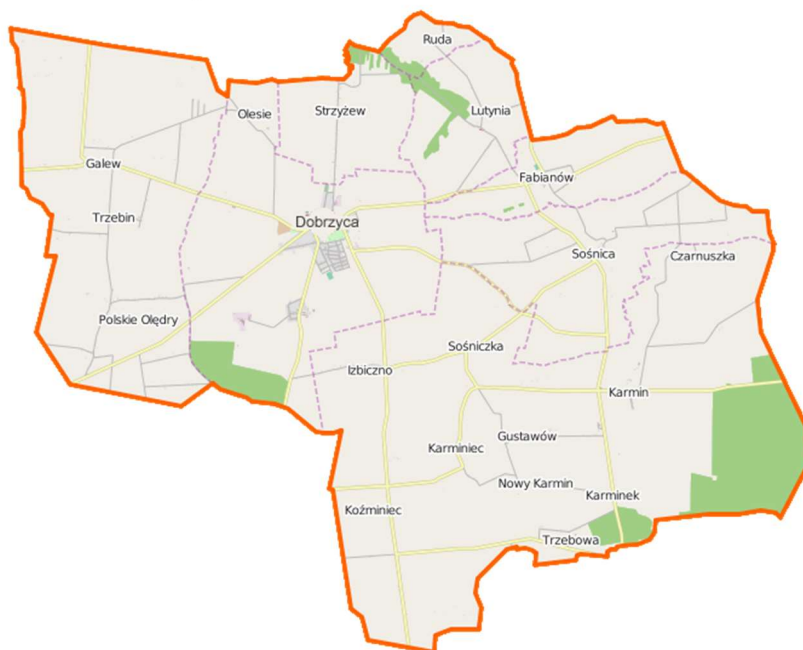
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Sytuacja demograficzna województwa wielkopolskiego w 2018 r., GUS Poznań 2019, s. 29; Vademecum samorządowca 2020 Gmina Chocz, GUS.

Jak wynika z prezentowanych danych, sytuacja gminy Chocz nie różni się znacząco w porównaniu do sytuacji województwa. W dłuższej perspektywie będzie się ona pogarszać, podobnie jak w regionie.

Gmina Dobrzyca jest gminą rolniczo-przemysłową. Mimo że rolnictwo odgrywa najważniejszą rolę w gospodarce gminy, to duże znaczenie ma również przemysł, zwłaszcza związany ze sferą przetwórstwa rolnego. Gmina charakteryzuje się wysokim poziomem produkcji rolnej. W ogólnej powierzchni gminy 11.671 ha, użytki rolne zajmują: 10.350 ha (88,68 %), lasy, grunty leśne i zadrzewione – 865 ha (7,41 %) i pozostałe – 456 ha (3,90 %). Bogactwem naturalnym gminy są dobre grunty (56% II kl. i 25,5% IV kl.). W rolnictwie dominują indywidualne gospodarstwa rolne. Uprawia się w nich przede wszystkim zboża, ziemniaki, buraki cukrowe, rzepak. W produkcji zwierzęcej dominuje chów trzody chlewnej²⁸⁴.

²⁸⁴ http://dobrzyca.bazagmin.pl/cms/17446/charakterystyka_gminy (ostatni dostęp 08.10.2022 r.).

Rysunek 13. Gmina Dobrzyca



Źródło: [https://pl.wikipedia.org/wiki/Dobrzyca_\(gmina\)](https://pl.wikipedia.org/wiki/Dobrzyca_(gmina)).

Na terenie gminy według rejestru REGON istnieje 606 podmiotów gospodarczych, z czego: 24 w sektorze rolniczym, 94 w przemysłowym, 93 w budowlanym. Największym zakładem produkcyjnym są zakłady ADROS S.A., specjalizujące się w uboju kurcząt. W ujęciu na 10 tysięcy ludności wskaźnik podmiotów gospodarczych jest niewysoki i wynosi 746²⁸⁵.

Demograficzne uwarunkowania w gminie Dobrzyca prezentuje tabela 10.

²⁸⁵ <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/statystyczne-vademecum-samorzadowca/> (ostatni dostęp 08.10.2022 r.).

Tabela 10. Sytuacja demograficzna gminy Dobrzyca na tle województwa

Ludność	Gmina Dobrzyca ¹		Województwo ²
	Liczba	%	%
w wieku przedprodukcyjnym	1643	20,0	19,0
w wieku produkcyjnym	4910	61,0	61,0
w wieku poprodukcyjnym	1575	19,0	20,0
Razem	8128	100,0	100,0

1 – dane za rok 2019, 2 – dane za rok 2018.

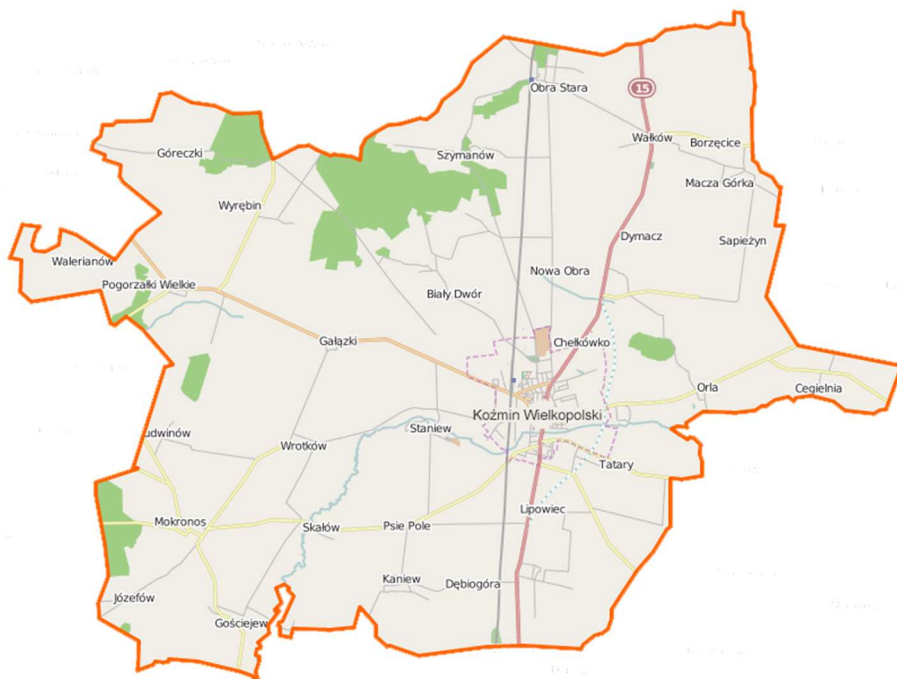
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Sytuacja demograficzna województwa wielkopolskiego w 2018 r.*, GUS Poznań 2019, s. 29; *Vademecum samorządowca 2020 Dobrzyca* GUS

Również w przypadku gminy Dobrzyca można zauważyć, że sytuacja jest nieco lepsza od średniej wojewódzkiej, lecz również i tu perspektywicznie ulegnie ona negatywnym zmianom i rosnąć będzie odsetek ludności w wieku poprodukcyjnym.

Gmina Koźmin Wielkopolski jest również gminą rolniczo-przemysłową. Grunty orne zajmują 88% powierzchni gminy, jedynie 6% to lasy. Przeważają gleby stosunkowo żyzne, choć nieco trudniejsze w uprawie ze względu na poziom zwięzłości niekorzystnych właściwości wodnych i powietrznych. Dzięki wysokiej kulturze rolnej nie jest to przeszkoda w uzyskiwaniu wysokich plonów. Dominuje uprawa zbóż, rzepaku, buraków cukrowych i ziemniaków. Dobrze rozwinięta jest hodowla, zwłaszcza trzody chlewnej i drobiu²⁸⁶.

²⁸⁶ <http://kozminwlkp.pl/> (ostatni dostęp 08.10.2022 r.).

Rysunek 14. Gmina Koźmin Wielkopolski



Źródło: [https://pl.wikipedia.org/wiki/Ko%C5%BAm_in_Wielkopolski_\(gmina\)](https://pl.wikipedia.org/wiki/Ko%C5%BAm_in_Wielkopolski_(gmina)).

Gmina charakteryzuje się dużą aktywnością gospodarczą. Na terenie gminy zarejestrowanych jest 1245 podmiotów według rejestru REGON, z czego w sektorze rolniczym 93, w przemysłowym 179, w budowlanym 207. W przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców wskaźnik liczby podmiotów wynosi 942, jest więc stosunkowo wysoki²⁸⁷. W gminie najlepiej rozwinięte są usługi i handel, ale duże znaczenie ma również przemysł o zróżnicowanym charakterze, w tym metalowy, chemiczny, drzewny i spożywczy. Duża część mieszkańców związana jest z administracją, zdrowiem i edukacją²⁸⁸.

Pod względem demograficznym potencjał gminy Koźmin Wielkopolski prezentuje poniższa tabela.

²⁸⁷ <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/statystyczne-vademecum-samorzadowca/> (ostatni dostęp 08.10.2022 r.).

²⁸⁸ <http://kozminwlkp.pl/> (ostatni dostęp 08.10.2022 r.).

Tabela 11. Sytuacja demograficzna gminy Koźmin Wielkopolski na tle województwa

Ludność	Gmina Koźmin Wielkopolski ¹		Województwo ²
	liczba	%	%
w wieku przedprodukcyjnym	2592	20,0	19,0
w wieku produkcyjnym	7913	60,0	61,0
W wieku Poprodukcyjnym	2705	20,0	20,0
Razem	13211	100,0	100,0

1 – dane za rok 2019, 2 – dane za rok 2018.

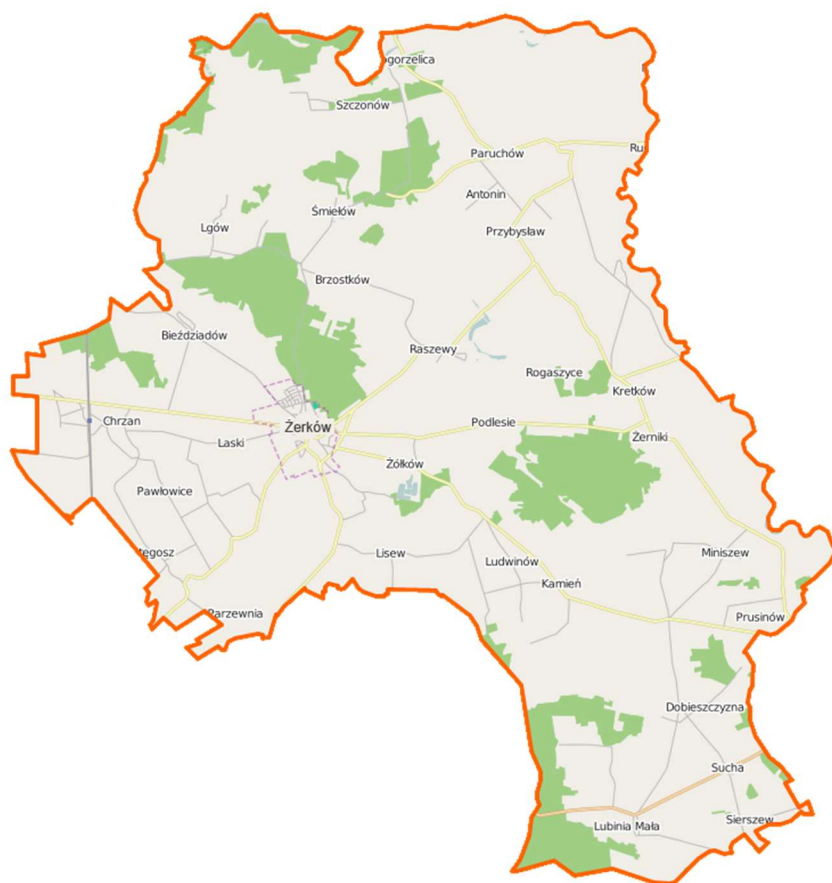
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Sytuacja demograficzna województwa wielkopolskiego w 2018 r.*, GUS, Poznań 2019, s. 29; *Vademecum samorządowca 2020 Gmina Koźmin Wielkopolski*, GUS.

Sytuacja demograficzna w gminie Koźmin Wielkopolski wydaje się nieco gorsza od wcześniej omawianych ze względu na nieco wyższy odsetek osób w wieku poprodukcyjnym przy jednoczesnym równym lub nieco wyższym odsetku osób w wieku przedprodukcyjnym. Warto zauważyć, że i w tej gminie perspektywa demograficzna ma tendencję do pogarszania.

Gmina Żerków to również gmina głównie rolniczo-przemysłowa. Użytki rolne stanowią 78% powierzchni gminy, w tym znaczący jest, jak na warunki Wielkopolski, udział użytków zielonych 8,3% powierzchni gminy. Udział użytków zielonych powoduje, że ważną składową produkcji rolnej jest hodowla bydła mlecznego. Istotna jest także hodowla trzody chlewnej. W uprawach dominują zboża, ziemniaki i rośliny pastewne. Gleby w gminie mają bardzo zróżnicowany charakter. Część gminy zaliczana jest do obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania²⁸⁹.

²⁸⁹ <https://www.zerkow.pl/> (ostatni dostęp 08.10.2022 r.).

Rysunek 15. Gmina Żerków



Źródło: <https://pl.wikipedia.org/wiki/%C5%BBerk%C3%B3w>

Aktywność gospodarcza poza rolnictwem jest średnia, gdyż w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców wskaźnik podmiotów gospodarczych wynosi 846. W gminie jest zarejestrowanych 867 podmiotów, z czego 52 są związane z sektorem rolniczym, 130 podmiotów zakwalifikowanych jest do przemysłu, natomiast w branży budowlanej funkcjonują 201 podmioty²⁹⁰. Dominuje przemysł związany z rolnictwem (produkcja pasz) oraz handel i usługi. Pewne znaczenie ma firma KGZ Radlin związana z wydobyciem gazu ziemnego²⁹¹.

Demograficznie sytuację w gminie Żerków przedstawia tabela 12.

²⁹⁰ <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/statystyczne-vademecum-samorzadowca> (ostatni dostęp 08.10.2022 r.).

²⁹¹ <https://www.zerkow.pl/> (ostatni dostęp 08.10.2022 r.).

Tabela 12. Sytuacja demograficzna gminy Żerków na tle województwa

Ludność	Gmina Żerków ¹		Województwo ²
	Liczba	%	%
w wieku przedprodukcyjnym	1991	19,0	19,0
w wieku produkcyjnym	6352	62,0	61,0
w wieku poprodukcyjnym	1905	19,0	20,0
Razem	10248	100,0	100,0

1 – dane za rok 2019, 2 – dane za rok 2018.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Sytuacja demograficzna województwa wielkopolskiego w 2018 r., GUS, Poznań 2019, s. 29; Vademecum samorządowca 2020 Gmina Żerków, GUS.

Podobnie jak w przypadku wszystkich wybranych gmin, sytuacja demograficzna jest nieco lepsza od średniej sytuacji w województwie. Ma jednak tendencje do zmian negatywnych, zwłaszcza w zwiększaniu się procentowego odsetka ludności w wieku poprodukcyjnym.

4.3.2 Kultura, kultura fizyczna, sport i turystyka

Wysoka pozycja województwa wielkopolskiego w gospodarce kraju nie odnosi się do obszaru kultury. Jego aktywa w tej dziedzinie w sposób syntetyczny ukazuje poniższa tabela 13.

Tabela 13. Instytucje kultury i korzystający z nich w województwie wielkopolskim 2010–2019

Wyszczególnienie	2010	2015	2019	Na tle kraju (Polska=100)
Biblioteki publiczne	714	689	664	8,3
Księgozbiór w tys. wol.	11956,6	11921,9	11765,0	Bd
Muzea i oddziały muzealne	86	91	89	9,4
Zwiedzający muzea i wystawy e w tys.	1127,1	1214,3	1209	3,2
Kina	38	44	45	9,1
Widzowie w kinach tys.	3251,2	4515,3	6213,2	10,5
Teatry i instytucje muzyczne	12	12	15	7,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Rocznik statystyczny RP 2020, GUS Rocznik statystyczny województwa wielkopolskiego 2020, GUS.

W odróżnieniu od sfery gospodarki, województwo wielkopolskie nie należy do grupy liderów w obszarze kultury. Cześć danych odnoszących się do tego obszaru wykazuje wartość ujemną, co wskazuje na dominację tendencji regresywnych (w odniesieniu do bibliotek i czytelnictwa). W badanym okresie wzrosła liczba kin oraz teatrów i instytucji muzycznych, zmienna była tendencja co do liczby muzeów i odwiedzających. Szczególnie jednak niepokojące jest porównanie do wskaźników ogólnokrajowych, gdzie w takich obszarach jak: zwiedzający muzea czy liczby teatrów i instytucji muzycznych, udział województwa wielkopolskiego jest poniżej jego potencjału ludnościowego.

Nadmienić w tym kontekście należy, iż na wartość uwzględnionych w tabeli 13 wskaźników kultury decydujący wpływ ma miasto Poznań, gdzie znajdują się niemal wszystkie stacjonarne teatry (z wyjątkiem kaliskiego teatru im. Wojciecha Bogusławskiego, gnieźnieńskiego teatru im. Aleksandra Fredry oraz teatru miejskiego w Lesznie), niemal wszystkie stałe instytucje muzyczne oraz istotna większość placówek muzealnych. W dziedzinach tych, wyjąwszy muzealnictwo, oraz liczbę widzów w kinach, województwo wielkopolskie nie zajmuje na tle kraju zbyt eksponowanej pozycji.

Województwo wielkopolskie pod względem turystycznym nie posiada obszarów o szczególnie popularnych walorach naturalnych predestynujących do rozwoju turystyki jak np. góry czy wybrzeże morskie. Pod względem warunków naturalnych pewien

potencjał ma jednak pojezierze zajmujące część województw oraz w pewnej mierze są to lasy, zwłaszcza Wielkopolski Park Narodowy i krajobraz dolin rzecznych, przede wszystkim dolina Warty. Nieco lepiej prezentują się kulturowe wartości turystyczne województwa związane z zabytkami, w tym zwłaszcza z czasów początków państwa polskiego. Na terenie województwa wielkopolskiego szczególne znaczenie odgrywa przebiegający przez jego teren Szlak Piastowski. Baza noclegowa województwa prezentowana jest w tabeli nr 14.

Tabela 14. Baza noclegowa województwa wielkopolskiego w latach 2010, 2015, 2019

Wyszczególnienie	Rok			Dynamika (2010 =100)
	2010	2015	2019	
Obiekty	625	701	676	108,00
Miejsca noclegowe	42930	42854	42916	99,96
Korzystający z noclegów	1598906	1882655	2133215	133,42
Udzielone noclegi	3060711	3378292	3887769	127,02

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Rocznik Statystyczny Województwa Wielkopolskiego 2020. GUS

Powyższe zestawienie świadczy o pozytywnych tendencjach w tej dziedzinie. Mimo nieznacznego spadku miejsc noclegowych, znacznej poprawie uległa liczba udzielonych noclegów i korzystających z noclegów. Nastąpił więc nie tylko przyrost liczby obiektów, ale nade wszystko baza ta była wykorzystywana bardziej racjonalnie.

W zakresie kultury fizycznej warto zaprezentować organizacje w ramach klubów sportowych.

Tabela 15. Organizacje kultury fizycznej i kluby sportowe w województwie wielkopolskim w latach: 2010, 2014, 2016, 2018

Wyszczególnienie	Rok			
	2010	2014	2016	2018
ORGANIZACJE KULTURY FICZYCZNEJ				
Jednostki organizacyjne	711	110	86	103
Członkowie	39589	10803	11412	13895
Ćwiczący	63739	35642	29292	38350
KLUBY SPORTOWE				
Jednostki organizacyjne	1323	1368	1424	1452
Członkowie	81975	81022	87484	92122
Ćwiczący	78386	82219	91934	98206
Sekcje sportowe	2516	2565	2511	2433
Trenerzy	1247	1476	2248	2795
Instruktorzy sportowi	2240	2328	2060	1968
Inne osoby prowadzące zajęcia	1181	961	955	811

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Rocznik Statystyczny Województwa Wielkopolskiego 2020.

Analizując podane wyżej dane można zauważyć, że spadała w tym czasie liczba organizacji kultury fizycznej, jak i liczebność osób uprawiających sport w ramach tych organizacji. Zestawienie obrazuje zwiększenie ilości klubów sportowych, liczebności osób uprawiających sport w ramach klubów sportowych. Można więc uznać, że wzrosła znacznie profesjonalizacja organizacji sportowych. Warto zwrócić uwagę na znaczną poprawę w dziedzinie profesjonalizacji osób prowadzących zajęcia. Znaczący w tym okresie był przyrost liczby trenerów oraz instruktorów przy jednoczesnym spadku liczebności osób, które prowadzą zajęcia bez kwalifikacji tego typu.

W gminie Chocz funkcjonuje Gminny Ośrodek Kultury, gdzie co roku odbywają się imprezy kulturalne. W roku 2019 odbyły się 23 takie imprezy, gromadząc ponad 9 tys. uczestników. Działają trzy grupy artystyczne, w których bierze udział 45 osób, funkcjonują 2 koła (kluby) gromadzące 120 uczestników. Biblioteka posiada 662 czytelników. Z zakresu kultury fizycznej funkcjonuje jeden klub sportowy, w którym ćwiczy 45 osób, zajęcia prowadzi jeden trener i jeden instruktor²⁹².

Na terenie gminy brak bazy noclegowej turystycznej²⁹³. Istnieją natomiast gospodarstwa agroturystyczne (3), oferujące noclegi. Turystyka gminy opiera się na walorach przyrodniczych związanych z rozległymi lasami (Puszcza Pyzdrska) i rzeką Prosną (spływy kajakowe). Pewien walor turystyczny stanowi zabudowa Chocza z

²⁹² <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/statystyczne-vademecum-samorzadowca> (ostatni dostęp 08.10.2022 r.).

²⁹³ Tamże.

typowym układem małomiasteczkowym i dwoma barokowymi kościołami. Ponadto na terenie gminy funkcjonuje „wioska indiańska”. Wyznaczonych jest kilka tras turystycznych²⁹⁴.

Również w gminie Dobrzyca funkcjonuje placówka kulturalna w formie Gminnego Ośrodka Kultury. W roku 2019 odbyło się 28 imprez kulturalnych, które zgromadziły łącznie ponad 98 tys. uczestników. W gminie Dobrzyca funkcjonuje 10 grup artystycznych w zajęciach których uczestniczy 140 osób. Ponadto istnieją dwa koła (kluby, sekcje), gromadzące na swych zajęciach niemal 100 osób. Na terenie gminy działa biblioteka z dwiema filiami, a łączna liczba czytelników to 1237 osób. W gminie Dobrzyca funkcjonuje 6 klubów sportowych, w których ćwiczy ponad 330 osób. W klubach tych zajęcia prowadzi 4 trenerów i 3 instruktorów²⁹⁵.

Brak jest na terenie gminy bazy noclegowej. Pod względem turystycznym nie ma też zbyt dużych walorów z wyjątkiem Zespołu Pałacowo-Parkowego w Dobrzycy mieszczącego muzeum ziemiaństwa. Dwa kościoły parafialne stanowią ciekawy przykład architektury drewniane²⁹⁶.

W gminie Koźmin Wielkopolski działalność prowadzi placówka kultury, gdzie odbywają się imprezy kulturalne, których w roku 2019 odnotowano 316, wzięło w nich udział ponad 25 tys. uczestników. Na terenie gminy działają biblioteka wraz z trzema filiami, mogące się poszczycić ponad 2 tys. czytelników. W gminie funkcjonuje też 6 klubów sportowych, w których sport uprawia 464 zawodników. Zajęcia prowadzą wyłącznie trenerzy w liczbie 15²⁹⁷.

Gmina Koźmin Wielkopolski posiada turystyczną bazę noclegową (jeden obiekt tego typu) oraz gospodarstwo agroturystyczne. Sama gmina nie posiada szczególnych walorów turystycznych, natomiast w mieście znajduje się szereg zabytkowych budowli, zwłaszcza dwa zespoły poklasztorne²⁹⁸.

Gmina Żerków nie ma wyodrębnionej placówki kultury, jednak jej funkcję spełnia Ośrodek Kultury i Rekreacji: Mickiewiczowskie Centrum Turystyczne²⁹⁹. Biblioteka gminna ma niemal 1 tys. czytelników. W gminie Żerków funkcjonują 3 kluby sportowe,

²⁹⁴ <http://www.chocz.pl/> (ostatni dostęp 08.10.2022 r.).

²⁹⁵ <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/statystyczne-vademecum-samorzadowca> (ostatni dostęp 08.10.2022 r.).

²⁹⁶ <https://gminadobrzyca.pl/> (ostatni dostęp 08.10.2022 r.).

²⁹⁷ <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/statystyczne-vademecum-samorzadowca> (ostatni dostęp 08.10.2022 r.).

²⁹⁸ <https://www.polskieszlaki.pl/kozmin-wielkopolski.html> (ostatni dostęp 08.10.2022 r.).

²⁹⁹ <http://www.zerkow.pl/asp/pl> (ostatni dostęp 08.10.2022 r.).

w których ćwiczy ponad 250 osób. Zajęcia prowadzi w nich 6 trenerów i 5 instruktorów³⁰⁰.

W porównaniu do pozostałych gmin Żerków charakteryzuje się najlepszymi walorami turystycznymi, związanymi z warunkami naturalnymi. Szczególnie cenne są tu obszary nadrzeczne, na których utworzono Żerkowsko-Czeszewski Park Krajobrazowy. Część parku stanowi obszar nazywany „Szwajcarią Żerkowską”. Gmina posiada bazę noclegową w postaci 3 turystycznych obiektów noclegowych oraz kilku gospodarstw agroturystycznych³⁰¹.

4.3.3 Charakterystyka społeczno-demograficzna mieszkańców

Wspominano już wcześniej, iż województwo wielkopolskie należy do krajowej czołówki pod względem zajmowanej powierzchni (drugie), jak i liczby ludności (trzecie). W tej części opracowania powrócimy do kwestii demograficznych i poświęcimy im nieco więcej uwagi. W poniższej tabeli 16 zamieszczono podstawowe dane pozwalające nakreślić demograficzną charakterystykę społeczeństwa interesującego nas regionu.

Tabela 16 Charakterystyka społeczno-demograficzna społeczeństwa województwa wielkopolskiego w latach: 2010, 2015, 2019

Wyszczególnienie	Rok			Dynamika (2010 = 100)
	2010	2015	2019	
Liczba mieszkańców (tys.)	3446,7	3475,3	3498,7	101,5
Na 1 km ²	115,6	116,5	117,3	101,5
w tym:				
kobiet na 100 mężczyzn	105,6	105,5	105,5	100
w miastach (w odsetkach)	55,9	54,9	54,0	96,6
Na wsiach (w odsetkach)	44,1	45,1	46,0	104,3
Przyrost naturalny (różnica urodzeń żywych i zgonów w danym roku)	9872	3591	3206	32,5
Saldo migracji	1273	-101	1460	114,7
Pracujący (w tys.)	1346	1304	1625	120,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Rocznik statystyczny RP 2020, GUS Rocznik statystyczny województwa wielkopolskiego 2020, GUS

³⁰⁰ <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/statystyczne-vademecum-samorzadowca>, (ostatni dostęp 08.10.2022 r.).

³⁰¹ Tamże.

Podstawowe parametry demograficzno-społeczne społeczeństwa wielkopolskiego nie odbiegają w sposób istotny od danych odnoszących się do społeczeństwa polskiego jako całości, np. przyrost naturalny dla całej Polski był ujemny³⁰². Mimo że przyrost naturalny w województwie wielkopolskim spadł w stosunku do 2010 roku, to wykazuje nadal wartość dodatnią. Wyraźnie dodatnie jest też saldo emigracji, choć w 2015 roku było ono ujemne. Wyrażna jest też tendencja rustykalizacji, przejawem której jest spadek odsetka ludności miejskiej. Przenoszenie się ludności z miast na wieś można wiązać ze wzrostem zamożności społeczeństwa. Należy jednak zwrócić uwagę na różnicowania wewnętrzne. Wspomnieć w tym kontekście należy między innymi o gęstości zaludnienia. Najwyższą wartość ten parametr posiada w powiatach: złotowskim, czarnkowsko-trzcianeckim i międzychodzkiem, najwyższą zaś w miastach na prawach powiatu oraz w powiatach: poznańskim, ostrowskim i jarocińskim³⁰³. Podobne zróżnicowanie występuje także w przypadku przyrostu naturalnego. Ujemne wartości odnotowuje się w Kaliszu (-2,94‰) i w Koninie (-0,38‰) oraz w powiecie kolskim (-1,18‰) i chodzieskim (-0,02‰). W pozostałych powiatach notowano wartości dodatnie tego wskaźnika, najwyższą w powiecie poznańskim (5,13‰)³⁰⁴. W rezultacie wskaźnik przyrostu naturalnego w badanym regionie wykazuje wartości dodatnie, choć zarazem w analizowanym pięcioleciu obniżył się on o ponad 40%.

Ogólnie rzecz biorąc, sytuacja społeczno-demograficzna w województwie wielkopolskim odbiega nieco na korzyść od sytuacji w kraju. W tym kontekście należy zwrócić uwagę przede wszystkim na wyższy niż w kraju odsetek zawieranych małżeństw, dodatnie wartości wskaźników dotyczących ruchu naturalnego ludności oraz niską, pomimo zarysowujących się tendencji zwyżkowych, medianę wieku. Wskaźnik ten w sposób nieuchronny przekłada się na aktywność zawodową mieszkańców, relatywnie niskie obciążenie systemów wsparcia społecznego, a tym samym na jego zwiększoną efektywność ekonomiczną.

Gmina Chocz, której ludność liczy ponad 4,7 tys. mieszkańców, odnotowuje niewielki dodatni przyrost naturalny na poziomie -25 osób w roku 2019 oraz ujemne saldo migracji (podobnie było w roku 2018 i tylko nieco dodatnie były wartości dla tego

³⁰² *Rocznik statystyczny RP 2020*, GUS, Warszawa 2021.

³⁰³ Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Raport o sytuacji społeczno-gospodarczej województwa wielkopolskiego w 2014 r.*, Poznań, maj 2015, s. 26. Zarząd Województwa Wielkopolskiego (dalej: ZWW), *Plan gospodarki odpadami dla województwa wielkopolskiego na lata 201–2017*, Poznań, sierpień 2012, s. 22.

³⁰⁴ Tamże, s. 28.

zjawiska w latach 2015–2017, ogółem na poziomie -23 osób. Oba te zjawiska są zbieżne z tendencją występującą w całym powiecie. Pod względem struktury wiekowej mieszkańców 880 osób (19%) jest w wieku przedprodukcyjnym, 3004 (63%) w wieku produkcyjnym i 869 (18%) w wieku poprodukcyjnym. W chwili obecnej struktura ta wydaje się nadal korzystna, choć będzie się zmieniać w sposób niekorzystny w kolejnych latach, co wyraźnie wynika z analizy struktury wiekowej ludności gminy³⁰⁵.

Kolejna z gmin omawianych w pracy jest znacznie większa, gdyż liczba ludności gminy Dobrzyca wynosi ponad 8,1 tys. mieszkańców. Zarówno przyrost naturalny, jak i saldo emigracji jest ujemne i wyniosło dla roku 2019 odpowiednio -11 i -26. Co istotne, tendencja ta utrzymywała się przez cały czas w latach 2015 – 2019. Ludność w wieku przedprodukcyjnym w gminie Dobrzyca liczy 1643 osoby, czyli ok. 20% w wieku produkcyjnym 4910, czyli niemal 61%. Liczebność populacji w wieku poprodukcyjnym w gminie Dobrzyca w roku 2019 wynosiła 1575 osób i stanowiła 19% ogółu mieszkańców. Podobnie jak w gminie Chocz, struktura ta będzie ulegać powolnym, ale niekorzystnym zmianom³⁰⁶.

Koźmin Wielkopolski jest największą gminą spośród omawianych z liczbą ludności przekraczającą 13 tys. Przyrost naturalny w roku 2019 miał ujemny bilans na poziomie -28 podobnie saldo emigracji, które we wspomnianym roku wyniosło -50. Saldo emigracji utrzymywało się na poziomie ujemnym w okresie 2015–2019. W gminie tej 2593 osoby w roku 2019 były w wieku przedprodukcyjnym, 7913 osób w wieku produkcyjnym i 2705 osób w wieku poprodukcyjnym czyli odpowiednio 19,6%; 59,95 i 20,5%. Struktura ta wydaje się nieco gorsza od wyżej omówionych gmin. Ponadto, jak w pozostałych, będzie ulegać dalszym negatywnym zmianom.

Gmina Żerków liczy ponad 10 tys. mieszkańców. Przyrost naturalny i saldo migracji jest ujemne i wyniosło -21 w wypadku przyrostu i -72 w wypadku migracji. W okresie 2015–2019 saldo migracji utrzymywało się w wartościach ujemnych. W wieku przedprodukcyjnym było w roku 2019 1991 osób czyli 19,4%, w wieku produkcyjnym 6352 osoby, co stanowi 62%. W wieku poprodukcyjnym odnotowano 1905 osób czyli 18,6%. Podobnie jak w przypadku pozostałych gmin, w najbliższej przyszłości społeczeństwo będzie się systematycznie starzeć³⁰⁷.

³⁰⁵ <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/statystyczne-vademecum-samorzadowca> (ostatni dostęp 08.10.2022 r.).

³⁰⁶ Tamże.

³⁰⁷ Tamże.

4.3.4. Sytuacja ekonomiczna mieszkańców

Jednym z podstawowych mierników sytuacji ekonomicznej mieszkańców jest poziom osiąganych dochodów bieżących z wynagrodzeń za pracę i ubezpieczenia społeczne. Podstawowe dane odnoszące się do tej kwestii zawiera poniższa tabela 17.

Tabela 17. Wynagrodzenia i emerytury mieszkańców województwa wielkopolskiego (w zł brutto) w latach: 2015, 2017, 2019

Wyszczególnienie	Rok			Dynamika (2019 =100)	Na tle kraju (Polska=100)
	2015	2017	2019		
Przeciętne miesięczne wynagrodzenia brutto (w zł)	3543,24	3937,81	4499,63	127	91,4
w tym:					
w przemyśle	3722,24	4201,22	4757,28	127,8	95,2
w budownictwie	2943,05	3313,21	3842,90	130	93,5
Przeciętna liczba emerytów i rencistów (w tys.)	744,8	754,2	788,4		
pobierających emerytury i renty wypłacane przez ZUS	627,8	636,8	673,4		
rolników indywidualnych	117,0	117,4	115,0		
przeciętna miesięczna emerytura i renta brutto w zł: wypłacana przez ZUS	1897,51	1991,99	2193,73	115,6	Bd
rolników indywidualnych	1167,02	1181,02	1267,11	108,6	Bd

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rocznika statystycznego RP 2015, oraz Roczniki statystyczne województwa wielkopolskiego 2015, 2020. GUS

Wynagrodzenia w województwie kształtują się poniżej średniej krajowej o ok. 1/10. Wszystkie parametry odnoszące się do dochodów mieszkańców województwa wielkopolskiego wykazują w analizowanym okresie tendencje wzrostowe, zwłaszcza wynagrodzenia. Najwięcej, bo o niemal 1/3 wzrosły wynagrodzenia w przemyśle oraz o 1/3 w budownictwie. W przypadku tych ostatnich sekcji podane wielkości muszą zostać urealnione poprzez uwzględnienie dużo wyższego poziomu wynagrodzeń w mieście Poznań. Jak już sygnalizowano wcześniej, średnie wynagrodzenie w stolicy województwa stanowi 124,42 średniej dla całego regionu. Implikuje to, że średnie wynagrodzenie w województwie z pominięciem jego stolicy jest wyraźnie niższe.

Średnie wynagrodzenia są różnicowane w zależności od sektorów gospodarki, co obrazuje poniższa tabela 18.

Tabela 18 Wynagrodzenia w województwie wielkopolskim według podstawowych kategorii gospodarki (w zł brutto) w latach: 2015, 2019.

Kryterium	Wyszczególnienie	Rok		Dynamika (2015=100)	Na tle kraju (Polska=100)
		2015	2019		
Sektor gospodarki	Publiczny	4299,56	5299,49	123,26	96,16
	Prywatny	3313,63	4311,62	130,12	91,83
Dziedzina gospodarki	Przemysł	3722,24	4757,28	127,81	95,19
	budownictwo	2943,05	3842,90	130,58	93,55
	Transport/gospodarka magazynowa	2227,59	2924,83	131,30	68,67
Sfera publiczna	Działalność profesjonalna naukowa i techniczna	3906,16	5212,26	133,44	84,11
	Administrowanie i działalność wspierająca	2778,04	3652,21	131,47	98,00
	Edukacja	4086,59	4793,37	117,30	98,58
	Opieka zdrowotna i pomoc społeczna	3499,65	4748,43	135,68	98,00
	Kultura, rozrywka, rekreacja	3332,36	4191,80	125,79	96,86

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rocznika statystycznego RP 2020, GUS, Roczniki statystyczne województwa wielkopolskiego 2020, GUS

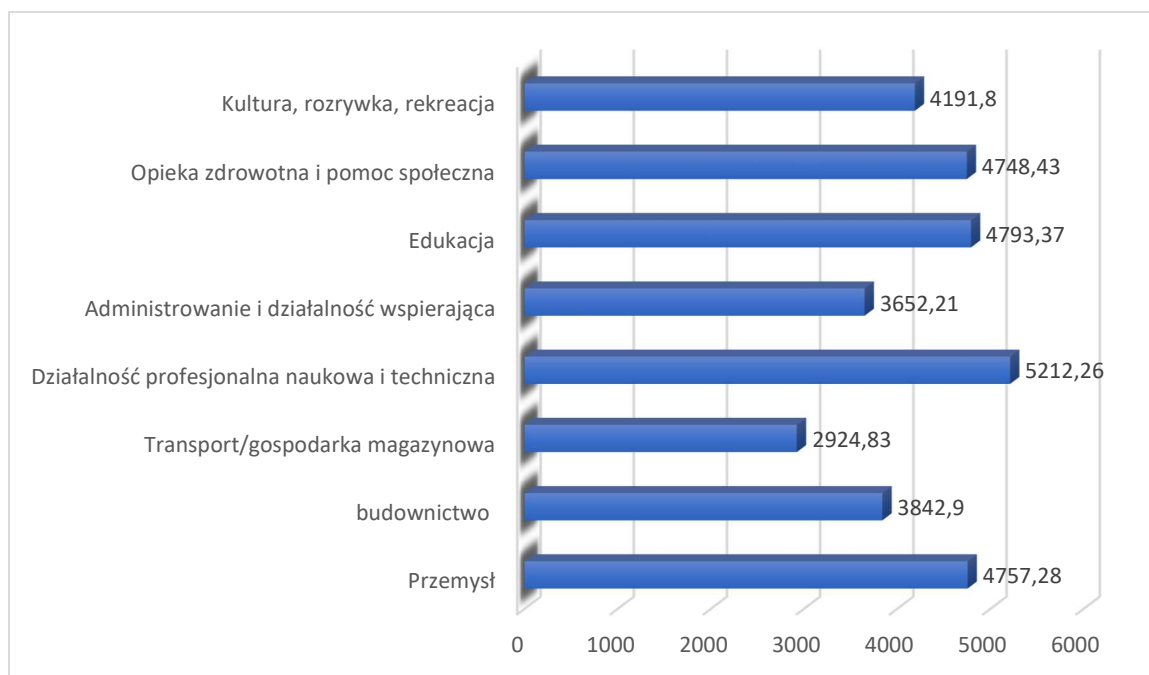
Z analizy danych zawartych w tabeli 18 wynika, że wynagrodzenia w analizowanym regionie są zróżnicowane zależnie od miejsca świadczenia pracy. Najkorzystniejsza przy zastosowaniu tego kryterium jest sytuacja zatrudnionych w sektorze publicznym gospodarki – ich wynagrodzenia są o ok. 25% wyższe niż w sektorze prywatnym. W sektorze publicznym gospodarki wynagrodzenia w pięcioleciu 2015–2019 rosły też szybciej niż w sektorze prywatnym.

Najkorzystniej w województwie wielkopolskim kształtują się płace osób zajmujących się działalnością profesjonalną i naukową. Dynamika ich była też wysoka. Największa jednak w okresie prezentowanym w tabeli była dynamika w sferze opieki zdrowotnej i pomocy społecznej. Najniższe przeciętnie płace w 2019 roku występowały w budownictwie i transporcie i gospodarce magazynowej. Warto zaznaczyć, że płace w tym ostatnim dziale kształtowały się najmniej korzystnie w porównaniu do płac w kraju. Najniższą dynamiką wzrostu płac charakteryzował się dział edukacji. Warto jeszcze dodać, że płace we wszystkich działach były niższe jak średnia dla kraju, najmniej jednak

odbiegały od krajowej średniej płace w: administrowaniu i działalność wspierającej, edukacji, oraz opiece zdrowotnej i pomocy społecznej.

Wybrane kategorie kryterialne gospodarki obrazuje wykres nr 4.

Wykres 4. Wynagrodzenia w województwie wielkopolskim zależnie od wybranych kategorii kryterialnych (2019)



Źródło: Rocznik statystyczny województwa wielkopolskiego 2020, GUS

Należy zwrócić uwagę, iż sytuacja w sferze wynagrodzeń w województwie wielkopolskim rozpatrywana na tle krajowym, ze wszystkimi tego ujemnymi następstwami dla ekonomicznego położenia miejscowej ludności, nie przedstawia się zbyt korzystnie. W każdym przypadku jednostkowym poziom wynagrodzenia jest niższy niż średnia dla kraju.

Celem doprecyzowania kwestii położenia ekonomicznego mieszkańców województwa wielkopolskiego sięgnięto po wskaźnik miesięcznego dochodu rozporządzalnego na jedną osobę w gospodarstwie domowym. Dane odnoszące się do tej kwestii, ujęte dynamicznie i na tle kraju zamieszczono w tabeli 19.

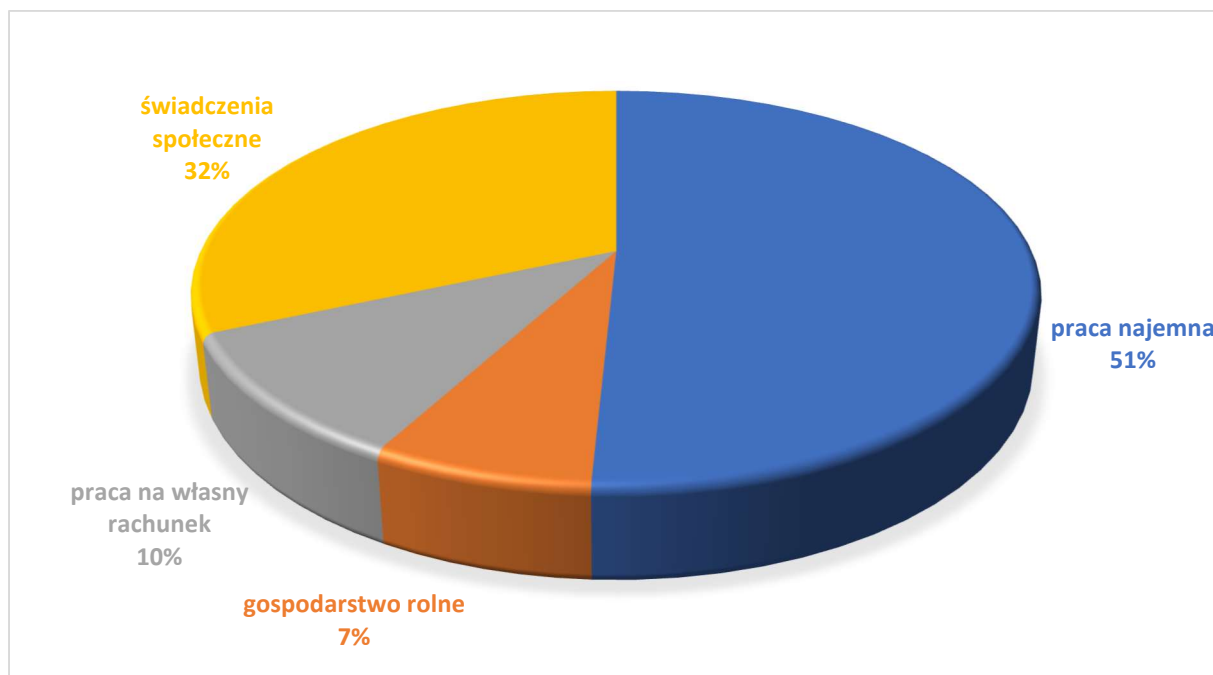
Tabela 19 Przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na jedną osobę w gospodarstwie domowym w województwie wielkopolskim na tle kraju w latach 2010, 2015, 2019

Wyszczególnienie	Rok			Dynamika (2010 =100)	Na tle kraju (Polska=100)
	2010	2015	2019		
Dochód rozporządzalny	1132,89	1287,79	1806,98	159,5	99,3
w tym dochód do dyspozycji	1097,87	1259,24	1770,00	161,2	100,1
w tym					
z pracy najemnej	574,70	694,46	889,97	154,9	94,6
z gospodarstwa indywidualnego w rolnictwie	59,82	68,18	125,74	210,2	204,4
z pracy na własny rachunek	108,78	113,13	182,58	167,8	110,9
ze świadczeń społecznych	332,45	361,48	554,04	166,6	109,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Rocznika statystycznego RP 2020, GUS Rocznik statystyczny województwa wielkopolskiego 2020, GUS.

Podobnie jak większość przytoczonych wcześniej parametrów dochodowych, w latach 2010–2019 w interesującym nas województwie rosły także wskaźniki dochodu rozporządzalnego. Dla kondycji gospodarstwa domowego decydujące znaczenie ma wielkość dochodu do dyspozycji, tj. tej części dochodu rozporządzalnego, który gospodarstwo domowe może przeznaczyć na zaspokajanie potrzeb gospodarstwa jako całości oraz jego poszczególnych członków. Jak łatwo zauważyć, dochód rozporządzalny nie jest obciążony dodatkowymi zobowiązaniami, dlatego jest niemal tożsamy z dochodem do dyspozycji. Modelową strukturę dochodu rozporządzalnego, ukazującego z jakich składników się składa i jakie występują między nimi proporcje, co pośrednio rzuca światło na strukturę aktywności zarobkowej badanej populacji, przedstawia wykres 5.

Wykres 5. Struktura dochodu do dyspozycji w gospodarstwie domowym w województwie wielkopolskim w roku 2019



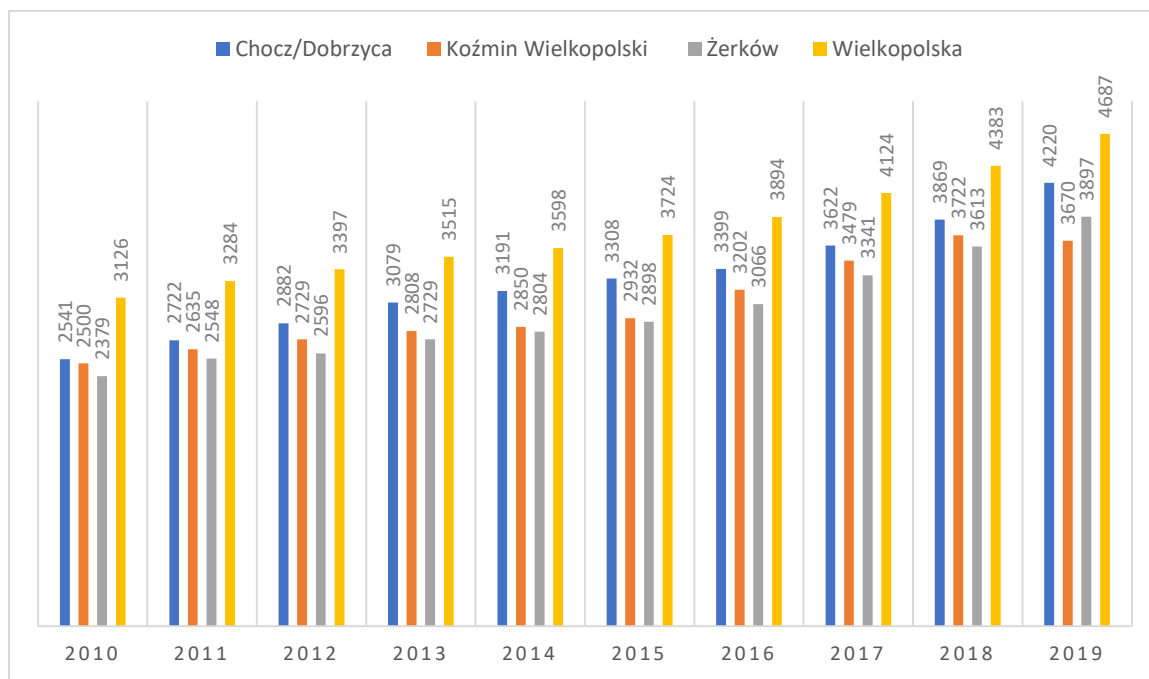
Źródło: Roczniki statystyczne województwa wielkopolskiego 2020, GUS, Poznań 2021

Gospodarstwa domowe w województwie wielkopolskim utrzymują się w większości z pracy najemnej. Dla 32% spośród nich głównym źródłem utrzymania są świadczenia społeczne. Dla co dziesiątego gospodarstwa domowego głównym źródłem utrzymania jest praca na własny rachunek, a dla co czternastego – gospodarstwo rolne. Ten ostatni wskaźnik musi, zwłaszcza w sytuacji, gdy województwo wielkopolskie należy do czołówki regionów rolniczych, nieco dziwić. Jest to wszakże uboczny skutek nadal nierozwiązanego problemu kontroli i ewidencji dochodów gospodarstw rolnych. W praktyce należy przyjąć, iż dużo więcej niż wynika z oficjalnych danych statystycznych gospodarstw domowych w województwie wielkopolskim utrzymuje się z rolnictwa.

W kontekście rozważanej kwestii należy zwrócić uwagę, iż chociaż struktura dochodu do dyspozycji nie odbiega istotnie od średniej dla kraju, to i tak poszczególne jego składniki jak i dochód *en bloc*, są niższe niż w kraju. Wyjątkiem jest dochód z gospodarstwa rolnego. W liczbach bezwzględnych nie jest to wielkość zbyt duża, więc nie ma istotnego wpływu na obraz całości. Generalnie więc położenie ekonomiczne ludności w województwie wielkopolskim nie odbiega zasadniczo od średniej dla kraju, choć poszczególne jego parametry są od średniej krajowej niższe.

Trudno o ścisłe dane dotyczące sytuacji ekonomicznej społeczeństw omawianych gmin. Można jedynie przytoczyć dane dotyczące wynagrodzenia brutto na danych obszarach, co obrazuje diagram (rysunek nr 17).

Rysunek 16. Wynagrodzenie brutto w latach 2010–2019 w gminach Chocz, Dobrzyca, Koźmin Wielkopolski, Żerków na tle województwa wielkopolskiego



Źródło: <https://www.polskawliczbach.pl/>.

Jak wyraźnie wynika z rysunku 17, omawiane w niniejszej pracy gminy małe i średnie nie osiągają średniego poziomu płac brutto w Wielkopolsce (np. 2019–4687). W obu gminach powiatu pleszewskiego, tj. gminie Chocz i Dobrzyca sytuacja jest nieco lepsza (w 2019–4220), jak w gminie Koźmin Wielkopolski (2019–3670) i Żerków (w 2019–3897), gdzie niższy poziom płac brutto występował w ciągu całej dekady.

4.3.5 Bezrobocie i jego ograniczanie

Wspominano już wcześniej, iż województwo wielkopolskie należy do krajowej czołówki regionów o najniższym wskaźniku stopy bezrobocia. Podstawowe dane w tym zakresie, obrazują nie tylko skalę tego zjawiska obecnie, ale również jego ewolucję, która do obecnego stanu doprowadziła.

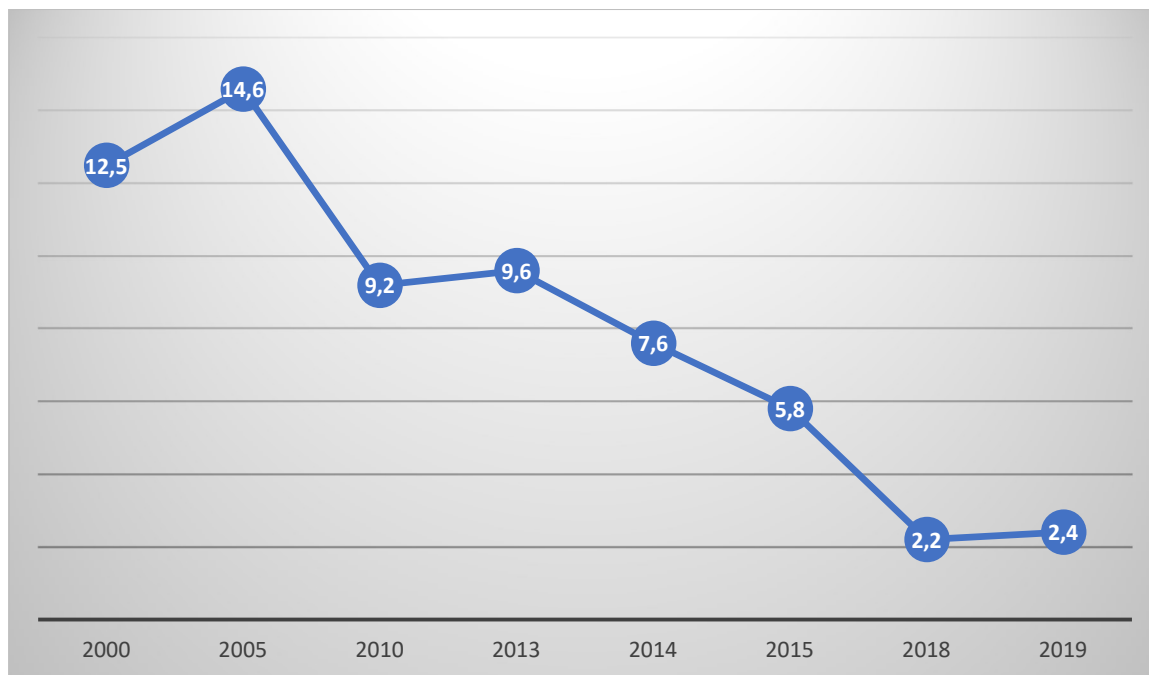
Tabela 20. Bezrobocie w województwo wielkopolskim na tle krajowym

Wyszczególnienie	Rok			Dynamika (2010 =100)	Na tle kraju (Polska=100)
	2010	2015	2019		
Bezrobotni zarejestrowani (w tys.)	135,2	93,3	46,3	34,25	
Długotrwale bezrobotni (w tys.)	54,0	45,8	18,1	33,52	
Bezrobotni na jedną ofertę pracy	61	21	14	22,95	Bd
Stopa bezrobocia rejestrowanego	8,7	5,8	2,6	29,88	48,15

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Rocznik statystyczny RP 2020, GUS Rocznik statystyczny województwa wielkopolskiego 2020 GUS

Korzystną sytuację województwa wielkopolskiego w dziedzinie ograniczania bezrobocia można dostrzec łatwo, ujmując tę kwestię na tle krajowym. W województwie tym relatywnie największa jest skala rejestracji bezrobotnych, co niewątpliwie stanowi istotny handicap dla instytucji rynku pracy w działaniach zmierzających do ograniczenia skali analizowanego zjawiska. W okresie prezentowanym w tabeli 20 spadała znacząco liczba osób, które pozostawały bez pracy dłużej jak rok. W roku 2010 było 54 tys. by w roku 2015 zmalało do 45,8 tys., a następnie roku 2019 osiągnęło 18,1 tys. Warto zwrócić uwagę, że również liczba bezrobotnych na jedną ofertę pracy systematycznie spadała z 61 w roku 2010 do 14 w roku 2019. Samo to zjawisko jest dużo niższe w regionie wielkopolskim aniżeli w kraj (stopa bezrobocia w 2019 w kraju wynosiła 5,2 w województwie wielkopolskim zaś 2,8 (patrz tabela nr 1). Niskie bezrobocie to rezultat dłuższego procesu, którego przebieg prezentuje poniższy wykres 6.

Wykres 6. Kształtowanie się stopy bezrobocia w województwie wielkopolskim (2000–2019)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Rocznik statystyczny RP 2020, GUS Roczniki statystyczne województwa wielkopolskiego 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 <https://poznan.stat.gov.pl/>.

Z analizy danych przedstawionych na wykresie 6 wynika, że w okresie pierwszej dekady obecnego stulecia stopa bezrobocia w województwie wielkopolskim utrzymywała się na wysokim poziomie (w granicach 9,2 – aż do 14,6 w szczytowym momencie), ale w jej połowie zarysował się w tej mierze systematyczny trend spadkowy. Niewielka wyżka stopy bezrobocia zaznaczyła się na początku kolejnej dekady w 2013 (9,6), ale została ona przełamana w 2015 roku (5,8), a stopa bezrobocia zmniejszyła się zdecydowanie. Trend spadkowy utrzymywał się aż do 2018 roku kiedy stopa osiągnęła zaledwie 2,2.

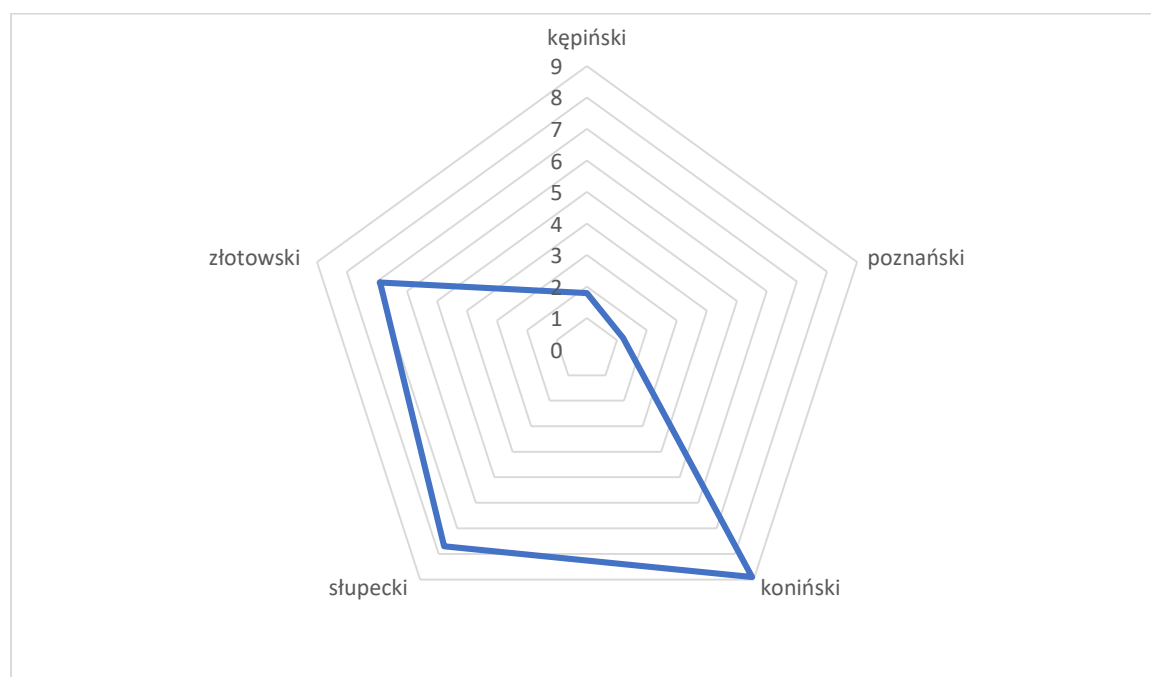
Istotny wpływ na sytuację analizowanego województwa w dziedzinie bezrobocia wywiera, jak sygnalizowano, miasto Poznań. Na jego terenie stopa bezrobocia jest ponad dwukrotnie niższa niż w województwie i blisko cztery razy niższa niż w kraju. Trend spadkowy stopy bezrobocia rejestrowanego w przypadku Poznania także jest kontynuowany, a spadek ten jest szybszy niż w województwie. Według danych bieżących w marcu 2018 roku stopa bezrobocia w mieście Poznań wyniosła 1,2%³⁰⁸. Postępujące

³⁰⁸ Rocznik Statystyczny Poznania 2019. GUS

ograniczanie skali bezrobocia to z pewnością czynnik, który będzie sprzyjał stabilizacji na wielkopolskim rynku pracy, nade wszystko zaś lepszemu wykorzystaniu potencjału produktywności miejscowego społeczeństwa. Dane powyższe nie wyczerpują problemu bezrobocia, gdyż nie obejmują problemu bezrobocia w populacji osób, które nie figurują w rejestrach instytucji rynku pracy. Nie zmienia to faktu, iż sytuacja na rynku pracy w województwie wielkopolskim należy do najkorzystniejszych w skali kraju.

Zaznaczyć należy wszakże, iż sytuacja dotycząca bezrobocia jest na terenie województwa jako całości zróżnicowana. W powiecie poznańskim oraz w powiecie kępińskim notowano niskie bezrobocie, na koniec 2018 roku stopa bezrobocia wynosiła 1,8% dla powiatu kępińskiego i 1,2% dla powiatu poznańskiego. Na przeciwległym biegunie znajdowały się powiaty: koniński, słupecki i złotowski, gdzie wskaźnik ten wynosi odpowiednio 8,9%, 7,7% i 6,9%³⁰⁹. Przestrzenne rozpiętości w skali zjawiska bezrobocia w województwie wielkopolskim pokazuje wykres 7.

Wykres 7. Przestrzenne zróżnicowanie skali zjawiska bezrobocia w województwie wielkopolskim (stan na koniec 2018 roku)



Źródło: *Województwo Wielkopolskie. Podregiony, powiaty, gminy*, GUS, Poznań 2019.

Ukazane powyżej przestrzenne zróżnicowanie zjawiska bezrobocia w województwie wielkopolskim odzwierciedla także zróżnicowaną aktywność

³⁰⁹ *Województwo Wielkopolskie. Podregiony, powiaty, gminy*, GU, Poznań 2019.

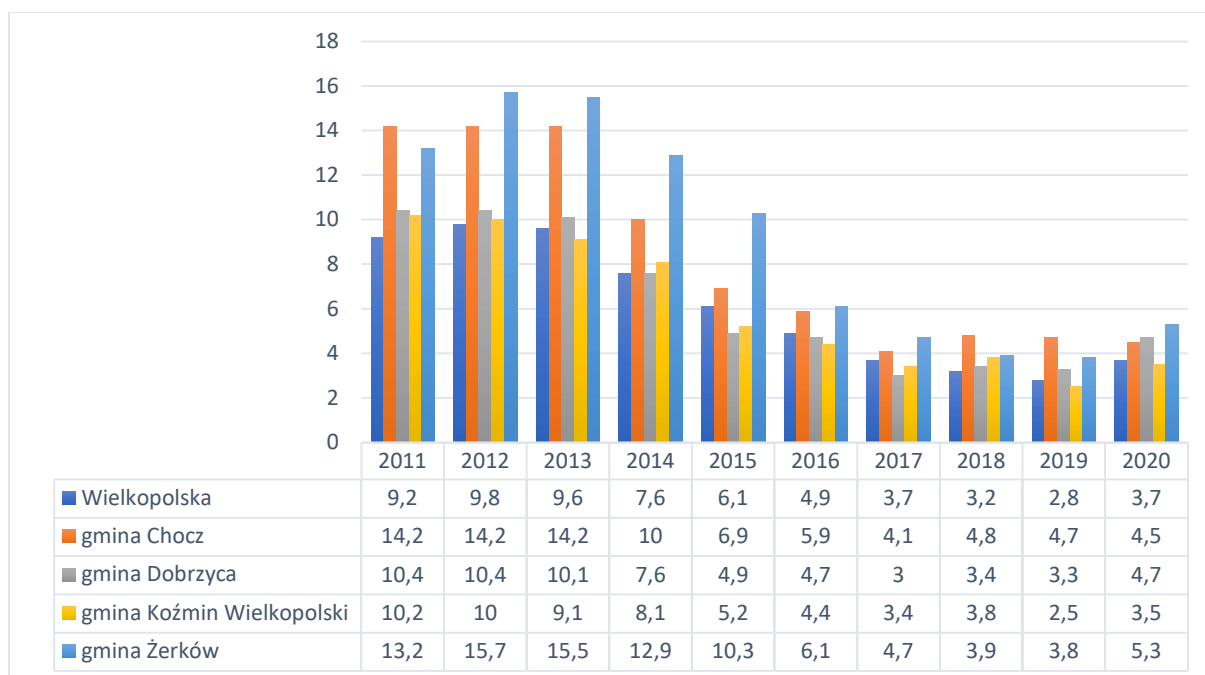
ekonomiczną poszczególnych jego części. Przewodząca rola Poznania w nadawaniu dynamiki progresywnej wielkopolskiej gospodarki nie podlega dyskusji. Zasadniczo odmienny jest przypadek Konina (powiatu konińskiego), gdzie w wyniku transformacji ustrojowej doszło do głębokiej dezindustrializacji, na co nałożył się kryzys energetyki opartej na węglu brunatnym, która decydowała o gospodarczym obliczu Zagłębia Konińskiego, a także dekapitalizacja majątku produkcyjnego i wyczerpywanie się miejscowych złóż węgla³¹⁰. Ponadto istniejąca tendencja odchodzenia od surowców energetycznych kopalnianych. Skutkiem tych procesów pojawiły się w tej części Wielkopolski głębokie zjawiska regresywne, które jak dotąd nie zostały przezwyciężone. Przykład Konina pokazuje jak bliski jest związek między dynamiką procesów gospodarczych a skalą zjawiska bezrobocia. Jest ono bezpośrednim skutkiem gospodarczego zastoju, którego doświadcza Konin, a który jest oddalony o około 100 km od aglomeracji poznańskiej.

W gminach będących przedmiotem zainteresowania bezrobocie było zwykle niższe jak średnia dla Polski. Miało charakter dynamiczny i było skorelowane z ogólną sytuacją gospodarczą. Warto zaznaczyć, że ze względu na położenie gminy omawiane są w trudnej sytuacji ze względu na stosunkowo dużą odległość od aglomeracji poznańskiej, w której w zasadzie nie występuje problem bezrobocia i która naturalnie wpływa na spadek bezrobocia w gminach pobliskich.

Dynamikę stopy bezrobocia w gminach Chocz, Dobrzyca, Koźmin Wielkopolski i Żerków obrazuje diagram (wykres 8).

³¹⁰ J.R. Krasieński, Zasoby węgla brunatnego w Polsce - stan rozpoznania i podstawowe problemy, s 6 – 9, <https://www.pgi.gov.pl> (ostatni dostęp 08.10.2022 r.).

Wykres 8. Stopa bezrobocia w gminach Chocz, Dobrzyca, Koźmin Wielkopolski i Żerków na tle województwa wielkopolskiego



Źródło: <https://www.polskawliczbach.pl/>

Jak wynika z danych prezentowanych w wykresie 8, bezrobocie w gminie Chocz (201 – stopa bezrobocia 14,3; 2015 – stopa bezrobocia 6,9) i gminie Żerków (2011 – stopa bezrobocia 13,2; 2015 – stopa bezrobocia 10,3) w całym tym okresie było wyższe niż średnie bezrobocie dla Wielkopolski (2011 – stopa bezrobocia 9,2; 2015 – stopa bezrobocia 6,1). W innej sytuacji była gmina Koźmin Wielkopolski, gdzie średnia zwykle była nieco niższa, z wyjątkiem trzech lat z prezentowanej dekady (2011 – stopa bezrobocia 10,2; 2012 – stopa bezrobocia 10; i 2014 – stopa bezrobocia 8,1). Natomiast w gminie Dobrzyca bezrobocie było zwykle większe niż średnia dla województwa, z wyjątkiem lat 2015 – 2018. (np. 2015 stopa bezrobocia 4,9, przy średniej w Wielkopolsce na poziomie 6,1).

4.3.6 Potrzeby publiczne i możliwość ich realizacji

Potrzeby publiczne zaspokajane są poprzez usługi publiczne, tj. usługi świadczone przez administrację publiczną na rzecz obywateli. Zalicza się do nich przede wszystkim edukację, ochronę zdrowia, opiekę społeczną czy transport publiczny, a także w pewnym sensie omówioną wcześniej kulturę. Możliwości świadczenia usług publicznych

uzależnione są z jednej strony od infrastruktury materialnej (budynki, instalacje, systemy organizacji i zarządzania itp.), z drugiej zaś od posiadania wykwalifikowanych kadr, zdolnych potrzeby te zaspokajać na odpowiednim profesjonalnym poziomie. W tej części pracy przedstawiony zostanie stan infrastruktury usług publicznych i możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb publicznych w województwie wielkopolskim i badanych gminach.

Infrastrukturę związaną z edukacją i krajobrazem prezentuje tabela 21.

Tabela 21. Infrastruktura materialna usług publicznych w województwie wielkopolskim w dziale edukacja i wychowanie w latach: 2010/2011, 2015/2016 i 2019/2020

Wyszczególnienie	2010/2011	2015/2016	2019/2020	Dynamika (2010 =100)
Żłobki	32	199	395	1234,37
Przedszkola i oddziały przedszkolne przy szkołach	1681	1849	2003	119,16
Szkoły podstawowe	1257	1223	1314	104,53
Gimnazja	659	679	0	0
Szkoły specjalne i przysposabiające do pracy	39	47	49	125,64
Szkoły branżowe I stopnia	166	150	162	97,59
Technika	206	169	159	77,18
Licea ogólnokształcące	230	184	190	82,61
Szkoły policealne	294	200	137	46,60
Uczelnie	39	37	32	82,05

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Roczniki statystyczne województwa wielkopolskiego 2020.

Rozwój infrastruktury związanej z usługami edukacyjnymi i oświatą jest powiązany w dużej mierze z dynamiką przemian demograficznych oraz zmianami strukturalnymi w systemie oświaty. Wzrost liczby szkół podstawowych (dynamika w na poziomie 104,53% porównując rok 2011 i 2020) jest ściśle powiązany z likwidacją gimnazjów. Natomiast przyrost liczby przedszkoli (119,16%) i oddziałów przedszkolnych to efekt zwiększenia liczebności dzieci w tym wieku, tzw. ostatnie odbicie demograficznego wyżu powojennego. Nastąpił też spektakularny wzrost liczby (1234,73%) żłobków, co wiąże się zarówno z przemianami demograficznymi, ale przede wszystkim ze zmianami na rynku pracy. W okresie tym zwiększyła się oferta nauczania w szkołach specjalnych i placówkach przysposabiających do pracy (125,64%). Jest to niewątpliwie sygnał poprawy z punktu widzenia realizacji polityki społecznej. Wyraźny jest też fakt zmniejszenia liczby szkół ponadpodstawowych, zwłaszcza zaś techników (77,18%). Wyhamowany został jednak ten trend w przypadku szkół branżowych I

stopnia, co wydaje się zgodne z potrzebami rynku pracy. Wyraźnie zmniejszeniu ulegała liczba szkół policealnych, nieco też zmalała liczba uczelni. Wszystko to wiąże się ze zmianami demograficznymi, a w przypadku szkół policealnych również ze zmianami społecznymi (zwiększenie odsetka osób z wyższym wykształceniem).

Kolejnym aspektem polityki społecznej, który należy zaprezentować, jest dynamika infrastruktury związanej ze stacjonarną opieką medyczną.

Tabela 22. Infrastruktura materialna usług publicznych w województwie wielkopolskim w dziale w dziale opieka zdrowotna stacjonarna i ratownictwo medyczne w latach: 2010, 2015, 2019

Wyszczególnienie	2010	2015	2019	Dynamika (2010 =100)
Przychodnie	1851	1937	1949	105,29
Szpitala	65	61	59	90,77
Łóżka w szpitalach	15756	15061	13094	83,10
Jednostki systemu państwowego ratownictwa medycznego	117	115	121	103,42
Lotnicze zespoły ratownictwa medycznego	1	1	2	200

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Roczniki statystyczne województwa wielkopolskiego 2020.

W prezentowanym okresie spadła liczba zarówno szpitali (liczba szpitali w roku 2019 stanowiła 90,77% liczby szpitali w 2010), jak i łóżek (83,10%) szpitalnych. Jest to zapewne przejaw racjonalizacji wydatków w opiece medycznej, ale również poprawa wykorzystania zasobów, o czym może świadczyć wzrost leczenia na 1 łóżko z 45,6 w roku 2015 do 51,2 w roku 2019, jak i leczenia na 10 tys. Ponadto świadczyć też może o poprawie skuteczności podstawowej opieki medycznej, a co za tym idzie zmniejszenia zapotrzebowania na leczenie szpitalne, co potwierdzają dane odnoszące się do ilości leczenia szpitalnego na 10 tys. ludności, gdzie nastąpiła spadek z 2036 w roku 2015 na 1967 w roku 2019³¹¹. Teza ta wydaje się tym bardziej prawdopodobna, gdyż w tym samym czasie nastąpił wzrost liczby przychodni. Poprawie również uległa sytuacja w ratownictwie medycznym, gdzie nastąpił wzrost liczby jednostek ratowniczych oraz zwiększenie liczby lotniczych zespołów ratownictwa medycznego.

³¹¹ Roczniki statystyczne województwa..., 2020.

Przemiany w infrastrukturze nie ominęły również opieki społecznej, gdzie nastąpiła poprawa w infrastrukturze, co prezentuje poniższa tabela.

Tabela 23. Infrastruktura usług publicznych w województwie wielkopolskim w dziale w dziale opieka społeczna w latach: 2010, 2015, 2019

Wyszczególnienie	2010	2015	2019	Dynamika (2010 =100)
Domy zakłady pomocy społecznej stacjonarnej	123	134	149	121,14
Miejsca w domach i zakładach	8454	8782	9102	107,66
Miejsca na 10 tys. ludności	24,5	25,3	26,4	107,75
Osoby oczekujące na umieszczenie	556	703	740	133,09

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Roczniki statystyczne województwa wielkopolskiego 2020.

Mimo wzrostu liczby domów pomocy społecznej (121,14% w roku 2019 w porównaniu do 2010 roku), jak i zwiększenia miejsc zarówno w liczbach bezwzględnych, jak i w stosunku do liczby mieszkańców województwa, wzrasta liczba osób oczekujących na umieszczenie w tego typu placówkach. To świadczy o tym, że wzrost ten nie nadąża za przemianami demograficznymi.

Infrastruktura usług społecznych w zakresie podstawowym nie odbiega w województwie wielkopolskim w sposób zasadniczy od średniej dla kraju. Wyjątkiem jest tylko lecznictwo uzdrowiskowe, które na jego terenie nie jest reprezentowane³¹².

Sytuacja kadrowa w edukacji jest podobna do krajowej. Dużo gorsza jest pod względem kadrowym sytuacja w ochronie zdrowia. Wskaźniki udziału pracowników medycznych w zasobach krajowych wskazują na wyraźne niedobory w tej mierze. Dotyczy to zwłaszcza dentystów oraz średniego personelu medycznego. Wprawdzie liczba lekarzy w latach 2015–2019 wzrosła z 5231 do 5270, jednak jednocześnie spadła liczba dentystów 304 do 270, pielęgniarek i położnych z 15525 do 14089. Nade wszystko zaś spadła liczba lekarzy specjalistów z 3522 do 3502, gdy w tym samym czasie w kraju tendencja była odwrotna. Trzeba jednak przyznać, że w tym samym okresie wzrosła liczba diagnostów laboratoryjnych i fizjoterapeutów³¹³. Zaznaczyć zatem można, iż możliwości zaspokajania potrzeb ludności województwa wielkopolskiego w obszarze

³¹² Rocznik statystyczny RP 2020, GUS, Warszawa 2021.

³¹³ Rocznik statystyczne województwa..., 2020, Rocznik statystyczny RP 2020 GUS, Warszawa 2021.

ochrony zdrowia są gorsze niż w kraju, co musi się negatywnie przekładać na jakość życia jej mieszkańców.

W gminach będących przedmiotem tej pracy brak jest żłobków, natomiast podstawowe dane dotyczące przedszkoli zawiera tabela 26.

Tabela 24. Opieka przedszkolna w gminach Chocz, Dobrzyca, Koźmin Wielkopolski i Żerków (stan na rok 2018)

Gmina	Placówki wychowania przedszkolnego	Oddziały przedszkolne	Dzieci w przedszkolach	Dostępne miejsca w przedszkolach	Miejsce w placówkach dla dzieci w wieku przedszkolnym
Chocz	3	6	107	116	1,29
Dobrzyca	5	14	285	298	0,77
Koźmin Wielkopolski	7	15	351	351	1,13
Żerków	7	7	173	175	1,91

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: <https://www.polskawliczbach.pl/>, <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/statystyczne-vademecum-samorzadowca>

Jak wynika z danych przedstawionych powyżej, zdecydowanie najlepsza sytuacja względem wychowania przedszkolnego kształtuje się w gminie Dobrzyca, gdzie liczba dzieci jest mniejsza niż możliwości przyjęć do przedszkoli. W pozostałych gminach jest więcej dzieci w wieku przedszkolnym, niż miejsc w przedszkolach. Mimo że, w gminie Chocz i Żerków nie wszystkie istniejące miejsca są wykorzystane, można wnioskować, iż jest to skutek nieumiejscowienia tychże przedszkoli zgodnie z potrzebami mieszkańców gminy lub słabości transportu. Można też założyć, że w kilku przypadkach za stan ten odpowiada niechęć rodziców do wczesnego obejmowania dziecka opieką przedszkolną. Nie ma jednak wątpliwości, że sytuacja z opieką przedszkolną jest bardzo zła w gminie Koźmin Wielkopolski, gdzie na miejsce w przedszkolu przypada niemal dwoje dzieci i wszystkie istniejące miejsca są wykorzystane.

W przypadku szkół podstawowych w gminie Chocz działają trzy takie placówki, w których w roku 2018 funkcjonowały 24 oddziały, w których naukę pobierało 349 uczniów. Na oddział przypadało 14,2 ucznia przy średniej wojewódzkiej 17,8 i krajowej 17,3.

W gminie Dobrzyca w tym samym roku funkcjonowało 5 szkół, 48 oddziałów z 608 uczniami. Dawało to średnią na oddział na poziomie 12,7.

Natomiast w gminie Koźmin Wielkopolski w tym okresie istniało 8 szkół, w których było łącznie 71 oddziałów z 1191 uczniami, co dało 16,8 ucznia na oddział.

W gminie Żerków w 2018 roku było 6 szkół prowadzących 57 oddziałów, a średnia uczniów na oddział wyniosła 14,4. Najmniej liczne oddziały funkcjonowały w gminie Dobrzyca. Należy jednak zaznaczyć, że we wszystkich badanych gminach oddziały nie są liczne i ich średnia liczebność jest niższa od średniej liczebności oddziałów w kraju i województwie. W gminie Koźmin średnia ta zbliża się do średnich wojewódzkiej i krajowej³¹⁴.

W niektórych z omawianych gmin funkcjonują szkoły ponadpodstawowe, tj.: w gminie Dobrzyca – liceum ogólnokształcące, w gminie Koźmin Wielkopolski – liceum ogólnokształcące, technikum i dwie szkoły branżowe. Brak takich szkół w gminach Chocz i Żerków. W przypadku gminy Chocz wydaje się to naturalne ze względu na populację gminy, natomiast brak tego szczebla oświaty w gminie ponad 10 tysięcznej, jaką jest Żerków, wydaje się pewną niedogodnością. Należy dodać, że w mniejszej nieco gminie, jaką jest Dobrzyca, szkoła ponadpodstawowa funkcjonuje, a nieco większy Koźmin Wielkopolski posiada stosunkowo bogatą ofertę szkolnictwa ponadpodstawowego.

Opieka zdrowotna w warunkach małych i średnich gmin opiera się głównie o przychodnie, jedynie w gminie Koźmin Wielkopolski funkcjonuje szpital jako filia szpitala powiatowego w Krotoszynie z oddziałem rehabilitacyjnym i pododdziałem rehabilitacji neurologicznej³¹⁵.

W przypadku przychodni opieka lekarska w gminach omawianych w niniejszej pracy przedstawiona jest w tabeli 27.

³¹⁴ <https://www.polskawliczbach.pl/> (ostatni dostęp 11.10.2022 r.).

³¹⁵ <http://www.spoz.krotoszyn.pl/> (ostatni dostęp 11.10.2022 r.).

Tabela 25. Przychodnie w gminach Chocz, Dobrzyca, Koźmin Wielkopolski i Żerków (stan na 2019 rok)

Gmina	Liczba przychodni	Liczba osób przypadających na przychodnie	Porady POZ udzielone na mieszkańca
Chocz	2	2377	3,9
Dobrzyca	3	2709	4,1
Koźmin Wielkopolski	4	3303	5,1
Żerków	5	2050	4,4

Źródło: <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/statystyczne-vademecum-samorzadowca>.

W gminach omawianych tu gminach liczba osób przypadających na przychodnie jest większa jak średnia w kraju, która wynosi 1461 osób na przychodnię. W tym jednak przypadku dane te nie muszą oznaczać złego stanu tej opieki w gminach, gdyż istotnym elementem jest tu liczba lekarzy i pielęgniarek świadczących usługi w ramach danej przychodni. Pewnym wskaźnikiem jest liczba porad, która największa jest w gminie Koźmin Wielkopolski, zaś najmniejsza w gminie Chocz, co w pewnej mierze oddaje dostępność podstawowej opieki zdrowotnej na terenie danej gminy. Najmniej porad udzieliły przychodnie w gminie Chocz, co może sugerować, że z ujętych w tabeli 25 gmin sytuacja w tej gminie jest najgorsza.

Rozdział 5. Samorządowa polityka społeczna w badanych gminach miejsko-wiejskich. Stan obecny i problemy rozwoju.

5.1. Instytucje publiczne realizujące samorządową politykę społeczną

5.1.1 Pojęcie instytucji publicznych. Ujęcie ekonomiczne i inne

Pojęcie instytucji w języku polskim ma dwa znaczenia. W pierwszym oznacza „zakład o charakterze publicznym, zajmujący się określonym zakresem spraw, działający w jakiejś dziedzinie; urząd”. W drugim jest określeniem zespołu norm prawnych lub obyczajowych dotyczących organizacji jakiejś dziedziny”³¹⁶. Wywodzi się od łacińskiego *institutiones* określającego opracowanie, w którym zawarte były podstawowe informacje z zakresu prawa, o przeznaczeniu informacyjnym i dydaktycznym. Wyrazem pochodnym było *instituere* tj. czynność udzielania wstępnych wiadomości osobom rozpoczynającym studia prawnicze³¹⁷. W takim znaczeniu pojęcie to zostało użyte przez Gausia, który sporządzony przez siebie zwój prawa rzymskiego zatytułował *Institutionum iuris civilis commentarii quattuor*³¹⁸. *Per analogiam* we współczesnym języku polskim funkcjonuje pojęcie instytucji prawa, określające zakres treściowy danej dziedziny prawa.

Współcześnie zakres stosowania omawianego pojęcia nie ogranicza się do dziedziny prawa. W socjologii ma ono kilka znaczeń. Jedno z nich, związane z T. Parsonsem i H. Spencerem, oznacza „każdy element struktury społecznej organizujący podstawowe działania i czynności oraz zaspokajający potrzeby społeczne”³¹⁹. W definiowaniu instytucji na gruncie nauk społecznych utrwalił się trend ujmowania ich znaczenia jako struktur zawierających względnie stałe wzorce zachowań, oparte na wartościach, co pozwala przedstawicielom nauk społecznych „zająć się zagadnieniem normatywnej ambiwalencji zachowań ludzkich i ich wpływu na zmianę społeczną”³²⁰. Socjologowie postrzegają instytucję jako „zbiór reguł wiązany z określonym kontekstem społecznym, realizujący podobne istotne społeczne funkcje”³²¹. Jedną z najważniejszych

³¹⁶ *Słownik języka polskiego*, pod red. M. Szymczaka, t.I (A – K), Warszawa 1988, s. 796.

³¹⁷ *Prawo rzymskie. Słownik encyklopedyczny*, pod red. W. Wołodkiewicza, Warszawa 1986, s. 74.

³¹⁸ Tamże, s. 74.

³¹⁹ *Słownik socjologii i nauk społecznych*, pod red. Marshalla, wyd. polskiego M. Tabin, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 126.

³²⁰ Tamże, s. 127.

³²¹ P. Sztompka, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Znak, Kraków 2007, s. 285.

cech dystynktywnych instytucji jest „jej zobiektywizowany i zewnętrzny wobec aktorów charakter”, skutkiem czego jest ich względna trwałość³²².

Prawne i socjologiczne rozumienie instytucji nie jest wystarczające dla opisu tej części rzeczywistości społecznej, która znajduje się w dyspozycji polityki społecznej. Niezbędne w tym kontekście jest odwołanie się do pojęcia instytucji publicznej w ujęciu nauki o zarządzaniu i jakości oraz ekonomii i finansów.

Pojęcie instytucji w naukach z zakresu zarządzania jest tożsame z pojęciem organizacji. Jak zauważa M. Białasiewicz i inni, „Termin organizacja w powszechnym rozumieniu oznacza instytucję, np. przedsiębiorstwo, szpital, urząd skarbowy, drużynę piłkarską ...”³²³. Należy więc przyjąć, że w nauce o zarządzaniu definicja instytucji to definicja organizacji sformułowana przez M. Białasiewicza jako: „złożony system mający na celu osiągnięcie pożądaných celów przy użyciu określonych kombinacji zasobów za pomocą określonych działań”³²⁴. Ciekawym ujęciem organizacji, a zatem i instytucji jest definicja A.K. Koźmińskiego i K. Obłója, którzy uznali, że jest to: „taka całość, która przyczynia się do powodzenia swych części”³²⁵. Przy zastosowaniu prakseologicznego podejścia do teorii organizacji wyodrębnili „instytucje zarządzania”, którymi są zespoły ludzkie wraz z zasobami, którymi posługują się w działaniu³²⁶. Według typologii Arrowa istnieją trzy rodzaje organizacji, tj. firma, państwo i społeczeństwo (organizacja „niewidzialna”). W rozumieniu tego podziału typ instrukcji państwowych obejmuje instytucje nie będące firmami nie tylko stricte państwowe, a raczej publiczne³²⁷. Należy zaznaczyć czym jest instytucja publiczna z punktu widzenia ekonomii. W tym ujęciu istotne jest rozumienie w zakresie ekonomii instytucjonalnej. Jak zauważa K. Bentkowska, nie istnieje definicja instytucji nawet na poziomie jednej nauki, jaką jest ekonomia, jednak można w uproszczeniu sprowadzić funkcjonujące definicje do uproszczenia iż są to „reguły gry”³²⁸. Dzielać definicje ekonomiczne instytucji, można

³²² M. Pawlak, Ł. Srokowski, *Instytucje i organizacje Przekraczanie paradygmatów w badaniach nad organizacjami*, [w:] *Pomiędzy i wewnątrz. Instytucje, organizacje i ich działania*, pod red. M. Pawlaka, Ł. Srokowskiego, Warszawa 2014, s. 9 – 10.

³²³ M. Białasiewicz, J. Brózda, T. Buczkowski, B. Czerniachowicz, S. Marek, W. Skoczylas, *Teoretyczne podstawy funkcjonowania organizacji*, [w:], *Podstawy nauki o organizacji*, pod red. S. Marek, M. Białasiewicza, PWN, Warszawa 2008, s. 15.

³²⁴ Tamże s. 16.

³²⁵ Cyt. za. D. Latusek-Jurczak, T. Olejniczak, W. Piotrowski, *Teoria organizacji*, Poltext, Warszawa 2018, s. 35.

³²⁶ D. Latusek-Jurczak, T. Olejniczak, W. Piotrowski, *Teoria organizacji...*, s. 36.

³²⁷ Tamże, s. 33

³²⁸ K. Bentkowska, *Ekonomia instytucjonalna*, SGH Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2020, s. 23.

wyróżnić podejście oparte na regułach czyli pojmowanie instytucji jako pewne wyuczone reguły kierujące zachowaniami społecznymi, mające zdolność wspierającą te zachowania, jak i zdolność kontrolną. Istnieją koncepcje definicji opartych na równowadze, gdzie ujmuje się instytucje jako pewien stan równowagi w grze, dzięki którym rozwiązywane są określone dylematy społeczne. Ponadto spotyka się koncepcje definicji instytucji opartej na regułach konstytutywnych czyli stwierdzające, że instytucje to system reguł konstytutywnych, przypisujących znaczenie i funkcje określonym przedmiotom (np. pieniądź fiducjarny)³²⁹. Z takiego ujęcia wyprowadzona jest definicja D. Northa, która brzmi następująco: „instytucje to zbiór fundamentalnych zasad politycznych, społecznych i prawnych, tworzących strukturę produkcji, dystrybucji i wymiany”³³⁰. Niezależnie od definicji istotną regułą, jaką kieruje się ekonomia instytucjonalna, jest postawienie sobie za cel zrozumienia określonego zjawiska przy umiejscowieniu jego w określonym czasie i przestrzeni, co koresponduje bezpośrednio z niniejszą pracą³³¹. Ponadto w ujęciu nowej ekonomii instytucjonalnej zajmuje się ona mikroanalitycznymi porównaniami instytucji, które to pozwalają określić zalety poszczególnych regulacji czy też działania poszczególnych organizacji³³². Można ponadto zauważyć, że istnieją różne formy instytucji. Jednym z podziałów jest rozróżnienie na instytucje formalne (wszelkie regulacje prawne, zasady administracyjne czy techniczne), nieformalne (wynikłe z tradycji i kultury i normy zachowań dla danego społeczeństwa) i mechanizmy egzekwowania (normy zachowań i kar, sankcje, system podatkowy, itd.).

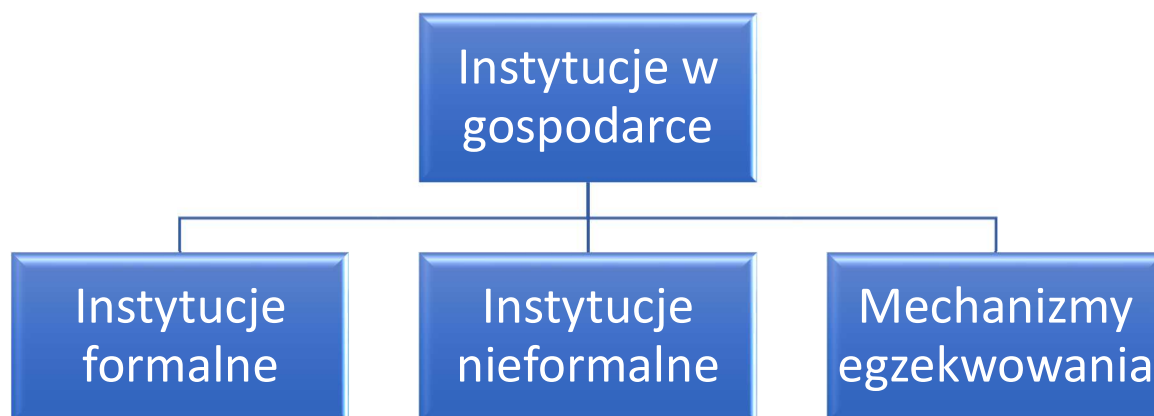
³²⁹ A. Dimmelmeier, F. Heussner, *Ekonomia instytucjonalna*, <https://exploring-economics.org/pl>, (ostatni dostęp 15.10.2022 r.).

³³⁰ K. Bentkowska, *Ekonomia...*, s. 23–24.

³³¹ A. Dimmelmeier, F. Heussner, *Ekonomia...*, s.24

³³² M. Gorynia, *Przedsiębiorstwa w nowej ekonomii instytucjonalnej*, „Ekonomista” 1999 nr 6, s. 778.

Rysunek 17. Instytucje w gospodarce



Źródło: K. Bentkowska, *Ekonomia instytucjonalna*, SGH Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2020, s. 24.

Zaprezentowany podział nie jest jedyny, gdyż w literaturze przedmiotu instytucje dzieli się również na³³³:

- prawne,
- polityczne,
- gospodarcze,
- społeczne.

Na gruncie ekonomii instytucjonalnej należy wyraźnie wyodrębnić pojęcie organizacji i instytucji. Organizacje są strukturami zarządczymi, grupami osób, zmierzającymi do osiągnięcia wspólnego celu, natomiast instytucje są pewnymi regułami, w których określone organizacje poruszają się, są więc elementem systemu instytucjonalnego³³⁴. Jest więc instytucja pewnym punktem równowagi pomiędzy potrzebami jednostki i społeczeństwa, określa pewne reguły, pozwalając na wybór strategii przez jednostki, gwarantuje ciągłość i niezmienność oraz zabezpiecza przewidywalność zachowań innych jednostek³³⁵. Z takiego rozumienia instytucji

³³³ K. Bentkowska, *ekonomia...*, s. 25.

³³⁴ Tamże s. 29.

³³⁵ *Encyklopedia zarządzania, Nowa ekonomia instytucjonalna*, <https://mfiles.pl/pl/index.php/> (ostatni dostęp 15.10.2022 r.).

wyraźnie wynika jego podstawowy cel, jakim jest zmniejszenie niepewności i zachowanie sterowania postępowaniem jednostek w określonych ramach, określając reguły postępowania, nie narzucając jednak rozwiązań lecz tworząc możliwości postępowania fakultatywnego³³⁶. Nie ma więc wątpliwości, że w ramach określonej instytucji działają liczne jednostki o charakterze publicznym. Mamy w tym wypadku do czynienia z instytucjami publicznymi.

Najogólniej rzecz biorąc, instytucje publiczne to jednostki organizacyjne funkcjonujące w sferze publicznej, nastawione na zaspokajanie potrzeb społecznych w zakresie, jaki został im prawem przypisany. W definiowaniu pojęcia instytucji publicznej Wojciech Wytrażek przyjął podejście oparte na analogii pojęciowej. Punktem wyjścia dla niego było pojęcie instytucji publicznej, utożsamione w słowniczku zamieszczonym na stronach Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej, z pojęciem podmiotu publicznego w rozumieniu ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne³³⁷. W myśl art. 2 ust. 1, podmiotami publicznymi są: organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa, sądy, jednostki organizacyjne prokuratury, a także jednostki samorządu terytorialnego i ich organy, jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe, fundusze celowe, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Narodowy Fundusz Zdrowia, państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw³³⁸. Ustawowa lista podmiotów publicznych jest otwarta, gdyż zakłada się możliwość, iż ustawodawca, wypełniając funkcje kreacyjne może powołać do życia nowe podmioty spełniające kryteria instytucji publicznej. Ze względu na to, że spełniają one jednocześnie kryterium instytucji jako jednostki nastawionej na zaspokajanie danych potrzeb społecznych, można przyjąć, iż instytucjami publicznymi są wszystkie podmioty publiczne wykonujące zadania w zakresie świadczenia usług publicznych, określonych w powołujących je aktach prawnych. Z punktu widzenia nauki o zarządzaniu cechą wyróżniającą instytucje publiczne jest też fakt, że ich cechą prymarną winno być respektowanie zasad prawa, w przypadku takiego państwa jak Polska zasad demokratycznego porządku prawnego, suwerenności narodu, niepodległości i zasad

³³⁶ K. Bentkowska, *Ekonomia...*, s. 29 – 31.

³³⁷ Dz.U. 2005 r. Nr 64, poz. 565 ze zm.

³³⁸ W. Wytrażek, *Podstawowe pojęcia teorii organizacji i zarządzania w instytucjach publicznych*, [w:] *Kompendium wiedzy administratywisty*, pod red. red. S. Wrzosek, Wydawnictwo KUL, Lublin 2008, s. 316–317.

republikańskich³³⁹. Zarządzanie instytucjami publicznymi ma swoją specyfikę ze względu na ich misję publiczną, cel, otoczenie czy wartości, na których są one oparte. Z jednej strony instytucje publiczne są bardziej otwarte na wpływy otoczenia, które jednocześnie jest bardziej złożone i mniej stabilne. Ponadto jest to instytucja, na którą mniejszą presję wywiera konkurencja, a jej funkcjonowanie jest finansowane przez państwo³⁴⁰.

Warto też zauważyć, że instytucje publiczne zarządzają określonym dobrem wspólnym czy własnością wspólną. **W ujęciu nowej ekonomii instytucjonalnej rozważa się problem wspólnej puli, czyli dóbr, nad którymi nikt nie ma wyłącznej kontroli.** W kontroli tej ważną ideą jest nierywalizacyjny model konsumpcji oraz takie ułatwienie dostępu do określonych dóbr, gdzie nie ma możliwości wykluczenia kogokolwiek. Zarządzanie własnością wspólną może być według E. Ostrom efektywne, jeśli dany system powstał na drodze umowy stron³⁴¹. Zarządzanie taką własnością jest typową cechą instytucji publicznych, które świadczą określone usługi dla danej społeczności. Niezbędne jest w tej sytuacji odniesienie się do pojęcia usługi publicznej.

5.1.2 Pojęcie usług publicznych

W definiowaniu usług publicznych kluczowe znaczenie ma rozumienie interesu publicznego, który poprzez świadczenie usług publicznych przez instytucje publiczne jest realizowany. W tradycyjnych koncepcjach zarządzania publicznego (*Old Public Management*) kluczowe znaczenie miało uprawnienie wybieralnych polityków do definiowania interesu publicznego w wydawanych przez siebie aktach prawnych, podczas gdy w nowych koncepcjach (*New Public Management*) interes publiczny rozumiany jest „jako zagregowany interes członków społeczeństwa odzwierciedlony w interesach zwycięskiej koalicji. W koncepcji służby publicznej (*New Public Service*) interes publiczny jest rezultatem dialogu społecznego i oznacza podzielane wartości oraz wspólne interesy obywateli”³⁴². Podstawowe znaczenie zatem dla zdefiniowania danej usługi jako usługi publicznej ma to czy służy ona interesowi publicznemu, którego dyspozycją objęte są zagregowane potrzeby wszystkich obywateli, dostęp do których

³³⁹ W. Wyrażek, *Podstawowe pojęcia organizacji i zarządzania w instytucjach publicznych*, [w:] *Podstawy naukoznawstwa*, tom 2, Wydawnictwo KUL, Lublin 2011, s. 333.

³⁴⁰ Tamże, s. 324.

³⁴¹ K. Bentkowska, *Ekonomia...*, s. 159 – 160, 167 – 169.

³⁴² B. Koźuch, A. Koźuch, *Istota współczesnych usług publicznych*, [w:] *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie*, pod red. B. Koźucha i A. Koźucha, Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków 2011, s.34.

różnicowany jest według uznawanych w danym społeczeństwie reguł sprawiedliwościowych.

Adekwatnie do powyższych założeń, usługi publiczne definiuje się „jako dobra publiczne, w stosunku do których niemożliwe jest wykluczenie kogokolwiek z korzystania z nich”, które „niezależnie od liczby korzystających posiadają określoną wartość”, nie obniżaną przez kolejnych użytkowników. Są to więc usługi świadczone przez administrację publiczną bezpośrednio ludności w ramach sektora publicznego lub podmioty prywatne zapewniające daną usługę. W tym zakresie występuje zgoda społeczna przewidująca świadczenie pewnych usług wszystkim, niezależnie od wysokości uzyskiwanego dochodu. Usługi publiczne są tak ważnym czynnikiem, że zapewnienie ich jest niezbywalnym obowiązkiem państwa, wynikającym z koncepcji praw człowieka. Są to dobra publiczne, których nie można wyłączyć z konsumpcji, a jednocześnie nie konkurują w konsumpcji. Ich konsumpcja przez jedną osobę nie pozbawia innych możliwości konsumpcji³⁴³. Do cech odróżniających usługi publiczne od innych kategorii usług zalicza się³⁴⁴:

- podatność na zmiany polityczno-społeczne (prawo zmieniane przez kolejne ekipy rządzące, np. ze względu na sposób podejścia do funkcji i celów usług publicznych);
- brak konkurencji w sferze usług administracyjnych (urząd jest jeden i do niego „przypisani” są ich beneficjenci),
- konsekwencje społeczne i ekonomiczne, jakie mogą być następstwem ich realizacji (poprawa społecznego położenia i statusu materialnego osób, wobec których zostały zastosowane, skutkujące ograniczeniem zakresu uprawnień, jeżeli uzależnione są od określanych urzędowo progów dochodowych);
- przymus korzystania przez klienta z usług (jeżeli korzystanie z nich objęte jest obowiązkiem (edukacja powszechna) lub bez korzystania z nich nie można sprawnie funkcjonować w społeczeństwie (infrastruktura techniczna);
- subiektywny sposób percepcji i oceny (ocena ich wystarczalności, jakości czy celowości zależy od samego beneficjenta (grupy beneficjentów) usługi);
- finansowanie usług publicznych przez nabywców odbywa się w sposób pośredni, poprzez podatki.

³⁴³ Tamże, s. 34.

³⁴⁴ M. Czerska, *Obsługa interesanta w urzędzie miasta*, „Współczesne Zarządzanie” 2005, nr 4, s. 5–6.

Usługi publiczne klasyfikuje się według różnych kryteriów. Najczęściej stosowana jest klasyfikacja ze względu na kategorie wyznaczające zakres zadań podmiotów publicznych, obowiązanych do świadczenia tych usług.

Tabela 26. Klasyfikacja usług publicznych

Kategorie usług publicznych	Rodzaje usług
Usługi i e-usługi administracyjne	Wydawanie dokumentów nie będących decyzjami administracyjnymi, zezwoleniami, koncesjami.
	Wprowadzanie do baz danych uzyskiwanych bezpośrednio od klientów.
	Wydawanie zezwoleń i decyzji w trybie zgodnym z kodeksem postępowania administracyjnego.
	Wydawanie zezwoleń i koncesji dotyczących działalności gospodarczej reglamentowanej przez państwo.
Usługi i e-usługi społeczne	Ochrona zdrowia
	Oświata i wychowanie
	Kultura
	Kultura fizyczna i rekreacja
	Pomoc i opieka społeczna
	Mieszkalnictwo
	Bezpieczeństwo publiczne
Usługi techniczne	Transport - usługi i infrastruktura
	Zaopatrzenie w wodę i kanalizacja
	Gospodarka odpadami oraz utrzymanie czystości i porządku
	Cmentarnictwo
	Zaopatrzenie w energię (elektroenergetyka, gazownictwo, ciepłownictwo)
	Zieleń publiczna

Źródło: B. Koźuch, A. Koźuch, *Istota współczesnych usług publicznych*, [w:] *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie*, pod red. B. Koźuch i A. Koźucha, Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków 2011, s. 41.

Narzędziem polityki społecznej są usługi społeczne, realizowane w sposób tradycyjny oraz drogą elektroniczną. Ich świadczenie należy w dużej mierze do obowiązków organów władzy publicznej, często z udziałem tzw. organizacji trzeciego sektora; niekiedy te ostatnie świadczą usługi społeczne samodzielnie na podstawie porozumienia z organami władzy publicznej. Pojęcie organów władzy publicznej odnosi się w myśl art.7 Konstytucji RP³⁴⁵ do wszystkich organów państwowych wyposażonych w atrybut władztwa. „Organy administracji publicznej” to pojęcie węższe, odnoszące się tylko do organów funkcjonujących w sferze władzy wykonawczej, tak na szczeblu centralnym, jak regionalnym i lokalnym. W systemie konstytucyjnym wyznaczanym przez Konstytucję RP oraz przez uchwalone na jej podstawie uregulowania rangi podkonstytucyjnej³⁴⁶, pojęcie administracji publicznej obejmuje dwie części składowe³⁴⁷:

- administracja rządowa – obejmuje centralne organy administracyjne wraz z ich urzędami (centrum rządowe z Radą Ministrów i strukturami ją obsługującymi) oraz instytucje centralne (np. ministerstwa urzędy centralne) i terenowe (województwie i ich urzędy), realizujące zadania publiczne na rzecz indywidualnych obywateli i podmiotów zbiorowych; ma charakter dwuszczeblowy: centralny i wojewódzki;
- administracja samorządowa – organy wykonawcze do realizacji zadań państwa w terenie, tj. wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) na szczeblu gminnym, zarządy powiatu ze starostami na czele oraz zarządy województwa z marszałkami na czele wraz z oddanym do ich dyspozycji aparatem pomocniczym – urzędami gminnymi, powiatowymi i marszałkowskimi.

Obu tym podsystemom wyznacza się odmienne obszary terytorialne i funkcjonalne, przy względnej jedności zadań merytorycznych: realizacja interesu publicznego poprzez instrumenty polityki państwa, między innymi społecznej, przy pomocy środków oddanych na jej potrzeby. O ile, jak podkreśla się w literaturze, dla administracji rządowej

³⁴⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483.

³⁴⁶ Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz.U. z 1997 r. Nr 141 poz.943; ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. z 1990 r. Nr 16 poz.95 (stosowanie do art.10 ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa, Dz.U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1126, nosi ona tytuł ustawa o samorządzie gminnym); ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 1998 r. Nr 91 poz. 578; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 1998 r. Nr 91 poz. 576.

³⁴⁷ J. Gąciarz, *Organizacja i zasady działania administracji publicznej w Polsce*, [w:] *Administracja publiczna*, pod red. J. Hausnera, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s.167 i 199.

„podstawy i granice działania określone są w prawie pochodzącym od państwa, stanowiącym przez jego organy prawodawcze”, to „organy administracji samorządowej działać mogą – po części – na podstawie i w granicach prawa pochodzącego od państwa, po części zaś [...] – o ile przewidują to uregulowania konstytucyjne – także na podstawie i w granicach prawa miejscowego (lokalnego), stanowiącego przez organy prawodawcze samorządu terytorialnego (lokalnego)”³⁴⁸. Brak jest jednego aktu prawnego regulującego całość problematyki funkcjonowania organów administracji publicznej; brak jest też legalnej definicji tego pojęcia. W doktrynie akceptowane jest ujęcie, zgodnie z którym organ administracji publicznej to taki, który spełnia następujące kryteria³⁴⁹:

- stanowi wyodrębnioną organizacyjnie część aparatu administracji publicznej, tworzoną na podstawie prawa i w sposób przez prawo przewidziany;
- działa w imieniu i na rachunek państwa;
- z reguły jest uprawniony do stosowania środków władczych;
- wykonuje zadania publiczne z zakresu administracji;
- działa w ramach przyznanych mu przez prawo kompetencji, tj. na podstawie prawa i w granicach prawa;
- jego działania mają charakter wykonawczy, tj. konkretyzują literę prawa, nadają im postać określonego stanu faktycznego;
- pomimo swego głównie wykonawczego charakteru, także wyszukuje możliwości działania i inicjuje je, realizując w ten sposób między innymi obowiązek korzystania z przysługujących kompetencji;
- realizuje potrzeby społeczne przy pomocy środków dostarczanych przez prawo i w granicach, jakie ono wyznacza;
- działa w sposób ciągły i stabilny;
- zadania swoje realizuje przy pomocy fachowego personelu, którego członkowie ponoszą prawną odpowiedzialność za skutki swoich działań lub zaniechań.

Generalnie, by posłużyć się stwierdzeniem Jana Zimmermanna, „pojęcie organu administracji publicznej jest zarezerwowane dla tych podmiotów, które działają za państwo bezpośrednio (organy administracji państwowej) lub za pośrednictwem samorządu (organy administracji samorządowej) i z tego tytułu mogą w określonym przez prawo zakresie korzystać z władztwa państwowego”³⁵⁰. Organy władzy publicznej

³⁴⁸ M. Grzybowski, *Administracja publiczna...*, s. 32.

³⁴⁹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Woltes Kluwer, Warszawa 2010, s. 29–31 i 96–98..

³⁵⁰ Tamże, s. 96.

wykonywać cele i zadania polityki państwa, korzystając z prerogatywy władztwa, podczas gdy organy administracji publicznej korzystają z władztwa udzielonego im przez organy władzy publicznej, czy to na szczeblu centralnym, czy samorządowym (regionalnym i lokalnym). Te ostatnie mogą w obszarze realizacji interesu publicznego podejmować współpracę z podmiotami zaliczanymi do tzw. trzeciego sektora (organizacje pozarządowe). W literaturze przyjmuje się, że do grupy tej zaliczają się przede wszystkim fundacje i stowarzyszenia (związki stowarzyszeń), charakteryzujące się³⁵¹:

- istnieniem struktury organizacyjnej oraz formalną rejestracją
- strukturalną niezależnością od władz publicznych
- niezarobkowym charakterem
- suwerennością i samorządnością
- dobrowolnością przynależności.

Podstawę współpracy organów administracji publicznej z podmiotami trzeciego sektora określa ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (PożyTU)³⁵². Natomiast pojęcie III sektora odnoszone jest do organizacji pozarządowych, tj. organizacji niebędących jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, i niedziałających w celu osiągnięcia zysku, osób prawnych lub jednostek nieposiadających osobowości prawnej utworzonych na podstawie przepisów ustawy, w tym fundacji i stowarzyszeń, prowadzących działalność pożytku publicznego, tj. działalność społecznie użyteczną w sferze zadań publicznych określonych w PożyTU. Z kategorii tej wyłączone są partie polityczne, związki zawodowe i organizacje pracodawców, samorząd zawodowy, fundacje, których jedynym fundatorem jest Skarb Państwa lub jednostka samorządu (o ile przypisy nie stanowią inaczej lub środki fundacji nie są środkami publicznymi w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, albo też, gdy fundacja prowadzi działalność statutową w zakresie nauki, w szczególności na rzecz nauki), fundacji partii politycznych, klubów sportowych działających w formie spółki. Współpraca organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi może przybierać następujące formy³⁵³:

- zlecenie organizacjom pozarządowym zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie;

³⁵¹ Stowarzyszenie Klon-Jawor (SK-J), *Elementarz III sektora*, Warszawa 2005, s.13 – 14.

³⁵² *Dz.U z 2004 r. Nr 96 poz.873 z późn. zm.* Szerzej patrz: A. Huchla, J. Blicharz, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.

³⁵³ Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, art.5 ust.2, pkt 1–4.

- wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności i współdziałania w celu zharmonizowania tych kierunków;
- konsultowanie z organizacjami pozarządowymi odpowiednio do zakresu ich działania, projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji;
- tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej.

Generalnie rzecz ujmując, organy administracji publicznej, współdziałając z podmiotami gospodarczymi czy społecznymi, muszą przestrzegać następujących zasad³⁵⁴:

- zasada demokratycznego państwa prawnego – organy administracji publicznej mogą podejmować swoje działania tylko wówczas, gdy obowiązujące przepisy prawa wyraźnie nakazują lub przynajmniej upoważniają;
- zasada legalizmu – podejmowanie działań na podstawie prawa i w granicach prawa, tj. tylko takich, o jakich przepisy te mówią i tylko w zakresie, w jakim przepisy te określają;
- zasada *lex retro non agit* – niewydawanie decyzji czy aktów prawnych z mocą wsteczną, chyba że wymagają tego względy sprawiedliwości społecznej lub gdy może to być korzystne dla obywateli;
- zasada praw dobrze nabytych – respektowanie w swoich działaniach praw nabytych adresatów swoich działań lub współdziałających z nimi partnerów;
- zasada prawa do sądu – wskazywanie w postępowaniu wobec adresatów swoich działań drogi odwoławczej;
- zasada pomocniczości – wspieranie obywateli, poprzez np. wspieranie działań organizacji społecznych, w ich wysiłkach zmierzających do zaspokajania własnych potrzeb;
- zasady proporcjonalności – nieingerowanie w prawa obywateli i innych podmiotów prawa, jeżeli prawa tego nie nakazuje, albo nie upoważnia, a jeżeli nakazuje lub upoważnia, korzystanie z przysługujących kompetencji w taki sposób, aby zachować proporcje między ostrością stosowanych środków a założonymi celami;

³⁵⁴ M. Grzybowski, *Administracja publiczna...*, s. 29–40 ; J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 85–90.

- zasada kompetencyjności – podejmowanie działań tylko w granicach kompetencji, a w razie braku pewności zwracanie się o ich rozstrzygnięcie do organu uprawnionego;
- zasada efektywności – kierowanie się w swojej pracy postulatami sprawności, szybkości i ekonomicznej racjonalności.

Wspólnym celem organów władzy publicznej, administracji publicznej oraz współpracującymi z nimi na podstawie przepisów z organizacjami pozarządowymi jest realizacja interesu publicznego poprzez świadczenie usług publicznych. W niniejszym opracowaniu interesować nas będzie funkcjonowanie tego systemu w realizacji celów polityki społecznej na poziomie małych i średnich gmin województwa wielkopolskiego w latach 2015–2019. Wyznacza on instytucjonalne ramy realizacji interesu publicznego w zakresie opieki społecznej, ochrony zdrowia, opieki nad rodziną, edukacji powszechnej, kulturze, sporcie oraz budownictwie komunalnym. Na tym tle zostanie omówiona rola instytucji realizujących interes społeczny w powyższych obszarach w generowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego gmin oraz perspektywy rozwoju instytucji polityki społecznej na ich terenie.

Instytucjonalne zaplecze polityki małych i średnich gmin województwa wielkopolskiego stanowią: ośrodki pomocy społecznej, ośrodki gminne lub miejsko-gminne w zależności od statusu gminy (opieka społeczna), żłobki i przedszkola (polityka prorodzinna), placówki edukacji powszechnej: szkoły podstawowe i gimnazjalne (oświata i szkolnictwo), biblioteki, muzea, izby pamięci, domy kultury, świetlice wiejskie (kultura), kluby sportowe, biura informacji turystycznej itp. (sport i turystyka), komunalne związki mieszkaniowe, spółdzielnie mieszkaniowe (komunalna gospodarka mieszkaniowa).

5.2 Formy samorządowej polityki społecznej

5.2.1 Opieka społeczna

Swoje zadania w zakresie opieki społecznej jednostki gminne wykonują poprzez ośrodki pomocy społecznej (OPS), które zależnie od statusu gminy, noszą nazwę miejskich ośrodków pomocy społecznej (MOPS, gmina miejska), miejsko-gminnych ośrodków pomocy społecznej (M-GOPS, gmina miejsko-wiejska) oraz gminnych ośrodków pomocy społecznej (GOPS, gmina wiejska). W niniejszych badaniach uwzględnione zostaną wszystkie formy OPS-ów jako, że w badanej grupie gmin małych

i średnich reprezentowane są wszystkie statusy jednostek gminnych. Jednym z głównych wykładników zaangażowania gmin w realizację zadań z zakresu pomocy społecznej jest poziom budżetowych nakładów na tę sferę mierzony relacją nominalnej wielkości nakładów do globalnej wielkości wydatków budżetowych. Kwestię tę w analizowanym przedziale czasowym 2015–2019 przedstawiono poniżej.

Wielkość nakładów na opiekę społeczną w gminach województwa wielkopolskiego analizowanego przedziału czasowego przedstawiono w tabeli 27.

Tabela 27. Wydatki gmin województwa wielkopolskiego na pomoc społeczną i pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej w 2015 , 2018, 2020

Wyszczególnienie		2015	2018	2020	Dynamika (2015 = 100%)
Wydatki budżetowe ogółem (mln)		8591,0	13452,6	15375,2	178,97
Wydatki na pomoc społeczną i pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej (mln)	Suma	1401,8	623,1	695,9	49,64
	% od ogólnych wydatków	16,32	4,63	4,53	27,74
Liczba mieszkańców		3475323	3493969	3496500*	100,61
Wydatki na mieszkańca na pomoc społeczną i pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej zł		403,36	178,34	199,03	49,34

*-dane przybliżone

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Urząd Statystyczny w Poznaniu, Województwo wielkopolskie 2016, podregiony, powiaty, gminy, Poznań 2017, Urząd Statystyczny w Poznaniu, Województwo wielkopolskie 2019, podregiony, powiaty gminy, Poznań 2020, Urząd Statystyczny w Poznaniu, Budżety jednostek samorządu terytorialnego w województwie wielkopolskim w 2020 r, Poznań 2021, wrot.umww.pl/kapital-ludzki-i-spoeczny/ (dostęp 08.11.2021).*

Dane zawarte w tabeli 27 świadczą o zasadniczej zmianie, jaka nastąpiła w znaczeniu wydatków socjalnych w budżecie gminy po wejściu w życie programów socjalnych związanych ze zmianą polityki państwa, zwłaszcza programem 500+. Różnice pomiędzy rokiem 2015 i 2018 są bardzo widoczne. W roku 2015 w budżecie gmin wielkopolskich wydatki na cele socjalne i związane z polityką społeczną stanowiły ponad 16% wydatków, natomiast w roku 2020 było to zaledwie 4,53%. Należy jednak zwrócić uwagę, że tendencja widoczna w roku 2018 świadczy o ponownym wzroście w sumie bezwzględnej oraz sumy w przeliczeniu na mieszkańca.

W ramach wydatków budżetowych na pomoc społeczną gminy poprzez swoje OPS-y wykonują zadania z zakresu pomocy społecznej przy pomocy niepieniężnych usług oraz pieniężnych świadczeń, przyznawanych po rozpoznaniu sytuacji życiowej osoby ubiegającej się o takie świadczenie (zakwalifikowanej przez służbę socjalną gminy), z uwzględnieniem kryterium dochodowego. Do usług socjalnych zaliczane są formy³⁵⁵:

1. specjalistyczne poradnictwo (w szczególności prawne, psychologiczne i rodzinne) udzielane osobom i rodzinom, które mają trudności życiowe, w tym dotknięte są zaburzeniami psychicznymi, wymagające dla ich przezwyciężenia wsparcia zewnętrznego, korzystanie przez zainteresowanych z poradnictwa specjalistycznego jest nieodpłatne i nie jest uzależnione od jakichkolwiek kryteriów formalnych;
2. interwencja kryzysowa – zespół interdyscyplinarnych działań podejmowanych w stosunku do osób i rodzin, które znajdują się w stanie kryzysu; celem tych działań jest przywrócenie równowagi psychicznej i umiejętności samodzielnego radzenia sobie, a w konsekwencji ochrona przed stanem chronicznej niewydolności psychospołecznej oraz przed wykluczeniem społecznym; interwencją kryzysową obejmuje się osoby i rodziny bez względu na posiadany dochód; w ramach interwencji kryzysowej udziela się natychmiastowej specjalistycznej pomocy psychologicznej oraz poradnictwa socjalnego lub prawnego (w zależności od potrzeb), a w sytuacjach uzasadnionych również schronienia (do 3 miesięcy). W ramach interwencji kryzysowej możliwe jest także przyznanie świadczeń społecznych.

W ramach świadczeń socjalnych wyodrębnia się następujące rodzaje zasiłków³⁵⁶:

1. zasiłek stały przysługuje:
 - 1) pełnoletniej osobie samotnie gospodarującej, niezdolnej do pracy z powodu wieku lub całkowicie niezdolnej do pracy, jeżeli jej dochód jest niższy od kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej;

³⁵⁵ *Ocena zasobów pomocy społecznej województwa wielkopolskiego za 2016 rok*, opr. S. Szpyrka, M. Zaręba, k. Czub, Załącznik do Uchwały Nr XXXII/818/17 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 19 czerwca 2017, Poznań 2017r. s. 5 4–56.

³⁵⁶ Tamże, s. 63–68.

2) pełnoletniej osobie pozostającej w rodzinie, niezdolnej do pracy z powodu wieku lub całkowicie niezdolnej do pracy, jeżeli jej dochód oraz dochód na osobę w rodzinie jest niższy od kryterium dochodowego na osobę w rodzinie.

2. zasiłek okresowy przysługuje:

1) osobie samotnie gospodarującej, której dochód jest niższy od kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej;

2) rodzinie, której dochód jest niższy od kryterium dochodowego rodziny, z powodu długotrwałej choroby, niepełnosprawności, bezrobocia, możliwości utrzymania lub nabycia uprawnień do świadczeń z innych systemów zabezpieczenia społecznego;

3. zasiłek celowy, tj. świadczenie fakultatywne przyznawane na zaspokojenie niezbędnej potrzeby bytowej, zwłaszcza na pokrycie części lub całości kosztów zakupu żywności, leków i leczenia, opału, odzieży, niezbędnych przedmiotów użytku domowego, drobnych remontów i napraw w mieszkaniu, a także kosztów pogrzebu; w przypadku osób bezdomnych, pozbawionych stałego dochodu, zasiłek celowy może być przyznawany na pokrycie części lub całości wydatków na świadczenia zdrowotne; innymi formami zasiłku celowego są:

1) bilet kredytowany (dla uczestników kontraktu socjalnego);

2) zasiłek celowy na pokrycie skutków zdarzenia losowego (może być przyznawany niezależnie od kryterium dochodowego i nie podlegać zwrotowi);

3) specjalny zasiłek celowy, bezzwrotny, przyznawany w szczególnie uzasadnionych przypadkach osobie albo rodzinie o dochodach przekraczających kryterium ustawowe w wysokości nieprzekraczającej odpowiednio kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej lub rodziny.

Podstawową formą wsparcia w ramach opieki społecznej jest wypłacanie zasiłków. Jest to zadanie własne gminy realizowane na wniosek osób zainteresowanych, zgłaszających się do właściwego dla miejsca jego zamieszkania OPS-u.

W badanych gminach wydatki związane z pomocą społeczną kształtowały się jak w poniższej tabeli.

Tabela 28. Udział wydatków na pomoc społeczną i pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej w gminach

Gmina	2015	2016	2017	2018	2019	Średnia
Chocz	24,7	36,2	6,7	9,0	4,9	16,30
Dobrzyca	22,5	36,4	5,7	5,5	6,6	15,34
Koźmin Wielkopolski	20,54	35,74	7,8	7,8	8,7	16,12
Żerków	22,74	35,4	9,8	6,6	7,7	16,45
Średnia gminy wielkopolskich	15,7	27,99	5,2	4,9	4,7	11,70

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Urząd Statystyczny w Poznaniu, Województwo wielkopolskie 2015, podregiony, powiaty gminy, Poznań 2016, Urząd Statystyczny w Poznaniu, Województwo wielkopolskie 2016, podregiony, powiaty gminy, Poznań 2017, Urząd Statystyczny w Poznaniu, Województwo wielkopolskie 2017, podregiony, powiaty gminy, Poznań 2018, Urząd Statystyczny w Poznaniu, Województwo wielkopolskie 2018, podregiony, powiaty gminy, Poznań 2019, Urząd Statystyczny w Poznaniu, Województwo wielkopolskie 2019, podregiony, powiaty gminy, Poznań 2020, Urząd Statystyczny w Poznaniu, Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Chocz, Urząd Statystyczny w Poznaniu, Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Dobrzyca, Urząd Statystyczny w Poznaniu, Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Koźmin Wielkopolski, Urząd Statystyczny w Poznaniu, Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Żerków.

Jak wynika z danych, badane gminy w przeznaczają większe środki na pomoc społeczną i pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej niż średnia dla gmin województwa (11,7% średnia dla gmin województwa wielkopolskiego, z badanych gmin najniższe średnie wyniosła 15,34% w odniesieniu do gminy Dobrzyca i ponad 16% w przypadku pozostałych.). Podobna jest jednak tendencja do wyraźnego zmniejszenia tych wydatków wraz z wprowadzeniem programów socjalnych na szczeblu państwa, czego wyrazem jest wyraźny spadek udziału omawianych wydatków od roku 2017 (średni spadek dla gmin województwa to z 27,99% do 5,2% w badanych gminach to spadek z 26,6 na 6,7 w gminie Chocz, z 36,4 na 5,7 w gminie Dobrzyca, z 35,74 na 7,8 w gminie Koźmin Wielkopolski oraz z 35,4 na 9,8 w gminie Żerków). Warto zwrócić uwagę na szczególnie duży spadek udziału tego typu wydatków w gminach: Chocz (z wyjątkiem 2009 r.) i Dobrzyca. Warto zauważyć, że gminy te w przeciwieństwie do gmin Koźmin Wielkopolski i Żerków nie ponosiły wydatków z zakresu określanego jako pozostałe wydatki w zakresie pomocy społecznej, a jedynie wydatki określane bezpośrednio jako pomoc społeczna. Należy zaznaczyć, że średni dla województwa w roku 2019 odsetek wydatków na pomoc społeczną i pozostałe zadania z zakresu polityki społecznej wyniosł 4,7% budżetu gminy natomiast w badanych gminach odpowiednio 4,9 w gminie

Chocz, 6,6 w gminie Dobrzyca, 8,7 w gminie Koźmin Wielkopolski oraz 7,7 w gminie Żerków).

Zbieżność wskaźników wydatków na pomoc społeczną w całej badanej populacji gmin wielkopolskich wydaje się odzwierciedlać co sygnalizowane wcześniej, zjawisko ograniczonego wpływu jednostek gminnych na kształtowanie wielkości nakładów na tę dziedzinę (zdecydowana większość środków budżetowych w tym dziale przekazywana jest z budżetu centralnego na podstawie wcześniej przygotowanych przez gminy szacunków potrzeb).

W wydatkach gmin na pomoc społeczną przeważają zatem świadczenia pieniężne. Ważnym instrumentem gmin w podnoszeniu efektywności wykorzystania tych środków, tj. dla ich skuteczności w przewyżnianiu trudności życiowych beneficjentów pomocy społecznej, jest kontrakt socjalny. Zgodnie z legalną definicją tego pojęcia, kontraktem społecznym określa się pisemną umowę zawartą przez pracownika socjalnego z osobą ubiegającą się o pomoc, określającą uprawnienia i zobowiązania stron umowy, w ramach wspólnie podejmowanych działań zmierzających do przewyżnienia trudnej sytuacji życiowej osoby lub rodziny³⁵⁷. Celem kontraktu socjalnego jest wzmocnienie aktywności i samodzielności życiowej, zawodowej lub przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. Wzór kontraktu socjalnego zawiera Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 listopada 2010 r. w sprawie wzoru kontraktu socjalnego³⁵⁸ (dalej: Rozp.KS).

Zadaniem własnym gminy o charakterze obowiązkowym jest także organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych w miejscu zamieszkania. Pomoc w formie usług opiekuńczych (w tym specjalistycznych) przysługuje osobom, które z uwagi na wiek, chorobę lub inną przyczynę wymagają pomocy innych osób, a są jej pozbawione lub rodzina nie może zapewnić im takiej pomocy. Udzielanie takiego wsparcia polega na otoczeniu osoby potrzebującej stałej opieki i pielęgnacji fachową opieką pielęgniarstwa w warunkach zapewniających takiej osobie funkcjonowanie w środowisku rodzinnym, a tym samym zachowanie więzi rodzinnych i sąsiedzkich. W 2019 roku usługami opiekuńczymi objęto w Wielkopolsce 99 969 osób. Liczba osób objętych usługami spadała w okresie 2010–2019, podobnie jak miało to miejsce w omawianych gminach. W 2010 roku pomocą objęto 164 034 osób, w 2015 roku – 140 720 osób, w 2018 było to już 105 767 osób, by jak wspomniano, już w 2019 roku spaść

³⁵⁷ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (dalej: UPS), Dz.U. z 2004 r. Nr 64 poz. 593 ze zm.

³⁵⁸ Dz.U. z 2010 r. Nr 218 poz. 1439.

poniżej 100 tys. objętych wsparciem³⁵⁹. Brak jest jednak danych w odniesieniu do poszczególnych gmin.

5.2.2 Opieka medyczna i zdrowie

W odróżnieniu od pomocy społecznej nakłady gmin na opiekę medyczną i ochronę zdrowia stanowią minimalny udział w globalnej puli wydatków budżetowych. Ochrona zdrowia, służąca zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej, jest jednym z istotnych zadań własnych gminy³⁶⁰. Same gminy nie finansują jednak potrzeb zdrowotnych swoich mieszkańców, ale obsługują jednak katalog zadań określonych w art. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (FOZU)³⁶¹. Zadania te obejmują:

- tworzenie warunków funkcjonowania systemu ochrony zdrowia,
- analizę i ocenę potrzeb zdrowotnych oraz czynników powodujących ich zmiany,
- promocję zdrowia i profilaktykę, mające na celu tworzenie warunków sprzyjających zdrowiu,
- finansowanie w trybie i na zasadach określonych ustawą świadczeń opieki zdrowotnej.

Stały katalog zadań gminnych znajduje odzwierciedlenie w powtarzalności wydatków budżetowych w dziale ochrony zdrowia. W roku 2020 wyniosły one 54,7 mln zł, w skali województwa co stanowi zaledwie 0,36% ogółu ich wydatków.

W przypadku omawianych gmin wydatki te prezentuje kolejna tabela.

³⁵⁹ Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Rocznik Statystyczny Województwa Wielkopolskiego*, Poznań 2020 s.93.

³⁶⁰ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (dalej: SGU), art.7 ust.1 pkt 5, Dz.U. z 1990 r. Nr 16 poz. 95 ze zm.

³⁶¹ Dz.U. z 2004 r. Nr 210 poz. 2135 ze zm.

Tabela 29. Udział wydatków na ochronę zdrowia w gminach: Chocz, Dobrzyca, Koźmin Wielkopolski i Żerków w latach 2017, 2018, 2019

Gmina	2017	2018	2019	Średnia
Chocz	0,4	0,3	0,3	0,33
Dobrzyca	0,3	0,2	0,2	0,23
Koźmin Wielkopolski	0,3	0,5	0,3	0,37
Żerków	0,2	0,3	0,3	0,27

Zródło: Opracowanie własne na podstawie: Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Chocz*, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Dobrzyca*, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Koźmin Wielkopolski*, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Żerków*.

Jak wyraźnie wynika z danych w tabeli, wydatki te stanowią we wszystkich badanych gminach znikomy odsetek i mieszczą się w przedziale średnich wydatków gmin w województwie wahając się od 0,2% budżetu (w przypadku gminy Żerków w roku 2017 i gminy Dobrzyca w roku 2018 i 2019) do 0,5% w przypadku gminy Koźmin Wielkopolski w roku 2018. Średnia dla trzech lat była jeszcze bardziej zbliżona, gdyż wyniosła dla gminy Chocz 0,33, dla gminy Dobrzyca 0,23, dla gminy Koźmin Wielkopolski oraz 0,27 dla gminy Żerków.

5.2.3 Opieka prorodzinna

Zadania gminy z tytułu polityki prorodzinnej mieszczą się w dwóch działach wydatków, tj. od 2017 dziale 855 – Rodzina w dziale 853 „pozostałe zadania zakresu polityki społecznej”. Wcześniej zadania te były zawarte w dziale 845 „pozostałe zadania zakresu polityki prorodzinnej”. Należy zauważyć, że dział „rodzina” przejął też część dawnego działu 852 „pomoc społeczna”. Tworzy to pewną trudność porównawczą nakładów gmin na te działania przed rokiem 2017³⁶². Nie ma wątpliwości, że cały dział 855 należy traktować jako realizację polityki prorodzinnej, gdyż zawierają się w nim wydatki związane z:

- realizacją rządowego programu „Rodzina 500 plus”;
- wydatkami dotyczącymi Karty Dużej Rodziny;

³⁶² <https://ksiegowosc-budzetowa.infor.pl> (dostęp 27.12.2021).

- kosztami z tytułu tworzenia i funkcjonowania żłobków, klubów dziecięcych,
- składkami na ubezpieczenia społeczne za osoby pobierające zasiłek macierzyński, za osoby zatrudnione jako nianie.

W pewnej mierze polityka prorodzinna jest realizowana z działu 854 „pozostałe zadania zakresu polityki prorodzinnej”, z którego po zmianach usunięto po 2017 roku koszty związane z prowadzeniem żłobków, ale pozostały, np. organizacja wigilii dla najuboższych.

Ze względu na zmianę formy księgowania zmianie od 2017 roku uległy też kategorie sprawozdawcze. Skutecznie można więc porównać jedynie wydatki na ten cel z działu „rodzina” jedynie dla lat 2017–2020. Warto też zauważyć, że przy przesunięciu świadczenia z tytułu „500 plus” do działania ZUS w roku 2022 okres porównywany jest stosunkowo krótki.

W województwie wielkopolskim na działania prorodzinne z tytułu działu „rodzina” gminy wydały w 2020 roku łącznie 4562,1 mln³⁶³, czyli stanowiły one średnio niemal 30% ich wydatków budżetowych (29,67%). Było to znaczne zwiększenie udziału tych wydatków w budżetach gmin w porównaniu do okresu przed wprowadzeniem „programu 500+” i przekazania go do realizacji gminom. W roku 2015 nie osiągały one nawet 1% wydatków tego typu w gminach małych i średnich województwa wielkopolskiego³⁶⁴. W tym miejscu niezbędne jest porównanie tych wydatków w gminach objętych badaniem.

Tabela 30. Udział wydatków na politykę prorodziną w budżetach gmin z działu budżetowego 855 w latach 2017–2019

Gmina	2017	2018	2019	Średnia
Chocz	29,0	25,0	24,4	26,13
Dobrzyca	27,6	24,9	31,1	27,87
Koźmin Wielkopolski	29,5	26,4	27,8	27,90
Żerków	25,1	24,6	27,9	25,87

Źródło: Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Chocz*, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Dobrzyca*, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina*

³⁶³ *Budżety jednostek samorządu terytorialnego w województwie wielkopolskim*, Urząd Statystyczny w Poznaniu, Poznań 2021, s. 7.

³⁶⁴ *Budżety jednostek samorządu terytorialnego w województwie wielkopolskim w 2016 r.* Urząd Statystyczny w Poznaniu, Poznań 2017, s. 7.

wiejsko-miejska Koźmin Wielkopolski, Urząd Statystyczny w Poznaniu, Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Żerków.

Jak wynika z zestawienia w tabeli 30, różnice pomiędzy gminami w ujęciu średnim z trzech lat są niewielkie i wynoszą po uśrednieniu za trzy lata od 25,87% w gminie Żerków do 27,90% w gminie Koźmin Wielkopolski. Nieco większe są wahania roczne w samych gminach, ale i one nie są szczególnie duże. Udział tego typu wydatków zbliża się lub w jednym przypadku przekracza średnią wydatków na politykę prorodziną w województwie. Wpływ na poziom wydatków na politykę prorodziną w latach 2017–2019 miał głównie program „500 plus”. Jest to widoczne również przy porównaniu poszczególnych gmin pod względem demograficznym. W tym przypadku obie gminy o niższym udziale osób w wieku przedprodukcyjnym to gmina Żerków (19,42%) i Chocz (18,51%), w porównaniu do gminy Dobrzyca (20,21%) i Koźminiec Wielkopolski (19,63%) miały niższy udział wydatków z programu „500 plus” co wpłynęło na niższy udział tych wydatków całości budżetu gminy, uwzględniając średnią z trzech lat³⁶⁵.

5.2.4 Oświata, szkolnictwo

Wydatki na zadania w obszarze oświaty i wychowania mają, obok wydatków na opiekę społeczną, największy udział w globalnych wydatkach gmin. Podobnie jak w przypadku opieki społecznej, także oświata jest wyrazem polityki decentralizacji państwa, polegającej, z uwzględnieniem zasady subsydiarności państwa, na przekazywaniu zadań polityki społecznej na poziom samorządowy. Oświata i wychowanie należy do zadań własnych gminnych, finansowanych ze środków własnych gmin, uzupełnionych do całkowitych kosztów zadań w tym obszarze wsparciem ze środków centralnych, mającym formę części oświatowej subwencji ogólnej. Nie ma ona charakteru celowego, a więc to gminy – przynajmniej formalnie – decydują o strukturze wydatkowania tych środków. Taki charakter części oświatowej subwencji ogólnej sprawia, iż – na co zwrócił uwagę swego czasu Trybunał Konstytucyjny – nie jest możliwe do ustalenia, czy wielkość subwencji w części oświatowej pokrywa czy też nie koszty wszystkich zadań oświatowych finansowanych na obszarze danej jednostki

³⁶⁵ Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Chocz*, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Dobrzyca*, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Koźmin Wielkopolski*, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Żerków*.

gminnej³⁶⁶, a tym samym nie pozwala gminom formułować pod adresem władz centralnych roszczeń z powodu zbyt niskiej subwencji oświatowej.

W praktyce jednak to wielkość subwencji oświatowej, zwłaszcza w gminach słabszych finansowo, determinuje realizację zadań w obszarze oświaty i wychowania, tak w wymiarze ilościowym, jak i jakościowym. Oznaczać to może, iż w większości przypadków gminy mają ograniczone możliwości realizacji zadań oświatowych zgodnie z realnie dostrzeganymi potrzebami, zwłaszcza w sferze infrastruktury, wyposażenia szkół czy wyrównywania szans edukacyjnych. Uwagi te odnieść można do zdecydowanej większości gmin województwa wielkopolskiego, w najmniejszym stopniu do gmin położonych na terenie aglomeracji poznańskiej bądź w jej bezpośrednim sąsiedztwie.

Tabela 31. Wydatki gmin województwa wielkopolskiego na oświatę i wychowanie w 2015, 2018, 2020

Wyszczególnienie		2015	2018	2020	Dynamika (2015 = 100%)
Wydatki budżetowe ogółem (mln)		8591,0	13452,6	15375,2	178,97
Oświata i wychowanie (mln)	Suma	3417,6	4201,9	4593,6	134,41
	% od ogólnych wydatków	39,78	31,23	29,88	75,1
Liczba mieszkańców		3475323	3493969	3496500*	100,61
Wydatki na mieszkańca z tytułu oświaty i wychowania w zł		983,39	1202,61	1313,80	133,59

* - dane szacunkowe

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Urząd Statystyczny w Poznaniu, Województwo wielkopolskie 2015, podregiony, powiaty gminy, Poznań 2016, Urząd Statystyczny w Poznaniu, Województwo wielkopolskie 2016, podregiony, powiaty gminy, Poznań 2017, Urząd Statystyczny w Poznaniu, Województwo wielkopolskie 2017, podregiony, powiaty gminy, Poznań 2018, Urząd Statystyczny w Poznaniu, Województwo wielkopolskie 2018, podregiony, powiaty gminy, Poznań 2019, Urząd Statystyczny w Poznaniu Województwo wielkopolskie 2019, podregiony, powiaty gminy, Poznań 2020, Urząd Statystyczny w Poznaniu, Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Chocz, Urząd Statystyczny w Poznaniu, Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Dobrzyca, Urząd Statystyczny w Poznaniu, Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Koźmin Wielkopolski, Urząd Statystyczny w Poznaniu, Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Żerków.*

³⁶⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 września 2006 r., sygn. akt K 27/05, Dz.U. z 2006 r. Nr 170 poz. 1221.

Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Budżety jednostek samorządu terytorialnego w województwie wielkopolskim w 2020 r*, Poznań 2021, wrot.umww.pl/kapital-ludzki-i-spoeczny/ (dostęp 08.11.2021).

Udział wydatków na oświatę w budżetach gminnych jest bardzo poważny. Jego udział spadł ze względu na opisywany już wcześniej wpływ programu 500+ obsługiwanego w tym okresie z budżetu gminy. W tym porównaniu warto jednak zwrócić uwagę, że dynamika wydatków na oświatę i wychowanie ogółem (134,41%) a dynamika tych wydatków w przeliczeniu na mieszkańca (178,97) różnią się nieznacznie z uwzględnieniem faktu że dodatek z tytułu 500+ zaczęto wypłacać od kwietnia 2016 r.

Nakłady z tego tytułu w badanych gminach wynosiły jak w poniższej tabeli.

Tabela 32. Udział wydatków na oświatę i wychowanie w gminach: Chocz, Dobrzyca, Koźmin Wielkopolski, Żerków w latach 2015–2019

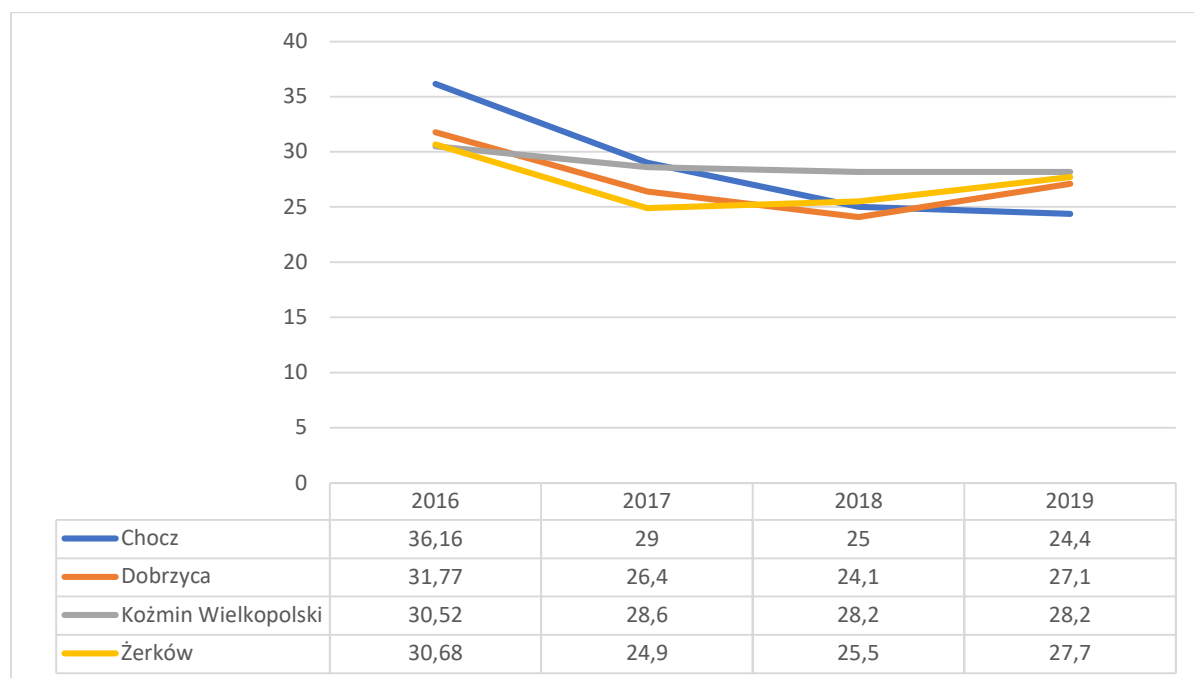
Gmina	2015	2016	2017	2018	2019	Średnia
Chocz	40,75	36,16	29,0	25,0	24,4	31,06
Dobrzyca	35,17	31,77	26,4	24,1	27,1	28,91
Koźmin Wielkopolski	41,61	30,52	28,6	28,2	28,2	31,43
Żerków	36,8	30,68	24,9	25,5	27,7	29,12

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Województwo wielkopolskie 2015, podregiony, powiaty gminy*, Poznań 2016, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Województwo wielkopolskie 2016, podregiony, powiaty gminy*, Poznań 2017, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Województwo wielkopolskie 2017, podregiony, powiaty gminy*, Poznań 2018, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Województwo wielkopolskie 2018, podregiony, powiaty gminy*, Poznań 2019, Urząd Statystyczny w Poznaniu *Województwo wielkopolskie 2019, podregiony, powiaty gminy*, Poznań 2020, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Chocz*, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Dobrzyca*, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Koźmin Wielkopolski*, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Żerków*. Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Chocz*, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Dobrzyca*, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Koźmin Wielkopolski*, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Żerków*.

Wydatki na oświatę w gminach objętych badaniem stanowią, co nie jest zaskoczeniem, jeden z poważniejszych wydatków budżetu porównywalny jedynie do wydatków z tytułu działu „rodzina”, w którym w latach 2016–2021 umieszczano wydatki z tytułu programu 500+. Należy zauważyć, że wydatki te znacząco różnią się w zależności

od roku analizowanego, nawet przy pominięciu roku 2015 (np. gmina Chocz 36,16% w roku 2016 przy 24,40% w roku 2019, gmina Dobrzyca 31,77% w roku 2016 przy 24,1% w roku 2018) jako nie stanowiącego podstawy porównania ze względu na zmiany udziału określonych wydatków w budżecie gminy wraz z wspomnianym wyżej programem socjalnym. Zmiany w latach 2016–2019 można już poddać pewnej analizie porównawczej. W układzie graficznym porównanie gminy ilustruje poniższy diagram.

Rysunek 18. Udział wydatków na oświatę i wychowanie w budżecie gmin: Chocz, Dobrzyca, Koźmin Wielkopolski i Żerków w latach 2016–2019



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Urząd Statystyczny w Poznaniu, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Województwo wielkopolskie 2015, podregiony, powiaty gminy*, Poznań 2016, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Województwo wielkopolskie 2016, podregiony, powiaty gminy*, Poznań 2017, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Województwo wielkopolskie 2017, podregiony, powiaty gminy*, Poznań 2018, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Województwo wielkopolskie 2018, podregiony, powiaty gminy*, Poznań 2019, Urząd Statystyczny w Poznaniu *Województwo wielkopolskie 2019, podregiony, powiaty gminy*, Poznań 2020, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Chocz*, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Dobrzyca*, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Koźmin Wielkopolski*, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Żerków*. Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Chocz*, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Dobrzyca*, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Koźmin Wielkopolski*, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Żerków*.

W ujęciu dynamicznym można uchwycić pewien trend spadkowy, choć ostatni rok nie potwierdzał tego trendu, jest więc to problem trudny w ostatecznej ocenie. Niemniej w porównaniu do średniej gminy te uzyskują wyniki nieco niższą średnią w porównaniu do średniej wojewódzkiej udziału wydatków na oświatę i wychowanie w gminach województwa wielkopolskiego z wyjątkiem wydatków gminy Chocz w roku 2016 (średni udział wydatków na oświatę i wychowanie gminy w województwie wielkopolskim wyniósł 2016 – 33,92%, 2017 – 32,06%, 2018 – 31,23%)³⁶⁷. Różnica ta jest jednak nieznaczna.

5.2.5 Kultura (biblioteki, muzea, izby pamięci, domy kultury, świetlice wiejskie)

Wydatki gmin na dział określony w systematyce budżetowej jako kultura i dziedzictwo narodowe obejmują koszty ponoszone przez gminy na utrzymanie lokalnych instytucji kultury (biblioteki, domy kultury, świetlice wiejskie itp.) oraz instytucje realizujące zadania w zakresie dokumentowania ciągłości tradycji oraz ochrony dziedzictwa narodowego (np. muzea, izby pamięci związane z tradycjami lokalnymi). Podobnie jak w innych działach zostaną przedstawione nakłady na kulturę w gminach wielkopolskich oraz gminach badanych w niniejszej pracy.

³⁶⁷ Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Województwo wielkopolskie 2016, podregiony, powiaty gminy*, Poznań 2017, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Województwo wielkopolskie 2017, podregiony, powiaty gminy*, Poznań 2018, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Województwo wielkopolskie 2018, podregiony, powiaty gminy*, Poznań 2019.

Tabela 33. Wydatki gmin województwa wielkopolskiego na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego 2015, 2018, 2020

Wyszczególnienie		2015	2018	2020	Dynamika (2015 = 100%)
Wydatki budżetowe ogółem (mln)		8591,0	13452,6	15375,2	178,97
Wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego (mln)	Suma	308,1	468,5	452,1	146,74
	% od ogólnych wydatków	3,59	3,48	2,94	81,89
Liczba mieszkańców		3475323	3493969	3496500*	100,61
Wydatki na mieszkańca na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego na mieszkańca		88,62	134,09	128,3	144,77

*-dane przybliżone

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Urząd Statystyczny w Poznaniu, Województwo wielkopolskie 2015, podregiony, powiaty gminy, Poznań 2016, Urząd Statystyczny w Poznaniu, Województwo wielkopolskie 2016, podregiony, powiaty gminy, Poznań 2017, Urząd Statystyczny w Poznaniu, Województwo wielkopolskie 2017, podregiony, powiaty gminy, Poznań 2018, Urząd Statystyczne w Poznaniu, Województwo wielkopolskie 2018, podregiony, powiaty gminy, Poznań 2019, Urząd Statystyczny w Poznaniu Województwo wielkopolskie 2019, podregiony, powiaty gminy, Poznań 2020, Urząd Statystyczny w Poznaniu, Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Chocz, Urząd Statystyczny w Poznaniu, Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Dobrzyca, Urząd Statystyczny w Poznaniu, Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Koźmin Wielkopolski, Urząd Statystyczny w Poznaniu, Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Żerków, Urząd Statystyczny w Poznaniu, Budżety jednostek samorządu terytorialnego w województwie wielkopolskim w 2020 r, Poznań 2021, wrot.umww.pl/kapital-ludzki-i-spoeczny/ (dostęp 08.11.2021).*

Wydatki budżetowe gmin na kulturę i dziedzictwo narodowe w okresie tym wykazały się sporą dynamiką i wzrosły (w badanym okresie dynamika wyniosła 146%), choć udział ich w ogóle wydatków spadał (z 3,58% w roku 2015, do 2,94% w roku 2020) z omówionych już przyczyn.

Kształt wydatków w gminach objętych badaniem został przedstawiony w poniższej tabeli.

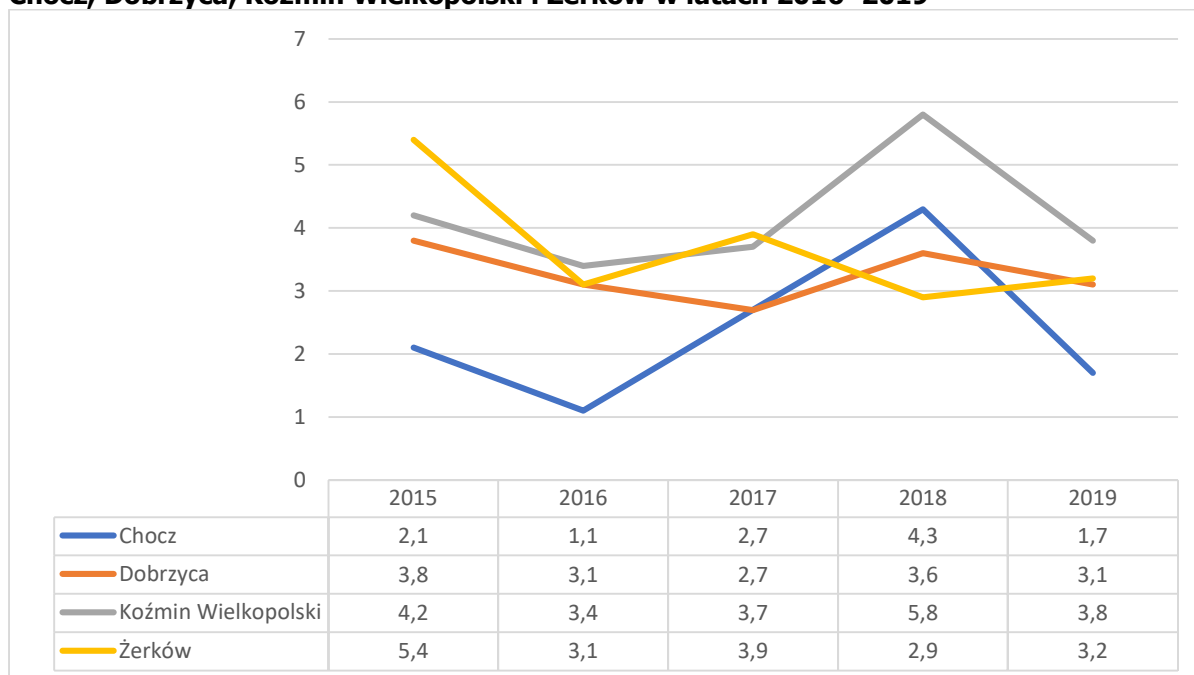
Tabela 34. Udział wydatków na kulturę i dziedzictwo narodowe w gminach: Chocz, Dobrzyca, Koźmin Wielkopolski, Żerków w latach 2015–2019.

Gmina	2015	2016	2017	2018	2019	Średnia
Chocz	2,1	1,1	2,7	4,3	1,7	2,38
Dobrzyca	3,8	3,1	2,7	3,6	3,1	3,26
Koźmin Wielkopolski	4,2	3,4	3,7	5,8	3,8	4,18
Żerków	5,4	3,1	3,9	2,9	3,2	3,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Urząd Statystyczny w Poznaniu, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Województwo wielkopolskie 2015, podregiony, powiaty gminy, Poznań 2016*, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Województwo wielkopolskie 2016, podregiony, powiaty gminy, Poznań 2017*, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Województwo wielkopolskie 2017, podregiony, powiaty gminy, Poznań 2018*, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Województwo wielkopolskie 2018, podregiony, powiaty gminy, Poznań 2019*, Urząd Statystyczny w Poznaniu *Województwo wielkopolskie 2019, podregiony, powiaty gminy, Poznań 2020*, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Chocz*, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Dobrzyca*, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Koźmin Wielkopolski*, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Żerków*. Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Chocz*, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Dobrzyca*, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Koźmin Wielkopolski*, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Żerków*.

Udział wydatków na kulturę i dziedzictwo narodowe w badanych gminach był zróżnicowany zarówno pod względem znacznych wahań rocznych we wszystkich badanych jednostkach, jak i pomiędzy gminami. Najmniejsze wydatki w latach 2015–2019 ponosiła gmina Chocz (średnio 2,38%), zaś największy udział tego typu wydatków był ponoszony w gminach: Koźmin Wielkopolski (średnio 4,18%) i Żerków (3,7%). W porównaniu do średniej wojewódzkiej udziału wydatków na kulturę i dziedzictwo narodowe w budżetach gmin gminy te oscylowały około średniej, poza gminą Chocz (np. w roku 2018 było to 4,3%, by w roku 2019 wynieść zaledwie 1,7%, lub drastyczna zmiana od 1,1% w 2016 do 2,7% w roku 2017), która wyraźnie wydatkowała mniej (średnia 2,38%) oraz gminą Koźmin Wielkopolski, która wydatkowała średnio nieco więcej niż inne gminy tj. 4,18%. Tendencje w tych wydatkach najlepiej uzmysłowia kolejny wykres.

Rysunek 19. Udział wydatków na kulturę i dziedzictwo narodowe w budżecie gmin: Chocz, Dobrzyca, Koźmin Wielkopolski i Żerków w latach 2016–2019



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Województwo wielkopolskie 2015, podregiony, powiaty gminy*, Poznań 2016, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Województwo wielkopolskie 2016, podregiony, powiaty gminy*, Poznań 2017, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Województwo wielkopolskie 2017, podregiony, powiaty gminy*, Poznań 2018, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Województwo wielkopolskie 2018, podregiony, powiaty gminy*, Poznań 2019, Urząd Statystyczny w Poznaniu *Województwo wielkopolskie 2019, podregiony, powiaty gminy*, Poznań 2020, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Chocz*, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Dobrzyca*, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Koźmin Wielkopolski*, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Żerków*. Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Chocz*, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Dobrzyca*, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Koźmin Wielkopolski*, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Żerków*.

Statystyczna wielkość nakładów badanych gmin na kulturę i dziedzictwo narodowe upoważnia do stwierdzenia, iż zadania w tym obszarze nie należą w ich działalności do priorytetowych. Zarysowujące się w tej mierze tendencje wzrostowe (jeśli nie uwzględniać roku 2015, kiedy na udział określonych wydatków w gminie nie wpływał program „500+”) zdają się świadczyć o podniesieniu ich rangi w perspektywie średniookresowej. Zdecydowanie uwagę tę należy odnieść do małych gmin. Potrzeby kulturalne mieszkańców na poziomie gmin są, jak można sądzić, zaspokajane na

poziomie minimalnym, a realizacja celów i zadań w badanym obszarze przez objęte badaniami gminy nie wykracza poza ogólnie praktyki, jakim w omawianej dziedzinie hołdują polskie samorządy.

5.2.6 Kultura fizyczna i sport

Wydatki gmin na sport i turystykę obejmują na ogół nakłady na budowę i utrzymanie lokalnej infrastruktury sportowej i rekreacyjnej (np. place zabaw, stadiony sportowe itp.), a także bazę turystyczną i organizację turystyki (np. punkty informacyjne). Incydentalnie gminy wspierają finansowo miejscowe zespoły sportowe mające osiągnięcia w sporcie wyczynowym. Kilka tego rodzaju przypadków odnotowano w odniesieniu do badanych gmin wielkopolskich. Brak jest zbiorczych danych dotyczących wydatków gminy województwa wielkopolskiego na kulturę fizyczną czy turystykę. Działu tego nie obejmują publikacje Urzędu Statystycznego w Poznaniu, z cyklu *Województwo wielkopolskie, podregiony, powiaty gminy. Z analizy pobieżnej metodą samplingu wynika, że istnieją znaczące różnice pomiędzy gminami. Można przypuszczać, że zarówno znaczące różnice roczne w ramach budżetu jednej gminy, jak i duże różnice pomiędzy gminami mają swoje źródła w prowadzonych w danym czasie inwestycjach infrastrukturalnych lub, jak już wspomniano, w sporadycznych przykładach dotowania przez samorządy klubu. Można więc przyjąć, że ustalenie średniej i tak niewiele by wniosło do niniejszych rozważań, gdy różnice pomiędzy gminami mogą być znaczące, np. gmina przeznaczająca na ten cel 12% swojego budżetu i gmina, która na ten cel przeznacza znacznie poniżej 1% np. na poziomie 0,3% rocznie.*

Również dla badanych gmin mamy dane wyłącznie dla lat 2017–2019. Warto jednak przedstawić ich analizę.

Tabela 35. Udział wydatków na kulturę fizyczną w gminach: Chocz, Dobrzyca, Koźmin Wielkopolski, Żerków w latach 2015–2019

Gmina	2017	2018	2019	Średnia
Chocz	0,8	1,2	0,9	0,97
Dobrzyca	1,0	1,4	1,1	1,17
Koźmin Wielkopolski	2,9	2,9	2,9	2,9
Żerków	0,7	0,8	1,0	0,83

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Urząd Statystyczny w Poznaniu, Województwo wielkopolskie 2017, podregiony, powiaty, gminy, Poznań 2018, Urząd Statystyczny w Poznaniu, Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Chocz, Urząd Statystyczny w Poznaniu, Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Dobrzyca, Urząd Statystyczny w Poznaniu, Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Koźmin Wielkopolski, Urząd Statystyczny w Poznaniu, Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Żerków.

Również ta niewielka próbka uzmysławia, jak duże różnice istnieją w udziale nakładów na kulturę fizyczną w poszczególnych gminach. Trzy z badanych gmin poziom finansowania ograniczały do poziomu oscylującego ok. 1% wydatków budżetowych, natomiast gmina Koźmin Wielkopolski systematycznie wydatkowały na ten cel niemal 3% swojego budżetu na kulturę fizyczną (co było związane z prowadzoną inwestycją).

5.2.7 Gospodarka mieszkaniowa

Dokonując nakładów na budownictwo komunalne, gminy realizują zadania polityki państwa mieszkaniowej państwa, tak w jej wymiarze zachowawczym (pozyskiwanie, remonty i utrzymanie komunalnej substancji mieszkaniowej) oraz kreacyjnym (inwestowanie w budowanie mieszkań socjalnych i komunalnych). Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych jest z punktu widzenia ważności jednym z głównych zadań samorządów gminnych. Gminy województwa wielkopolskiego przeznaczają relatywnie niewielki odsetek swoich budżetów. Dane odnoszące się do tej sfery działalności gmin w województwie wielkopolskim prezentuje tabela 36.

Tabela 36. Wydatki gmin województwa wielkopolskiego na gospodarkę mieszkaniową 2015, 2018, 2020

Wyszczególnienie		2015	2018	2020	Dynamika (2015 = 100%)
Wydatki budżetowe ogółem (mln)		8591,0	13452,6	15375,2	178,97
Wydatki na gospodarkę mieszkaniową (mln)	Suma	209,2	244,1	235,6	112,62
	% od ogólnych wydatków	2,4	1,8	1,5	62,5
Liczba mieszkańców		3475323	3493969	3496500*	100,61
Wydatki na mieszkańca na gospodarkę mieszkaniową na mieszkańca		60,19	69,83	67,38	111,94

* – dane przybliżone

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Urząd Statystyczny w Poznaniu, Województwo wielkopolskie 2015, podregiony, powiaty gminy, Poznań 2016, Urząd Statystyczny w Poznaniu, Województwo wielkopolskie 2016, podregiony, powiaty gminy, Poznań 2017, Urząd Statystyczny w Poznaniu, Województwo wielkopolskie 2017, podregiony, powiaty gminy, Poznań 2018, Urząd Statystyczne w Poznaniu, Województwo wielkopolskie 2018, podregiony, powiaty gminy, Poznań 2019, Urząd Statystyczny w Poznaniu Województwo wielkopolskie 2019, podregiony, powiaty gminy, Poznań 2020, Urząd Statystyczny w Poznaniu, Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Chocz, Urząd Statystyczny w Poznaniu, Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Dobrzyca, Urząd Statystyczny w Poznaniu, Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Koźmin Wielkopolski, Urząd Statystyczny w Poznaniu, Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Żerków. Urząd Statystyczny w Poznaniu, Budżety jednostek samorządu terytorialnego w województwie wielkopolskim w 2020 r, Poznań 2021, wrot.umww.pl/kapital-ludzki-i-spoleczny/ (dostęp 08.11.2021).*

W badanym okresie aktywność gmin województwa wielkopolskiego w realizacji zadań w zakresie budownictwa mieszkaniowego uległa widocznemu zwiększeniu w ujęciu liczb bezwzględnych oraz wydatków z tego tytułu na mieszkańca. Nie zmienia to faktu, że udział tego zadania w budżetach gminy malał nie tylko pomiędzy rokiem 2015 i 2017, co miało miejsce również w innych przykładach w związku „z programem 500+”, ale również w ujęciu roku 2017 do 2020.

Budownictwo mieszkaniowe w gminach małych objętych badaniem przedstawia poniższa tabela.

Tabela 37. Udział wydatków na gospodarkę mieszkaniową w gminach: Chocz, Dobrzyca, Koźmin Wielkopolski, Żerków w latach 2015–2019

Gmina	2015	2016	2017	2018	2019	Średnia
Chocz	0,7	1,2	0,9	0,4	1,0	0,84
Dobrzyca	0,2	0,3	0,1	0,7	0,4	0,34
Koźmin Wielkopolski	2,7	1,7	2,0	1,4	1,1	1,78
Żerków	0,5	0,8	0,6	0,7	0,4	0,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Województwo wielkopolskie 2015, podregiony, powiaty gminy*, Poznań 2016, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Województwo wielkopolskie 2016, podregiony, powiaty gminy*, Poznań 2017, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Województwo wielkopolskie 2017, podregiony, powiaty gminy*, Poznań 2018, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Województwo wielkopolskie 2018, podregiony, powiaty gminy*, Poznań 2019, Urząd Statystyczny w Poznaniu *Województwo wielkopolskie 2019, podregiony, powiaty gminy*, Poznań 2020, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Chocz*, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Dobrzyca*, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Koźmin Wielkopolski*, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Żerków*. Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Chocz*, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Dobrzyca*, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Koźmin Wielkopolski*, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Żerków*.

W porównaniu do średniej wydatków gmin w województwie wielkopolskim (2016 2,09%, 2017 2,08% 2018, 1,81%) wydatki w małych gminach będących przedmiotem badania kształtowały się nieco poniżej tego poziomu³⁶⁸. Wyjątek stanowi tu gmina Koźmin Wielkopolski, w której w porównaniu do pozostały gmin wyraźnie więcej wydawano na gospodarkę mieszkaniową (2015–2,7% 2016–1,7%, 2017–2,0% 2018–1,4%, 2019–1,1%). W każdym roku badanego pięciolecia gmina ta wydawała największą część swego budżetu na ten cel w odniesieniu do pozostałych. Ponadto w 2015 roku średnia wydatków tej gminy wynosiła jak średnia wydatków gmin wielkopolskich, a w roku 2018 nieco poniżej udziału tego typu wydatków w budżecie w porównaniu do średniej w województwie (2016–2,09%, 2017–2,08% 2018–1,81%)³⁶⁹. Udział tych wydatków sugeruje również, że nie jest to obszar szczególnie istotny z punktu widzenia

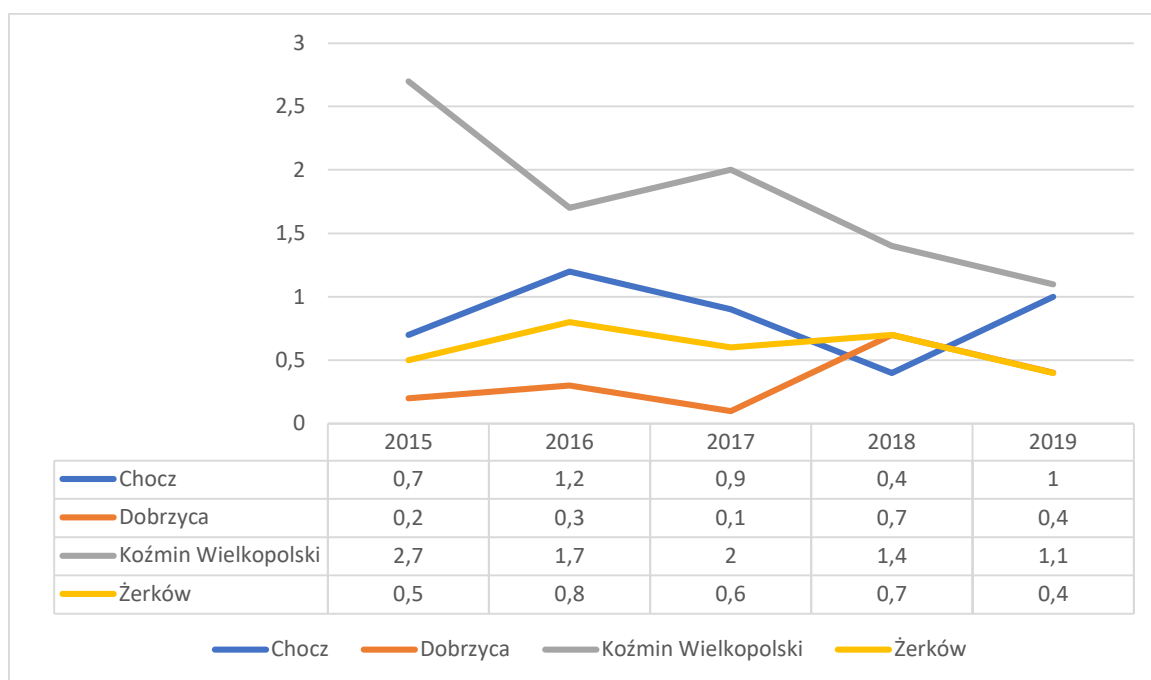
³⁶⁸ Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Województwo wielkopolskie 2016, podregiony, powiaty gminy*, Poznań 2017, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Województwo wielkopolskie 2017, podregiony, powiaty gminy*, Poznań 2018, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Województwo wielkopolskie 2018, podregiony, powiaty gminy*, Poznań 2019.

³⁶⁹ Tamże.

wydatków gmin. W dwóch badanych gminach przez okres całego pięciolecia wydatki te nigdy nie osiągnęły 1% ogółu wydatków (Dobrzyca i Żerków). We wszystkich gminach stanowiących przedmiot analizy w badanym pięcioleciu tylko raz wydatki te stanowiły ponad 2% budżetu gminnego.

Udział tych wydatków w poszczególnych w budżetach gmin wielopolskich w latach 2015, 2018 i 2020 ulegał znaczącym wahaniom i miał, jak można stwierdzić, pewną tendencję spadkową. W badanych gminach dynamikę tego procesu można zaprezentować w formie diagramu.

Rysunek 20. Udział wydatków na gospodarkę mieszkaniową w budżecie gmin: Chocz, Dobrzyca, Koźmin Wielkopolski i Żerków w latach 2016–2019



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Województwo wielkopolskie 2016, podregiony powiaty, gminy*, Poznań 2017, Opracowanie własne na podstawie: Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Województwo wielkopolskie 2017, podregiony, powiaty, gminy*, Poznań 2018, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Chocz*, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Dobrzyca*, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Koźmin Wielkopolski*, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Żerków*.

Jak widać z wykresu, różnice pomiędzy wydatkami trzech gmin są niewielkie, co istotne w latach 2018 i 2019 uległy redukcji łącznie ze zmniejszeniem różnicy z gminą Koźmin Wielkopolski (w roku 2019 najwyższe nakłady w gminie Koźmin Wielkopolski 1,1%, oraz Chocz 1% przy poziomie 0,4% pozostałych gmin, gdy jeszcze w roku 2015

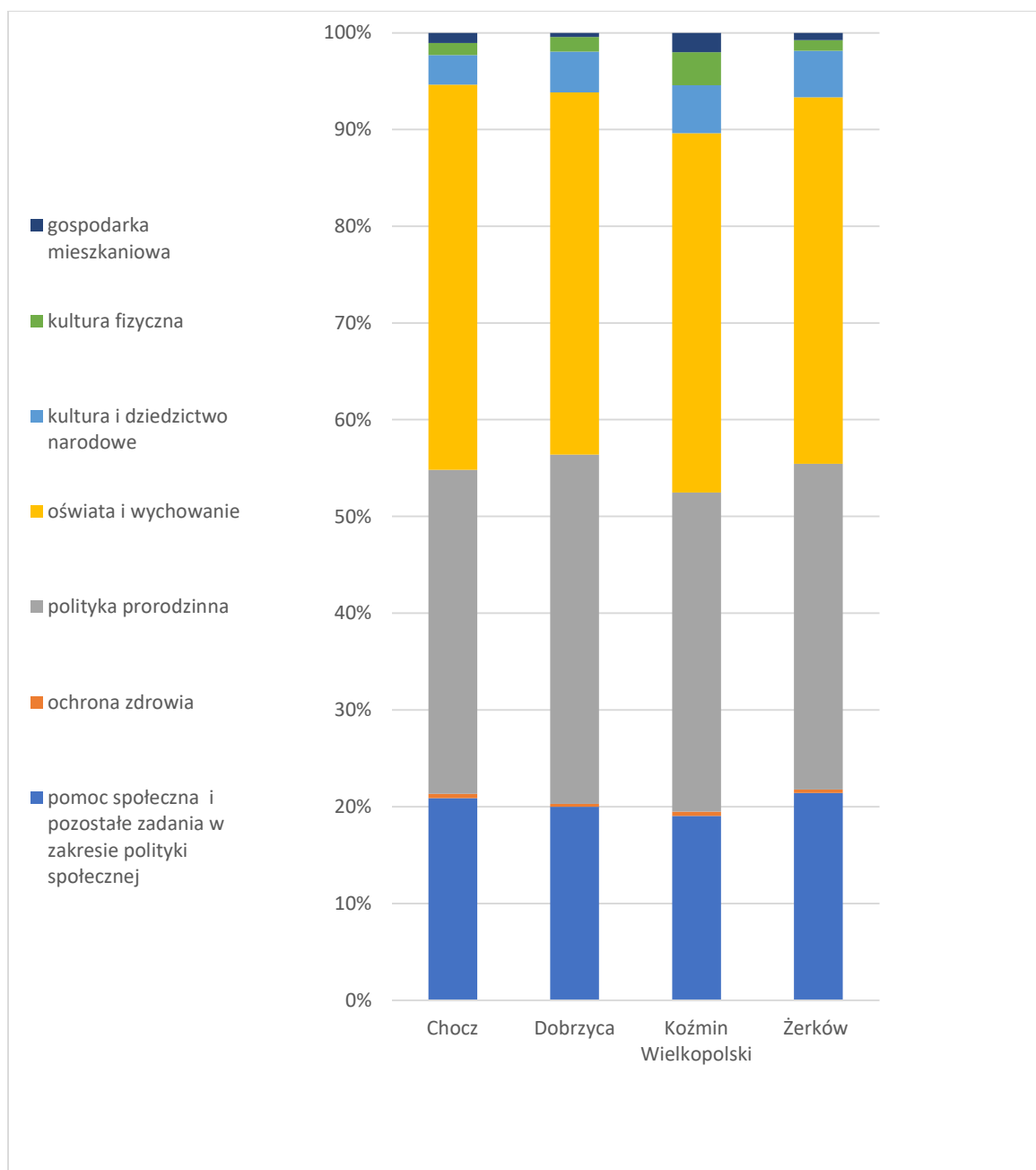
nakłady w gminie Koźmin Wielkopolski wynosiły 2,7% w drugiej pod względem nakładów gminie Chocz zaledwie 0,7%), która wcześniej wyraźniej odbiegała od pozostałych w udziale nakładów mieszkaniowych w budżecie gminy.

5.3 Samorządowa polityka społeczna w strategii rozwoju społeczno-gospodarczego badanych gmin

Instytucje polityki społecznej w gminach w niejednakowym stopniu korzystają z zasilania budżetowego, tj. w nierównomierny sposób partycypują w podziale gminnego budżetu, będącego wykładnikiem priorytetów polityki społecznej państwa, korygowanych na poziomie gmin przez lokalne władze samorządowe, wykonujące zadania własne i starające się w miarę możliwości uwzględniać potrzeby miejscowej ludności. Struktura podziału budżetu na poszczególne zadania stypizowane w systematyce budżetowej jest jakościowo względnie stała w dłuższej perspektywie czasowej. Występujące w tej mierze zmiany mają na ogół charakter ilościowy, są doraźne i nie budują stałych trendów.

Zestawienie średnich wydatków badanych gmin w analizowanych w niniejszym opracowaniu obszarach polityki społecznej dla lat 2015–2019 dla poszczególnych działów wyraźnie wskazuje, że istnieje duże podobieństwo co do udziału poszczególnych średnich dla danego obszaru. Poniższy diagram ilustruje udziały wydatków w poszczególnych gminach.

Rysunek 21. Średni udział różnych rodzajów wydatków socjalnych w budżecie gmin: Chocz, Dobrzyca, Koźmin Wielkopolski i Żerków w latach 2016–2019



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Województwo wielkopolskie 2016, podregiony, powiaty, gminy, Poznań 2017*, Opracowanie własne na podstawie: Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Województwo wielkopolskie 2017, podregiony, powiaty, gminy, Poznań 2018*, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Chocz*, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Dobrzyca*, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Koźmin Wielkopolski*, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Żerków*.

Jak wyraźnie wynika z wykresu, średnia ilość środków z pięciu latu przeznaczanych w małych gminach na poszczególne działania jest w proporcjach bardzo zbliżona. W przypadku wydatków związanych z pomocą społeczną i pozostałymi wydatkami z zakresu polityki społecznej gmina Chocz wydatkuje 16,3%, gmina Dobrzyca 15,4%, gmina Koźmin Wielkopolski 16,1% i gmina Żerków 16,4%, w przypadku wydatków na ochronę zdrowia wymienione w kolejności gminy przeznaczają ze swych budżetów odpowiednio: 0,33%, 0,23%, 0,37% i 0,27%. Wydatki związane z polityką prorodzinną to w gminie Chocz 26,13%, w gminie Dobrzyca 27,87%, w gminie Koźmin Wielkopolski 27,90% i w gminie Żerków 25,87%. Wydatki na kolejne sfery polityki społecznej kształtują się na tym samym poziomie podobieństwa, czego dowodzi poniższa tabela.

Można więc uznać, że wpływ gminy na określone działania jest ściśle powiązany z ogólnymi zasadami przyznawania środków, nie zaś z kształtowaniem polityki socjalnej przez poszczególne samorzady. Jeszcze dobitniej o podobieństwie wydatkowania środków może świadczyć poziom korelacji pomiędzy udziałem poszczególnych wydatków w budżetach gmin objętych badaniem. Korelacje te można zaobserwować, analizując dane zawarte w poniżej tabeli

Tabela 38. Korelacja udziału wydatków w obszarze polityki socjalnej w gminach: Chocz, Dobrzyca, Koźmin Wielkopolski, Żerków w latach 2015–2019

Gminy	Chocz	Dobrzyca	Koźmin Wielkopolski	Żerków
Chocz	X	0,996	0,998	0,998
Dobrzyca	0,996	X	0,998	0,997
Koźmin Wielkopolski	0,998	0,998	X	0,997
Żerków	0,998	0,997	0,997	X

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Województwo wielkopolskie 2015, podregiony, powiaty gminy*, Poznań 2016, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Województwo wielkopolskie 2016, podregiony, powiaty gminy*, Poznań 2017, Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Województwo wielkopolskie 2017, podregiony, powiaty gminy*, Poznań 2018, Urząd Statystyczne w Poznaniu, *Województwo wielkopolskie 2018, podregiony, powiaty gminy*, Poznań 2019, Urząd Statystyczny w Poznaniu *Województwo wielkopolskie 2019, podregiony, powiaty*

gminy, Poznań 2020, Urząd Statystyczny w Poznaniu, Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Chocz, Urząd Statystyczny w Poznaniu, Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Dobrzyca, Urząd Statystyczny w Poznaniu, Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Koźmin Wielkopolski, Urząd Statystyczny w Poznaniu, Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Żerków. Urząd Statystyczny w Poznaniu, Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Chocz, Urząd Statystyczny w Poznaniu, Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Dobrzyca, Urząd Statystyczny w Poznaniu, Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Koźmin Wielkopolski, Urząd Statystyczny w Poznaniu, Statystyczne vademecum samorządowca 2020 gmina wiejsko-miejska Żerków.

Zważywszy, że w statystyce współczynnik korelacji na poziomie 0,7 jest uważany za wysoki, gdyż 1 to poziom identyczności, można jednoznacznie uznać, że wydatki małych gmin w obszarze polityki socjalnej są niemal identyczne.

Według kryterium wielkości nakładów budżetowych najważniejszymi obszarem w latach 2015–2019 w polityki społecznej gmin była oświata i polityka prorodzinna. Wszystkie te zadania są niemal w całości uzależnione od polityki państwa i wdatkowanie tych środków nie jest kształtowane przez politykę gminy samorządowej.

Pozostałe obszary polityki społecznej odgrywają marginalną rolę w realizacji jej celów. Dotyczy to zwłaszcza opieki prorodzinnej nie związanej z realizacją „programu 500+”, w obszarze której – pomimo ogromu potrzeb na poziomie lokalnym na takie usługi społeczne, jak np. opieka żłobkowa – gminy przejawiają jedynie minimalną aktywność. W niewielkim także stopniu – również dalekim od potrzeb – wspierają gminy działalność instytucji kultury i dziedzictwa narodowego oraz kultury fizycznej i sportu. Niewielkie też są nakłady związane z gospodarką mieszkaniową mimo faktycznego istnienia takiej potrzeby. Aktywność gmin w obszarach, gdzie można samodzielnie kształtować politykę społeczną jest niewielka, czego oczywistym powodem jest szczupłość środków budżetowych pozostających do swobodnej dyspozycji.

5.4 Potrzeby i plany rozwoju samorządowej polityki społecznej.

Zarysowany powyżej stan rzeczy upoważnia do stwierdzenia, iż w badanym okresie funkcjonował mało elastyczny, kreowany przede wszystkim przez politykę społeczną władz centralnych, model polityki społecznej, której głównymi filarami są oświata i wychowanie oraz opieka społeczna. Pozostałe obszary polityki społecznej pozostawiają niewielki margines dla samodzielności i kreatywności władz gminnych w wymiarze

systemowym. Nie wyklucza to spektakularnych przykładów jednostkowych, np. w dziedzinie budownictwa komunalnego, ale brak dla nich przesłanek w tendencjach ogólnych. Czynnikiem mogącym kreować tego rodzaju trendy nie wydaje się też być kondycja gospodarcza jednostek gminnych. Dowodzi tego przypadek silnych ekonomicznie gmin subregionu poznańskiego funkcjonujących w obrębie aglomeracji poznańskiej lub w jej bezpośrednim sąsiedztwie, których siła ekonomiczna nie przekłada się na znaczący wzrost nakładów na lokalne potrzeby społeczne, np. w dziedzinie opieki prorodzinnej. Przeszkodą dla tego rodzaju transferów lokalnych na zaspokajanie miejscowych potrzeb społecznych może być wspomniany brak elastyczności systemu finansowania zadań samorządowych, zbyt duże uzależnienie jednostek gminnych od wsparcia ze strony budżetu centralnego, sprawiające, iż jednostki te praktycznie realizują cele polityki społecznej państwa bez możliwości nadania jej własnych, lokalnych, determinowanych przez lokalną specyfikę, rysów. Pewne możliwości w tej mierze stwarza prawo ubiegania się przez gminy o wsparcie z funduszy europejskich, które limitowane jest wszakże w sposób zasadniczy przez ich ograniczone zdolności finansowe. Brak jest mechanizmów pozwalających na zwiększenie finansowej niezależności jednostek gminnych, poprzez zwiększenie możliwości samodzielnego generowania przychodów, wykraczających zdecydowanie poza zakres możliwości, jakie dają w tej mierze przepisy o opłatach i podatkach lokalnych.

Pomimo powyższych ograniczeń gminy wielkopolskie podejmują działania zmierzające do podwyższenia jakości i efektywności polityki społecznej. Najbardziej skonkretyzowane plany dotyczą sfery polityki społecznej, ściślej wsparcia dla osób najstarszych. W 2017 roku z rządowych środków programu „Senior+” utworzono i wyposażono 13 Dziennych Domów Senior+ i Klubów Senior+ . Dofinansowanie na ten cel wyniosło 1.820.730,08 zł. Na bieżące utrzymanie dwunastu tego rodzaju placówek wydano kwotę 847.139,38 zł. Wsparcie dla seniorów ma mieć docelowo charakter kompleksowy i obejmować ich wsparcie pod względem społecznym, kulturalnym, ale również zdrowotnym. Systemy takie, oparte na specjalnych, dedykowanych zadaniach seniorom, planuje się docelowo utworzyć w 185 gminach wielkopolskich, głównie spełniających kryteria gmin małych i średnich³⁷⁰.

³⁷⁰ Magdalena Maciąg, Wicewojewoda Wielkopolski, 1 lipiec 2017, „Newsletter” 2017, nr 6, dostępny w wersji elektronicznej pod adresem internetowym: <http://www.poznan.uw.gov.pl/newsletter/newsletter-62017>. (ostatni dostęp 10.10.2021)

Jako rozwiązanie wzorcowe wskazuje się Obornicką Kartę Seniora, przyjętą Uchwałą Rady Miejskiej NR XX/302/16 z 24 lutego 2016 roku. Jej posiadacze mogą korzystać z wielu zniżek oferowanych przez partnerów programu, tj. m.in. bezpłatnie korzystać z komunikacji miejskiej. Zasady programu zbliżone są do zasad powstałego wcześniej programu Rodzina 3+, dedykowanego dużym rodzinom z terenu gminy Oborniki. Obornicka Karta Seniora jest kartą imienną, wydawaną bezpłatnie i bezterminowo³⁷¹. Spośród gmin objętych analizą w niniejszym opracowaniu podobne rozwiązania wdrażane są w gminie Kościelec i miejskiej gminie Koło, gdzie również wydawane są Gminne Karty Seniora³⁷².

Powyższe inicjatywy zdają się wyznaczać nowy kierunek w finansowaniu zadań polityki społecznej gmin, polegający na wspieraniu przez programy rządowe konkretnych gminnych projektów prospołecznych. Partnerski charakter tego rodzaju projektów, pozwalających włączyć do ich realizacji podmioty instytucjonalne i prywatne działające na terenie gmin, umożliwi poszerzenie bazy finansowania zadań w zakresie polityki społecznej, poszerzy pole aktywności organów samorządowych oraz uwolni gminną politykę społeczną od ograniczeń wynikających z nadmiernego jej uzależnienia od transferu środków z budżetu centralnego. Rozwiązania, o których mowa, pozwolą nadto „uspołecnić” politykę społeczną gmin, silniej wykorzystać jej lokalny potencjał. Pozwolą także obniżyć koszty świadczenia usług społecznych, które w sposób nieuchronny generuje obecnie praktykowany system oparty na transferze środków budżetu centralnego do gmin. Nie zmienia to faktu, iż także i nowe formy finansowania zadań w zakresie polityki społecznej nie likwidują podstawowej wady systemu aktualnie obowiązującego – nadmiernego uzależnienia jednostek gminnych od środków centralnych. Pozwalają przynajmniej premiować lokalne inicjatywy, której to możliwości nie daje obecnie obowiązujący model finansowania polityki społecznej gmin, co wykazała przeprowadzona w niniejszym opracowaniu analiza zebranego materiału empirycznego.

³⁷¹ Szerzej patrz: Uchwała Rady Miejskiej w Obornikach NR XX/302/16 z 24 lutego 2016 roku w sprawie przyjęcia programu Obornicka Karta Seniora, Program Obornicka Karta Seniora, Załącznik do uchwały NR XX/302/16, dostępne w wersji elektronicznej pod adresem: <http://www.poznan.uw.gov.pl/newsletter/newsletter-62017>.

³⁷² Magdalena Maciąg, Wicewojewoda Wielkopolski, 1 lipiec 2017...

Rozdział 6. Rola lokalnych organizacji pozarządowych w polityce społecznej w wybranych gminach

6.1. Organizacje pozarządowe i ich zadania

W nowoczesnym, pluralistycznym społeczeństwie zasadniczym zadaniem organizacji społecznych, funkcjonujących w formule non-profit jest wytwarzanie szeroko rozumianych dóbr, których nie wytwarza rynek i – głównie ze względu na lokalny charakter popytu oraz ograniczenia prawne – nie mogą tworzyć państwo oraz jednostki samorządowe. Jak pisze Michał Tyrakowski, organizacje, o których mowa „mogą być [...] partnerem państwa i realizować preferencje społeczne, zmniejszając tym samym jego zawodność. Rola organizacji pozarządowych może polegać na zwracaniu uwagi państwa i administracji publicznej na autentyczne problemy społeczne, przełamując monopol informacyjny oraz stanowić głos tych grup społecznych, na których pożytek działają”³⁷³. Innymi słowy, działalność organizacji non-profit powinna stanowić wsparcie dla państwa i jednostek samorządowych w realizacji celów politycznych i odpowiadać na potrzeby społeczne, tak materialne, jak niematerialne, na które organy władzy publicznej z różnych względów nie mogą odpowiadać, np. w zakresie samoorganizacji, inicjowaniu aktywności lokalnej czy kultywowania lokalnych kultur i tradycji.

Do sektora *non-profit* zalicza się organizacje społeczne spełniające następujące kryteria³⁷⁴:

- są w odpowiednim stopniu sformalizowane (np. w wyniku zarejestrowania we właściwym urzędzie) lub przynajmniej ich cele, sposób działania i struktura mają charakter trwałe,
- są instytucjonalnie odrębne od administracji publicznej;
- mają charakter niezarobkowy (działają nie dla zysku i nie rozdzielają ewentualnej nadwyżki między swoich członków, pracowników itp.);
- są samorządne (władze i kierunki działania określane są wewnątrz organizacji);
- charakteryzują się dobrowolnością uczestnictwa w działalności organizacji.

Organizacje *non-profit* klasyfikuje się według różnych kryteriów. Najbardziej oczywisty jest podział według celów i przedmiotu działalności. Z tego punktu widzenia

³⁷³ M. Tyrakowski, *Rola organizacji pozarządowych w rozwiązywaniu problemów społecznych*, „Zeszyty Naukowe Zakładu Europeistyki Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania” 2007, nr 2, s.183.

³⁷⁴ GUS, *Zeszyt metodologiczny. Organizacje non-profit: stowarzyszenia, fundacje, samorząd gospodarczy i zawodowy oraz społeczne jednostki wyznaniowe*, Kraków, Warszawa 2019.

można w omawianej grupie wyodrębnić stowarzyszenia i podobne organizacje społeczne (zawiązane w celu organizowania określonej sfery życia społecznego), fundacje (mają charakter bezosobowy, ich rola polega na zarządzaniu określonymi zasobami w tym kapitałowymi), społeczne podmioty wyznaniowe (związane z określonym kultem), samorząd gospodarczy (łączy określone grupy przedsiębiorców) i zawodowy (łączy pracowników danej sfery) oraz organizacje pracodawców. Ze względu na formę prawną wyodrębnić można ochotnicze straże pożarne, koła gospodyń wiejskich, które to są stowarzyszeniami, koła łowieckie jako jednostki Polskiego Związku Łowieckiego, kółka rolnicze działające na podstawie ustawy o społeczno-zawodowych organizacjach rolników itp. Zagadnienie roli i znaczenia organizacji *non-profit* we wspieraniu polityki społecznej zostanie w omówione w odniesieniu do wybranych gmin województwa wielkopolskiego.

Zasadniczą uwagę poświęcimy organizacjom działającym na poziomie środowisk lokalnych, wiejskich i gminnych. Chodzi przede wszystkim o OSP, kółka rolnicze i koła gospodyń wiejskich.

6.2. Polityka społeczna w działalności niektórych organizacji pozarządowych

6.2.1 Ochotnicze Straże Pożarne i kółka rolnicze

W poniższym opisie przedstawiono organizacje non-profit w województwie wielkopolskim na tle kraju, z uwzględnieniem organizacji najbardziej nas interesujących. Zaznaczyć należy, iż dla lat 2010–2015 dane nie są w pełni porównywalne, gdyż do ogółu organizacji nie wliczano organizacji pracodawców oraz samorządu gospodarczego oraz nie uwzględniano kółek rolniczych. Kół gospodyń wiejskich nie wyodrębnia się, gdyż wliczane są one na potrzeby statystyki publicznej do kółek rolniczych³⁷⁵

³⁷⁵ GUS na temat organizacji non-profit dostępne na stronie internetowej, pod adresem: <https://stat.gov.pl/wyszukiwarka/?query=tag:organizacje+pozarz%C4%85dowe>.

Tabela 39. Ochotnicze Straże Pożarne i kółka rolnicze w województwie wielkopolskim na tle kraju (2010–2018)

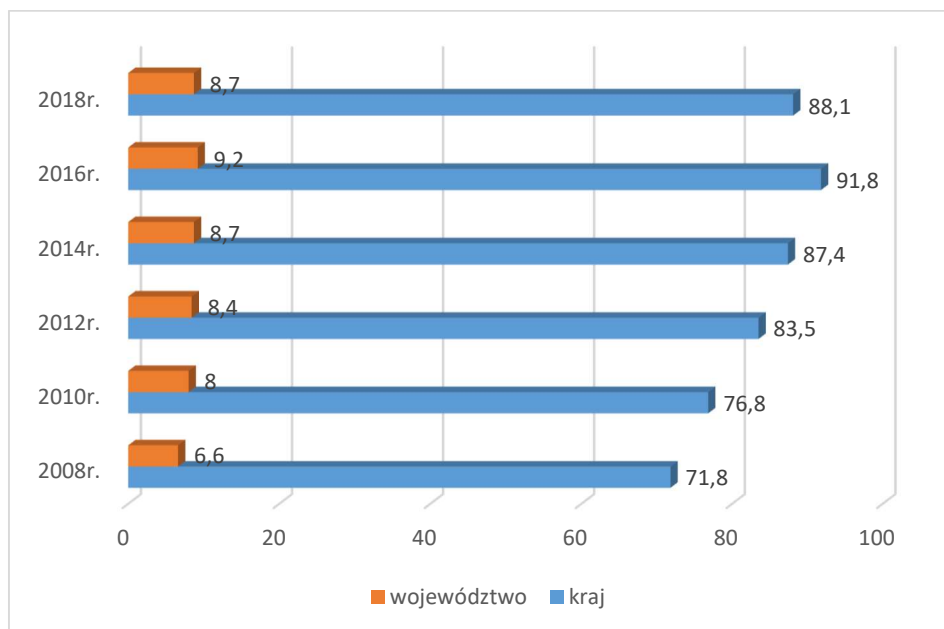
Rok	Wyszczególnienie	Stowarzyszenia (w tys.)	OSP	Kółka rolnicze
2010	Kraj	76,8	14,8	-
	Województwo	8,0	1,7	0,3
	udział województwa w kraju (%)	10,4	11,5	-
	Dynamika (2008=100)			
	Kraj	106	117	-
	Województwo	121	131	-
2012	Kraj	83,5	14,9	1,3
	Województwo	8,4	1,7	0,3
	udział województwa w kraju (%)	10,1	11,4	23,1
	Dynamika (2010=100)			
	Kraj	109	101	-
	województwo	105	99	-
2014	Kraj	87,4	17,3	1,4
	Województwo	8,7	1,7	0,3
	udział województwa w kraju (%)	10,0	9,8	21,4
	Dynamika (2012=100)	105	100	100
	Kraj	8,6		
	Województwo			
2016	Kraj	91,8	14,9	1,2
	Województwo	9,2	1,7	0,3
	udział województwa w kraju (%)	10,0	11,4	25,0
	Dynamika (2014=100)			
	Kraj	105	86	86
	Województwo	105	100	100
2018	Kraj	88,1	13,9	1,1
	Województwo	8,7	1,7	0,3

	udział województwa w kraju (%)	9,9	12,2	27,3
	Dynamika (2016 = 100)			
	Kraj	96	93	62
	Województwo	95	100	100

Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS na temat organizacji non-profit dostępne na stronie internetowej, pod adresem: <https://stat.gov.pl/wyszukiwarka/?query=tag:organizacje+pozarz%C4%85dowe>.

W analizowanym okresie liczebność organizacji *non profit* była wartością zmienną, przy czym po 2016 roku zarysowała się nieznaczna, ale widoczna tendencja spadkowa. Znalazła ona również odzwierciedlenie na poziomie województwa. Uwaga ta nie dotyczy jednak OSP i kółek rolniczych, dla których wartości dynamiczne były stabilne przez cały badany okres, przy wyraźnej tendencji regresywnej w skali kraju. Stabilny był też przez cały ten czas udział organizacji non profit w województwie w relacji do ich populacji krajowej. Pokazuje to wykres 9.

Wykres 9. Liczebność organizacji non profit w województwie na tle kraju w tys. (2010–2015)



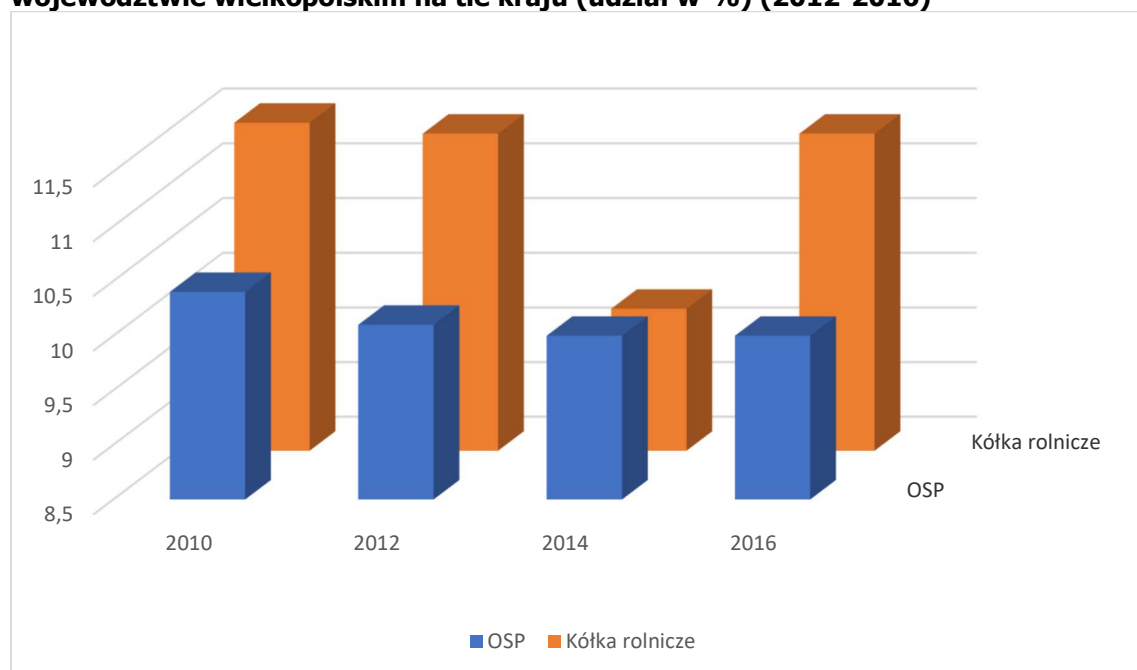
Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS na temat organizacji non-profit dostępne na stronie internetowej, pod adresem: <https://stat.gov.pl/wyszukiwarka/?query=tag:organizacje+pozarz%C4%85dowe>.

Liczba organizacji w województwie wielkopolskim zmieniała się proporcjonalnie do zmian w tym zakresie w skali kraju. Szacunkowo ujmując tę kwestię stwierdzić można,

że w każdym roku z badanego okresu co dziesiąta organizacja non-profit funkcjonowała w województwie wielkopolskim. Zważywszy na okoliczność, iż jest ono jednym z szesnastu tego rodzaju jednostek administracyjnych, uznać należy, iż pod względem aktywności oddolnej mierzonej liczbą organizacji *non profit* prezentuje się korzystnie na tle kraju.

Uwaga ta w jeszcze większym stopniu odnosi się do OSP i kółek rolniczych. Ich udział w populacji krajowej został uwidoczniiony na wykresie 10.

Wykres 10 Liczebność kółek rolniczych i Ochotniczych Straży Pożarnych w województwie wielkopolskim na tle kraju (udział w %) (2012-2016)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS na temat organizacji non-profit dostępne na stronie internetowej, pod adresem: <https://stat.gov.pl/wyszukiwarka/?query=tag:organizacje+pozarz%C4%85dowe>.

W analizowanym okresie po niewielkim regresie w 2014 roku utrzymywał się wysoki odsetek udziału OSP i kółek rolniczych w populacji krajowej. Co ósma OSP w kraju działała w województwie wielkopolskim. Na jego terenie działało również co czwarte kółko rolnicze.

Pamiętać należy, iż istotną część organizacji pozarządowych stanowią koła gospodyń wiejskich, organizacje o profilu szerszym niż tylko wspieranie gospodarstw rolnych. Wysoki odsetek kółek rolniczych uznać należy za wykładnik szczególnej aktywności ludności wiejskiej w województwie wielkopolskim. Upoważnia to do

założenia, iż w województwie wielkopolskim występuje szczególnie wysoki na tle kraju potencjał wsparcia dla polityki społecznej realizowanej na poziomie gminnym. Zakładać także można wysoki poziom partycypacji środowisk lokalnych w województwie wielkopolskim w inicjowaniu i realizacji przedsięwzięć lokalnych ukierunkowanych na realizację potrzeb społecznych. To czynnik sprzyjający ich identyfikacji, co zapewne pobudza oddolną aktywność badanych społeczności.

Silnie ugruntowane historycznie w środowiskach lokalnych są ochotnicze straże pożarne. Pierwsza ochotnicza straż pożarna w Wielkopolsce powstała w Poznaniu w 1845 roku jako Ochotnicze Towarzystwo Ratunkowe, ale szybko została przekształcona w Zawodową Straż Pożarną³⁷⁶. Dwa lata później ochotnicza straż pożarna powstała w Lesznie, a w 1857 roku we Wronkach. Powstała w 1863 roku kaliska ochotnicza straż pożarna była pierwszą tego rodzaju organizacją powstałą w Królestwie Polskim³⁷⁷. Straże ogniowe, jak je pierwotnie nazywano, powstały ze względu na konieczność ochrony dobytku przed zagrożeniami pożarowymi, ale zarazem stały się ze względu na ich formy obecności w przestrzeni publicznej organizacjami kształtującymi lokalne stosunki społeczne, wpływające na kulturę, obrzędowość czy ceremoniał. W okresie zaborów ochotnicze straże pożarne spełniały nie tylko swoje główne statutowe funkcje, jakim jest gaszenie pożarów, ale także stanowiły one „forum aktywności kulturalnej. Wśród strażaków organizowano chóry, teatry, zespoły i orkiestry. Uświetniali oni swoimi mundurami uroczystości państwowe i kościelne”³⁷⁸. Apogeum rozwoju ochotniczych straży pożarnych przypadło w okresie II Rzeczypospolitej. W 1935 roku funkcjonowało 14 334 ochotniczych straży pożarnych (przed 1918 rokiem tylko 560)³⁷⁹. Tworzyły one związki o różnym zasięgu terytorialnym. W Wielkopolsce były to Związki Okręgowe. Pierwszy z nich powstał w 1867 roku. Był to Okręg Straży Pożarnych Prowincji Poznańskiej, od którego swoje tradycje wywodzi obecnie istniejący Związek Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej na ziemiach wielkopolskich. W kolejnych latach powstały kolejne Okręgi. W Polsce niepodległej, 11 stycznia 1920 roku utworzony został Wielkopolski Związek Straży Pożarnych. Zgodnie z jego statutem

³⁷⁶ J. Popis, *Historia pożarnictwa w Polsce*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka-Praktyka-Refleksje” nr 14, 2013, s. 163.

³⁷⁷ Tamże s. 161.

³⁷⁸ *Powstanie straży pożarnych*, artykuł dostępny w wersji elektronicznej pod adresem internetowym: http://www.straz-jawor.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=87:powstanie-strazy-pozarnych&catid=21&Itemid=129 (ostatni dostęp 21.10. 2022).

³⁷⁹ Tamże.

utworzono 11 Okręgów, a po kolejnych zmianach w nim w 1927 roku, liczba ich wzrosła do 33. Zasięg ich działania odpowiadał poszczególnym powiatom³⁸⁰.

W okresie powojennym ochotnicze straże pożarne także zostały podporządkowane strukturom państwowym. Istotne znaczenie miało częściowe przywrócenie im charakteru organizacji społecznych związanych ze środowiskiem swojego działania po utworzeniu w grudniu 1956 roku. Całkowity powrót do ich pierwotnych funkcji nastąpił po 1989 roku, kiedy to ochotnicze straże pożarne zostały jako społeczne organizacje ratownicze włączone, na mocy ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 roku o ochronie przeciwpożarowej³⁸¹ do systemu ratownictwa pożarowego, ale jednocześnie na mocy PSU nadano im status stowarzyszeń zwykłych, które swoje cele statutowe łączą z szeroko rozumianą ochroną przeciwpożarową³⁸². Według stanu w dniu 31 grudnia 2018 roku. działało w kraju 16 156 jednostek i 15 415 strażnic (remiz) ochotniczych straży pożarnych, w których zarejestrowanych było 490,5 tys. członków czynnych³⁸³.

W województwie wielkopolskim funkcjonuje co dziewiąta w relacji do kraju (11,4% liczby ogólnej) ochotnicza straż pożarna.

Z punktu widzenia podjętej problematyki szczególne znaczenie ma potencjał kulturotwórczy OSP województwa wielkopolskiego. W 2014 roku 204 spośród nich posiadało własne izby tradycji, a 937 prowadziło własną kronikę. Przy jednostkach OSP działało w tym czasie 70 orkiestr dętych, skupiających 1917 muzyków oraz 33 zespoły artystyczne i 20 zespoły taneczne.

OSP posiadają, podobnie jak wcześniej omówione koła gospodyń wiejskich, ogromny potencjał wsparcia dla realizowanych na poziomie gminnym celów polityki społecznej, zwłaszcza w zakresie edukacji, kultury i sportu oraz kształtowania i umacniania lokalnych tożsamości poprzez kultywowanie miejscowych tradycji.

Potencjał Ochotniczych Straży Pożarnych w badanych gminach prezentuje poniższa tabela.

³⁸⁰ Dane z oficjalnej strony internetowej Oddział Wojewódzki Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rp Województwa Wielkopolskiego im. generała Stanisława Taczaka, http://www.zosprp.poznan.pl/strona.php/29_historia.html. (ostatni dostęp 21.10. 2022).

³⁸¹ Dz.U. z 1991 r. Nr 81 poz.351 z późn. zm.

³⁸² T. Kocowski, M. Błażewski (red.), *Raport z badań. Ochotnicze Straże Pożarne. Zadania – Samorząd – Bezpieczeństwo*, Wrocław 2018, s. 15–16.

³⁸³ GUS, *Słownik statystyczny Polski 2019*, Warszawa 2019, s. 143.

Tabela 40 Ochotnicze Straże Pożarne w gminach Chocz, Dobrzyca, Koźmin Wielkopolski, Żerków

Gmina	OSP	
	Liczba	Na 1000 mieszkańców
Chocz	6	1,2
Dobrzyca	9	1,1
Koźmin Wielkopolski	14	2,1
Żerków	8	0,77

Zródło: Opracowanie własne na podstawie materiału zebranego

Jak widać z zestawienia, liczba OSP jest nieco mniejsza jak kół gospodyń wiejskich z wyjątkiem gminy Koźmin Wielkopolski. Należy zauważyć, że w gminie tej ta forma działania społecznego jest wyjątkowo popularna, gdyż na 1000 mieszkańców przypadają ponad dwie jednostki OSP. Najmniej aktywni na tym polu są mieszkańcy gminy Żerków. W kraju przypada 0,42 takich jednostek na 1000 mieszkańców, należy uwzględnić niższą popularność tego typu organizacji w ośrodkach miejskich. Można więc z tego wnioskować, że na tle kraju gminy będące przedmiotem niniejszej pracy mają dobrze rozbudowane tego typu organizacje.

OSP podobnie jak koła gospodyń wiejskich współorganizują wiele imprez gminnych. Ponadto same organizują różnego rodzaju działania o charakterze imprez masowych takich jak festyny. W gminie Dobrzyca w działaniach OSP ważną rolę odgrywają szkolenia z zakresu pierwszej pomocy kierowane do mieszkańców gminy.

Scharakteryzowane wcześniej OSP, to nie jedyne, ale jedne z wielu form organizacyjnych wspierających gminne władze samorządowe w realizacji celów polityki społecznej. Wymienić w tym kontekście należy wspomniane już wcześniej w ujęciu ogólnym kółka rolnicze,

Wielkopolska należy do prekursorów kółek rolniczych jako formy organizacji rolników w okresie przechodzenia od feudalizmu do kapitalizmu, co na ziemiach zaboru pruskiego, którego była ona częścią, dokonało się w związku z pruską reformą uwłaszczeniową po 1807. Pojawienie się kółek rolniczych w zaborze pruskim miało kontekst polityczny: pojawiły się one jako forma konsolidacji ludności polskiej wobec nasilenia się polityki germanizacji po powstaniu styczniowym, zwłaszcza zaś po proklamowaniu Kulturkampfu. Co prawda pierwsze kółko rolnicze, podobnie jak pierwsze koło gospodyń wiejskich, powstało w Piasecznie na Pomorzu Gdańskim (1861), ale kolejne utworzone zostało w Wielkopolsce w pięć lat później i dało początek

bogatemu w tradycje ruchu kółkowego w kolejnych latach, kontynuowanemu także w Polsce niepodległej. Założone ono zostało, na wzór piaseczyńskiego, 22 kwietnia 1866 roku w Dolsku w dzisiejszym powiecie śremskim. Jego inicjatorami byli rolnicy |Antoni Banaszak ze wsi Studzianna i Dionizy Stasiak ze wsi Księginki, zyskawszy w tym zakresie wsparcie i patronat wikarego parafii w Dolsku ks. Jana Wiśniewskiego. Do ich inicjatywy przyłączyli się okoliczni ziemianie Konstanty Szczaniecki i Julian Bukowiecki. Za swój główny cel statutowy założyciele dolskiego kółka uznali „podniesienie gospodarstwa rolniczego we wszystkich jego gałęziach przede wszystkim w mniejszych posiadłościach”³⁸⁴. Wkrótce do dolskiego dołączyły kółka w Orchowiu, Jeżewie, Dłużynie, Czeszewie (założone przez Karola Libelta) i Sierakowie (koło Kościana). W latach siedemdziesiątych XIX wieku rozwijający się ruch kółkowy znalazł się w kręgu, oddziaływania ziemiańskiego Centralnego Towarzystwa Gospodarczego założonego przez Maksymiliana Jackowskiego³⁸⁵. Silny impuls rozwojowy uzyskały wielkopolskie kółka rolnicze w Polsce niepodległej. W roku sprawozdawczym 1937/1938 w Wielkopolsce, pomimo zjawisk kryzysowych, funkcjonowało w województwie poznańskim w ówczesnych granicach 701 kółek, do których należało 34 656 członków, tj. 47% wszystkich tamtejszych rolników prowadzących samodzielne gospodarstwa rolne³⁸⁶.

Po 1945 roku, choć wiele przedwojennych kółek rolniczych w Wielkopolsce wznowiło działalność, ich istnienie jako organizacji samorządu ludności chłopskiej przestało być możliwe ze względów ideologicznych: programem nowej władzy była kolektywizacja wsi, a nie jej usamorzadowanie³⁸⁷. Chociaż nie znikła sama nazwa kółek rolniczych, to stały się one elementem koncesjonowanej przez władze spółdzielczości wiejskiej, a organizacyjnie związane one były z kołami gospodyń wiejskich. Reaktywacja kółek rolniczych, jako organizacji samorządu wiejskiego, nastąpiła na prawnej podstawie S-ZORU, ale w praktyce była efektem oddolnych inicjatyw przebudowujących wiejską samorządność. Aktualnie kółka rolnicze funkcjonują w ramach Krajowego Związku Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych (dalej: KZRKiOR), będący ogólnopolskim, samorządowym zrzeszeniem kółek rolniczych (KR) i Kół Gospodyń Wiejskich (KGW), terenowych związków rolników, kółek i organizacji rolniczych oraz – na zasadach

³⁸⁴ W. Jakóbczyk, *Wielkopolskie Kółka Rolnicze (1866-1939)*, Poznań 1982, s.4.

³⁸⁵ Tamże.

³⁸⁶ Tamże, s. 33.

³⁸⁷ J. Turowski, *Spółdzielnie rolnicze w Polsce w świetle zasad społecznych pomocniczości i solidarności*, „Roczniki Nauk Społecznych” 1990, z. 1, s. 243

dobrowolności – innych organizacji rolników. Prawną podstawą ich funkcjonowania jest obok S-ZORU ustawa z 4 lipca 1994 roku o zmianie ustawy „Prawo spółdzielcze” oraz zmianie niektórych innych ustaw³⁸⁸ (w zakresie pełnienia przez KZRKiOR organu rewizyjnego w stosunku do wchodzących w jego skład spółdzielni rolniczych) oraz ustawy z 7 kwietnia 1989 roku. o związkach zawodowych rolników indywidualnych³⁸⁹ (w zakresie dotyczący ochrony zawodowych interesów rolników). W nawiązaniu do swoich historycznych tradycji i dorobku kółka rolnicze zrzeszone w KZRKiOR „są formą zaradności społeczno-gospodarczej kolejnych pokoleń chłopskich w rozwiązywaniu bieżących produkcyjnych i społecznych problemów wsi”³⁹⁰.

Według danych KZRKiOR na terenie kraju funkcjonuje 22,5 tys. kółek rolniczych, zrzeszonych w 49 Regionalnych i Wojewódzkich Związkach Rolników KiOR oraz 1703 związków gminnych. Kółka wielkopolskie zrzeszone są w związkach regionalnych w Chodzieży, Kaliszu, Koninie, Lesznie oraz Poznaniu. Zakres ich działania obejmuje doradztwo w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej i zarządzania gospodarstwami rolnymi. Brak jest oficjalnych danych co do liczebności poszczególnych związków regionalnych, co nie pozwala dokładnie ustalić geograficznego zasięgu ich aktywności w granicach województwa wielkopolskiego.

Mimo tych - optymistycznych jak się wydaje - danych przytoczonych wyżej, jak i danych GUS, gdzie kółka rolnicze liczone są łącznie z kołami gospodyń wiejskich, rzeczywistość jest odmienna. Również historyczne zasługi i dokonania w różnych okresach nie przysłonią obecnego niezbyt korzystnego obrazu funkcjonowania tych organizacji. Dowodem na ograniczoną działalność mogą być badane gminy, z których w jednej nie ma wcale tego typu organizacji, a funkcjonujące w gminach Dobrzyca, Koźmin Wielkopolski i Żerków nie prowadzą prężnej działalności. W zasadzie można zaryzykować stwierdzenie, że funkcjonują na zasadzie inercji. Zgromadzony w przeszłości majątek zwłaszcza w postaci nieruchomości daje możliwość skromnego funkcjonowania, by nie powiedzieć wegetacji. Jest to przypadłość większości kółek w kraju. Jak się wydaje, problemem jest nie tyle brak potrzeby tego typu organizacji, a raczej brak przedefiniowania form i zakresu ich działalności.

³⁸⁸ Dz. U. z 1994 r. Nr 90, poz. 419.

³⁸⁹ Dz. U. z 1989 r. Nr 20, poz. 106 z późn. zm.

³⁹⁰ Krajowy Związek Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych: rys historyczny, materiał dostępny na oficjalnej stronie KZRKiOR, pod adresem internetowym: <https://kolkarolnicze.pl/historia-kolek-rolniczych/> (ostatni dostęp 22.10.2022),

Przemiany społeczno-ekonomiczne, jak miały miejsce po roku 1989, nie wpłynęły na przedefiniowanie formy działania kółek. W przeszłości zasadnicze zmiany społeczno-ekonomiczne powodowały przystosowanie się działalności kółek do nowej rzeczywistości, jak miało to miejsce w okresie PRL-u. Dziś wydaje się więc konieczne zmiana formuły działalności kółek czy to w formie propagowania udanych działań oddolnych czy szerszej refleksji i odgórnego proponowania nowych rozwiązań.

6.2.2 Koła Gospodyń Wiejskich – relikw przeszłości czy szansa na rozwój dziedzictwa kulturowego wsi

Pierwsze na ziemiach polskich koło gospodyń wiejskich powstało w 1877 roku we wsi Janisławice i zostało założone przez działaczkę socjalistyczną Filipinę Płaskowicką³⁹¹. Nadmienić warto, iż już w 1866 roku powstała organizacja o podobnym charakterze. Było o „Towarzystwo Gospodyń” utworzone w Piasecznie na Pomorzu Gdańskim³⁹². Przez wiele lat organizacje gospodyń wiejskich były ideowo i funkcjonalnie łączone z kółkami rolniczymi, które – jak pisała Janina Sawicka – skupiały u schyłku okresu zaborów „najbardziej postępowy element wiejskiej społeczności, dlatego wcześniej dostrzeżono, że aktywne społecznie i wykształcone kobiety mogą stać się poważnym sojusznikiem we wdrażaniu postępu na wsi”³⁹³. W praktyce więc kołom gospodyń wiejskich przypisana była funkcja służebna wobec społeczności wiejskich. Oznaczało to, że koła gospodyń wiejskich koncentrowały się „na wspieraniu jej w codziennych obowiązkach (np. organizując dziecińce w czasie żniw) lub edukując jej członków w dziedzinie zdrowia, opieki nad dziećmi czy organizacji pracy w gospodarstwie domowym”³⁹⁴. W przełożeniu na konkretne działania, oznaczało organizowanie różnorodnych kursów praktycznych umiejętności: szycia, gotowania, pieczenia, haftowania i robót ręcznych, organizowanie pogadanek na temat higieny, zdrowia i prawidłowego prowadzenia gospodarstw domowych, współorganizowanie szkół ochotniczych straży pożarnych, a także kursów przysposobienia rolniczego, szkoleń rolniczych czy drobiarskich. Organizacje, o których mowa, wspomagały osoby w trudnej sytuacji i uczyły wzajemnej pomocy. Kulturowały także tradycyjne zwyczaje

³⁹¹ M. Środa, *Kobiety i władza*, Warszawa 2009, s. 367.

³⁹² J. Borkowski, A. Gurnicz, *Kółka rolnicze w II Rzeczypospolitej*. Warszawa 1978, s. 9.

³⁹³ Cyt. za: M. Biejat, K. Wójcikowska, *O roli tradycji we współczesnej działalności kół gospodyń wiejskich*, „Wieś i Rolnictwo” 2015, nr 1–2, s. 98

³⁹⁴ Tamże, s. 98.

i obyczaje oraz wspierały sztukę ludową we wszystkich jej możliwych formach³⁹⁵. Nazwa „koło gospodyń wiejskich” na stałe weszła do powszechnego obiegu po 1918 roku. Stała się ona wspólna dla wszystkich organizacji kobiet wiejskich³⁹⁶.

Chociaż koła gospodyń wiejskich stały się liczącym składnikiem życia społecznego po odrodzeniu polskiej państwowości w 1918 roku, to największy ich rozkwit przypadł na okres PRL-u. Ich liczba wzrosła z 8378 z 1959 roku do 35 653 w 1989 roku, a szeregi członkowskie z 159 900 osób w 1959 roku do 1 117 800 w roku 1989³⁹⁷. Zaznaczyć w tym kontekście warto, iż w warunkach jakie ukształtowały się w Wielkopolsce, aktywność przejawiały zarówno gospodynie wiejskie, jak i ziemianki, które tworzyły odpowiednio kółka włościanek i kółka ziemianek. Przyjmuje się, iż koła gospodyń wiejskich są ich współczesną kontynuacją. Kółka włościańskie i ziemiańskie łączy postać Emilii Szczanieckiej³⁹⁸. W 1863 roku założyła ona w Poznaniu Wielkopolski Komitet Niewiast, zrzeszający kobiety ze środowisk ziemiańskich. Stawiał on sobie za cel wspieranie majątków ziemskich, które dotknęły zdarzenia losowe lub klęski żywiołowe bądź represje władz pruskich w związku z zaangażowaniem wielkopolskiego ziemiaństwa na rzecz powstania styczniowego. Pomoc finansowa Komitetu trafiała także do majątków zagrożonych wykupem przez Niemców. Szczaniecka stała się jednak również patronką organizatorskiej aktywności gospodyń wiejskich. Przebywając w ostatnich dwóch dekadach swojego życia w majątku Pakosław w dzisiejszym powiecie rawickim, stała się gorącą zwolenniczką i orędowniczką równouprawnienia chłopów oraz zniesienia podziałów klasowych. W majątku tym z własnych środków wybudowała też ochronkę dla dzieci wiejskich i folwarcznych³⁹⁹. Inspirowała w ten sposób kobiety z rodzin chłopskich i pracowników folwarcznych do samoorganizacji, podejmowania działań kulturalnych i edukacyjnych oraz walki o swoje prawa.

Po 1989 roku w działalności kół gospodyń wiejskich wystąpił głęboki regres. Ponad połowa spośród nich zaprzestała działalności. Ponowne ożywienie pojawiło się po 2005 roku. Stan liczebny kół gospodyń wiejskich sprzed 1989 roku nie został jednak odbudowany: aktualnie w skali kraju zarejestrowanych jest ich 25,8 tys., do których

³⁹⁵ I. Raszeja-Ossowska, *Formalno-prawne aspekty działalności kół gospodyń wiejskich*, Warszawa 2019, s. 2.

³⁹⁶ M. Ceglarek, *Koło Gospodyń Wiejskich – nowe rozwiązania*, „Siewca Wielkopolski” 2018, nr 12, s. 3.

³⁹⁷ M. Biejat, K. Wójcikowska, *O roli tradycji...*, s. 98.

³⁹⁸ D. Hammermeister, *Rola kobiet w rozwoju obszarów wiejskich – od historii do współczesności*, [w:] J. Gontarz, J. Gontarz, *Liderki Wielkopolski*, Poznań 2013, s. 6.

³⁹⁹ Tamże s. 6.

należy 857 tys. członkiń⁴⁰⁰. Zmieniła się także w sposób istotny formuła kół gospodyń wiejskich. Nadal podejmują one działania na rzecz modernizacji i odnowy wsi oraz kultywowanie jej tradycyjnych wartości. Znacznie jednak poszerzył się krąg zawodowy członkiń kół gospodyń wiejskich. Chociaż nadal zdecydowaną ich większość stanowią rolniczki, to wiele jest wśród nich także nauczycielek, pielęgniarek, urzędniczek, przedstawicielek lokalnego biznesu⁴⁰¹.

Przed 29 listopada 2018 roku podstawą prawną funkcjonowania kół gospodyń wiejskich był rozdział 4 ustawy o społeczno-zawodowych organizacjach rolników⁴⁰² (dalej: S-ZORU) oraz uchwalane na podstawie jej przepisów regulaminy. W świetle powołanej ustawy koła gospodyń wiejskich miały reprezentować interesy kobiet wiejskich i ich praw oraz działać na rzecz poprawy ich sytuacji społeczno-zawodowej oraz podnoszenia jakości życia ich rodzin. Tworzone były jako wyodrębnione jednostki organizacyjne kółek rolniczych, a w tych wsiach, gdzie nie było kółek rolniczych koła gospodyń wiejskich tworzone były jako samodzielne kółka rolnicze⁴⁰³. Nabywały one wówczas osobowości prawnej⁴⁰⁴. Z powyższych względów w statystyce publicznej koła gospodyń wiejskich nie były uwzględniane jako jednostki odrębne, ale jako kółka rolnicze.

Sytuacja prawna kół gospodyń wiejskich zmieniła się po uchwaleniu ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o kołach gospodyń wiejskich⁴⁰⁵ (dalej: KGWU). Zaznaczyć wszakże należy, iż w mocy pozostały przepisy S-ZORU dotyczące kół gospodyń wiejskich jako jednostek afiliowanych przy kółkach rolniczych. W nowym stanie prawnym koła gospodyń wiejskich mogą być także rejestrowane jako stowarzyszenia, na podstawie przepisów ustawy z 7 kwietnia 1989 roku Prawo o stowarzyszeniach⁴⁰⁶ (PSU). Stwarza to możliwość, aby dotychczas funkcjonujące koła gospodyń wiejskich, po dokonaniu odpowiednich zmian w swoich statutach, mogły wystąpić do Krajowego Rejestru Sądowego z wnioskami o rejestrację ich jako stowarzyszeń, co równoznaczne jest z nadaniem im osobowości prawnej. W ten sposób uzyskują one odrębność prawną od

⁴⁰⁰ Dane z oficjalnej strony internetowej Krajowego Związku Kółek i Organizacji Rolniczych, dostępne pod adresem: <https://kolkarolnicze.pl/nasze-struktury/> (ostatni dostęp 22.10.2021)

⁴⁰¹ I. Raszeja-Ossowska, *Formalno-prawne aspekty...*, s. 2.

⁴⁰² Dz.U. z 1982 r. Nr 32 poz.217 z późn. zm.

⁴⁰³ E. Smoktunowicz: *Encyklopedia obywatela PRL: status administracyjnoprawny*. Warszawa 1987, s. 111.

⁴⁰⁴ I. Raszeja-Ossowska, *Formalno-prawne aspekty...*, s. 3.

⁴⁰⁵ Dz.U. z 2018 r., poz. 2212.

⁴⁰⁶ Dz.U. z 1989 r. Nr 20 poz.104 z późn. zm.

kółek rolniczych⁴⁰⁷. Zgodnie z aktualnie obowiązującymi rozwiązaniami, w jednej wsi będzie mogło funkcjonować tylko jedno koło gospodyń wiejskich, a te, które działały do momentu wejścia w życie KGWU będą miały przy rejestracji pierwszeństwo przed nowo powstającymi⁴⁰⁸. Obszar ich działalności obejmować może w nowym stanie prawnym działania ukierunkowane na⁴⁰⁹:

- rozwój społeczno-wychowawczy i oświatowo-kulturalny w środowiskach wiejskich;
- wspieranie wszechstronnego rozwoju obszarów wiejskich;
- wspieranie rozwoju przedsiębiorczości kobiet wiejskich;
- inicjowanie i prowadzenie działań na rzecz poprawy warunków życia i pracy kobiet na wsi;
- upowszechnianie i rozwijanie różnorodnych form współdziałania gospodarowania i racjonalnych metod prowadzenia gospodarstw domowych;
- reprezentowanie interesów środowiska kobiet wiejskich wobec organów administracji publicznej;
- rozwijanie kultury ludowej, w szczególności kultury lokalnej i regionalnej.

Zgodnie z postanowieniami KGWU podmiotem właściwym dla prowadzenia Krajowego Rejestru Kół Gospodyń Wiejskich (dalej: KRKGW) jest Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Według stanu na 27 grudnia 2018 roku w rejestrze tym figurowało 4 584 kół, w tym z województwa wielkopolskiego aż 830, tj. 18,10% ogółu zainteresowanych w kraju. Dla porównania drugim pod względem zarejestrowanych kół było wówczas województwo lubelskie 697 kół. Najmniej zarejestrowano ich w województwie opolskim, zaledwie 28⁴¹⁰. Brak jest aktualnych danych dotyczących liczby kół gospodyń wiejskich zarejestrowanych w kraju. Według własnych ustaleń, liczba kół zarejestrowanych w Wielkopolsce niemal się podwoiła i wynosi aktualnie 1559, co stanowi ok. 14,5% funkcjonujących w kraju⁴¹¹.

W aktualnym stanie prawnym koła gospodyń wiejskich mają status stowarzyszeń. Odzwierciedla to struktura ich statutów, zawierających odniesienia do celów i zadań

⁴⁰⁷ I. Raszeja-Ossowska, *Formalno-prawne aspekty...*, s. 3.

⁴⁰⁸ M. Ceglarek, *Koło Gospodyń Wiejskich...*, s. 3.

⁴⁰⁹ Tamże.

⁴¹⁰ Na podstawie danych z serwisu internetowego wiescirolnicze.pl, dostępnych pod adresem: <http://wiescirolnicze.pl/kola-gospodyn-wiejskich-ile-zarejestrowano/> (ostatni dostęp 22.10.2021).

⁴¹¹ wyliczenie na podstawie Krajowego Rejestru Kół Gospodyń Wiejskich, dostępnego w wersji elektronicznej pod adresem internetowym: <https://krkgw.arimr.gov.pl/#> (ostatni dostęp 22.10.2021).

odnoszących się do obszaru działania. W województwie wielkopolskim, aktywność jest duża na tle kraju, starają się one łączyć tradycyjne treści z nowymi formami ich wyrażania. Tak jak w przeszłości, ich działalność służy modernizacji wsi oraz zaspokajaniu lokalnych potrzeb w zakresie współdziałania na rzecz budowania i kultywowania lokalnych tradycji jako istotnych składników rozwoju społecznego.

W poszczególnych badanych gminach liczba kół jest zróżnicowana, co obrazuje poniższa tabela.

Tabela 41. Koła gospodyń wiejskich w gminach Chocz, Dobrzyca, Koźmin Wielkopolski, Żerków.

Gmina	Koła Gospodyń Wiejskich	
	Liczba	Na 1000 mieszkańców
Chocz	12	2,5
Dobrzyca	16	1,9
Koźmin Wielkopolski	11	1,6
Żerków	10	0,96

Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiału zebranego

Jak wyraźnie wynika z tabeli 40, liczebność kół w poszczególnych gminach jest bardzo zróżnicowana. Najmniej popularne wydają się tego typu organizacje w gminie Żerków, a najchętniej koła gospodyń wiejskich są tworzone w gminie Chocz. Jeśli porównać to do liczebności kółek w kraju, których to przypada 0,12 na tysiąc mieszkańców nawet przy uwzględnieniu, że 60% mieszkańców Polski zamieszkuje w miastach (gdzie popularność tego typu organizacji ogranicza się jedynie do najmniejszych ośrodków miejskich), to nadal liczebność kół gospodyń wiejskich w badanych gminach wydaje się bardzo duża.

Wydaje się, że koła gospodyń wiejskich są nadal bardzo atrakcyjną formą zrzeszania się kobiet. Organizują one różne działania związane organizacją i współorganizacją imprez lokalnych, kursów związanych z prowadzeniem gospodarstwa domowego, wycieczek itp. Warto jednak zauważyć, że współcześnie same formy działania ulegają przededefiniowaniu np. pojawiają się kursy związane z umiejętnościami wykorzystania technik komputerowych czy praktycznego korzystania z Internetu, nakierowane na walkę z wykluczeniem cyfrowym. Przykładem takim może być kurs koła gospodyń wiejskich w Dobrzycy, które organizowało kurs w ramach akcji „cyfrowa wioska”. Ponadto aktywność poszczególnych kół, jak i ich liczebność zależy głównie od

tego, czy na danym terenie w danej miejscowości znajdzie się osoba o zdolnościach i energii niezbędnej do działania w kole gospodyń.

6.2.3 Inne podmioty lokalne działające na rzecz rozwoju lokalnego

Ważnym elementem wsparcia polityki społecznej jest działalność stowarzyszeń społeczno-kulturalnych, stawiających sobie różne cele. Przykładem mogą być towarzystwa tego typu z terenu gminy Dobrzyca, które wśród celów przyjmują kreowanie i wspieranie wszelkich inicjatyw społecznych w zakresie oświaty, kultury, sportu i turystyki czy opieki społecznej⁴¹².

Profil działalności stowarzyszeń społeczno-kulturalnych definiowany jest poprzez cele szczegółowe, inne dla stowarzyszeń o profilu edukacyjnym, sportowym, kulturalnym czy z zakresu opieki społecznej. Stanowią one także dogodną platformę pozyskiwania środków na realizację przedsięwzięć zgodnych z celami statutowymi. Przykładowo warto przywołać efekty działań Stowarzyszenia Inicjatyw Społecznych Mieszkańców Gminy Dobrzyca, które w 2018 roku partycypowało w następujących przedsięwzięciach⁴¹³:

- uzyskanie dofinansowania z Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie na wyżywienie podczas festynu „Powitanie lata” organizowanego dla podopiecznych Środowiskowego Domu Samopomocy w Fabianowie;
- uzyskanie dofinansowania od Banku Spółdzielczego w Dobrzycy na zakup pucharów i statuetek na nagrody dla zawodników za udział w gminnych turniejach sportowych oraz biesiadę Seniorów, która odbyła się w Karmincu w lipcu 2018 roku;
- pozyskanie dotacji ze środków unijnych w ramach PROW 2014–2020 na: 1) budowę placu zabaw oraz siłowni zewnętrznej na ul. Różanej w Dobrzycy; 2) przebudowę istniejącego budynku gospodarczego w Sośnicy na rowerownię;
- współorganizacja Letniej Spartakiady Mieszkańców Gminy Dobrzyca oraz III edycji Olimpiady Senioralnej dla etapu organizowanego w Dobrzycy;
- współpraca z GOPS-em w Dobrzycy przy pozyskiwaniu żywności i jej dystrybucji z banku żywności w Poznaniu na kwotę ponad 120 tys. złotych;

⁴¹² Por. § Statutu Stowarzyszenia Inicjatyw Społecznych Mieszkańców Gminy Dobrzyca; § 8 Statut Stowarzyszenia Społeczno-Oświatowego w Karminie.

⁴¹³ Sprawozdanie Zarządu z działalności Stowarzyszenia Inicjatyw Społecznych Mieszkańców Gminy Dobrzyca (SISMGD) za rok 2018, Załącznik nr 2 do Protokołu z Walnego Zebrania z dnia 25.03.2019 r.

- współorganizacja ze Starostwem Powiatowym w Pleszewie Ogólnopolskich Konfrontacji Dzieci i Młodzieży Niepełnosprawnej w czerwcu 2019 roku.

Stowarzyszenia lokalne podejmują zatem, jak można zauważyć na podstawie powyższego jednostkowego przypadku, działania zarówno o charakterze doraźnym, okazjonalnym (współdziałanie w realizacji lokalnych imprez), jak i długofalowym, obliczonych na zaspokajanie potrzeb lokalnych w dłuższej perspektywie czasowej (np. budowa placu zabaw). Są one więc cennym partnerem i sojusznikiem władz samorządowych w realizacji celów polityki społecznej. Ich potencjał w tym zakresie jest tym większy, im liczniejsze są inicjatywy oddolne.

W małych i średnich gminach województwa wielkopolskiego lokalne społeczności wykazują dużą aktywność w tworzeniu lokalnych stowarzyszeń ukierunkowanych na wspieranie lokalnych potrzeb w zakresie rozwoju społecznego. Szczególną uwagę należy zwrócić na te stowarzyszenia lokalne, które podejmują działania polegające na zastępowaniu władz samorządowych w realizacji ich zadań własnych, w sytuacji, gdy wykonywanie tych zadań jest z punktu widzenia tych władz nieuzasadnione ekonomicznie. Dotyczy to zwłaszcza przejmowania przez lokalne stowarzyszenia celowe zasobów zamykanych szkół w celu kontynuowania w nich działalności edukacyjnej realizującej zadania publiczne w tym obszarze. Zmiany demograficzne skutkowały koniecznością zamykania mniejszych szkół, co było to sprzeczne nie tylko z potrzebami społecznymi lokalnych społeczności, ale również ze stanowiskiem samych władz gmin. Często więc od początku XXI wieku pojawia się szereg inicjatyw lokalnych przyjmujących formę stowarzyszenia i przejmujących szkołę. O skali zjawiska świadczy niniejsze zestawienie tabelaryczne. W poniższej tabeli zestawiono listę tego rodzaju inicjatyw zidentyfikowanych w województwie wielkopolskim, według kryterium ich lokalizacji. W zestawieniu tym uwzględniono nazwy stowarzyszeń lokalnych, które przejęły zamknięte wcześniej przez władze gminne i skutecznie realizują w nich zadania szkoły publicznej.

Tabela 42. Placówki edukacyjne prowadzone przez stowarzyszenia lokalne w małych gminach województwa wielkopolskiego (stan na 2020)

Lp	Nazwa Szkoły	Lokalizacja	Nazwa stowarzyszenia prowadzącego	Rok założenia (przejęcia) szkoły przez stowarzyszenie	Gmina	Powiat
1	Zespół Szkół Katolickich im. Św. Wojciecha	Złotów	Stowarzyszenie Rodzin Katolickich w Złotowie	2016	Złotów (miasto)	Złotowski
2	Niepubliczna Szkoła Podstawowa	Stawnica	Stowarzyszenie dla Rozwoju Wsi Stawnica i Okolic „Blisko Siebie”	2017		
3	Szkoła Podstawowa, Przedszkole	Pniewo	Stowarzyszenie Przyjaciół Szkoły „Aktywna Trójwieś”	2017	Okonek	Kolski
4	Katolicka Szkoła Podstawowa Stowarzyszenia Przyjaciół Szkół Katolickich im. św. Faustyny	Pniewo	Stowarzyszenia Przyjaciół Szkół Katolickich		Chodów	
5	Publiczna Szkoła Podstawowa SPSK im. Kardynała Stefana Wyszyńskiego	Wólka Czepowa	Stowarzyszenie Przyjaciół Szkół Katolickich	2014	Kłodawa	
6	Szkoła Podstawowa	Borysławice Kościelne	STOWARZYSZENIE EDUKACYJNE BORYSŁAWICE	2012	Grzegorzew	
7	Szkoła Podstawowa	Górki	Stowarzyszenie Oświatowe Górki	2010	Kłodawa	Kolski
8	Szkoła Podstawowa	Korzecznik	Stowarzyszenie Na Rzecz Rozwoju i Integracji Środowiska Lokalnego „Z Edukacją w Przyszłość”	2017		
9	Szkoła Podstawowa	Luboniek	Stowarzyszenie „Działajmy z myślą o przyszłości”.	2012		
10	Niepubliczna Ośmioletnia Szkoła Podstawowa im. Ks. Piotra Wawrzyniaka	Chrzastów	Stowarzyszenia na Rzecz Szkoły w Chrzastowie.	2008	Książ Wlkp.	Śremski

	i Niepubliczne Przedszkole					
11	Niepubliczna Szkoła Podstawowa	Włóściejewice	Stowarzyszenie Na Rzecz Rozwoju Oświaty i Kultury Wiejskiej w Włóściejewicach	2011		
12	Niepubliczna Szkoła Podstawowa i Przedszkole	Bielsko	Towarzystwo Kulturalno-Oświatowe „Z Edukacją w Przyszłość” w Bielsku	2017	Orchowo	słupecki
13	Niepubliczna Szkoła Podstawowa	Różanne	Stowarzyszenie „DECYDUJEMY SAMI”	2013		
14	Niepubliczna Szkoła Podstawowa	Słowików	Stowarzyszenie Rozwoju Wsi „Razem”	2004		
15	Zespół Szkolno-Przedszkolny z Oddziałami Integracyjnymi	Radomierz	Stowarzyszenie Przyjaciół Zespołu Szkolno – Przedszkolnego w Radomierzu	2009	Przemęt	Wolsztyński
16	Zespół Szkolno-Przedszkolny	Starków	Stowarzyszenie Gospodarczo-Edukacyjne „Przyjaciele Szkoły”	2004		
17	Niepubliczna Szkoła Podstawowa	Bachorzew	Stowarzyszenie Edukacyjne „Nasza Szkoła”	2001	Jarocin (wiejska)	Jarociński
18	Zespół Szkół (Niepubliczne Przedszkole i Niepubliczna Szkoła Podstawowa im. Stefana Wyszyńskiego)	Prusy	Stowarzyszenie Pomocy Szkole „Żak” z siedzibą w Prusach	2008		
19	Niepubliczna Szkoła Podstawowa im. Św. Jadwigi	Lubinia Mała	Stowarzyszenie Edukacyjne „Wiejska Szkoła”	2001		
20	Szkoła Podstawowa im. Szczepana Cerekwickiego	Ludwinów	Stowarzyszenie Edukacyjne	2001	Żerków	
21	Niepubliczna Szkoła Podstawowa	Borów	Stowarzyszenie „Uśmiechnięta Szkoła”	2012	Krzymów	Koniński
22	Niepubliczna Szkoła Podstawowa	Smólnik	Stowarzyszenie „Uśmiechnięta Szkoła”	2012	Krzymów	
23	Niepubliczna Szkoła Podstawowa	Głodno	Stowarzyszenie Edukacyjne „Aktywni Rodzice”	2012	Krzymów	

24	Społeczna Szkoła Podstawowa im. Marii Konopnickiej	Lipice	Stowarzyszenie „Razem dla Szkół”	2012		
25	Społeczna Szkoła Podstawowa im. gen. Edmunda Taczanowskiego	Biskupice	Stowarzyszenie „Razem dla Szkół”	2012	Grodziec	Koniński
26	Szkoła Podstawowa i Przedszkole	Ośno Górne	Stowarzyszenia na Rzecz Rozwoju Wsi Ośno Górne i Okolic	2012	Sompolno	Koniński
27	Szkoła Podstawowa im. ks. Jerzego Popiełuszki	Milin	Stowarzyszenie „Szkoły Twórczej Integracji”	2001	Kramsk	
28	Szkoła Podstawowa Helenów Drugi – Świąćiec	Świąćiec	Stowarzyszenie Edukacyjne „Jesteśmy razem” z siedzibą w Świąćcu	2013		
29	Szkoła Podstawowa	Patrzyków	Stowarzyszenie „Przyjazne Żywotowo”	2012		
30	Szkoła Podstawowa im. Piotra Bąka	Bilczew	Stowarzyszenie „Przyszłość”	2012		
31	Szkoła Podstawowa z Oddziałem Przedszkolnym	Piętłowice	Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Oświaty i Kultury Wsi	2006	Zaniemyśl	
32	Niepubliczna Szkoła Podstawowa w Jarosławcu	Jarosławiec	Stowarzyszenie Rodziców i Nauczycieli Powiatu Średzkiego „EDU-XXI”.	2016	Środa Wlkp. (miejska)	
33	Zespół Szkolno-Przedszkolny	Pietrzyków	Stowarzyszenie Edukacyjno-Kulturalno-Turystyczne „Nasza Szkoła”	2016	Pyzdry	Wrzesiński
34	Społeczna Szkoła Podstawowa	Wszembórz	Stowarzyszenie Rodzice Dzieciom	2014		
35	Niepubliczna Szkoła Podstawowa	Biernatki	Stowarzyszenie Przyjaciół Szkoły „Nasze dzieci”	2016	Żelazków	Kaliski
36	Publiczna Szkoła Podstawowa SPSK	Czempisz	Stowarzyszenie Przyjaciół Szkół Katolickich	Nie ustalono	Brzeziny	

37	Szkoła Podstawowa	Rychnów	Rychnowskie Stowarzyszenie Dzieci i Młodzieży	2011	Blizanów	
38	Publiczna Szkoła Podstawowa SPSK	Głuszyn	Stowarzyszenie Przyjaciół Szkół Katolickich	Nie ustalono	Kraszewice	
39	Publiczna Szkoła Podstawowa SPSK im. Św. Stanisława Kostki	Przytocznica	Stowarzyszenie Przyjaciół Szkół Katolickich	Nie ustalono	Doruchów	Ostrzeszowski
40	Publiczna Szkoła Podstawowa SPSK	Torzeniec	Stowarzyszenie Przyjaciół Szkół Katolickich	Nie ustalono		
41	Społeczna Szkoła Podstawowa	Tarnowa	Stowarzyszenie „Przylesie Wsi Tarnowa”	2013	Tulisków	Turecki
42	Społeczne Przedszkole Biedronki	Tarnowa	Stowarzyszenie „Przylesie Wsi Tarnowa”	2019		
43	Szkoła Podstawowa	Koźminiec	Stowarzyszenie „Nasz Koźminiec”	2012	Dobrzyca	Pleszewski
44	Szkoła Podstawowa	Lutynia	Stowarzyszenia na Rzecz Integracji Wsi w Lutyni	2013		
45	Zespół Szkół Publicznych	Galew	Stowarzyszenie na rzecz aktywizacji i integracji wsi Galew	2013		
46	Zespół Szkół Publicznych w Karminie (szkoła podstawowa, przedszkole)	Karmin	Stowarzyszenie Społeczno-Oświatowe w Karminie	2018		
47	Szkoła Podstawowa z Oddziałami Przedszkolnymi	Bielawy	Stowarzyszenie „Wspólnie z Pasją”	2012	Granowo	Grodziski
48	Szkoła Podstawowa	Gradowice	Stowarzyszenie Gospodarczo-Edukacyjne „Dobro Dziecka”	2005	Wielichowo	
49	Szkoła Podstawowa z punktami filialnymi w Rejowcu, Lechlinie i Pawłowie Skockim	Jabłków	Stowarzyszenie Edukacyjne TĘCZA	2011	Mieścisko	Wągrowiecki
50	Przedszkole Oddziałami w Łosińcu i Rejowcu	Jabłków	Stowarzyszenie Edukacyjne TĘCZA	2011		

51	Szkoła Podstawowa	Kopanki	Stowarzyszenie Rodziców i Przyjaciół Szkoły w Kopankach „Mali Wielcy”	2017	Opalenica (miasto)	Nowotomy ski
52	Szkoła Podstawowa	Urbanów	Stowarzyszenie Kulturalno-Oświatowe „Rodzice-Dzieciom”	2013		
53	Szkoła Podstawowa	Łopuchów	Stowarzyszenie Przyjaciele Łopuchowa	2018	Murowana Goślina	Poznański
54	Szkoła Podstawowa im. Kazimierza Nowaka	Dąbrówka	Stowarzyszenie „Dla Przyszłości”	2019	Dopiewo	
55	Szkoła Podstawowa im. Przyjaciół Lasu	Rychlik	Stowarzyszenie Rozwoju Wsi Rychlik	2018	Trzcianka (miasto)	Czarnkowsko-trzcianecki
56	Niepubliczna Szkoła Podstawowa i Niepubliczne Przedszkole	Gorzyków	Stowarzyszenie - Razem w Przyszłość	2013	Witkowo	Gnieźnieński

Źródło: opracowanie własne: edubaza.pl:

<https://wielkopolskie.szkolypodstawowe.edubaza.pl/serwis.php?s=1279&pok=17689&c7=467>.

W zestawieniu powyższym znalazły się inicjatywy podjęte i skutecznie zrealizowane w ostatnim dwudziestolecu. Najwięcej spośród nich podjęto we wschodnich powiatach województwa wielkopolskiego (koniński, słupecki, kolski, turecki), najmniej zaś w jego powiatach północnych. Wielu z tych inicjatyw nadano silnie lokalny charakter, głównie akcentowano ich związki z religią katolicką. Zamykane szkoły, zostały albo przejęte przez stowarzyszenia o charakterze katolickim albo związane z lokalnymi strukturami religijnymi poprzez, np. nadanie im patronów z kręgu osób ważnych dla Kościoła katolickiego (np. Jana Pawła II czy Kardynała Stefana Wyszyńskiego). Nie zmienia to wszakże faktu, iż szkoły podstawowe (wcześniej także gimnazja) oraz przedszkola skutecznie wypełniają misję szkoły publicznej, tzn. realizują podstawy programowe szkół publicznych i tym samym skutecznie realizują zadania, dla których z punktu widzenia władz publicznych nie było ekonomicznego uzasadnienia.

Warto też zaznaczyć, że z omawianych w niniejszej pracy gmin tylko w gminie Dobrzyca istnieją stowarzyszenia, które prowadzą szkoły, ponadto to właśnie potrzeba

przejęcia szkoły z rąk samorządu gminnego było najczęściej powodem zawiązania tychże organizacji.

W gminach objętych badaniem liczebność stowarzyszeń różnego typu jest znacząca, a najwięcej ich jest w gminie Koźmin Wielkopolski, najmniej zaś w gminie Żerków. Liczebność ich prezentuje poniższa tabela 43.

Tabela 43. Stowarzyszenie lokalne w gminach Chocz, Dobrzyca, Koźmin Wielkopolski, Żerków

Gmina	Stowarzyszenia lokalne			
	Kultura fizyczna	Nadzorowane przez właściwe starostwo (z wyłączeniem OSP i kół gospodyń wiejskich i klubów sportowych)	Uczniowskie Kluby Sportowe	Łącznie
Chocz	3	12	0	15
Dobrzyca	4	10	2	16
Koźmin Wielkopolski	6	12	1	19
Żerków	4	7	2	13
Razem	17	41	5	63

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji z gmin objętych badaniem.

Jak wynika z tabeli 43 najwięcej stowarzyszeń lokalnych to stowarzyszenia nadzorowane przez starostwo, natomiast pozostałe, dla których istnieje inny organ nadzorczy, nawet łącznie są w mniejszości.

Aktywność poszczególnych stowarzyszeń jest bardzo zróżnicowana, trudno więc oszacować, na ile w danej gminie odgrywają one istotną rolę we wspieraniu realizacji polityki społecznej. Nie ma jednak wątpliwości, iż stowarzyszenia w gminie Dobrzyca, które stały się organami prowadzącymi dla szkół podstawowych, zajmują się jednym z najważniejszych obowiązków polityki społecznej realizowanej przez ten szczebel samorządu. Ten rodzaj działalności stowarzyszenia charakteryzuje się przejęciem odpowiedzialności za zadanie, które jest kosztowne, ale szczególnie istotne społecznie, złożone z punktu widzenia organizacyjnego i prawnego oraz o charakterze ciągłym. Trudno z nimi porównać pozostałe rodzaje aktywności organizacji tego typu. Większość

różnych stowarzyszeń może działać, np. w sposób okazjonalny czy w sferach mniej newralgicznych, a zapewne o niższym stopniu złożoności.

Przedstawione powyżej przypadki podmiotów lokalnych dają wyobrażenie o roli, jaką odgrywają one w realizacji celów polityki społecznej na poziomie małych i średnich gmin. Są one w tym zakresie nie tylko partnerem władz samorządowych. Niekiedy – jak w przypadku szkół lokalnych – zastępują w wykonywaniu ich ustawowych zadań. Cechą wspólną wszystkich powyżej omówionych podmiotów jest to, że wszystkie mają status stowarzyszeń. Stanowią one sieć lokalnego społeczeństwa obywatelskiego, od której uzależniony jest stopień i jakość zaspokajania jego potrzeb w rozwoju lokalnym. Województwo wielkopolskie korzystnie wyróżnia się pod tym względem na tle kraju. Zajmuje ono, jak wykazują przytaczane powyżej liczby, przodującą pozycję na tle kraju w liczebności kółek rolniczych, kół gospodyń wiejskich czy ochotniczych straży pożarnych. Wysoka jest też na jego terenie aktywność innego rodzaju stowarzyszeń lokalnych, szczególnie stowarzyszeń związanych z daną wsią. Im silniejsza inicjatywa oddolna, tym większa partycypacja lokalnych społeczności w realizacji celów lokalnej polityki społecznej. Spełnia się w ten sposób postulat samorządności, zgodnie z którym jak najwięcej spraw lokalnych powinno być, przy uwzględnieniu zasady subsydiarności, załatwianych i rozstrzyganych na poziomie lokalnym.

6.3 Rola Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego w rozwoju samorządowej polityki społecznej małych i średnich gmin

Realizacja celów i zadań polityki społecznej na poziomie gmin małych i średnich, a więc na tym poziomie, na którym funkcjonuje w warunkach polskich zdecydowana większość społeczeństwa, wymaga partycypacji ich społeczności w działaniach publicznych władz samorządowych. Jest ona niezbędnym dopełnieniem samorządności w znaczeniu, jakie nadaje temu pojęciu Europejska Karta Samorządu Lokalnego⁴¹⁴ (dalej: EKSL). W jej art.3 ust.1 samorządność została zdefiniowana jako „prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich

⁴¹⁴ Dz.U. z 1994 r. Nr 124 poz.607. Weszła ona do polskiego obiegu prawnego pod błędną, zawężającą znacznie jej zakres merytoryczny i intencje twórców, nazwą Europejska Karta Samorządu Terytorialnego. Błąd ten został skorygowany w 2006 Obwieszczeniem Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędu (Dz.U. z 2006 r. Nr 154, poz. 1107).

mieszkańców. W myśl art.3 ust. 2 EKSL prawo do samorządności „jest pełnione przez rady lub zgromadzenia złożone z członków, wybranych w głosowaniu wolnym, tajnym, równym, bezpośrednim i powszechnym i mogące zarządzać organami wykonawczymi, które przed nimi odpowiadają”. EKSL formułuje zatem postulat prawnej ochrony samorządności oraz gwarancji nieskrępowanej działalności organów realizujących cele i zadania samorządności.

Samorządność tak rozumiana jest fundamentem społeczeństwa obywatelskiego rozumianego jako „przestrzeń działania instytucji, organizacji, grup społecznych i jednostek, rozciągającą się pomiędzy rodziną, państwem i rynkiem, w której ludzie podejmują wolną debatę na temat wartości składających się na wspólne dobro oraz dobrowolnie współdziałają ze sobą na rzecz realizacji wspólnych interesów”⁴¹⁵. Pojęcie samorządności obejmuje zatem przestrzeń szerszą niż tylko samorządność formalną i instytucjonalną. Mieszczą się w niej wszelkie podmioty społeczne, ekonomiczne, grupy nieformalne i zbiorowości, realnie uczestniczące w uzgadnianiu lokalnych interesów, definiowaniu lokalnych problemów, a następnie w rozwiązywaniu ich. Realnie więc w urzeczywistnianiu idei samorządności uczestniczą nie tylko formalnie wybrane organy władzy samorządowej, ale wszyscy jej lokalni partnerzy, których objąć można pojęciem społeczeństwa obywatelskiego, tj. lokalne stowarzyszenia społeczno-kulturalne, gospodarcze, zawodowe, sportowe, turystyczne, edukacyjne itp. Powinny one być jednak definiowane konkretnie, a nie abstrakcyjnie, z uwzględnieniem danego konkretnego kontekstu i uwarunkowań. Jak bowiem zwraca się uwagę w literaturze, społeczeństwo obywatelskie „nie jest ani kategorią samoistną, ani pierwotną, funkcjonuje bowiem od początku w nierozzerwalnym zespole z takimi wyprzedzającymi, bądź co najmniej wiążącymi go logicznie pojęciami, jak władza, państwo, rodzina, własność, gospodarka, wolność, grupa społeczna czy wspólnota. Jest ponadto kategorią abstrakcyjną, którą każdorazowo wypełnia różną treścią empiryczną i ożywia dopiero dany kontekst historyczny”⁴¹⁶. Takie dokumenty jak EKSL formułują jedynie ogólne ramy samorządności, której ideę wypełniają dane konkretne podmioty lokalne, działające w danych konkretnych uwarunkowaniach i uczestniczące w zaspokajaniu realnych, zdefiniowanych przez społeczeństwa lokalne potrzeb. Organy władzy samorządowej, do

⁴¹⁵ Ministerstwo Polityki Społecznej, *Strategia Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego na lata 2007–2013*, Warszawa 2005, cyt. za: H. Sasinowski, *Społeczeństwo obywatelskie i jego rola w budowie demokracji*, „Economy and Management” 2012, nr 1, s. 33.

⁴¹⁶ A. Lipski, *Mity i rzeczywistość społeczeństwa obywatelskiego*, [w:], *Stowarzyszenia i towarzystwa a społeczeństwo obywatelskie, życie gospodarcze i przestrzeń społeczna*, red. A. Czech, Katowice 2008, s. 12

których odnosi się art.32 EKSL zobligowane są do ich zaspokajania na podstawie uzyskanego od swoich wyborców mandatu. Powinny one współdziałać w tym zakresie ze wszystkimi podmiotami lokalnymi, korzystać z ich wiedzy, doświadczeń i zasobów.

Zakończenie

Polityka społeczna w swej złożoności i znaczeniu dla społeczeństwa winna być przedmiotem refleksji zarówno teoretycznej, jak i praktycznych działań. Niniejsza praca jest próbą ustalenia określonego obszaru funkcjonowania polityki społecznej, realizowanego instytucjonalnie przez jednostki samorządu terytorialnego, jakim są gminy w województwie wielkopolskim.

Badaniem objęto cztery małe gminy województwa wielkopolskiego, tj.: gmina Chocz i Dobrzyca w powiecie pleszewskim), gmina Koźmin Wielkopolski w powiecie krotoszyńskim oraz gmina Żerków w powiecie jarocińskim. Wybór gmin nie był przypadkowy. Wybrano gminy o podobnym charakterze społeczno-ekonomicznym oraz podobnej tradycji, na co wpływ ma niewielkie oddalenie tychże gmin od siebie. Powyższy dobór próby badawczej był konieczny dla stwierdzenia poprawności postawionej hipotezy badawczej. Owa hipoteza brzmi: **polityka społeczna gminy jest kształtowana głównie przez obiektywne czynniki zewnętrzne.**

Przedmiotowa hipoteza wykształciła się na bazie osobistych przekonań autora, który jako cel pracy postawił sobie **określenie uwarunkowań realizacji samorządowej polityki społecznej w małych gminach w latach 2015–2019.** Początek okresu badawczego to rok przed wprowadzeniem istotnego czynnika zmieniającego politykę społeczną, jakim był program rządowy: „Rodzina 500 plus”. Koniec wyznaczono na rok 2019 czyli ostatni pełen rok bez innego istotnego czynnika, jakim okazała się pandemia.

Pytanie badawcze sformułowano następująco: **czy polityka społeczna gminy jest kształtowana głównie przez obiektywne czynniki zewnętrzne czy jest raczej pochodną samodzielnie wybranego i kształtowanego kierunku jej prowadzenia?**

W istocie nie ma wątpliwości, że samorząd gminny realizuje znaczącą część polityki społecznej. Na barkach tegoż samorządu spoczywa niemało obowiązków związanych z tą polityką oraz kosztów jej realizacji. Polityka społeczna omawianych gmin była stosunkowo podobna, choćby ze względu na wspólne obszary. Obszary, w jakich gminy prowadzą politykę społeczną, związane są z regulacjami prawnymi, określającymi działania gminy w polityce społecznej i wskazującymi na domenę samorządu gminnego. Część tych obszarów to działania, które samorząd gminny musi wykonywać w ściśle określonych ramach, co jest tym bardziej sprecyzowane, gdyż działania te wynikają z regulacji prawa krajowego. Tak więc sposób wykonywania pewnych działań z zakresu polityki społecznej przez gminy „z góry” określony jest przez

państwo, które pozostawia do samodzielnego uregulowania tylko drugorzędne zagadnienia i decyzje. Takim obszarem jest oświata i znacząca część pomocy społecznej. Istnieją obszary, gdzie w zasadzie samorząd gminny ma pełną swobodę, np. kształtowanie przestrzeni społecznej czy działalność sportowa i kulturalna. Należy w tym miejscu zauważyć, że tam, gdzie oddziaływanie samodzielne samorządów jest całkowicie samodzielne, ich nakłady na określone zadania są niewielkie. W zakresie tych zadań pomiędzy badanymi gminami istniały pewne różnice, jednak więcej można doszukać się podobieństw, np. wszystkie gminy posługiwały się takimi instrumentami polityki społecznej jak: instytucje kultury czy organizacje sportowe. Różnice dotyczyły bardziej form organizacyjnych, a nie form działania. Część różnic może być też pochodną przypadkowej aktywności określonego środowiska w określonym obszarze ze względu na wybijającą się jednostkę, nie zaś świadomie kształtowaną politykę gminną, np. w gminie Koźmin Wielkopolski istnieje wyjątkowo dużo jednostek OSP dzięki postawie jednego z działaczy, który potrafi stymulować organizowanie tego typu działalności, nawet w bardzo małych miejscowościach.

Wydaje się zatem, że polityka społeczna gmin jest raczej kształtowana przez obiektywne czynniki zewnętrzne niż przez świadome działania i decyzję władz samorządowych.

Porównując badane gminy w zasadzie można odnaleźć jedną istotną kwestię różnego rozwiązywania polityki społecznej. Mowa w tym miejscu o sposobie prowadzenia szkół w gminie Dobrzyca. We wspomnianej gminie znacząca część szkół i przedszkoli prowadzona jest przez organizacje pozarządowe w postaci stowarzyszeń lokalnych. Ta forma prowadzenia szkół i przedszkoli dotyczy wszystkich tego typu placówek w gminie poza szkołą i przedszkolem w samej Dobrzycy, pozostałe cztery szkoły i przedszkola funkcjonują w odmiennym systemie. Mamy więc do czynienia z przykładem polityki społecznej, która w sposób dodatkowy stymuluje lokalną społeczność, tworząc zręby silnego społeczeństwa obywatelskiego. Należy jednak zauważyć, że decyzja o przekazaniu szkół i przedszkoli w prowadzenie lokalnym organizacjom podyktowana była względami ekonomicznymi. Gmina, chcąc pogodzić społeczny postulat utrzymania małych szkół blisko lokalnych społeczności i zmniejszenia wydatków na oświatę wykraczających znacznie ponad subwencję, zdecydowała się na taki zabieg. Można więc i w tym przypadku doszukiwać się indykatywnego wpływu polityki państwa na decyzje związane z polityką społeczną gminy. O tym, że polityka społeczna jest bardziej wypadkową sytuacji ekonomicznej i prawnej niż odmiennych

uwarunkowań czy planów na jej prowadzenie, świadczy fakt wysokiej korelacji wysokości wydatków ponoszonych przez poszczególne gminy na różne sfery tej polityki. Ponadto z badania wyraźnie wynikało, że jedna decyzja na szczeblu centralnym, jakim było wprowadzenie programu: „Rodzina 500 plus” zmienia w sposób natychmiastowy i bardzo istotny całość wydatków na politykę społeczną badanych gmin.

Wyniki pracy mogą zatem uprawdopodobniać postawioną hipotezę, że polityka społeczna gminy jest kształtowana głównie przez obiektywne czynniki zewnętrzne.

Można też pokusić się o stwierdzenie, że ten stan rzeczy na obecnym etapie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego jest być może hamulcem dalszego upodmiotowienia społeczeństwa w jego lokalnych strukturach rozwoju samorządności, itd. W efekcie może to również stanowić barierę w dalszym organizowaniu życia społecznego przez odpowiednią politykę społeczną, prowadzącą do dobrostanu możliwie największej liczby obywateli. Państwo winno więc dla osiągnięcia dobrostanu społeczeństwa przekazać lub raczej pozostawić więcej środków dla realizacji polityki społecznej w budżetach gminnych, jakich po samorządzie oczekuje lokalna społeczność.

Można więc jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie dotyczące samodzielności kształtowania przez gminy polityki społecznej, iż jest ona niewielka, a główną rolę odgrywają czynniki zewnętrzne. Jest ona w bardzo małym stopniu kształtowana przez władze lokalne.

Wydaje się, że stan ten nie do końca jest odpowiedni, gdyż gmina, mając ograniczony wpływ na politykę społeczną nie ma możliwości dostosowania jej do posiadanych zasobów (np. osób wyjątkowo zaangażowanych, których osiągnięcia przy nieco większymi środkami byłyby jeszcze większe) oraz zasobów materialnych i przyrodniczych. Ponadto polityka społeczna kształtowana w większym stopniu przez gminy mogłaby zapobiegać negatywnym zjawiskom społecznym. Przykładem takiego działania mogłaby być inwestycja w zakresie transportu publicznego w gminie Żerków. Gmina ta posiadając dobry potencjał turystyczny przy słabym skomunikowaniu nie tylko nie wykorzystuje tego potencjału, ale wyraźnie się wyludnia, gdyż nie ma w niej zbyt dużo miejsc pracy, ponadto dojazd do ośrodków oferujących te miejsca jest dość utrudniony.

Ponadto istotnym elementem rozwoju jest pewna konkurencyjność, która to jest gwarancją właściwej relokacji zasobów. Nie inaczej jest w przypadku samorządów terytorialnych. Jak zauważa K. Małachowski w odniesieniu do samorządu gminnego konkurencyjność dotyczy takich obszarów jak: ład przestrzenny, infrastruktura,

budownictwo komunalne, polityka prorodzinna czy lokalne podatki i opłaty⁴¹⁷. Z tego wynika, że podstawową sferą konkurowania pomiędzy gminami jest sfera polityki społecznej. Przy obecnym stanie prawnym i ekonomicznym ograniczającym znacząco samodzielność tej polityki istnieje wyraźne ograniczenie możliwości wyzwania konkurencyjności pomiędzy gminami.

Rozumiejąc, że państwo prowadząc politykę społeczną środki na jej realizację przekazuje gminom jako środki na realizację przez gminy danego celu tej polityki, należałoby zadać pytanie: czy nie słusznym byłoby przeznaczenie pewnej kwoty dotacyjnej na politykę społeczną nie objętą finansowaniem przez państwo jako fundusz celowy na realizację polityki społecznej według uznania gmin bez ścisłego oznaczenia na jaką formę tej polityki należy spożytkować dane środki?

⁴¹⁷ K. Małachowski, *Dylematy konkurencyjności regionalnej – zarys problemy*, [w:] „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” nr 881, „Ekonomiczne problemy usług” nr 118, 2015, s. 220.

Bibliografia

Opracowania

Adamiecki W., Wnuk M., Kisielińska E., *Okrągły stół. Kto jest kim. „Solidarność”, opozycja. Biogramy, wypowiedzi*, pod red. Komitet Obywatelski przy Przewodniczącym NSZZ "Solidarność", Warszawa 1989, s. 49, cyt. za: St. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku*, Redakcja Wydawnictw Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1999.

Apanowicz J., *Metodologiczne elementy procesu poznania naukowego w teorii organizacji i zarządzania*, WSAiB Gdynia, Gdynia 2000.

Auleytner J., *Historia polityki społecznej*, [w:] *Polityka społeczna. Podręcznik*, pod red. G. Firlit-Fesnak i M. Szyłko-Skoczny, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.

Auleytner J., *Polityka społeczna*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP w Warszawie, Warszawa 1997.

Babbie E., *Badania społeczne w praktyce*, PWN, Warszawa 2004.

Babiak J., *Pojęcie polityki społecznej i jej podmioty*, [w:] *Wybrane problemy polityki społecznej*, pod red. J. Babiaka, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Nauki Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 1995.

Baron-Wiaterek M., *Przesłanki uspołecznienia działań w sferze społecznej na szczeblu lokalnym /w:/ Samorządowa polityka społeczna. Rozwiązania instytucjonalno-prawne, dobre praktyki na Dolnym Śląsku*, pod red. D. Moroń i K. Zamorskiej, Oficyna Wydawnicza ATUT – Wrocławskie Wydawnictwo Oświatowe, Wrocław 2010.

Białasiewicz M., Brózda J., Buczkowski T., Czerniachowicz B., Marek S., Skoczylas W., *Teoretyczne podstawy funkcjonowania organizacji*, [w:] *Podstawy nauki o organizacji*, pod red. S. Marek, M. Białasiewicz, PWN, Warszawa 2008.

Biejat M., Wójcikowska K., *O roli tradycji we współczesnej działalności kół gospodyń wiejskich*, „Wieś i Rolnictwo” 2015, nr 1–2.

Błędowski P., Kubicki P., *Zwalczanie ubóstwa i wykluczenia społecznego w ramach polityki realizowanej na szczeblach samorządu terytorialnego*, „Polityka społeczna” R. XXXIII: 2006 (392–393) nr 11-12, Warszawa kwiecień 2006.

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

Borkowski J., Gurnicz A., *Kółka rolnicze w II Rzeczypospolitej*. Warszawa 1978.

Borowska-Beszta B., Bartnikowska U., Ćwirynkało K., *Analiza wtórna jakościowych danych zastanych: przegląd założeń teoretycznych i aplikacji metodologicznych*, „Jakościowe Badania Pedagogiczne”, t. II : 2017 nr 1.

Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, Dom Organizatora, Toruń 2003.

Ceglarek M., *Koło Gospodyń Wiejskich – nowe rozwiązania*, „Siewca Wielkopolski” 2018, nr 12.

Chmielnicki P., *Podział zadań samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, pod red. K. Bandarzewskiego, P. Chmielnickiego i W. Kisiela, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2006.

Cieślak S., *Praktyka organizacji administracji publicznej*, Difin, Warszawa 2004.

Ciupał B., *Administracja publiczna a proces zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym*, „Studia Lubuskie: prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie” 2006 nr 2.

Chład M., Jaroszyński J., *Zarządzanie efektywnością w jednostkach samorządu terytorialnego – gmina*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej Zarządzanie” 2015 nr 20.

Czakon W., *Wstęp*, [w:] W. Czakon (red.), *Podstawy metodologii badań w naukach o zarządzaniu*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2015.

Czerska M., *Obsługa interesanta w urzędzie miasta*, „Współczesne Zarządzanie” 2005, nr 4.

Długosz D., *Kadry w administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, PWN Warszawa 2005.

Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2006.

Eberhardt P., *Problematyka geopolityczna ziem polskich*, Polska Akademia Nauk, Warszawa 2008.

Fleszer D., *Z problematyki zarządzania jednostką samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanistycznej Zarządzanie 2014 nr1.

Encyklopedia samorządu terytorialnego, pod red. K. Miaskowskiej-Daszkiewicz i B. Szmulika, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.

Frączkiewicz-Wronka A., *Samorządowa polityka ochrony zdrowia*, [w:] *Samorządowa polityka społeczna*, pod red. A. Frączkiewicz-Wronki, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa 2002.

Fundowicz S., *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Wydawnictwo KUL Lublin 2005.

Frankfort-Nachmias Ch., Nachmias D., *Metody badawcze w naukach społecznych*, Zysk i S-ka, Poznań 2001.

Glinka B., Kostera M., *Nowe kierunki w organizacji i zarządzaniu*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.

Golinowska S., *Polityka społeczna samorządów terytorialnych*, „Polityka społeczna”, R. XXXIII: 2006 nr 4 (385).

Gonciarz J., *Organizacja i zasady działania administracji publicznej w Polsce*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner [red.], PWN Warszawa 2005.

Gorgol A., Kuś A., Smoleń P., Wójtowicz W., *Gospodarka finansowa gminy*, [w:] *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, pod red. W. Wójtowicz, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2011.

Grewiński M., *Wielosektorowa polityka społeczna*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa 2009.

Hammermeister D., *Rola kobiet w rozwoju obszarów wiejskich – od historii do współczesności*, [w:] J. Gontarz, J. Gontarz, *Liderki Wielkopolski*, Poznań 2013.

Hausner J., *Administracja publiczna*, Wydawnictwo naukowe PWN, Warszawa 2001.

Holecki T., *Samorządowy model kreowania rynku pracy*, [w:] *Samorządowa polityka społeczna*, pod red. A. Frączkiewicz-Wronki, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa 2002.

Hrynkiewicz J., *Zakres i kierunki zmian w pomocy społecznej /w:/ Reformy społeczne. Bilans dekady*. ISP Warszawa 2004, s. 54, cyt. za: A. Jachowicz, *Funkcjonowanie pomocy społecznej. Wybrane problemy*, Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej, Dąbrowa Górnicza 2011.

Huchla A., Blicharz J., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.

Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006.

Izdebski H., *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej, cz. II*, „Samorząd terytorialny”: 1991, Nr 6.

Jakóbczyk W., *Wielkopolskie Kółka Rolnicze (1866–1939)*, Poznań 1982.

Jastrzębska M., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012.

Jaworska-Dębska B., *Dualizm i monizm w administracji*, [w:] *Prawo administracyjne: Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, pod red. M. Stahl, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013.

Jełowicki M., *Podstawy organizacji administracji publicznej*, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa w Warszawie, Warszawa 1998.

Jeszka A.M., *Problemy badawcze i hipotezy w naukach o zarządzaniu*, „Organizacja i kierowanie”, 2013, nr 4 (159).

Jeziński A., *Historia gospodarcza Polski*, Key Text, Warszawa 2003.

Jędrzejewski T., *Zadania jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Dom Organizatora, Toruń 2013.

Kamiński S., *Nauka i metoda. Pojęcie nauki i klasyfikacja nauk*, TN KUL, Lublin 1992

Karlikowski M., *Zadania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego” t. 27: 2013, publikacja <http://mazowsze.hist.pl/678/1999/981/1/36055/>.

Kida J., *Samorząd gminny i jego funkcje rozwojowe*, Uniwersytet Warszawski. Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego, Politechnika Radomska. Katedra Filozofii i Socjologii, Warszawa 1997.

Kocowski T., Błażewski M. (red.), *Raport z badań. Ochotnicze Straże Pożarne. Zadania – Samorząd – Bezpieczeństwo*, Wrocław 2018.

Koczur W., *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie pomocy społecznej* /w:/ *Samorządowa polityka społeczna*, pod red. A. Frączkiewicz–Wronki, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa 2002.

Kosikowski C., *Samorząd terytorialny w Polsce – stare problemy i nowe wyzwania* /w:/ *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Prof. Stanisława Prutisa*, Temida 2, Białystok 2012, publikacja zamieszczona na stronie <https://books.google.pl/books?isbn=8362813113>.

Korzeniowska A., *Struktura samorządu terytorialnego w Polsce*, [w] *ABC terytorialnego*, pod red. A. Korzeniowskiej, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Łódź 2004.

Kraisński J. R., *Zasoby węgla brunatnego w Polsce - stan rozpoznania i podstawowe problemy*, <https://www.pgi.gov.pl>.

Kroszel J., *Podstawy polityki społecznej. Uwarunkowania, pojęcia, instytucje i działanie*, Wydawnictwo Terra, Poznań – Wrocław 1997.

Korenik S., *Wydatki gminy jako przejaw jej samodzielności w kształtowaniu rozwoju lokalnego* [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego - doświadczenia i perspektywy. Tom II*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Finansów we Wrocławiu, Wrocław 2003.

Korenik S., *Zarządzaniem rozwojem lokalnym (gminy)* [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy. Tom I*, pod red. St. Dolaty, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 1998.

Kotarbiński T, *Próba zastosowania pojęć prakseologicznych do metodologii pracy naukowej*, t. I, Warszawa 1957.

Kowal W., *Teoria polityki społecznej i społeczeństwa*, [w:] *Homo Creator. Człowiek o człowieku dla człowieka: Interdyscyplinarne Studia Humanistyczne*, Wydawnictwo Stowarzyszenia Polska-Wschód Oddział Świętokrzyski, Kielce.

Kulesza M., *Gminy, powiaty, województwa*, [w:] *Vademecum skutecznego działania w samorządzie*, Warszawa 2007.

Kulesza E., *Lokalna polityka społeczna*, Warszawa 2013, s. 5, <http://irss.pl/wp-content/uploads/2014/01/Lokalna-polityka-spo%C5%82eczna.pdf>.

Kożuch B., Kożuch A., *Istota współczesnych usług publicznych*, [w:] *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie*, pod red. B. Kożuch i A. Kożucha, Kraków 2011.

Latusek-Jurczak D., Olejniczak T., Piotrowski W., *Teoria organizacji*, Poltext, Warszawa 2018.

Leoński Z., *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, pod red. St. Wykrętowicza, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2004.

Lipski A., *Mity i rzeczywistość społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] red A. Czech, *Stowarzyszenia i towarzystwa a społeczeństwo obywatelskie, życie gospodarcze i przestrzeń społeczna*, Katowice 2008.

Lisiecka K., Papaja T., [red.], *Zarządzanie w administracji publicznej*, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Katowice 2012.

Ługowska A., *Polityka społeczna jako czynniki kształtujący bezpieczeństwo socjalne* [w:] *Ubóstwo i wykluczenie. Wymiar ekonomiczny, społeczny i polityczny, Konferencja w dniach, 14–15 października 2014 r.*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

Małachowski K., *Dylematy konkurencyjności regionalnej – zarys problemy*, [w:] „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” nr 881, „Ekonomiczne problemy usług” nr 118, 2015.

Markowski T, Marszał T., *Funkcje i zarządzanie obszarami metropolitalnymi*, [w:] „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 7–8.

Michalska-Badziak R., *Pomoc społeczna jako zadanie gminy*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, pod red. St. Dolaty, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 1998.

Michałowski S., *Społeczne aspekty filozofii samorządu terytorialnego w Polsce. Od idealizmu do realizmu*, [w:] *20 lat samorządu terytorialnego w Polsce. Sukcesy, porażki*,

perspektywy, pod red. K. Mieczkowskiej-Czerniak i K. Radzik-Maruszak, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2012.

Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce, pod red. J. Bobera, J. Hausnera, H. Izdebskiego, W. Lachiewicza, S. Mazura, A. Nelickiego, B. Nowotarskiego, W. Pużyny, K. Surówki, I. Zachariasza i M. Zawickiego, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, s. 60 (publikacja na stronie internetowej http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/raport_dysfunkcje.pdf).

Niewiadomski Z., *Geneza i istota samorządu terytorialnego. Przekształcenia instytucji*, publikacja zamieszczona na stronie internetowej www.wspia.eu/file/15731/15-NIEWIADOMSKI_PL.pdf.

Niewiadomski Z., *Organizacja samorządu terytorialnego* [w:] *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Warszawa 2001.

Niewiadomski Z., *Zadania samorządu terytorialnego na przykładzie planowania przestrzennego*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, pod red. A. Piekary i Z. Niewiadomskiego, Wydawnictwo Prawnicze Sp. z o. o., Warszawa 1998.

Nitecki S., *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2008.

Nowacka D., Wybrane aspekty wspierania rozwoju lokalnego i przedsiębiorczości w gminie w ocenie samorządu terytorialnego (na przykładzie gmin województwa poznańskiego), [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, t. II, pod red. St. Dolaty, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 1998.

Nowacka E.J., *Samorząd terytorialny w ustroju państwowym*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2003.

Nowak S., *Metodologia badań społecznych*, PWN, Warszawa 1985.

Nowosielski S., *Cele w badaniach naukowych z zakresu zarządzania. Aspekt metodologiczny*, [w:] „Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2016 nr 421.

Orłowski W., *Senat Trzeciej Rzeczypospolitej. Geneza instytucji*, Centrum Badawczo-Szkoleniowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Administracji w Zamościu, Zamość 2000.

Owsiak K., *Z historii doktryny samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2007, nr 754.

Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, wyd. II, Skład Główny w Księgarni Św. Wojciecha, Poznań-Warszawa-Wilno-Lublin 1934.

Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Imprimerie de Navarre, Paryż 1926.

Pawlak M., Srokowski Ł., *Instytucje i organizacje Przekraczanie paradygmatów w badaniach nad organizacjami*, [w:] *Pomiędzy i wewnątrz. Instytucje, organizacje i ich działania*, pod red. M. Pawlaka, Ł. Srokowskiego, Warszawa 2014.

Piekara A., *Państwo a samorząd terytorialny – decentralizacja terytorialna administracji publicznej i nadzór*, [w:] *Sprawne państwo w świetle relacji samorząd terytorialny a administracja rządowa w terenie*, Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej pod patronatem marszałka Senatu Longina Pastusiaka 28 maja 2002 r., Dział Wydawniczy Kancelarii Senatu, Warszawa 2002.

Piekara A., *Samorząd terytorialny, istota społeczna i prawna, uwarunkowania i funkcje*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, pod red. A. Piekary i Z. Niewiadomskiego, Wydawnictwo Prawnicze Sp. z o. o., Warszawa 1998.

Pierchalska M., *Lokalna polityka społeczna w Radomiu. Ocena polityki społecznej Radomia w świetle opinii mieszkańców*, Wyższa Szkoła Nauk Społecznych i Technicznych w Radomiu, Radom 2010.

Podoski K., Turnowiecki W., *Polityka społeczna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1997.

Popis J., *Historia pożarnictwa w Polsce*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka-Praktyka-Refleksje” 2013, nr 14.

Potoczek A., [w:] J. Rudkowski, J. Stawasz [red.], *Zarządzenie rozwojem lokalnym*, Wydawnictwo FWZ, Białystok 2005.

Prawo rzymskie. Słownik encyklopedyczny, pod red. W. Wołodkiewicza, Warszawa 1986.

Rajca L., *Gmina jako podmiot władzy publicznej i jako właściciel mienia*, Uniwersytet Warszawski, Centrum Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego, Warszawa 2001.

Raszeja-Ossowska I., *Formalno-prawne aspekty działalności kół gospodyń wiejskich*, Warszawa 2019.

Rączka P., *Gmina, powiat, województwo – charakter prawny*, [w:] Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Dom Organizatora, Toruń 2013.

Regulski J., *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.

Rabczewska M., *Dwudziestolecie samorządowej pomocy społecznej w Polsce /w:/ 20 lat samorządu terytorialnego w Polsce. Sukcesy, porażki, perspektywy*, pod red. K.

Miecznikowskiej-Czerniak i K. Radzik-Maruszak, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2012.

Sasinowski H., *Spółeczeństwo obywatelskie i jego rola w budowie demokracji*, „Economy and Management”, 2012, nr 1.

Sikora J., *Lokalne układy społeczne /w:/ Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, pod red. St. Wykrętowicza, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2004.

Skawińska M., Dąbrowska A., *Pomocniczość i wsparcie jako nowe kategorie polityki społecznej współczesnego państwa (na przykładzie Polski)* [w:] *Stan realizacji polityki społecznej w XXI wieku*, pod red. M. Miłka i G. Wilka-Jakubowskiego, Wydawnictwo Stowarzyszenia Polska-Wschód Oddział Świętokrzyski, Kielce 2009.

Słownik języka polskiego, pod red. M. Szymczaka, t. I (A–K), Warszawa 1988.

Słownik socjologii i nauk społecznych, pod red. Marshalla, red. naukowa wyd. polskiego M. Tabin, Warszawa 2006.

Stachak S., *Podstawy metodologii nauk ekonomicznych*, Książka i Wiedza, Warszawa 2006.

Starosta P., *Poza metropolią. Wiejskie i małomiasteczkowe zbiorowości lokalne a wzoru porządku makrospołecznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1995

Stępień J., *Reformy administracji publicznej w warunkach polskiej transformacji*, [w:] *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego*, pod red. C. Kosikowskiego, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2012.

Stowarzyszenie Klon-Jawor (SK-J), *Elementarz III sektora*, Warszawa 2005

Szarfenberg R., *Definicje, zakres i konteksty polityki społecznej*, [w:] *Polityka społeczna. Podręcznik*, pod red. G. Firlit-Fesnak i M. Szyłko-Skoczny, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.

Szczurek Z., *Prawo cywilne dla studentów administracji*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012.

Szostak R., *Elementy prawa administracyjnego, Podstawy prawa dla ekonomistów*, pod red. B. Gnela, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012.

Szewczuk A., *Kondycja finansowa samorządów gminnych ważnym elementem strategii rozwoju lokalnego*, [w:] *Finansowe aspekty rozwoju lokalnego i regionalnego u progu XXI wieku – doświadczenia i perspektywy II*, [w:] Wyższa Szkoła Zarządzania i Finansów we Wrocławiu „Zeszyty Naukowe”, nr 12, Wrocław 2002.

Sztompka P., *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków 2007.

Szymański A., *Polityk społeczna*, Nakładem Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1925.

Szypliński M., *Organizacja, zadania i funkcjonowanie samorządu terytorialnego*, Dom Organizatora, Toruń 2006.

Środa M., *Kobiety i władza*, Warszawa 2009

Tarno J.P., *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego* [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce*, pod red. J.P. Tarno, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2002.

Turowski J., *Spółdzielnie rolnicze w Polsce w świetle zasad społecznych pomocniczości i solidarności*, „Roczniki Nauk Społecznych” 1990, z.1.

Tyrakowski M., *Rola organizacji pozarządowych w rozwiązywaniu problemów społecznych*, „Zeszyty Naukowe Zakładu Europeistyki Wyższej Szkoły Infirmatyki i Zarządzania” 2007, nr 2.

Wasylewski R., *Lokalna polityka społeczna*, [w:] *Polityka społeczna. Podręcznik*, pod red. G. Firlit-Fesnak i M. Szyłko-Skoczny, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.

Warzywoda-Kruszyńska W., *Przeciwdziałanie biedzie obowiązkiem państwa i samorządu /w:/ Samorządy lokalne wobec bezrobocia i biedy*, pod red. W. Warzywody-Kruszyńskiej, Instytut Socjologii Uniwersytetu Łódzkiego Biblioteka, Łódź 2002.

Witkowski W., *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.

Właźlak K., *Głos w sprawie nowego kształtu planowania przestrzennego w powiecie – polemika opublikowana na stronie internetowej* <http://www.lex.pl/akt/-/akt/glos-w-sprawie-nowego-ksztaltu-planowania-przestrzennego-w-powiecie>.

Władek Z., *Organizacja i zarządzenie w administracji publicznej*, Difin, Warszawa 2016.

Włodyka A., *Polityka edukacyjna samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorządowa polityka społeczna*, pod red. A. Frączkiewicz-Wronki, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa 2002.

Wojnicki J., *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, Wydawnictwo Akademii Humanistycznej im. Aleksandra Gieysztora, Pułtusk 2008.

Wójcik S., *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku*, Redakcja Wydawnictw Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1999.

Wykrętowicz S., *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, [w:] *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, pod red. S. Wykrętowicza, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2004.

Wyporska J., *Samorząd terytorialny w Polsce*, pod red. J.P. Tarno, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2002.

Wytrążek W., *Podstawowe pojęcia organizacji i zarządzania w instytucjach publicznych*, [w:] *Podstawy naukoznawstwa*, t. 2, Lublin 2011.

Wytrążek W., *Podstawowe pojęcia teorii organizacji i zarządzania w instytucjach publicznych*, [w:] *Kompendium wiedzy administratywisty*, pod red. red. S. Wrzosek, Lublin 2008.

Zamorska K., *Samorządowe podmioty polityki społecznej* [w:] *Samorządowa polityka społeczna. Rozwiązania instytucjonalno-prawne, dobre praktyki na Dolnym Śląsku*, pod red. D. Moroń i K. Zamorskiej, Oficyna Wydawnicza ATUT – Wrocławskie Wydawnictwo Oświatowe, Wrocław 2010.

Zieliński E., *Samorząd terytorialny w Polsce*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2003.

Ziemiańczyk U., *Ocena poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w województwie małopolskim*, Nr 14/2010, Polska Akademia Nauk, Oddział w Krakowie, s. 31 (publikacja zamieszczona na stronie internetowej: <http://yadda.icm.edu.pl/agro/element/bwmeta1.element.dl-catalog-87953536-f45c-489f-8afc-8e8713d4e9c4/c/Ziemiańczyk.pdf>).

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2014.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.

Regulacje prawne

Rozporządzenie (WE) Nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 roku w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS), Dz.U.UE L 21. 6. 2003, zmienione rozporządzeniem Komisji (UE) NR 31/2011 z dnia 17 stycznia 2011 roku, zmieniającym załączniki do rozporządzenia (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS), Dz.Urz.U.E , L 13 z 18.1.2011.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz.483.

Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. 2001 nr 45 poz. 497).

Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (dalej: PTPU), Dz.U. z 1998 r. Nr 96, poz. 603 ze zm.

Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne Dz.U. 2005 r. Nr 64, poz. 565 ze zm.

Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz.U z 1997 r. Nr 141 poz.943.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. z 1990 r. Nr 16 poz.95 (stosowanie do art.10 ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa, Dz.U. z 1998 r. Nr 162, poz.1126, nosi ona tytuł ustawa o samorządzie gminnym).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 1998 r. Nr 91 poz.578.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 1998 r. Nr 91 poz.576.

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie Dz.U. 2003 Nr 96 poz. 873.

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (dalej: UPS), Dz.U. z 2004 r. Nr 64 poz. 593 ze zm.

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zmianie ustawy - Prawo spółdzielcze oraz o zmianie niektórych innych ustaw Dz.U. 1994 nr 90 poz. 419.

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach. Dz. U. z 1989 r. Nr 20, poz. 106 z późn. zm.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 listopada 2007 r. w sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS), Dz.U. z 2007 r.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 września 2006 r., sygn. akt K 27/05, Dz.U. z 2006 r. Nr 170 poz. 1221.

Uchwała Rady Miejskiej w Obornikach NR XX/302/16 z 24 lutego 2016 roku w sprawie przyjęcia programu Obornicka Karta Seniora, Program Obornicka Karta Seniora, Załącznik do uchwały NR XX/302/16, dostępne w wersji elektronicznej pod adresem: <http://www.poznan.uw.gov.pl/newsletter/newsletter-62017>.

Dokumenty

GUS, *Zeszyt metodologiczny. Organizacje non-profit: stowarzyszenia, fundacje, samorząd gospodarczy i zawodowy oraz społeczne jednostki wyznaniowe*, Kraków, Warszawa 2019.

USw,P, *Raport o sytuacji społeczno-gospodarczej województwa wielkopolskiego w 2014 r.*, Poznań, maj 2015, s.26. Zarząd Województwa Wielkopolskiego (dalej: ZWW), *Plan*

gospodarki odpadami dla województwa wielkopolskiego na lata 2012–2017, Poznań, sierpień 2012.

Ocena zasobów pomocy społecznej województwa wielkopolskiego za 2016 rok, opr. S. Szpyrka, M. Zaręba, k. Czub, Załącznik do Uchwały Nr XXXII/818/17 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 19 czerwca 2017, Poznań 2017.

Krajowy Związek Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych: rys historyczny, materiał dostępny na oficjalnej stronie KZRKiOR, pod adresem internetowym: <https://kolkarolnicze.pl/historia-kolek-rolniczych/>

Statut Stowarzyszenia Inicjatyw Społecznych Mieszkańców Gminy Dobrzyca.

Statut Stowarzyszenia Społeczno-Oświatowego W Karminie.

Sprawozdanie Zarządu z działalności Stowarzyszenia Inicjatyw Społecznych Mieszkańców Gminy Dobrzyca (SISMGD) za rok 2018, Załącznik nr 2 do Protokołu z Walnego Zebrania z dnia 25.03.2019 r.

Strony internetowe

Wielkopolski Urząd Wojewódzki, <http://www.poznan.uw.gov.pl/samorzad-terytorialny>.

[https://pl.wikipedia.org/wiki/Chocz_\(gmina\)](https://pl.wikipedia.org/wiki/Chocz_(gmina)).

[https://pl.wikipedia.org/wiki/Dobrzyca_\(gmina\)](https://pl.wikipedia.org/wiki/Dobrzyca_(gmina)).

https://pl.wikipedia.org/wiki/Koźmin_Wielkopolski.

<https://pl.wikipedia.org/wiki/Żerków>.

<http://kozminwlpk.pl/>.

<https://www.zerkow.pl/>.

<https://www.polskawliczbach.pl/>.

<http://www.spzoz.krotoszyn.pl/>.

Magdalena Maciąg, Wicewojewoda Wielkopolski, 1 lipiec 2017, „Newsletter” 2017, nr 6, dostępny w wersji elektronicznej pod adresem internetowym: <http://www.poznan.uw.gov.pl/newsletter/newsletter-62017>.

Powstanie straży pożarnych, artykuł dostępny w wersji elektronicznej pod adresem internetowym: http://www.straz-jawor.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=87:powstanie-strazy-pozarnych&catid=21&Itemid=129.

Oddział Wojewódzki Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rp Województwa Wielkopolskiego im. generała Stanisława Taczaka,
http://www.zosprp.poznan.pl/strona.php/29_historia.html.

wiescirolnicze.pl, <http://wiescirolnicze.pl/kola-gospodyn-wiejskich-ile-zarejestrowano>

Publikacja zamieszczona na stronie internetowej Polskiego Komitetu Pomocy Społecznej,
http://www.pkps.org.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=152:6g-polityka.

publikacja zamieszczone na stronie:
https://books.google.pl/books?id=PbfErKNISBQC&printsec=frontcover&hl=pl&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false.

Publikacja zamieszczona na stronie:
http://www.cds.krakow.pl/polityka_spoleczna,126.html,

Publikacja zamieszczona na stronie Ministerstwa Zdrowia pod adresem internetowym:
<http://www2.mz.gov.pl/wwwmz/index?mr=m4&ms=1&ml=pl&mi=5&mx=0&mt=&my=0&ma=0425>.

Publikacja zamieszczona na stronie:
http://www.cds.krakow.pl/polityka_spoleczna,126.html.

Publikacja zamieszczona na stronie: <https://ksiegowosc-budzetowa.infor.pl>.

Publikacja zamieszczona na stronie: <https://kolkarolnicze.pl/nasze-struktury/>.

Publikacja zamieszczona na stronie: <https://krkgw.arimr.gov.pl/#>.

Dane statystyczne

Regions in the European Union. Methodologies & Workingpapers Nomenclature of territorial units for statistics NUTS 2010/EU-27, Luxemburg 2011. Dane dotyczące polskich regionów: s. 104–107. Systematyczna aktualizacja danych dotyczących klasyfikacji NUTS na oficjalnej stronie internetowej Eurostatu pod adresem internetowym:
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/introduction.

Główny Urząd Statystyczny (dalej: GUS), *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2014 r.*, Warszawa 2014, s.9.

GUS *Województwo Wielkopolskie. Podregiony, powiaty, gminy*, Poznań 2019.

GUS *Statystyczne Vademecum Samorządowca 2016: województwo wielkopolskie*

GUS *Statystyczne Vademecum Samorządowca 2020: województwo wielkopolskie*

Roczniki statystyczne województwa wielkopolskiego z lat 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020

Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019,

Roczników statystyczny miasta Poznania z lat 2017, 2019.

GUS, *Sytuacja demograficzna województwa wielkopolskiego w 2018 r.*, Poznań 2019

GUS, *Vademecum samorządowca 2020 Gmina Chocz*

GUS, *Vademecum samorządowca 2020 Gmina Koźmin Wielkopolski*

GUS, *Vademecum samorządowca 2020 Gmina Żerków*

Urząd Statystyczny w Poznaniu, *Budżety jednostek samorządu terytorialnego w województwie wielkopolskim w 2020 r.*, Poznań 2021, wrot.umww.pl/kapital-ludzki-i-spoeczny.

dane GUS na temat organizacji non-profit dostępne na stronie internetowej, pod adresem:

<https://stat.gov.pl/wyszukiwarka/?query=tag:organizacje+pozarz%C4%85dowe>.

Wielkopolskie.szkolypodstawowe.edubaza.pl/serwis.php?s=1279&pok=17689&c7=467

Spis rysunków

Rysunek 1. Schemat struktury samorządu terytorialnego w Polsce	25
Rysunek 2. Dziedziny polityki społecznej.....	41
Rysunek 3. Model <i>welfare pentagon</i> R. Szarfenberg	43
Rysunek 4. Rodzaje podmiotów polityki społecznej	51
Rysunek 5 . Rodzaj lokalnych podmiotów polityki społecznej	52
Rysunek 6. Lokalne podmiotu uchwałodawcze polityki społecznej	53
Rysunek 7. Szczeble samorządu terytorialnego realizujące zadania polityki społecznej	54
Rysunek 8. Zadania własne gminy z zakresu polityki społecznej	55
Rysunek 9. Zróżnicowanie zadań własnych gminy związanych z polityką społeczną ..	59
Rysunek 10. Województwo wielkopolskie w otoczeniu województw ościennych	80
Rysunek 11. Położenie gmin objętych badaniem	94
Rysunek 12. Gmina Chocz	96
Rysunek 13. Gmina Dobrzyca	98
Rysunek 14. Gmina Koźmin Wielkopolski	100
Rysunek 15. Gmina Żerków	102
Rysunek 16. Wynagrodzenie brutto w latach 2010–2019 w gminach Chocz, Dobrzyca, Koźmin Wielkopolski, Żerków na tle województwa wielkopolskiego	116
Rysunek 17. Instytucje w gospodarce.....	131
Rysunek 18. Udział wydatków na oświatę i wychowanie w budżecie gmin: Chocz, Dobrzyca, Koźmin Wielkopolski i Żerków w latach 2016–2019.....	152

Rysunek 19. Udział wydatków na kulturę i dziedzictwo narodowe w budżecie gmin: Chocz, Dobrzyca, Koźmin Wielkopolski i Żerków w latach 2016–2019	156
Rysunek 20. Udział wydatków na gospodarkę mieszkaniową w budżecie gmin: Chocz, Dobrzyca, Koźmin Wielkopolski i Żerków w latach 2016–2019.....	161
Rysunek 21. Średni udział różnych rodzajów wydatków socjalnych w budżecie gmin: Chocz, Dobrzyca, Koźmin Wielkopolski i Żerków w latach 2016–2019	163

Spis tabel

Tabela 1. Charakterystyka demograficzna i społeczno-gospodarcza województwa wielkopolskiego. Podstawowe dane na tle kraju w latach 2015–2019.....	81
Tabela 2. Wybrane dane społeczno-demograficzne i gospodarcze w województwie wielkopolskim i mieście Poznań w układzie porównawczym.....	84
Tabela 3. Podstawowe jednostki podziału administracyjnego i osadnictwa w województwie wielkopolskim (stan na 31 grudnia 2018 roku).....	85
Tabela 4. Struktura gmin w województwie wielkopolskim ze względu na status (stan na 31 grudnia 2018 roku).....	89
Tabela 5. Produkcja sprzedana przemysłu województwa wielkopolskiego w latach 2010–2019.	91
Tabela 6. Produkcja wybranych wyrobów przemysłu spożywczego w województwie wielkopolskim w latach 2010–2019	92
Tabela 7. Wybrane dane produkcji rolnej w województwie wielkopolskim na tle kraju na podstawie skupu produktów rolnych za 2018 rok	93
Tabela 8. Liczba ludności gmin badanych oraz ich wielkość zgodnie z przyjętym kryterium.....	95
Tabela 9. Sytuacja demograficzna gminy Chocz na tle województwa.....	97
Tabela 10. Sytuacja demograficzna gminy Dobrzyca na tle województwa.....	99
Tabela 11. Sytuacja demograficzna gminy Koźmin Wielkopolski na tle województwa	101
Tabela 12. Sytuacja demograficzna gminy Żerków na tle województwa.....	103
Tabela 13. Instytucje kultury i korzystający z nich w województwie wielkopolskim 2010–2019	104

Tabela 14. Baza noclegowa województwa wielkopolskiego w latach 2010, 2015, 2019	105
Tabela 15. Organizacje kultury fizycznej i kluby sportowe w województwie wielkopolskim w latach: 2010, 2014, 2016, 2018	106
Tabela 16 Charakterystyka społeczno-demograficzna społeczeństwa województwa wielkopolskiego w latach: 2010, 2015, 2019	108
Tabela 17. Wynagrodzenia i emerytury mieszkańców województwa wielkopolskiego (w zł brutto) w latach: 2015, 2017, 2019	111
Tabela 18 Wynagrodzenia w województwie wielkopolskim według podstawowych kategorii gospodarki (w zł brutto) w latach: 2015, 2019.....	112
Tabela 19 Przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na jedną osobę w gospodarstwie domowym w województwie wielkopolskim na tle kraju w latach 2010, 2015, 2019	114
Tabela 20. Bezrobocie w województwo wielkopolskim na tle krajowym.....	117
Tabela 21. Infrastruktura materialna usług publicznych w województwie wielkopolskim w dziale edukacja i wychowanie w latach: 2010/2011, 2015/2016 i 2019/2020.....	122
Tabela 22. Infrastruktura materialna usług publicznych w województwie wielkopolskim w dziale w dziale opieka zdrowotna stacjonarna i ratownictwo medyczne w latach: 2010, 2015, 2019	123
Tabela 23. Infrastruktura usług publicznych w województwie wielkopolskim w dziale w dziale opieka społeczna w latach: 2010, 2015, 2019	124
Tabela 24. Opieka przedszkolna w gminach Chocz, Dobrzyca, Koźmin Wielkopolski i Żerków (stan na rok 2018).....	125
Tabela 25. Przychodnie w gminach Chocz, Dobrzyca, Koźmin Wielkopolski i Żerków (stan na 2019 rok)	127
Tabela 26. Klasyfikacja usług publicznych	135

Tabela 27. Wydatki gmin województwa wielkopolskiego na pomoc społeczną i pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej w 2015 , 2018, 2020.....	141
Tabela 28. Udział wydatków na pomoc społeczną i pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej w gminach	144
Tabela 29. Udział wydatków na ochronę zdrowia w gminach: Chocz, Dobrzyca, Koźmin Wielkopolski i Żerków w latach 2017, 2018, 2019	147
Tabela 30. Udział wydatków na politykę prorodzinną w budżetach gmin z działu budżetowego 855 w latach 2017–2019.....	148
Tabela 31. Wydatki gmin województwa wielkopolskiego na oświatę i wychowanie w 2015 , 2018, 2020	150
Tabela 32. Udział wydatków na oświatę i wychowanie w gminach: Chocz, Dobrzyca, Koźmin Wielkopolski, Żerków w latach 2015–2019	151
Tabela 33. Wydatki gmin województwa wielkopolskiego na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego 2015, 2018, 2020.....	154
Tabela 34. Udział wydatków na kulturę i dziedzictwo narodowe w gminach: Chocz, Dobrzyca, Koźmin Wielkopolski, Żerków w latach 2015–2019.....	155
Tabela 35. Udział wydatków na kulturę fizyczną w gminach: Chocz, Dobrzyca, Koźmin Wielkopolski, Żerków w latach 2015–2019	158
Tabela 36. Wydatki gmin województwa wielkopolskiego na gospodarkę mieszkaniową 2015, 2018, 2020	159
Tabela 37. Udział wydatków na gospodarkę mieszkaniową w gminach: Chocz, Dobrzyca, Koźmin Wielkopolski, Żerków w latach 2015–2019.....	160
Tabela 38. Korelacja udziału wydatków w obszarze polityki socjalnej w gminach: Chocz, Dobrzyca, Koźmin Wielkopolski, Żerków w latach 2015–2019.....	164
Tabela 39. Ochotnicze Straże Pożarne i kółka rolnicze w województwie wielkopolskim na tle kraju (2010–2018).....	170

Tabela 41 Ochotnicze Straże Pożarne w gminach Chocz, Dobrzyca, Koźmin Wielopolski, Żerków.....	175
Tabela 40. Koła gospodyń wiejskich w gminach Chocz, Dobrzyca, Koźmin Wielopolski, Żerków.....	182
Tabela 42. Placówki edukacyjne prowadzone przez stowarzyszenia lokalne w małych gminach województwa wielkopolskiego (stan na 2020)	185
Tabela 43. Stowarzyszenie lokalne w gminach Chocz, Dobrzyca, Koźmin Wielkopolski, Żerków	190

Spis wykresów

Wykres 1. Struktura gmin wielkopolskich w układzie subregionów (stan na rok 2018)	86
Wykres 2. Skala urbanizacji w województwie wielkopolskim (stan na 2018 rok)	87
Wykres 3. Struktura gmin w województwie wielkopolskim ze względu na status (stan na 2018 rok)	88
Wykres 4. Wynagrodzenia w województwie wielkopolskim zależnie od wybranych kategorii kryterialnych (2019)	113
Wykres 5. Struktura dochodu do dyspozycji w gospodarstwie domowym w województwie wielkopolskim w roku 2019	115
Wykres 6. Kształtowanie się stopy bezrobocia w województwie wielkopolskim (2000–2019)	118
Wykres 7. Przestrzenne zróżnicowanie skali zjawiska bezrobocia w województwie wielkopolskim (stan na koniec 2018 roku)	119
Wykres 8. Stopa bezrobocia w gminach Chocz, Dobrzyca, Koźmin Wielkopolski i Żerków na tle województwa wielkopolskiego	121
Wykres 9. Liczebność organizacji non profit w województwie na tle kraju w tys. (2010–2015)	171
Wykres 10 Liczebność kółek rolniczych i Ochotniczych Straży Pożarnych w województwie wielkopolskim na tle kraju (udział w %) (2012-2016)	172

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, posiłkując 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 liczbie 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 prorodzinną, 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 prorodzinną 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.

Summary

Local government plays a significant role in the social life of a democratic society. The life of society depends to a large extent on the social policy pursued in a given country. In Polish conditions, the lowest level of local government are communes and they implement a significant part of the social policy created by the state, as well as influence part of it themselves.

Therefore, it seems reasonable to ask two key questions: is the commune's social policy shaped mainly by objective external factors? is social policy independently shaped by its local authorities?

The research was carried out using the diagnostic survey method in urban-rural communes of the Wielkopolskie Voivodship, i.e. in the commune of Chocz, in the commune of Dobrzyca, in the commune of Koźmin Wielkopolski and in the commune of Żerków. The compared communes were somewhat similar to each other, because all of them are characterized not only by the type of urban-rural commune, but also by the fact that they all fall into the category of small communes. The number of such communes is significant, as rural-urban communes account for 41% in the voivodship, and those described as small communes account for almost 80% of the lowest level of local government in the Wielkopolska voivodeship.

In the course of the study, mainly existing statistical data was used, with the use of other techniques to a lesser extent. Combining quantitative and qualitative methods in the study, the strategy of methodological triangulation was used. The study covered the period 2015-2019, which illustrated a certain dynamism of changes in the social policy carried out by the communes resulting from the introduction of the government program: "Family 500 plus" and gave a picture of the period until the outbreak of the COVID-19 pandemic, which forced changes in the social policy.

It is obvious that the commune local government deals with various aspects of social policy, including running kindergartens, primary schools, being the founding body for primary health care facilities, and combating poverty and exclusion. These tasks are carried out both directly by the local government, local government institutions, and through cooperation with non-governmental organizations and (NGO). These tasks are financed mainly from the state budget, and only in a smaller part from own funds.

The image of communes, which results from the work, may prove that they have certain resources to effectively implement social policy both directly by the commune, as

well as through non-governmental organizations existing in them. It can be noticed that apart from traditional organizations of this type, such as farmers' wives' associations, new types are being created, open to new needs of functioning in a modern society, most often taking the form of local associations with the goals of improving the well-being of a given community, which is clearly in line with the implementation of social policy. Some of the traditional forms of social activity evolve in a natural way (rural wives' associations, volunteer fire brigades), others experience a period of stagnation or even shrinking (agricultural associations), which have not yet found a formula for effective development in the new times. The development of various forms of non-governmental organizations in individual communes, although similar, has a certain specificity for a given commune, e.g. in the commune of Koźmin Wielkopolski one can say about a particularly large number of volunteer fire brigades or in the commune of Dobrzyca about the high activity of local associations. It is worth noting that while in the Koźmin Wielkopolski commune this fact can be attributed to the particularly active role of the individual, in the Dobrzyca commune the increase and activity of these associations is the result of the commune's decision to transform schools into schools run by associations.

This does not mean, however, that the answer to the research questions posed could suggest that the commune local government independently shapes social policy. This answer cannot be such, not only because the commune local government had no direct influence on the emergence of a very active unit in the commune of Koźmin Wielkopolski. Similarly, increasing social activity in the commune of Dobrzyca through local associations was not the goal, but rather a side effect of seeking a solution to the excessive burden of the commune budget with tasks in the area of education in the commune of Dobrzyca. The most important reason for the low impact on shaping social policy by local government in communes is the way it is financed. Most of the funds allocated to this policy are funds provided by the state, and most of the tasks carried out are entrusted tasks. The overwhelming influence of the state administration on the social policy implemented by communes is evidenced by two evidence proved in this work. The first of them is the fact that when comparing the percentage level of expenditure from the budget of individual communes on particular forms of social policy, i.e. housing, physical culture, culture and national heritage, education and upbringing, pro-family policy, health care, social assistance and other tasks in the field of social policy, there is an unprecedented level of correlation between all communes, i.e. from 0.996 to 0.998. Such a high level of the correlation coefficient, even not recorded in statistical presentations,

clearly proves that the local government spends funds for the implementation of social policy in a manner necessary to meet the requirements of the law and meet the basic needs of residents. The second fact proving the small influence of the commune self-government on the implementation of social policy may be the moment of the introduction of the government program "Family 500+" captured in the study, where the percentage of communes' expenditure on pro-family policy or on social assistance and other tasks in in the field of social policy.

This work proves that the social policy pursued by the commune local government is shaped mainly by objective external factors, and not by local authorities.

It can be noticed that this condition is not good, considering the human potential and aspirations that lie in the society and in the already established local government, which is a fact especially in relation to its lowest level. From the point of view of social life and social policy, it would be beneficial to increase the decision-making power of the local government as to the directions of spending funds for social policy. While maintaining the existing forms of financing the tasks of the local government, which it performs on behalf of the state, it would be worth considering increasing the income of the local government or increasing the special-purpose subsidy without a precise definition, but intended for various spheres of social policy. The emergence of this type of measures would lead to the use of specific possibilities of a given community, increasing the opportunities that a given commune has, as well as preventing certain problems specific to a given commune, the elimination of which would be possible with the support of specific activities in the field of social policy.

Such steps seem to be necessary on the way to building social well-being, because only local government officials have a real understanding of the needs and possibilities of their communities.