



UNIwersYTET WARSZAWSKI
CENTRUM EUROPEJSKICH STUDIÓW REGIONALNYCH I LOKALNYCH



ERESTE
RESEARCH ON STRATEGY AND TACTICS

Polska lokalna 2007

Redakcja naukowa
Grzegorz Gorzelak



**Polska lokalna
2007**

CENTRUM EUROPEJSKICH STUDIÓW
REGIONALNYCH I LOKALNYCH UW

Polska lokalna 2007

Redakcja naukowa
Grzegorz Gorzelak



Wydawnictwo Naukowe
SCHOLAR

Redakcja i korekta: *Krzysztofa Krowiranda*

Projekt okładki: *Katarzyna Juras* (adaptacja)

Copyright © by the Authors, Warszawa 2008

ISBN 978-83-7383-299-2

Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o.
ul. Krakowskie Przedmieście 62, 00-322 Warszawa
tel./fax 022 828 93 91, 022 826 59 21, 022 828 95 63
dział handlowy: 022 635 74 04 w. 219 lub jw. w. 105, 108
e-mail: info@scholar.com.pl; scholar@neostrada.pl
www.scholar.com.pl

Wydanie pierwsze
Skład i łamanie: WN Scholar (*Stanisław Beczek*)
Druk i oprawa: Paper & Tinta, Warszawa

SPIIS TREŚCI

Wstęp	7
------------------------	---

GRZEGORZ GORZELAK

Polska lokalna 2007 – synteza	10
1. Polska lokalna	10
2. Rozwój lokalny – diagnoza, podejmowane działania	12
3. Rekomendacje	28
4. Uwagi końcowe	30

Raporty podsumowujące badania w poszczególnych typach gmin

KAROL OLEJNICZAK, ADAM PŁOSZAJ

Gminy postpegeerowskie	35
---	----

MACIEJ SMĘTKOWSKI

Gminy przygraniczne	58
--------------------------------------	----

BOHDAN JAŁOWIECKI

Gminy restrukturyzowane	85
--	----

MIKOŁAJ HERBST, PAULINA PIOTROWSKA

Gminy odnoszące sukces	107
---	-----

MAREK KOZAK, ANNA TUCHOLSKA

Miasta średnie	130
---------------------------------	-----

ANDRZEJ MISZCZUK

Gminy zacofane	168
---------------------------------	-----

KATARZYNA STASZYŃSKA, HANNA BOJAR

Warunki życia polskich rodzin: problemy i strategie.

Kluczowe wnioski z badań siedmiu gmin	191
--	-----

WSTĘP

Prowadzone systematycznie badania opinii publicznej wskazują, że co najmniej od połowy lat dziewięćdziesiątych następuje stopniowy wzrost satysfakcji życiowej i poprawa kondycji psychicznej Polaków. Od początku obecnej dekady towarzyszy temu widoczna poprawa ocen sytuacji gospodarczej oraz wzrost zadowolenia z materialnych warunków bytu¹. Oceny ogólnej i politycznej sytuacji kraju są mniej optymistyczne i wahają się w zależności od konkretnych wydarzeń. Poprawa ocen gospodarki oraz wzrost zadowolenia z życia ogółem i z jego warunków materialnych są o wiele bardziej systematyczne, choć i one podlegają niewielkim wahaniom. W 2008 r. osiągnęły poziom najwyższy od początków polskiej transformacji. Nie oznacza to bynajmniej, że sytuacja jest pod tym względem idealna. Nadal istnieją obszary biedy, a korzyści odnoszone z rozwoju społeczno-gospodarczego nie rozkładają się równomiernie w poszczególnych grupach ludności i obszarach kraju.

Wielki program badawczy „Warunki życia społeczeństwa polskiego: problemy i strategie”, podjęty w 2007 r. przez CBOS z inicjatywy rządu, a szczególnie ówczesnego premiera Jarosława Kaczyńskiego, miał na celu identyfikację głównych elementów określających warunki życia mieszkańców Polski, ich społeczno-zawodowe oraz terytorialne zróżnicowanie, a także zachowania indywidualne oraz zbiorowe mające na celu poprawę poziomu życia osób, rodzin i społeczności lokalnych. Ten ostatni wymiar właśnie – terytorialno-lokalny – jest przedmiotem niniejszego raportu.

Program badawczy podzielono na trzy części. Na pierwszą z nich składały się reprezentatywne badania ilościowe, przeprowadzone metodą bezpośrednich wywiadów ankierskich na losowo-adresowych próbach dorosłej ludności. Największa była blisko czterdziestotysięczna próba ogółu społeczeństwa polskiego. Umożliwia ona dokonywanie analiz dla Polski ogółem, poszczególnych województw oraz obszarów wielkomiejskich. Za pomocą tej samej ankiety przeprowadzono też badanie na ponad sześćdziesięciu mniejszych próbach reprezentatywnych dla specjalnie dobranych gmin i średnich miast. Ze względu na różną, często niewielką liczbę ludności w poszczególnych gminach, próby te były zróżnicowane pod względem wielkości. W sumie przebadano blisko dwadzieścia pięć tysięcy

¹ Bogna Wciórka „Zadowolenie z życia i kondycja psychiczna Polaków”, w: Krzysztof Zagórski i Michał Strzeszewski (red.) *Polska – Europa – Świat: Opinia publiczna w okresie integracji*, CBOS, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005.

mieszkańców tych jednostek terytorialnych. Łącznie we wszystkich próbach, ogólnopolskiej i gminnych, ankietę przeprowadzono więc z ponad sześćdziesięcioma tysiącami respondentów².

Realizowane na wielkich próbach ilościowe badania ankietowe dostarczają cennych informacji o społecznym, demograficznym i terytorialnym zróżnicowaniu postaw, poglądów, opinii, ocen oraz ich związku z obiektywnymi warunkami życia. Dane tego rodzaju niemożliwe są do uzyskania innymi metodami. Dla pogłębienia uzyskanych wyników i lepszego zrozumienia badanych zjawisk zastosowaliśmy też na rzadko spotykaną skalę badania jakościowe, których wyniki tu publikujemy. Najważniejsze wyniki badania ilościowego (ankietowego) opublikowane były przez CBOS³, a dalsze ich opracowania są w toku.

Badania jakościowe składały się z dwóch części. Pierwsza obejmowała wywiady z przedstawicielami instytucji lokalnych. Jest to perspektywa istotna, ponieważ to właśnie te instytucje – samorząd lokalny, placówki użyteczności publicznej (szkoła, ochrona zdrowia, pomoc społeczna, policja), organizacje pozarządowe, Kościół – są najważniejszymi aktorami kształtującymi rozwój Polski lokalnej. Opinie osób sprawujących kierownicze funkcje w tych instytucjach pozwalają na określenie postaw i poglądów elit lokalnych, co ma istotne znaczenie dla zrozumienia istoty rozwoju lokalnego w Polsce. Dostarczają też istotnych informacji o rzeczywistym stanie badanych jednostek terytorialnych.

Badania reprezentantów instytucji prowadzone były w czerwcu i lipcu 2007 r. metodą stosunkowo luźno ustrukturalizowanych wywiadów indywidualnych przez kilkunastoosobowy zespół⁴ Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych Uniwersytetu Warszawskiego (EUROREG) w celowo dobranych 63 gminach (zob. mapa na s.). Badane gminy zostały zaklasyfikowane do jednego z pięciu typów: „sukces”, „restrukturyzacja przemysłu”, „zacofane”, „postpegeerowskie”, „przygraniczne”. Ponadto badaniami objęto niektóre były miasta wojewódzkie (nie badano obecnych stolic województw) – nazwano je „średnimi miastami”. We wszystkich tych gminach zrealizowano również opisane na wstępie reprezentatywne badania ankietowe.

² Badanie zaprojektowane było przez zespół z Centrum Badania Opinii Społecznej pod kierunkiem Krzysztofa Zagórskiego, przy pomocy ekspertów zewnętrznych. Ze względu na wyjątkową wielkość próby realizacja w terenie prowadzona była przez połączone siły ankieterów CBOS, Polskiego Towarzystwa Statystycznego oraz firmy badawczej „4p”.

³ Krzysztof Zagórski (red.), *Jak się nam żyje?*, Studia i Diagnozy, nr. 9, część 1 i 2, CBOS, Warszawa 2008.

⁴ W skład zespołu „EUROREG” projektującego i realizującego badanie wchodziły następujące osoby: Sylwia Balawender, Dominika Bielecka, Grzegorz Gorzelak, Maciej Gorzelak, Tomasz Grnyo, Mikołaj Herbst, Janusz Hryniewicz, Bohdan Jałowiecki, Magdalena Komaniecka, Marek Kozak, Katarzyna Krok, Andrzej Miszczuk, Karol Olejniczak, Paulina Piotrowska, Adam Płoszaj, Maciej Smętkowski, Paweł Śpiewak, Anna Tucholska, Katarzyna Wojnar.

Przeprowadzono ponad 600 wywiadów z przedstawicielami najważniejszych instytucji lokalnych: wójtami, burmistrzami, prezydentami miast, przewodniczącymi rad, starostami i kierownikami powiatowych urzędów pracy (w miastach - siedzibach powiatów), dyrektorami szkół, dyrektorami szpitali – kierownikami ZOZ, kierownikami ośrodków pomocy społecznej, komendantami policji, przedstawicielami miejscowych organizacji pozarządowych, proboszczami.

Wywiady dotyczyły problemów rozwoju badanej jednostki, warunków życia mieszkańców, postaw i zachowań społecznych, działań podejmowanych przez poszczególne instytucje w celu poprawy warunków życia, relacji samorządu lokalnego z władzami wyższych szczebli. Uzupełnieniem wywiadów były oficjalne dane statystyczne, przedstawiające ogólną charakterystykę badanych jednostek terytorialnych. Efektem pracy są raporty zbiorcze z poszczególnych miast oraz raporty dotyczące poszczególnych typów gmin.

Bardzo ważnym, drugim segmentem badań jakościowych były pogłębione wywiady indywidualne oraz zogniskowane wywiady grupowe, zwane inaczej *focus group interviews*, prowadzone przez zespół ERESTE z celowo dobranymi mieszkańcami siedmiu gmin reprezentujących różne typy jednostek lokalnych. W okresie od czerwca do sierpnia 2007 r. przeprowadzono ponad 300 pogłębionych wywiadów indywidualnych i ponad 50 zogniskowanych wywiadów grupowych w różnych środowiskach społecznych⁵, w kilku celowo dobranych miejscowościach. Każdy wywiad zogniskowany obejmował grupę liczącą od kilku do kilkunastu respondentów.

Czytelnik zapewne zauważy, że obydwie te nurty wzajemnie się uzupełniają. Zespół EUROREG koncentrował się na „rozwojowej” stronie badanych układów lokalnych i dostrzegł głównie postępy i dynamikę zmian. Zespół ERESTE swoją uwagę skupił natomiast na mieszkańcach gmin i poświęcił ją w części tym, którzy w trakcie procesów rozwoju i zmian strukturalnych przegrali lub nie wykazali się odpowiednią siłą i aktywnością.

Niniejsze opracowanie jest syntetycznym raportem z całego programu badań jakościowych – zarówno z wywiadów przeprowadzonych z przedstawicielami instytucji lokalnych, jak i badań grupowych. Łącznie wyniki tu prezentowane dostarczają najpełniejszego chyba, „wielobarwnego” obrazu Polski lokalnej po zakończeniu transformacji ustrojowej w naszym kraju – zarówno jej sukcesów w wymiarach ogólniejszych, jak i porażek będących udziałem niektórych układów lokalnych i ich mieszkańców.

Krzysztof Zagórski⁶

Grzegorz Gorzelak

Katarzyna M. Staszyńska

CBOS

EUROREG

ERESTE

⁵ Badanie zaprojektowane było przez Katarzynę Staszyńską i Hannę Bojar w porozumieniu z CBOS, a zrealizowane w terenie przez firmę badawczą ERESTE.

⁶ Dyrektor CBOS do lutego 2008r., obecnie w Wyższej Szkole Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego.

POLSKA LOKALNA 2007 – SYNTEZA

1. POLSKA LOKALNA

Są dwa sposoby oglądu rzeczywistości społecznej, gospodarczej i politycznej: ujęcie makro – pokazujące procesy globalne, ogólne (rozpatrywane w skali świata, kontynentu, grup krajów czy poszczególnych państw) oraz ujęcie mikro – odnoszące się do skali jednostkowej (przedsiębiorstw, grup społeczno-zawodowych, układów lokalnych).

Perspektywa mikro uzupełnia ujęcie makro – perspektywa „lokalna” uzupełnia ujęcie „globalne”. Przeświadczenie to przyświecało wielkiemu programowi badań nad Polską lokalną, prowadzonemu na Uniwersytecie Warszawskim w latach 1985–1990. Tamte badania stanowiły niewątpliwą innowację naukową, ponieważ pozwoliły na interdyscyplinarne spojrzenie na scentralizowany kraj „od dołu” – z perspektywy bardzo rzadko przyjmowanej w studiach społecznych czy ekonomicznych. Hasłem przewodnim badań lat 80. było sformułowanie Antoniego Kuklińskiego, iż Polska lokalna to „uśpiony potencjał”, w pewnym sensie „przytępiony” przez autorytaryzm polityczny i biurokratyczny system gospodarki centralnie planowanej – potencjał, którego wyzwolenie po 1990 r. stało się niewątpliwym źródłem sukcesów polskiej transformacji postsocjalistycznej. Dwa były filary tego sukcesu: prywatny przedsiębiorca oraz samorząd terytorialny.

Po kilkunastu latach przekształceń społeczeństwa, gospodarki i państwa, po uzyskaniu – dzięki wstąpieniu do Unii Europejskiej – swoistego zaświadczenia dojrzałości ustrojowej i ekonomicznej, Polska kończy transformację ustrojową. Staje się częścią integrującej się Europy, przyjmując wiele z jej instytucji i mechanizmów gospodarczych oraz politycznych. Po prawie trzech latach członkostwa, i po wejściu w korzystną fazę cyklu koniunkturalnego, wzrost gospodarczy uległ wyraźnemu (jak trwałemu?) przyspieszeniu, a około 2 mln Polaków skorzystało z szans, jakie oferują im inne kraje członkowskie Unii. Wszystko to doprowadziło do spadku bezrobocia, a nawet do odwrócenia tendencji na rynku pracy, na którym zaczyna brakować wykwalifikowanych pracowników.

O zjawiskach tych i procesach dowiadujemy się z ogólnokrajowych statystyk (statystyka terenowa dostarcza danych z dwuletnim opóźnieniem), czasem mamy z nimi do czynienia w sytuacjach jednostkowych – ktoś wyjechał, ktoś dostał podwyżkę, ktoś nie mógł znaleźć ekipy budowlanej. Jednak między „centrum” a jednostką znajduje się szczególnie ważny poziom kształtowania zjawisk i procesów społecznych, gospodarczych i po-

litycznych: gmina – jednostka samorządu terytorialnego i siedziba jego organów.

W jakim stopniu procesy te są wynikiem oddziaływań ogólnokrajowych, w jakim zaś są udziałem przedsięwzięć w skali mikro? Często wskazuje się, że w układzie gospodarczym od znaczącej, ale niestety przez wielu zapomnianej „rewolucyjnej” ustawy Mieczysława Rakowskiego i Mieczysława Wilczka z grudnia 1988 r. kolejne rządy – od prawa do lewa – ograniczały swobodę gospodarowania, mnożyły bariery i regulacje, pętały inicjatywę i przedsiębiorczość bzdurnymi często przepisami, dla których jedynym racjonalnym wytłumaczeniem jest to, że ich wprowadzenie ułatwia powstawanie niejasnych powiązań na styku polityki, administracji i biznesu. Jest swoistym paradoksem, że kolejne ekipy rządowe obiecują uproszczenie warunków dla przedsiębiorczości – a *de facto* warunki te dodatkowo komplikują. Mimo tego, polska przedsiębiorczość w dalszym ciągu ma się nieźle, czego dowodem jest przyspieszenie rozwoju gospodarczego we wzrostowej fazie cyklu koniunkturalnego, któremu podlega polska gospodarka.

Jest pocieszające, że podobnych procesów – a przynajmniej w porównywalnej skali – nie obserwujemy w dziedzinie samorządności lokalnej. Rewolucja, która dokonała się 27 maja 1990 r. – w dniu pierwszych po wojnie w pełni demokratycznych wyborów, jakimi były wybory samorządowe – nie została zdławiona przez tu i ówdzie pojawiające się zapędy centralistyczne. Owszem, ustrój samorządowy nie jest jeszcze w Polsce w pełni wykształcony, ciągle jeszcze przed nami tzw. trzeci etap reformy, jakim powinna być głęboka decentralizacja finansów publicznych – jednak lokalny szczebel zarządzania publicznego jest istotnym czynnikiem kształtującym polską gospodarkę i politykę, w coraz to większym stopniu wpływającym na warunki życia Polaków.

W ciągu ostatnich kilku lat Polska była terenem dość ostrych zawirowań politycznych. Relacje między partiami w wyraźny sposób zaostrzyły się, po raz pierwszy od przełomu ustrojowego polityka wkroczyła do życia prywatnego, dzieląc często zintegrowane środowiska zawodowe, towarzyskie czy wręcz rodziny. Czy polityka „centralna” wkraczała do układów lokalnych, czy też, funkcjonują one w znacznie zdrowszych relacjach pragmatycznych? Czy „wojna na górze” przenosi się „na dół”?

Jesteśmy świadkami pogłębiających się trudności w wielu sferach życia społecznego. Trudności te z reguły wynikają ze zbyt wolnego postępu w poszczególnych dziedzinach – wolniejszego, niż rosnące oczekiwania społeczne. Nie najlepiej działa ochrona zdrowia, edukacja, instytucje rynku pracy, pomoc społeczna. Zapaść w infrastrukturze transportowej pogłębia się, mimo budowy kolejnych dróg. Czy to, co o Polsce wiadomo na poziomie ujęć makro potwierdza się w skali lokalnej? Czy instytucje Polski lokalnej funkcjonują lepiej, niż odpowiadające im instytucje Polski „centralnej”, czy też w skali lokalnej widać te same bolączki, które stale pojawiają się w przekazach medialnych?

I pytanie najważniejsze – czy w dalszym ciągu potencjał Polski lokalnej jest „uśpiony”? Czy też potencjał ten jest ograniczany niesprawnością rządowego wymiaru tej całości, która składa się na państwo?

2. ROZWÓJ LOKALNY – DIAGNOZA, PODEJMOWANE DZIAŁANIA

2.1. Gospodarka

Zespół EUROREG po kilku latach polskiej transformacji sformułował tezę, iż na jej sukces składają się dwa czynniki: samorząd terytorialny i prywatna przedsiębiorczość – a publiczny sektor gospodarczy oraz władze centralne są czynnikami co najwyżej neutralnymi, a w pewnych sytuacjach wręcz negatywnie oddziałującymi na możliwości rozwoju danej społeczności lokalnej. Niniejsze badanie tezę tę w pełni potwierdza.

Ogromna większość układów lokalnych notuje rozwój gospodarczy dokonujący się bądź to w wyniku rozwoju lokalnej przedsiębiorczości, bądź też (i tu efekty są większe) w rezultacie pojawienia się inwestora zewnętrznego. Rozwój ten jest możliwy dzięki wysiłkom samorządu terytorialnego kierowanym na rozwój lokalnej infrastruktury – dróg, wodociągów, kanalizacji (wraz z oczyszczalniami), zakładów utylizacji odpadów, stref przemysłowych, rewitalizacji centrów miast itp. – choć w wielu miejscowościach są w tej mierze jeszcze duże braki, szczególnie na obszarach wiejskich. Niedorozwój infrastruktury wyższego rządu – dróg wojewódzkich i krajowych – jawi się jako główna bariera rozwoju wielu miast i gmin położonych peryferyjnie na terenie kraju.

We wszystkich badanych typach gmin można wyróżnić te, które osiągnęły sukces gospodarczy – nawet wśród gmin zaliczonych do „zacofanych”, w których znaczącą rolę odgrywa rolnictwo. W wielu przypadkach sukces ten został oparty na pojawieniu się w gminie znaczącego inwestora – zewnętrznego, bądź też takiego, który zdołał rozwinąć miejscowe przedsiębiorstwo.

Dobrym przykładem gminy o relatywnie niskim poziomie rozwoju, położonej peryferyjnie, o niekorzystnych cechach strukturalnych, która mimo tych trudności uzyskała zdolność rozwojową jest np. gmina Chorzele, w której funkcjonują: zakład francuskiego koncernu Bell zatrudniający 500 osób oraz Spółdzielnia Mleczarska Mazowsze (300–400 pracowników). Podobnie w Ciechanowcu – działają znane Zakłady Mięsne Stół Polski (250 zatrudnionych), w Sochocinie – wytwarzane są dźwigi osobowe oraz barwniki, a włoski inwestor zamierza uruchomić masarnię; w Ryglicach obserwowane jest zainteresowanie terenami inwestycyjnymi w związku z budowaną autostradą A-4, natomiast w Kijach – podobną rolę odgrywa obecność szerokotorowej Linii Hutniczo-Siarkowejowej, wykorzystywanej, jak na razie, tylko przez jedną firmę z kapitałem niemieckim zajmującą się handlem gazem.

Zróznicowana jest sytuacja miast, które przechodziły głęboką restrukturyzację gospodarki, głównie zaś przemysłu. Najczęstszą formą restrukturyzacji przemysłu było ogłoszenie upadku; często dotyczyło to największego, dominującego w danym układzie zakładu. Należy przy tym zauważyć, że przedłużanie powolnej agonii przedsiębiorstw państwowych i strategia „na przeczekanie” powodowały, że upadłość fabryki była społecznie szczególnie dotkliwa. Zwolennikami strategii „na przeczekanie” były często związki zawodowe, które usiły bronić miejsc pracy, ale także nierzadko dyrekcje przedsiębiorstw wywodzące się z kadry zarządzającej PRL. W niektórych przypadkach przyczyną upadku przedsiębiorstw było fiasko większości narodowych funduszy inwestycyjnych.

Powoływanie specjalnych stref ekonomicznych w miastach restrukturyzowanego przemysłu nie było receptą na „automatyczny” sukces. Miasta, które takiego sukcesu nie osiągnęły, mimo założenia w nich SSE, to np. Starachowice i Ozorków. SSE niewątpliwie przyczyniła się do odrodzenia przemysłu w Mielcu, choć już w Pile, znaczący inwestor (Philips), korzystający z tradycji przemysłu oświeceniowego w tym mieście, przejmując zakład, mimo braku zachęt podatkowych, umożliwił złagodzenie skutków restrukturyzacji.

Przypadki udanej restrukturyzacji gospodarczej znajdujemy w grupie gmin sukcesu – każda z nich przechodziła przez głęboką zmianę struktur gospodarczych i społecznych. Odnosi się to zarówno do gmin z dominacją byłych PGR-ów (Dzierżoń), jak i miast przemysłowych (Iława, Rybnik, Żary). Jest interesujące, że część gmin, które osiągnęły wyjątkowy sukces gospodarczy – jak np. Tarnowo Podgórne – swój rozwój zawdzięcza renie lokalizacyjnej, która została doskonale wykorzystana przez władze samorządowe.

Niektóre miasta swój sukces zawdzięczają rozwojowi nowoczesnego sektora naukowego i akademickiego. Dobrymi przykładami są tu Rybnik i Nowy Sącz. W pierwszym z tych miast inicjatorem budowania kompleksu akademickiego były władze samorządowe. Rybnik to przykład udanego wspierania miasteczka akademickiego ze środków publicznych – warto zauważyć, że przykład ten może zostać upowszechniony. Doświadczeniami Rybnika są zainteresowane inne miasta (np. Mielec).

W Rybniku władze miasta zaadaptowały na kampus akademicki dawny szpital. Skupione są tam filie Politechniki Śląskiej, Uniwersytetu Śląskiego i Akademii Ekonomicznej. Istnienie kampusu bardzo ułatwia młodym mieszkańcom Rybnika uzyskanie wykształcenia, bez ponoszenia kosztów związanych z dojazdem i noclegami w innym mieście.

Istotnym czynnikiem rozwoju lokalnego są małe i średnie przedsiębiorstwa, zarówno działające w sferze wytwórczej, jak i w handlu oraz usługach. Te małe i średnie przedsiębiorstwa wzmacniają lokalną tkankę przedsiębiorczości. Stwarzają także dobre warunki dla firm większych, po-

szukując zdywersyfikowanej struktury gospodarczej, dzięki której mogą zlecić na zewnątrz wykonanie wielu czynności, których nie chcą wykonywać samodzielnie. Doskonałym przykładem takiego właśnie rodzaju rozwoju lokalnego jest Biłgoraj – jeden z krajowych liderów małej i średniej przedsiębiorczości.

Renta lokalizacyjna stała się także udziałem gmin przygranicznych. Jednak korzyści osiągnane z dobrego położenia, w ich przypadku koncentrowały się głównie na szybkim rozwoju handlu, związanym z różnicami cenowymi między Polską a jej sąsiadami (zarówno na wschodniej, jak i na zachodniej granicy). Jak się jednak okazuje, korzyści te lokalnie były kapitalizowane w nikłym stopniu, i nie przyczyniły się do uzyskania trwałej przewagi konkurencyjnej. Wyrównanie poziomu cen oraz zakłócenia w ruchu granicznym spowodowały, że ostatnio korzyści z handlu zmniejszyły się. Pozostawiło to miejscowości przygraniczne w sytuacji ekonomicznej relatywnie niewiele lepszej, niż przed okresem transformacji.

Znacznie trwalsze efekty gospodarcze daje wykorzystanie walorów lokalizacyjnych i krajobrazowych dla celów turystycznych. Wśród gmin sukcesu znajdują się takie, które dokonały znacznego wysiłku modernizacji swojej infrastruktury turystycznej, co owocowało wymiernymi korzyściami gospodarczymi.

Zróźnicowanie ścieżek transformacji pozostawiło niektóre układy lokalne w niekorzystnej sytuacji gospodarczej. Jest ich mniej niż gmin, które osiągnęły znaczący postęp. Gminy, które się nie rozwijają, zwiększają dystans do tych rozwijających się szybciej, zmniejszając tym samym szanse na przyszłość.

Wśród gmin będących w trudnej sytuacji znajdują się przedstawiciele wszystkich badanych typów układów lokalnych (poza gminami sukcesu). Niektóre gminy postpegeerowskie oraz „zacofane” w dalszym ciągu rejestrują relatywnie wysokie bezrobocie (mimo jego radykalnego spadku w skali kraju) oraz nasilenie zjawisk patologicznych (sytuacja taka występuje nawet w średnim mieście – Starachowicach). W niektórych gminach nie ma znaczących zakładów przemysłowych. Dotyczy to gmin, które, z racji swojego peryferyjnego położenia (głównie we wschodniej części kraju), są nieatrakcyjne dla zewnętrznego inwestora, a jednocześnie wykazują za słaby potencjał endogenny, by miejscowe przedsiębiorstwa mogły się szybko rozwijać. Gminy te doświadczają ujemnej migracji, gdyż ich mieszkańcy szukają możliwości lepszego życia (np. dobrej pracy) w innych miejscach w kraju lub za granicą. Dominacja rolnictwa nie jest przy tym czynnikiem dynamizującym rozwój.

W konkluzji można stwierdzić, że – poza pewnymi wyjątkami – Polska lokalna wykazuje stabilne podstawy rozwoju gospodarczego. W wielu przypadkach jest to wynikiem dobrego wykorzystania zasobów endogenych: położenia, walorów turystycznych, miejscowego zaplecza surowcowego, tradycji przemysłowych. Szczególnie korzystnym spłotem czynni-

ków rozwojowych jest wsparcie tego potencjału przez kapitał zewnętrzny. Wspomaganie rozwoju lokalnego przez instrumenty podatkowe (np. SSE) nie jest czynnikiem ani koniecznym ani wystarczającym, choć środki Unii Europejskiej mogą okazać się przydatne w rozbudowie infrastruktury (obserwacje wskazują, że władze samorządowe wykazują bardzo duże zróżnicowanie woli i umiejętności sięgania po nie).

2.2. Rynek pracy

W ciągu ostatnich dwóch–trzech lat polski rynek pracy uległ raptownym i radykalnym przemianom – od prawie 20% bezrobocia przeszliśmy do znacznego niedoboru pracowników fachowych. Realne bezrobocie w Polsce w zasadzie zanikło, występuje natomiast prawie powszechny – nawet w gminach o tradycyjnie wysokim bezrobociu strukturalnym – brak pracowników o wymaganych przez pracodawców kwalifikacjach i wystarczającej motywacji do pracy. Jest to spowodowane czterema czynnikami: wyjazdami (z reguły wahadłowymi) do pracy w wielkich miastach oraz za granicą, ożywieniem gospodarczym, pracą „na czarno” oraz utrzymywaniem się znacznej grupy osób formalnie bezrobotnych, lecz w rzeczywistości wykorzystujących swój status do otrzymywania zasiłków i pomocy socjalnej (w tym prawa do publicznej opieki zdrowotnej). Wielu przedsiębiorców – nawet w (zacofanych), peryferyjnie położonych gminach o dużym formalnym bezrobociu – nie może zwiększyć produkcji w wyniku braku „zatrudnialnych” pracowników.

Badania w gminach w pełni potwierdzają obserwacje ogólnokrajowe. Nawet w gminach o najwyższych wskaźnikach bezrobocia, czyli w gminach popegeerowskich. Z jednej strony oficjalne bezrobocie jest ciągle wysokie (przyjęty z konieczności – wobec braku odpowiednich statystyk – wskaźnik bezrobocia określany jako liczba bezrobotnych odniesiona do liczby ludności w wieku produkcyjnym dla gmin typu popegeerowskiego wynosi około 20% i jest prawie dwukrotnie większy niż średnia krajowa równa 11%), z drugiej zaś w gminach tych trudno jest znaleźć chętnych do pracy. Przedstawiciele lokalnych instytucji i przedsiębiorcy przyznają, że trudno jest znaleźć ludzi do pracy, a bezrobocie w większości przypadków ma charakter bezrobocia z wyboru i dotyczy osób, które korzystają z różnych form pomocy, pracując dorywczo, często w szarej strefie.

Znaczna część byłych pracowników PGR-ów, zazwyczaj o niskich kwalifikacjach, nieodpowiadających potrzebom współczesnej gospodarki, przekształciła się w „zawodowych bezrobotnych”, często sprawnie opanowując sposoby wykorzystywania pomocy społecznej do życia bez stałej pracy i perspektyw. Dominującą strategią w wioskach popegeerowskich stało się z jednej strony – powszechne korzystanie z pomocy społecznej, z drugiej – dorabianie w tzw. szarej strefie. Szczególnym zagrożeniem w tym względzie jest przejmowanie przez kolejne pokolenia negatywnych wzorców.

Brak pracowników o wystarczających kwalifikacjach staje się barierą rozwoju. Pracodawcy chętnie zatrudniliby dodatkowe osoby, nie mogą jednak ich znaleźć, pracują one bowiem albo w wielkim mieście, albo za granicą. Jeśli natomiast chętni do pracy są w ogóle dostępni – to w większości przypadków ich realne kwalifikacje są zbyt niskie, by byli atrakcyjni dla pracodawcy.

Braki na rynku pracy wynikają także z niedostosowania struktury kwalifikacji do potrzeb lokalnych rynków pracy. Ograniczenie liczby zasadniczych szkół zawodowych doprowadziło do istotnego ograniczenia napływu na rynek pracy wykwalifikowanych robotników, których brak jest najsilniej odczuwany. Poza tym, w wielu układach lokalnych występuje nadmiar absolwentów szkół wyższych o profilu ekonomicznym, finansowym, bankowym. To samo dotyczy studentów zarządzania, a także pedagogiki i pedagogiki specjalnej. W konsekwencji, osoby z wyższym wykształceniem często nie ujawniają swoich dyplomów i podejmują pracę fizyczną.

Sytuację na lokalnych rynkach pracy utrudnia także masowy odpływ osób z wyższym wykształceniem do większych miast. Tylko sporadycznie absolwenci wyższych uczelni powracają do swoich rodzinnych miejscowości, a jeżeli wracają, to często są to ci, którym się „nie udało” w wielkim mieście.

Miejsce bezrobotnych zajmują obecnie ci, którzy powszechnie w badaniach gminach zostali uznani za „zawodowych bezrobotnych”, tzn. za osoby, których sposób na życie opiera się na korzystaniu ze statusu bezrobotnego oraz ze świadczeń z pomocy społecznej. Powszechnie formułowane były tezy, iż pracować się nie opłaca, bowiem po odjęciu kosztów wykonywania pracy (dojazdy, zniszczone ubranie itp.) korzyść netto jest równa korzyściom finansowym i rzeczowym uzyskiwanym z systemu pomocy społecznej. W konsekwencji, liczebność osób „niezatrudnialnych” szacuje się na około jedną trzecią do połowy formalnie bezrobotnych. Istotnym czynnikiem zwiększającym formalne bezrobocie jest uzależnienie możliwości uzyskiwania świadczeń zdrowotnych jedynie w przypadku aktywności zawodowej (lub korzystania z ubezpieczenia współmałżonka).

Zatrudnienie w szarej strefie jest dość znaczne – w niektórych miejscowościach szacowane nawet na około 40% całości zatrudnienia. Powszechną praktyką jest także niejawne dopłacanie do wynagrodzenia zgłoszonego w celach podatkowych.

Trudności ze znalezieniem pracowników w gminach przygranicznych są często większe przez upowszechnianie się dojazdów do pracy po drugiej stronie granicy.

Mieszkańcy Zgorzelca, Głuchołazów i Lubawki podejmują stałą i legalną pracę w Czechach. Mimo iż wysokość pensji jest zbliżona do oferowanej przez polskie firmy, wśród przyczyn podejmowania zatrudnienia w Czechach wskazuje się lepsze warunki socjalne oraz transport zakładowy oferowany przez czeskich pracodawców. Inne są przyczyny podejmowania pracy na pograni-

czu polsko-niemieckim. Do legalnej pracy w Niemczech dojeżdża część lekarzy z kostrzyńskiego szpitala, co wynika z około pięciokrotnie wyższych niż w Polsce, zarobków. Skala dojazdów do pracy w Niemczech jest prawdopodobnie wyższa, ale należy pamiętać, że niemiecki rynek jest wciąż oficjalnie zamknięty dla polskich pracowników, co wynika z wynegocjowanego przez RFN okresu przejściowego w tym zakresie.

Do nowej sytuacji na rynku pracy nie są przygotowane instytucje odpowiedzialne za kształtowanie zatrudnienia i za udzielanie pomocy społecznej. Urzędy zatrudnienia, koncentrujące się obecnie na walce z bezrobociem – do czego obligują je obowiązujące uregulowania prawne, w obliczu braku „rzeczywistych” bezrobotnych, tzn. osób naprawdę chcących podjąć pracę – w istocie straciły rację dla swoich dotychczasowych działań. Wyczerpała się skuteczność tradycyjnych instrumentów „walki z bezrobociem”, ponieważ zbiorowość osób, do których mogą być one skierowane, prawie już zanikła.

Podobnie, instytucje pomocy społecznej, ograniczające się w przeważającej części przypadków do rozdzielania środków finansowych i materialnej pomocy w naturze, nie są przygotowane do podjęcia bardziej złożonych działań w środowiskach patologicznych. W wielu miejscowościach ciężar pracy z trwale bezrobotnymi powinien przesuwać się z urzędów pracy (które nie oferują im niczego, co osoby te mogłyby wykorzystać) do służb socjalnych. Pracują one jednak niezależnie od instytucji rynku pracy (rynek pracy leży w gestii powiatu, pomoc społeczna zaś w gestii gminy), jedynie sporadycznie podejmują wspólne przedsięwzięcia, a to istotnie ogranicza skuteczność ich działań. Pomoc socjalna powinna być w zintegrowany sposób skierowana do rodzin, a nawet do całych środowisk – np. popegeerowskich – i powinna być nastawiona na przywrócenie motywacji do pracy i ponownego przygotowania do życia w społeczeństwie oraz do przeciwdziałania dziedziczeniu zależności od zasiłku i życia bez pracy. Inicjatywy takie są jednak zbyt wątle, tym bardziej, że muszą one być finansowane ze środków własnych gmin (pomoc socjalna konsumuje czasem ponad 20% budżetu lokalnego, ograniczając możliwości inwestycyjne), przy jednoczesnym marnotrawieniu lub niewykorzystywaniu środków na interwencję na rynku pracy. Interwencja taka wymaga jednak intensywnej i powszechnej akcji psychologicznej.

W Rabinie, z inicjatywy gminnego ośrodka pomocy społecznej (we współpracy z Pomorską Akademią Kształcenia Zawodowego w Szczecinie), powstał innowacyjny projekt Klubów Wsparcia Koleżeńskiego dla osób długotrwale bezrobotnych przeznaczony dla mieszkańców całej gminy. O skali i jakości problemu świadczy jednak uwaga poczyniona przez jednego z respondentów, który podkreśla brak woli korzystania z takiej pomocy:

Tam są prawnicy, psycholodzy, siedzą sami kilka godzin, piją kawę i jadą do domu, bo wioska nie chce korzystać, bo po co?

Problemy rynku pracy w powiązaniu z nieskutecznością instrumentów polityki zatrudnienia oraz powszechne nadmierne korzystanie z pomocy społecznej wydają się być najważniejszym problemem zgłaszanym podczas prowadzonych badań. Problem ten ma wiele aspektów: gospodarczy (ograniczanie rozwoju gospodarczego), rodzinny (rozbijanie rodzin w wyniku wyjazdów do pracy), psychologiczny (demoralizacja, patologie i ich dziedziczenie), instytucjonalny (nieskuteczność dotychczasowego systemu i niedopasowanie do nowej sytuacji), finansowy (marnowanie środków). Jest to jednocześnie problem najbardziej społecznie widoczny oraz wskazujący na nieefektywność i nieskuteczność aparatu publicznego w rozwiązywaniu realnych zadań gospodarczych i społecznych.

Trudności na rynku pracy skłaniają przedsiębiorców do podnoszenia płac.

2.3. Infrastruktura i gospodarka mieszkaniowa

Przedmiotem badania były miejscowości bardzo mocno różniące się urbanistycznie i architektonicznie – od obszarów wiejskich po miasta z długą tradycją i nagromadzonym majątkiem kulturowym. W większości przypadków widoczna jest rosnąca dbałość o otoczenie, tak w sferze publicznej, jak i prywatnej. W niekorzystnej sytuacji znajdują się nowe miasta przemysłowe, zbudowane niedawno (np. w okresie COP-u lub bardzo rozwinięte po wojnie w związku z inwestycjami surowcowymi), w których często brak centrum, i których przestrzeń zdominowana jest przez pozostałości ułomnej doktryny urbanistycznej realnego socjalizmu (blokowiska, niedostatek usług).

Na tym tle szczególnie korzystnie wypadają miasta turystyczne, w których dokonano znacznego wysiłku modernizacji infrastruktury miejskiej, rewitalizacji zabudowy i poprawiono stan estetyczny – często przebudowując szpetne budynki lat 60. w taki sposób, by „udawały” starsze konstrukcje (np. szkoła tysiąclatka w Iławie). Korzystnie wyróżniają się tereny, których mieszkańcy wykazują tradycyjnie duże zamiłowanie do porządku (wschodnia Małopolska – gmina Ryglice), w których dodatkowe dochody z zagranicy pozwoliły na uzyskanie zaskakująco dobrych efektów.

Sytuacja mieszkaniowa badanych miejscowości jest zróżnicowana. Ogólnie, na obszarach wiejskich jest ona lepsza, niż w miastach, choć i w nich warunki poprawiają się w wyniku odpływu migracyjnego. W zasadzie we wszystkich przypadkach brakuje mieszkań socjalnych, a budownictwo jednorodzinne rozwija się szybciej, niż wielorodzinne. W Starachowicach władze miasta lokują kandydatów do mieszkań socjalnych (z rodzin spatologizowanych, niepłacących czynszu itp.) w jednej okolicy, co prowadzi do powstania swoistego getta biedy i patologii. Gminy udostępniają tereny pod zabudowę, które – w mniej atrakcyjnych lokalizacjach – są często traktowane jako lokata kapitału i właściciele nie podejmują inwestycji.

Gminy sprzedają także lokale komunalne, choć nie we wszystkich przypadkach oferta ta spotyka się z wystarczającym popytem (niektóre mieszkania na Ziemiach Północnych i Zachodnich są za duże, a więc – za drogie). Objęcie gminy planem zagospodarowania przestrzennego wydatnie ułatwia rozwój budownictwa w gminie i wszelkie inwestycje w infrastrukturę.

Do wielu gmin wkracza także komercyjne budownictwo mieszkaniowe. Ceny metra kwadratowego mieszkania w miastach średniej wielkości powoli rosną, ale i tak są dużo niższe niż w dużych miastach i wynoszą średnio około 3000 zł.

Wyposażenie gmin w infrastrukturę komunalną jest zróżnicowane. W niektórych przypadkach gmina jest w pełni zwodociągowana i skanalizowana, dysponuje także nowoczesną oczyszczalnią ścieków – są jednak i takie, w których nie ma żadnej infrastruktury w tym zakresie. Większość samorządów podejmuje znaczne wysiłki w rozwijaniu infrastruktury komunalnej, a także w racjonalizowaniu wewnętrznej sieci dróg. Obserwuje się integrację sieciowych systemów infrastruktury w miastach przygranicznych (Polska–Niemcy).

Drogi i skomunikowanie badanych układów lokalnych to, jak się zdaje, najważniejsza bariera rozwoju. Większość samorządów uważa, iż złe skomunikowanie ich jednostek ze światem zewnętrznym jest głównym czynnikiem spowalniającym procesy gospodarcze. Wiele z nich z niecierpliwością oczekuje pojawienia się w pobliżu autostrady czy drogi ekspresowej (czasem lobbując na jej rzecz przy wykorzystaniu politycznych powiązań z centrum). Brak obwodnic staje się największym utrudnieniem dla układu komunikacyjnego wielu miejscowości.

Utrzymanie dróg jest także istotnym punktem sporu między gminą a powiatem (też w wymiarze powiat grodzki – powiat ziemski). Znacznie zamożniejsze gminy lepiej radzą sobie z tym zadaniem, i wiele z nich chętnie przejęłoby drogi powiatowe wraz z towarzyszącymi im środkami finansowymi. Powiaty nie chcą jednak przekazać gminom tych obowiązków, bowiem ze środków przeznaczonych na drogi finansują z reguły inne zadania.

Jak się zdaje, komunikacja publiczna nie jest odbierana przez mieszkańców jako powszechna „bólączka”. Działa ona nieźle, w wielu przypadkach komunikację komunalną uzupełniają prywatni przewoźnicy. To raczej układ drogowy utrudnia dojazdy do pracy, tym bardziej, że posiadanie własnego samochodu stało się powszechne.

2.4. Zamożność ludności

Mieszkańcy badanych miejscowości są średnio lub mało zamożni (w badaniach nie uwzględniono wielkich miast). W biedniejszych miejscowościach płace są niewiele większe niż płaca minimalna (czasami pracownik otrzymuje dodatkowe pieniądze poza ewidencją). Płaca rzędu 1500 zł net-

to jest uważana za wysoką, a wynagrodzenie 2500–3000 zł za wystarczająco wysokie, by powstrzymać ludzi od wyjazdu lub skłonić ich do powrotu. Płace są wyższe w miejscowościach, w których działa większy zakład przemysłowy.

Dochody uzyskiwane z pracy w wielkim mieście lub za granicą są przeznaczane na konsumpcję (w tym zakup samochodu, który stał się powszechnie dostępnym środkiem transportu) oraz na poprawę (i tak niezłych) warunków mieszkaniowych (budowa lub remont domu).

Wskazywano także, że skala zakupów w supermarketach oraz liczba rejestrowanych samochodów świadczą, iż mieszkańcy badanych miast są bardziej zamożni, niż by to wynikało ze statystycznej wielkości płac. Specyficzna sytuacja występuje w miastach zamieszkiwanych przez pracowników sektora wydobywczego (Jastrzębie-Zdrój, Rybnik, Legnica), gdzie zarobki pracowników kopalni na stanowiskach robotniczych sięgają 5000 zł, i gdzie duża jest grupa górniczych emerytów (emerytury rzędu 2000–3000 zł).

Powszechnie formułowana jest opinia, iż sytuacja materialna poprawia się, co jest wynikiem ożywienia gospodarczego, dochodów uzyskiwanych z zagranicy oraz dopłat bezpośrednich do rolnictwa.

Mimo tej poprawy, bieda widoczna jest w wielu miejscowościach, choć wskazuje się, że jest często zawiniona przez tych, których dotknęła. Pomoc społeczna kierowana jest głównie do szkół (są gminy, w których dożywia się aż trzy czwarte uczniów); w niektórych gminach aż 40% mieszkańców korzysta z pomocy społecznej. Inna sprawa, że, w jednej z gmin w okresie wiosenno-letnim obserwowany jest około 60% spadek liczby korzystających z pomocy społecznej, co świadczy o podejmowaniu przez mieszkańców prac sezonowych

2.5. Edukacja i kultura

Mimo tego, że mieszkańcy Polski dokonali wielkiego wysiłku edukacyjnego, poziom wykształcenia społeczeństwa polskiego jest ciągle niski. W wielu miejscowościach jedynie 3–4% mieszkańców ma wyższe wykształcenie. Odsetki te są wyższe w większych miastach.

Powszechnie wskazuje się na niedobór wykwalifikowanych robotników oraz osób o wyższym wykształceniu technicznym, przy jednoczesnym względnym nadmiarze absolwentów liceów oraz wyższych szkół o profilu ekonomicznym czy pedagogicznym. Powoduje to niedopasowanie struktury nowych, potencjalnych pracowników opuszczających szkoły do potrzeb gospodarki – niedopasowanie to pogłębia się w wyniku wyjazdów wykwalifikowanych pracowników i specjalistów za granicę. Brak wykwalifikowanych pracowników jest powszechnie tłumaczony radykalnym ograniczeniem szkolnictwa zawodowego i nieefektywnością liceów profilowa-

nych oraz dominacją „tanich” form kształcenia w niepublicznych szkołach wyższych.

Niektóre samorządy lokalne – głównie w większych miastach – starają się niedopasowanie to zmniejszyć poprzez właściwe profilowanie struktury kształcenia w podległych im szkołach ponadgimnazjalnych. W niektórych przypadkach inicjowane jest zawieranie porozumień między największymi zakładami pracy a szkolnictwem wyższym. Niektórzy przedsiębiorcy organizują szkolenia w miejscu pracy. Są to jednak przypadki niewystarczająco liczne, a brak właściwie wykształconych pracowników powszechnie jest uznawany za barierę rozwoju. Niewystarczającą aktywność przejawiają także instytucje rynku pracy, bowiem nie są aktywne wśród pracujących – zajmują się prawie wyłącznie (zanikającymi lub niezatrudnialnymi) bezrobotnymi.

Poprawa poziomu wykształcenia Polaków nastąpiła głównie dzięki powstaniu wyższego szkolnictwa niepublicznego oraz radykalnej poprawie funkcjonowania szkolnictwa podstawowego i gimnazjalnego dzięki działalności samorządów lokalnych. Ogromna większość z nich zainwestowała znaczne środki w budowę, rozbudowę czy modernizację budynków szkolnych oraz ich wyposażenie. W miastach średniej wielkości (Nowy Sącz, Jarosław) pozytywną rolę odgrywają państwowe wyższe szkoły zawodowe, umożliwiające niezamożnej młodzieży ukończenie studiów na poziomie licencjackim bez kosztownego wyjazdu do innego miasta.

Samorządy gmin wiejskich i miejsko-wiejskich ciągle stoją przed problemem racjonalizacji sieci szkół na wsi. Niż demograficzny oraz odpływ migracyjny zmniejszają liczbę dzieci w wieku szkolnym, co powoduje, iż koszt kształcenia jednego dziecka w małej szkole wiejskiej rośnie, a jakość kształcenia często obniża się (klasy łączone, trudności w wyposażeniu szkoły o niewielkiej liczbie dzieci). Gminy stosują trzy podejścia do rozwiązania tego problemu: pozostawienie sytuacji bez zmian (jak stwierdził jeden z burmistrzów – zamknięcie szkoły często wiąże się z likwidacją miejscowości), zamykanie małych szkół i dowożenie dzieci do szkół większych (choć w ostatnich latach takie próby były często blokowane przez kuratoria oświaty) oraz przekształcanie szkół publicznych w szkoły społeczne (przekazywanie ich innym organom prowadzącym niż jednostka samorządu terytorialnego).

W Głuchołazach wszystkie szkoły podstawowe zostały przekształcone w szkoły społeczne, co pozwoliło na niezamykanie małych szkół położonych w oddaleniu od miasta. Koszty kształcenia w tych szkołach były wysokie. Po ich przekształceniu w szkoły społeczne koszty te radykalnie spadły, tym samym zmniejszyło się obciążenie budżetu gminy. Podobne inicjatywy, choć w mniejszej skali, są podejmowane także w innych gminach wiejskich i miejsko-wiejskich (Kock, Ryglice). W innych gminach – np. w Sochocinie – w małych szkołach wprowadza się autorskie programy nauczania.

Pozostawienie nieracjonalnej sieci szkół wyraźnie ogranicza możliwości finansowania edukacji. Np. w Rąbinie zbudowano nowoczesne gimnazjum zapewniające dobre warunki nauki, z dostępem do internetu włącznie – lecz wstrzymanie restrukturyzacji placówek wiejskich obciążyło gminę finansowo i sprawiło, że brakuje środków na zajęcia pozalekcyjne, a więc na pełne wykorzystywanie nowej bazy. Przykładów takich jest więcej. Nagminnym problemem w szkołach wiejskich jest brak zajęć pozalekcyjnych w szkołach, z wyjątkiem, co najwyżej, zajęć sportowych. Pojawia się także (niepotwierdzona obiektywnie) opinia, iż nauczyciele szkół wiejskich często reprezentują niższy poziom zawodowy.

Wiele samorządów miejskich chciałoby przejąć od powiatów licea, na to jednak powiaty z reguły nie wyrażają zgody.

Młodzież stara się uczęszczać do liceów i szkół wyższych znajdujących się w większych miejscowościach, niż te, z których pochodzi. Z reguły, po uzyskaniu wykształcenia absolwenci szkół wyższych nie wracają do swoich miejscowości i szukają szans na lepsze życie w wielkich miastach lub za granicą.

Jak mówi jeden z respondentów:

Młodzież miejska, bardziej uzdolniona i lepiej przygotowana uczy się [dalej] w mieście, najbardziej uzdolnieni pobierają nauki poza gminą, na miejscu zaś pozostają dzieci i młodzież nie dość motywowane do nauki lub zwyczajnie nie dość zdolne, by kontynuować naukę w szkołach ponadgimnazjalnych.

Zjawisko polaryzacji szans życiowych młodzieży przejawia się również w tym – co zauważono w osiedlach popegeerowskich – że spada odsetek dzieci i młodzieży wypełniających obowiązek szkolny do 18. roku życia.

Selekcja jakościowa jest zauważana na wszystkich szczeblach systemu osadniczego: najlepsi i najbardziej ambitni absolwenci szkół kolejnych poziomów starają się rozpocząć naukę w szkole następnego poziomu w miejscowości większej. W miejscowościach przy granicy z Niemcami coraz bardziej popularne jest uczęszczanie do szkół niemieckich, tak podstawowych, jak liceów. Prowadzi to do odpływu najaktywniejszych jednostek z mniejszych miejscowości i do ich koncentracji w największych miastach Polski, spośród których Wrocław uważany jest za jeden z najatrakcyjniejszych ośrodków akademickich.

Badani aktorzy lokalni przyjmowali ucieczkę młodych jako proces bolesny, lecz naturalny i nieunikniony.

Codzienna oferta kulturalna jest zróżnicowana. W mniejszych miejscowościach uznawana jest za niewystarczającą, choć wiele samorządów lokalnych organizuje lub wspiera miejscową aktywność kulturalną w postaci festiwali, zespołów artystycznych, konkursów itp. Powszechna jest aktywność klubów sportowych. W lepszej sytuacji są miasta, w większości których działa dość dobrze rozwinięta sieć stowarzyszeń, klubów, zespołów artystycznych. Gminy sukcesu prezentują bogatszą ofertę kulturalną, niż

gminy zacofane i popegeerowskie. Podobnie, w miastach restrukturyzowanego przemysłu oferta ta jest dość uboga – pobyty w restauracjach i klubach młodzieżowych stają się najczęstszą formą spędzania czasu wolnego. W gminach przy granicy z Niemcami szereg imprez ma charakter transgraniczny, co wynika, m.in. z dostępności środków unijnych w ramach tzw. Funduszu Małych Projektów Euroregionalnych.

2.6. Ochrona zdrowia

Badane gminy pokazują, że mimo niemocy decyzyjnej na szczeblu centralnym, lokalnie następuje pozytywny proces reformowania służby zdrowia. W większości przypadków funkcjonują, i to z powodzeniem, niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej. Świadczą one opiekę lekarską na podstawowym poziomie, i jak wynika z wywiadów, mieszkańcy chwalą sobie jej jakość oraz dostępność. W większości gmin, w których podstawowa opieka zdrowotna jest ciągle jeszcze świadczona przez zakłady publiczne, przewiduje się jej sprywatyzowanie; zdarza się też – sporadycznie – że zakłady publiczne świadczą usługi na wysokim poziomie. W skali ogólnej jednak, stan budynków publicznych zakładów opieki zdrowotnej i ich wyposażenie medyczne są gorsze, niż w przypadku zakładów niepublicznych.

W niektórych – głównie większych – miastach ciągle zdarzają się kolejki do lekarza pierwszego kontaktu. Dostęp do specjalistów jest powszechnie uznawany za trudny, wymagający dalekich, uciążliwych dojazdów, a często także kilkumiesięcznego oczekiwania. W niektórych przypadkach trudność w postaci długiego czasu oczekiwania nie występuje. Niektóre gminy organizują przyjazdy specjalistów na miejsce, co radykalnie poprawia sytuację.

Znacznie gorzej sytuacja wygląda w lecznictwie zamkniętym. Wiele szpitali jest zadłużonych (legnicki szpital ma 100 mln zł długu), przedłuża się budowa nowych (w Słupsku i w Starachowicach szpitale buduje się 20 lat), stare szpitale często funkcjonują w fatalnych warunkach lokalitywnych. Niektóre samorządy podejmują próby restrukturyzacji szpitali i racjonalizacji ich sieci – np. likwidacji oddziałów i przekształceń w przypadkach, gdy na danym terenie funkcjonuje zbyt wiele placówek, dla których nie starcza pacjentów, a więc i środków finansowych (Kostrzyn – Słubice – Gorzów).

Gruntowna restrukturyzacja nastąpiła w Nowej Soli i w Mielcu. Szpital nowosolski jest najlepszym szpitalem w województwie – nie jest zadłużony, a nawet przynosi zyski, mógłby jeszcze przyjąć pacjentów, gdyby nie limity NFZ. Jest to szpital zmodernizowany, ma bardzo dobrą kadrę, jest otwarty na współpracę ze środowiskami naukowymi, często przyjeżdżają tu operować profesorowie z Poznania i z Wrocławia. Lekarze w większości pracują na kontraktach, nie ma więc protestów i strajków.

W Mielcu nowy szesnastooddziałowy szpital jest dobrze wyposażony. Wdrożone tam zostały standardy ISO, a niektóre oddziały są na wysokim poziomie. Zatrudnienie w szpitalu spadło z 1700 do 700 osób. Restrukturyzacji zatrudnienia niemedycznego dokonano dzięki *outsourcingowi*. Prawie cała opieka specjalistyczna została wyprowadzona poza szpital. Nie ma kłopotów z wyjazdami kadry za granicę.

Najbardziej radykalnej – i udanej – restrukturyzacji w lecznictwie zamkniętym dokonano w Zambrowie, gdzie miasto przejęło od powiatu bardzo zadłużony szpital i przekształciło go w spółkę prawa handlowego. Zwolniono przy tym wszystkich dotychczas pracujących lekarzy i zatrudniono nowy personel szpitala. Firma nie ma obecnie zobowiązań finansowych, planowane są drobne remonty, zakup sprzętu. Władze Zambrowa wystąpiły do samorządów powiatu zambrowskiego z propozycją przystąpienia do spółki. Z informacji uzyskanych w trakcie badania wynika, że niektóre samorządy odpowiedziały pozytywnie. W niektórych miastach – np. w Rybniku – samorząd wspomaga szpitale, dofinansowując zakup sprzętu lub procedury medyczne wychodzące poza zakres kontraktu z NFZ.

Przedłużająca się budowa nowych szpitali w nowych warunkach demograficznych często okazuje się nieracjonalna, przekracza także możliwości układów lokalnych. Pojawiają się przy tej okazji postawy klientystyczne wobec władz centralnych.

W Starachowicach szpital jest przed przeprowadzką do budowanego od ponad 20 lat nowego obiektu (według niektórych – za dużego jak na obecne potrzeby miasta). Dokończenie budowy jest możliwe jedynie dzięki przyznaniu środków rządowych na skutek interwencji Przemysława E. Gosiewskiego. Obecnie szpital jest zadłużony na ponad 50 mln zł (budżet powiatu to nieco ponad 60 mln zł). Szpital nie dostaje pieniędzy od powiatu i od miasta, choć oba te szerebie samorządu zobowiązane są do uiszczania świadczeń na rzecz budowy nowego szpitala. Miasto pomaga szpitalowi przez powstrzymywanie się od pobierania należnych podatków, a dyrekcja szpitala liczy na dalszą korzystną współpracę z miastem.

Funkcjonujący obecnie szpital nie cieszy się uznaniem – pacjentki często wolą rodzić w innych miastach. Także bardziej skomplikowane przypadki podobno lepiej jest leczyć poza Starachowicami.

Powstają także szpitale prywatne, często zorientowane na pacjenta zagranicznego i z kapitałem zagranicznym. Przykładem takim jest Niepubliczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Ustce z udziałem kapitału zagranicznego, który znacząco wpływa na wzrost jakości oferty medycznej. W Ustce i Polanicy-Zdroju, obok tradycyjnej opieki zdrowotnej, funkcjonują także sanatoria uzdrowiskowe, goszczące kuracjuszy zagranicznych. W miejscowościach przy granicy z Niemcami i Czechami nawiązana została współpraca między szpitalami polskimi i położonymi po drugiej stronie granicy.

2.7. Bezpieczeństwo

Badane miejscowości były powszechnie oceniane jako bezpieczne, choć czasami komendanci policji wskazywali na niedoinwestowanie posterunków i parku samochodowego. Poprawa bezpieczeństwa jest wiązana z wysiłkami władz lokalnych (monitorowanie miast) oraz z wyjazdami za granicę („łysi wyjechali do Anglii”, jak określił to jeden z respondentów). Obniżone poczucie bezpieczeństwa wiąże się zazwyczaj raczej z wykroczeniami, niż przestępstwami i, na ogół, dotyczy ubogich osiedli peryferyjnych (czasem także popegeerowskich); w jednym przypadku dotyczyło to śródmieścia.

Głównym wykroczeniem pozostaje spożywanie alkoholu, a także – często z tym związane – akty wandalizmu i chuligaństwa, szczególnie ze strony młodzieży. Problemy alkoholowe powodują również zagrożenie na drogach.

Pojawiają się przypadki samoorganizacji społecznej – mieszkańcy, po wyremontowaniu np. przystanku autobusowego, pilnują go przed zniszczeniem. W Chorzeliach miejscowi przedsiębiorcy, aby przeciwdziałać ewentualnym przestępstwom, założyli stowarzyszenie Nasze Bezpieczeństwo, które organizuje nocne patrole oraz kupuje nowoczesny sprzęt dla policji.

W szczególnej sytuacji są miejscowości przygraniczne. Na granicy wschodniej zagrożenie przestępczością w większej mierze dotyka obywateli krajów sąsiednich, którzy często nie zgłaszają przestępstw polskiej policji. W efekcie, niektórzy respondenci zwracają uwagę na niejasne relacje w ramach grup przyjezdnych. Na granicy zachodniej niektórych z badanych gmin zagrożenie przestępczością wzrosło w mniejszym lub większym stopniu w związku z funkcjonowaniem przejścia granicznego. Jednocześnie, we wszystkich gminach nastąpiła w ostatnich latach wyraźna poprawa sytuacji w tym zakresie. W jednej z miejscowości (w Siedlcach) poczucie zagrożenia wzrasta poprzez przypadki porachunków gangsterskich i serie wybuchów bombowych; w Ustce występuje problem zastraszania mieszkańców zgłaszających nielegalne interesy.

W odpowiedzi na zagrożenia, w większych miastach powstały systemy monitoringu.

2.8. Postawy i samozaradność mieszkańców, samorząd

Mieszkańcy wykazują dużą zaradność w organizowaniu życia indywidualnego i rodzinnego (choć to ostatnie bywa zagrożone wyjazdami do pracy). Zaradność ta przejawia się głównie w poszukiwaniu lepiej płatnej pracy w wielkim mieście lub za granicą, znacznie rzadziej w zakładaniu własnych firm. Nie przybiera ona także wymiaru działań zbiorowych, na ogół obraca się w kręgu rodzinnym i koleżeńskim. Zdarzają się jednak sporadyczne przypadki „brania spraw w swoje ręce”, często nieprzekładające się na formy zinstytucjonalizowane.

W Wąsosz, gdzie nie ma żadnej organizacji pozarządowej, mieszkańcy organizują się, zmobilizowani przykładem holenderskiej gminy partnerskiej. Realizują projekt „Sami sobie”. Zauważyli, że wiele rzeczy jest niszczone. Wywnioskowali, że jeżeli ludzie będą sami coś robić, to chyba swojej pracy nie zniszczą. Przyjęto zasadę, że jeśli ktoś ma pomysł i chce zrobić coś dobrego dla wsi, chce coś zrealizować, to burmistrz zakupuje materiał, a pomysłodawcy go wykorzystują. Do tej pory w gminie zrealizowano 20 projektów, wszystkie dzięki pracy własnej mieszkańców przy wsparciu holenderskich miast partnerskich i miejscowych władz lokalnych. W wyniku programu „Sami sobie” w każdej wsi powstał plac zabaw i zostały odnowione świetlice dla dzieci i młodzieży. Kolejne projekty są w trakcie realizacji.

We wszystkich miejscowościach jest dość znaczna i społecznie widoczna grupa osób pasywnych, roszczeniowych, umiejętnie korzystających z systemu zabezpieczenia społecznego. Jakkolwiek w każdym z miast jest grupa osób niezaradnych i „diedziczących” biedę – często silnie spatalizowanych (np. przez alkoholizm) – nie ulega ona zwiększeniu. Zjawisko to nie tyle się rozszerza, co pogłębia. Powszechne jest przekonanie o nadużywaniu systemu opieki społecznej.

Sklonność do zrzeszania się jest niewielka, choć w większości gmin działają tradycyjne organizacje pozarządowe, takie jak Ochotnicza Straż Pożarna, koła gospodyń wiejskich, ludowe zespoły sportowe, Związek Kombatantów RP, PCK. Zebrania wiejskie skupiają kilkanaście procent mieszkańców, samorząd osiedlowy działa jeszcze słabiej. Często powstawanie stowarzyszeń inspirowane wójtów czy burmistrzów – najczęściej w celu usprawnienia funkcjonowania małych szkół podstawowych. Działalność społeczna bywa często stymulowana aktywnością pasjonatów, którzy podejmują inicjatywy związane z lokalną historią czy tradycją. Wiele samorządów aktywność tę wspiera.

Wszyscy w zasadzie respondenci (poza tymi, którzy mieli bezpośrednie polityczne kontakty z władzami krajowymi) wskazywali na ogromne zmęczenie polityką „centralną”. Tylko w sporadycznych przypadkach polityka „partyjna” kształtuje sytuację we władzach lokalnych – dominują koalicje pozapartyjne, związane wokół programów lub/oraz lokalnych sieci powiązań pozapolitycznych.

Władze samorządowe są w ogromnej większości kompetentne i aktywne. Sporadycznie tylko można spotkać burmistrza, wójta czy prezydenta, który niewiele wie o swoim mieście czy gminie. Interesujące, że w takich sytuacjach można było zaobserwować znacznie większe zaangażowanie owych elit lokalnych w wykorzystanie powiązań z centralnym układem politycznym niż w budowanie zintegrowanej społeczności lokalnej i umacnianie endogenego rozwoju. W ogromnej większości przypadków władze lokalne upatrują źródeł własnych sukcesów we własnych wysiłkach, nie licząc na pomoc „z góry”. Władze lokalne liczą jednocześnie na wsparcie swoich wniosków o środki UE przez jednostki szczebla wojewódzkiego.

Stosunek do UE jest jednoznacznie pozytywny, szczególnie wśród rolników oraz władz lokalnych, które widzą w środkach unijnych najważniejsze źródło finansowania inwestycji samorządowych. Rolnicy tylko sporadycznie wykorzystują dopłaty w celu usprawnienia produkcji rolnej; stanowią one raczej zwiększenie dochodów konsumpcyjnych. Pozytywny obraz UE jest także wspomagany mobilnością – wyjazdami do pracy, turystyką.

2.9. Podsumowanie

Uzyskany w wywiadach obraz pozwala ocenić nastroje społeczne jako umiarkowanie optymistyczne. Optymizm ten jest zasługą ożywienia gospodarczego, aktywności samorządów terytorialnych i poprawy sytuacji na (umiejędnym) rynku pracy. Sporadycznie tylko (w samorządach politycznie „powiązanych” z rządem) spotykano się z opinią, iż optymizm ten jest wynikiem działalności władz centralnych.

Badania potwierdzają wstępne tezy o znaczącej roli lokalnych układów gospodarczych, społecznych i politycznych w rozwoju kraju. Znaczenie oddziaływania czynników zewnętrznych spada, podczas gdy czynniki endogenne są identyfikowane jako kluczowe we współczesnej gospodarce dla trwałego, konkurencyjnego rozwoju układów lokalnych. Współczesna mobilność oraz otwarcie granic europejskich sprawiają, iż np. renta położenia może *de facto* działać negatywnie na układ lokalny – wzmacniając proces odpływu najcenniejszego kapitału ludzkiego do innych krajów. Ponadto, dotychczasowe analizy pokazują jasno dwie kwestie. Po pierwsze, oddziaływanie czynników zewnętrznych na rozwój lokalny w głównej mierze zależy od aktywności samego układu lokalnego (aktywność w pozyskiwaniu inwestorów, funduszy UE). Po drugie, nawet w sytuacji, gdy pojawia się korzystny finansowo-inwestycyjny impuls zewnętrzny, to jego racjonalne wykorzystanie i długotrwałe efekty rozwojowe zależą od kapitału endogennego.

Szanse analizowanych jednostek lokalnych są różne, i zależą od kontekstu rozwojowego.

W przypadku najsłabszych gmin (zacofanych, postpegeerowskich, peryferyjnych) – odmiennie, niż często się uważa – szans rozwoju należałoby upatrywać w edukacji (nawet przy założeniu, że część osób z wykształceniem wyjedzie do silniejszych ośrodków), aktywizacji społeczności lokalnej i aktywności lokalnych liderów (ich wizji rozwoju i determinacji w działaniach), zaś w drugiej dopiero kolejności w przezwyciężaniu zapóźnień infrastrukturalnych (bo skuteczność w pozyskiwaniu np. funduszy UE na inwestycje jest wypadkową spójnego pomysłu inwestycyjnego oraz umiejętności lokalnych urzędników). Niestety, główny problem takich układów lokalnych to właśnie kapitał ludzki i społeczny – pasywne postawy, niski poziom wykształcenia, wyjątkowo niski poziom mobilizacji społecznej, inicjatyw lokalnych, aktywność społeczna ograniczona

do form roszczeniowych i spekulacyjnych (nastawionych na wykorzystywanie pomocy społecznej), słaba instytucjonalizacja (zarówno środowiska przedsiębiorców, jak i instytucji kulturalnych), a także brak pomysłów na rozwój ze strony władz lokalnych.

Powyższe stwierdzenia nie oznaczają, iż czynniki zewnętrzne są nieistotne. Przeciwnie, takie ograniczenia, jak fatalny stan polskich dróg i niedostatki w infrastrukturze komunalnej są niewątpliwą barierą rozwoju wielu miast i gmin. Podobnie, niedostosowanie profilu kształcenia do potrzeb rynku pracy zmniejsza szanse życiowe wielu osób; spowalnia także rozwój gospodarczy. Jednak usunięcie tych barier, co często nie zależy od samych miast i gmin, samo w sobie nie zdynamizuje rozwoju lokalnego.

W warstwie społecznej w ostatnich latach nastąpiła niewątpliwa poprawa, przejawiająca się w radykalnym polepszeniu się sytuacji na rynku pracy oraz stopniowym wzroście zamożności, mimo utrzymującej się ciągle biedy, skoncentrowanej w pewnych środowiskach.

Na tym tle widoczna jest nieadekwatność działania instytucji, uregulowań prawnych i niesprawność polityk, które powinny rozwiązywać problemy społeczne. Kierunki poprawy są zawarte w następnym punkcie.

3. REKOMENDACJE

Rekomendacje wynikające z badań można sformułować następująco:

1. Należy odłączyć prawo do opieki zdrowotnej od regulacji rynku pracy. Znaczna część obecnych oficjalnie bezrobotnych zaktywizowała się zawodowo – rejestrując się jako bezrobotni – jedynie w celu uzyskania dostępu do opieki zdrowotnej. Znacznie tańsze byłoby objęcie wszystkich polskich obywateli publiczną opieką zdrowotną, niż wypłacanie zasiłków dla „sztucznych” bezrobotnych i prowadzenie ewidencji uprawnionych do tego świadczenia oraz kontroli tych uprawnień.
2. Należy zreformować działalność służb rynku pracy i skłaniać je do objęcia swoją działalnością nie tylko bezrobotnych (których jest coraz mniej, a naprawdę pozbawieni pracy i zarazem aktywnie jej poszukujący występują sporadycznie), ale także pracujących, chcących zwiększyć swoje kwalifikacje lub zmienić pracę na lepszą, bądź też powrócić na rynek pracy. Działalnością tych służb należy także objąć „wczesnych” emerytów, skłaniając ich do podjęcia pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy. Należy też rozważyć poszerzenie pakietu elastycznych form zatrudnienia. Tradycyjne podejście do walki z (zanikającym na razie) bezrobociem powinno być zastąpione zintegrowaną pomocą dla środowisk biedy, marazmu i patologii. Oderwanie systemu edukacji od instytucji rynku pracy powinno zostać zastąpione ścisłym związkiem tych form działalności publicznej.
3. Należy radykalnie zwiększyć akcję stypendialną, nawet pewnym kosztem tradycyjnie uprawianej i bezwarunkowo przyznawanej pomocy spo-

łecznej. Dążenie do przerwania zakłętego kręgu dziedziczenia patologii społecznych i zależności od zasiłku powinno stać się jednym z najważniejszych działań służb socjalnych. W akcję tę należy włączyć organizacje społeczne i kościelne. Historyczne upośledzenie kulturowe i edukacyjne wielu środowisk i regionów – w tym ich układów lokalnych – powinno być przezwyciężane znacznie większymi nakładami finansowymi, ukierunkowanymi na system publicznej edukacji (od przedszkola począwszy), umożliwiającymi przełamanie zapóźnień o wielowiekowych źródłach.

4. Rozważenia wymaga system kształcenia robotników wykwalifikowanych. Obecny system produkuje słabo wykształconych magistrów i licencjatów, których w wielu dziedzinach jest już zbyt dużo. Jednocześnie jest zbyt mało specjalistów w wielu potrzebnych zawodach, zwłaszcza technicznych. Jakość kształcenia i dopasowanie go do potrzeb rynku należy uznać za bezwzględny priorytet polityki oświatowej.
5. Należy wspierać dążenie do przekształceń podstawowej i – być może – specjalistycznej oraz szpitalnej opieki zdrowotnej z publicznej na niepubliczną. Ta ostatnia – w opinii respondentów – dobrze funkcjonuje w większości badanych miejscowości. Centralne, nieudolne pseudoreformowanie niesprawnego systemu opieki zdrowotnej powinno zostać zastąpione przyspieszoną komunalizacją i prywatyzacją instytucji powszechnej opieki zdrowotnej. Wymusiłoby to racjonalizację sieci placówek i uefektywniło wydawanie, z konieczności ograniczonych, środków finansowych. Nawet w obecnym systemie finansowym opieka zdrowotna może funkcjonować znacznie lepiej – wymaga to jednak odważnych i głębokich reform organizacyjnych, polegających na reorganizacji sieci placówek, ich prywatyzacji lub komunalizacji oraz zastosowaniu dyscypliny finansowej. Samorządy lokalne okazują się w tej sferze (jak i w wielu innych) znacznie bardziej efektywne od niesprawnego centrum.
6. Uporządkowania wymaga zarządzanie drogami. Obecnie powiaty nie finansują w wystarczającym stopniu dróg, które im podlegają, co stanowi barierę rozwoju dla wielu układów lokalnych. Powszechny jest postulat przekazania tych dróg gminom wraz z odpowiednimi środkami finansowymi.
7. Należy zlikwidować podział na powiaty grodzkie i ziemskie z siedzibą w tym samym mieście. Duże miasto i otaczające je obszary podmiejskie stanowią jeden obszar funkcjonalny i rozwiązywanie jego problemów rozwojowych przez odrębne jednostki administracyjne jest nieefektywne. Prowadzi to do problemów w takich dziedzinach jak edukacja, transport publiczny, polityka rynku pracy, budownictwo itd.

4. UWAGI KOŃCOWE

Jak już wspomniano, badaniami objęto ponad 60 układów lokalnych rozrzuconych po całym obszarze kraju, silnie zróżnicowanych pod każdym względem: liczby ludności, poziomu rozwoju, struktury społeczno-gospodarczej, wyposażenia w instytucje oraz majątek trwałe, itp. Jest uderzające – i ogromnie zaskakujące – że wywiady przeprowadzone z ponad 600 bardzo różnymi respondentami dały bardzo zbieżne wyniki. Niezależnie od rodzaju miejscowości i własnej sytuacji zawodowej i życiowej, respondenci podobnie oceniali poruszane w wywiadach zagadnienia.

W największym więc skrócie, poglądy respondentów można streścić następująco:

1. Obserwuje się wyraźny rozwój prowadzący do poprawy sytuacji życiowej Polaków.
2. W znacznie mierze poprawa ta jest wynikiem dochodów z pracy podejmowanej poza miejscem stałego zamieszkania (duże miasta, zagranica).
3. Mieszkańcy małych, peryferyjnych miejscowości nie widzą w nich szans dla młodzieży; także ze średnich miast najzdolniejsi będą przenosić się do miast większych lub wyjeżdżać z kraju.
4. W Polsce nie ma w zasadzie bezrobocia. Poziom bezrobocia rejestrowanego jest zawyżany przez częste nadużywanie przywilejów związanych z posiadaniem statusu bezrobotnego.
5. Bieda i patologie są w znacznym stopniu zawinione przez tych, którzy są nimi dotknięci.
6. Brak jest chętnych i sprawnych rąk do pracy, co stanowi barierę dla rozwoju lokalnego.
7. Sprywatyzowana podstawowa opieka zdrowotna funkcjonuje lepiej niż publiczna.
8. Warto podejmować wysiłek edukacyjny, tak na poziomie jednostki, jak i władzy publicznej.
9. Polityka centralna jest męcząca i nie powinna wkraczać na szczebel lokalny, na którym powinny umacniać się koalicje merytoryczne, nie zaś polityczne (poglądu tego nie podzielali przedstawiciele władz lokalnych, uprawiający klientelizm polityczny).
10. Przynależność Polski do Unii Europejskiej jest bardzo korzystna, głównie w wymiarze ekonomicznym.

Prawdy te nie są odkrywcze, wiele z nich znajduje się w powszechnym obiegu intelektualnym i publicznym. Jest jednak bardzo ważne, że te jednolite w swojej powszechności opinie i obserwacje były zgłaszane przez ogromną większość respondentów, znajdujących się bardzo często w odmiennych sytuacjach życiowych i pochodzących z różnych części kraju.

Świadczy to o sile tych stwierdzeń – a także o tym, że Polska lokalna ma często znacznie więcej racji i rozsądku, niż Polska centralna. I, że rozbud-

dzony i twórczy potencjał Polski lokalnej powinien stać się przesłanką dla rządzących krajem do racjonalizacji wielu sfer życia gospodarczego, społecznego i politycznego. Nieracjonalności wprowadzane na szczeblu centralnym są ciągle hamulcem rozwoju całego kraju i ograniczają satysfakcję z życia Polaków.

**RAPORTY PODSUMOWUJĄCE BADANIA
W POSZCZEGÓLNYCH TYPACH GMIN**

GMINY POSTPEGEEROWSKIE

1. WPROWADZENIE

1.1. Specyfika gmin postpegeerowskich

Jednym z obszarów problemowych w dzisiejszej Polsce są tereny popegeerowskie – gminy, których podstawą funkcjonowania przed transformacją były Państwowe Gospodarstwa Rolne. Na tych terenach występuje szczególnie nagromadzenie barier rozwojowych, takich jak: niedostatecznie rozwinięta infrastruktura techniczna i społeczna, słaby kapitał ludzki (niski poziom wykształcenia ludności), a przede wszystkim, słaby kapitał społeczny (bierność, roszczeniowe postawy, patologie).

Restrukturyzacja (upadek) PGR-ów doprowadziła do załamania lokalnych rynków pracy. Byli pracownicy, zazwyczaj o niskich kwalifikacjach, nieodpowiadających potrzebom współczesnej gospodarki, przekształcili się w „zawodowych bezrobotnych”, często opanowując sposoby „wykorzystywania” pomocy społecznej do życia bez stałej pracy i perspektyw. Powszechną strategią w wioskach popegeerowskich stało się, z jednej strony, powszechne korzystanie z pomocy społecznej, z drugiej zaś – dorabianie w tzw. szarej strefie. Szczególnym zagrożeniem w tym względzie jest przejmowanie przez kolejne pokolenia negatywnych wzorców.

Niski poziom zatrudnienia i, z reguły, słaby rozwój przedsiębiorczości (w niektórych gminach popegeerowskich nie ma w zasadzie zakładów przemysłowych) przekładają się na małe dochody gmin, których budżety są dodatkowo obciążone wysokimi wydatkami na pomoc społeczną. W efekcie, gminy dysponują bardzo ograniczonymi środkami na finansowanie inwestycji.

1.2. Ogólna charakterystyka zbadanych gmin.

Gminy popegeerowskie nie tworzą jednolitej grupy pod względem rozwoju społeczno-gospodarczego. Ich rozwój uzależniony jest od szeregu czynników, związanych nie tylko z funkcjonowaniem i restrukturyzacją Państwowych Gospodarstw Rolnych. Osiem analizowanych gmin zostało wybranych do badań tzw. metodą ekspercką w oparciu o dotychczasową wiedzę o Polsce lokalnej.

Większość badanych gmin to gminy miejsko-wiejskie (pięć). Dwie gminy mają charakter wiejski, a Czulchów to gmina miejska, będąca także sie-

dzibą władz powiatowych. Ta specyfika powoduje, że Człuchów w znaczny sposób różni się od pozostałych badanych gmin, przewyższa je liczbą ludności i poziomem rozwoju gospodarczego.

Tab. 1. Charakter gminy i województwo

Nazwa	Typ gminy	Województwo
Biały Bór	miejsko-wiejska	zachodniopomorskie
Człuchów	miejska (siedziba powiatu)	pomorskie
Miłakowo	miejsko-wiejska	warmińsko-mazurskie
Rąbino	wiejska	zachodniopomorskie
Resko	miejsko-wiejska	zachodniopomorskie
Sępólno	miejsko-wiejska	warmińsko-mazurskie
Ułhówek	wiejska	lubelskie
Wąsosz	miejsko-wiejska	dolnośląskie

Położenie badanych gmin można określić jako peryferyjne. Zazwyczaj omijają je główne szlaki komunikacyjne, a stan infrastruktury transportowej jest niezadowalający. Zabudowa w przeważającej części gmin jest niska, jednorodzinna. Budynki wielorodzinne to przede wszystkim obiekty stanowiące zaplecze mieszkaniowe byłych PGR-ów, przeważnie w złym stanie. Pozytywnie pod względem estetyki centralnych miejsc gminy wyróżniają się Człuchów, Wąsosz i Resko.

Tab. 2. Ludność i migracje na podstawie danych z 2005 r.

	Ludność wg faktycznego miejsca zamieszkania	Saldo migracji w promilach
Biały Bór	5 175	-0,6
Człuchów	14 610	-4,0
Miłakowo	5 730	-9,1
Rąbino	3 947	-2,3
Resko	8 259	-12,5
Sępólno	6 604	-11,4
Ułhówek	5 218	-8,2
Wąsosz	7 460	-2,4
Ogółem	57 003	-6,3
Polska	38 157 055	-0,3

Źródło: opracowanie własne, na podstawie raportów gminnych.

Badane gminy charakteryzują się niewielką liczbą mieszkańców, w przedziale od 4 (Rąbino) do 8 tys. mieszkańców (Resko). Od tej prawidłowości odbiega Człuchów z 14,6 tys. mieszkańców. Wszystkie gminy charaktery-

zują się ujemnym saldem migracji (średnia: $-6,3\%$), znacznie przewyższającym średnią krajową wynoszącą $-0,3\%$. Należy zwrócić uwagę na to, że badana grupa gmin jest pod tym względem bardzo zróżnicowana: saldo migracji przybiera wartości od $-0,6\%$ (Biały Bór) do $-12,5\%$ (Resko).

Dochody własne budżetów badanych gmin są małe. Dla ogółu badanych gmin średnie dochody własne w przeliczeniu na jednego mieszkańca stanowią jedynie $72,8\%$ średniej krajowej. Gminy są pod tym względem wyraźnie zróżnicowane. Wskaźnik ten przyjmuje najmniejszą wartość w przypadku Sępola ($51,3\%$), a największą w przypadku Białego Boru i Człuchowa (odpowiednio $89,8\%$ oraz $89,7\%$).

Tab. 3. Budżet gmin na podstawie danych z 2005 r.

	Dochody własne budżetu		Świadczenia na rzecz osób fizycznych jako % wydatków budżetu gminy	Wydatki majątkowe jako % wydatków ogółem (w zł <i>per capita</i>)
	– <i>per capita</i> (średnia krajowa = 100)	– jako % dochodów ogółem		
Biały Bór	89,8	35,4	23,9	10,1
Człuchów	89,7	48,3	28,1	12,1
Milakowo	59,0	30,0	23,7	18,4
Rąbino	83,5	38,4	19,7	16,9
Resko	67,6	36,9	24,0	11,1
Sępól	51,3	27,9	31,3	2,4
Ulhówek	57,6	31,7	20,1	9,1
Wąsosz	67,9	38,7	20,0	15,3
Ogółem	72,8	37,7	24,6	11,9
Polska	100	53,5	13,2	17,3

Źródło: opracowanie własne, na podstawie raportów gminnych.

Biorąc pod uwagę procentowy udział dochodów własnych w dochodach ogółem widzimy, że jest on dla badanych gmin mniejszy niż w kraju ogółem i stanowi średnio $37,7\%$ (średnia krajowa $53,5\%$). Najmniejszy jest w przypadku Sępola ($27,9\%$), a największy w przypadku Człuchowa ($48,3\%$), który wyraźnie wyróżnia się w tym względzie spośród badanych gmin (jednak pozostaje nadal o 5 punktów procentowych poniżej średniej krajowej). Mały udział dochodów własnych w budżetach gmin świadczy o ich słabym rozwoju gospodarczym, a w konsekwencji, o relatywnie dużym uzależnieniu od zewnętrznych transferów finansowych. Małe dochody własne przekładają się na niski poziom wydatków majątkowych (inwestycyjnych). Średnia dla badanych gmin to $11,9\%$ – znacznie poniżej średniej krajowej, która wynosi $17,3\%$. Jednakże badane gminy są w tym względzie

bardzo zróżnicowane. Na jednym biegunie plasuje się Miłakowo z wydatkami majątkowymi sięgającymi 18,4% (czyli powyżej średniej krajowej). W zupełnie innej sytuacji jest Sępólno, z wydatkami majątkowymi stanowiącymi jedynie 2,4% wydatków budżetu (*per capita*).

Mały udział nakładów inwestycyjnych w budżetach badanych gmin wynika z relatywnie dużego udziału wydatków na pomoc społeczną. Świadczenia na rzecz osób fizycznych stanowią średnio jedną czwartą budżetów badanych gmin (24,6%), podczas gdy średnia dla wszystkich polskich gmin to 13,2%. Najgorsza sytuacja pod tym względem jest w Sępólnie, gdzie wydatki na pomoc społeczną to prawie jedna trzecia (31,3%) budżetu gminy. Na drugim biegunie znajdują się Rąbino (19,7%), Wąsosz (20%) i Ulhówek (20,1%) – jednak są to wartości znacznie odbiegające od średniej krajowej.

Tab. 4. Funkcjonowanie gospodarki na podstawie danych z 2005 r.

	Osoby fizyczne prowadzące dział. gosp. na 1000 osób	Pracujący (w podmiotach pow. 9 osób) na 100 osób w wieku produkcyjnym	Spółki z udziałem kapitału zagranicznego na 10 000 osób
Biały Bór	59,5	12,5	11,6
Człuchów	114,8	41,8	8,2
Miłakowo	36,6	20,5	8,7
Rąbino	42,3	9,7	15,2
Resko	60,5	22,3	10,9
Sępólno	29,1	9,5	3,0
Ulhówek	26,8	5,8	0,0
Wąsosz	52,3	12,4	1,3
Ogółem	62,9	21,6	7,2
Polska	72,8	32,1	14,2

Źródło: opracowanie własne, na podstawie raportów gminnych.

Badane gminy charakteryzuje relatywnie niewielka przedsiębiorczość mieszkańców. Średnio, około 63 osoby na 1000 prowadzą działalność gospodarczą, podczas gdy dla całego kraju wskaźnik ten wynosi 73 osoby na 1000. Jedynie Człuchów pod tym względem przewyższa (i to znacznie) średnią krajową z omawianym wskaźnikiem na poziomie 114,8. Pozostałe gminy prezentują się znacznie gorzej. Najslabiej wypadają Ulhówek (26,8) i Sępólno (29,1). Natomiast najlepiej (pomijając Człuchów) – Resko (60,5) i Biały Bór (59,6).

Gminy są bardzo zróżnicowane pod względem obecności kapitału zagranicznego. Średnio w gminach funkcjonuje 7,2 spółek z udziałem kapi-

tału zagranicznego na 10 tys. osób – dwukrotnie mniej niż wynosi średnia krajowa (14,2). W Ułhówku nie zanotowano ani jednej takiej spółki, a w Wąsoszu wskaźnik ten wyniósł 1,3. Najlepiej prezentuje się w tym przypadku Rąbino z 15,2 spółek na 10 tys. mieszkańców (nieco powyżej średniej krajowej).

Badane gminy nie są również jednorodne pod względem liczby pracujących (w podmiotach zatrudniających powyżej 9 osób) na 100 osób w wieku produkcyjnym. Najsłabsze są Sępólno i Rąbino (odpowiednio: 9,5 i 8,7), najlepszy Człuchów (41,8), Resko i Miłakowo (odpowiednio: 22,3 i 20,5). Średnia dla gmin typu popegeerowskiego to 21,6 – znacznie mniej niż średnia krajowa, która wynosi 32,1. Świadczy to o małej aktywności zawodowej w badanych gminach, a także o braku większych przedsiębiorstw (przywoływane dane dotyczą jedynie podmiotów zatrudniających powyżej 9 osób).

Wyposażenie mieszkań w wodociąg nieznacznie odbiega od średniej krajowej (postpegeerowskie – 94,1%, Polska – 95,1%). Jedynie Ułhówek wyróżnia się tu w sposób negatywny – 86,1% mieszkań z dostępem do wodociągu. Odsetek ludności korzystającej z wodociągu dla ogółu badanych gmin (83,7%) jest znowu jedynie niewiele niższy niż średnia krajowa (86,1%). Gminy są w tym przypadku bardzo zróżnicowane. Z jednej strony mamy Człuchów, gdzie z wodociągu korzystają niemalże wszyscy mieszkańcy (98,5%), a z drugiej Ułhówek, w którym z wodociągu korzysta nieco ponad połowa mieszkańców (55,7%).

48,5% mieszkańców badanych gmin korzysta z sieci kanalizacyjnej – jest to wartość wyraźnie mniejsza niż średnia krajowa (59,2%). Najkorzystniej pod tym względem prezentuje się Człuchów (95,3%). Natomiast brak sieci kanalizacyjnej jest poważnym problemem Wąsosza – jedynie 7,4% mieszkańców korzysta z kanalizacji. Podobnie duże rozpiętości występują w przypadku odsetka ludności obsługiwanego przez oczyszczalnie ścieków. W Człuchowie jest to 100%, natomiast w Wąsoszu jedynie 13,4%.

2. DIAGNOZA

2.1. Gospodarka

Gospodarka badanych gmin mniej lub bardziej związana była z Państwowymi Gospodarstwami Rolnymi, których funkcjonowanie załamało się w latach 90. XX w. W przypadku niektórych gmin jedynie część majątku po upadłych PGR-ach została przekształcona na prywatne gospodarstwa rolne, w przypadku innych, zagospodarowanie trwało dosyć długo i nabrało dynamiki dopiero wraz z perspektywą wstąpienia Polski do UE. W Białym Borze tereny popegeerowskie zostały zagospodarowane jedynie w części, m.in. pod gospodarstwa ekologiczne. W przypadku Rąbina, grunty po upadłym na początku transformacji PGR-ze, podzielone na sto-

sunkowo niewielkie działki zostały w większości wydierżawione lub kupione przez lokalnych rolników i spółki. Przez dłuższy okres spore połacie ziemi niskich klas bonitacyjnych nie budziły żadnego zainteresowania. Dopiero perspektywa akcesji i dotacji przyczyniła się do ich ponownego zagospodarowania. W Resku rolnictwo ma charakter dualny: obok gospodarstw wielkoobszarowych (popegeerowskich) istnieje wiele małych gospodarstw. Podobnie w gminie Ulhówek (bardzo dobre warunki glebowe) obok małych gospodarstw funkcjonują gospodarstwa duże (np. państwowa Stacja Hodowli Roślin, prowadząca na obszarze około 600 ha zarówno produkcję roślinną, jak i zwierzęcą). Problem rozdrobnienia gruntów nie występuje w Wąsoszu, gdzie wiele gospodarstw liczy 60–100 ha.

Rolnictwo obecnie odnosi korzyści głównie za sprawą dopłat bezpośrednich i innych form wsparcia unijnego, przede wszystkim do upraw. Nie zawsze spotyka się z pozytywną oceną.

Resko

Według mojej, i tylko mojej oceny, demoralizacją jest wypłacanie rolnikom aż takich świadczeń za te ugory. Przecież ta komisja, nie wiem, w jaki sposób, ale tylko patrzą na to czy pole jest zielone. Natomiast ja widzę, co się dzieje wiosną, pochodzę z typowo rolniczej rodziny i wiem jak się uprawia ziemię; kiedy ja widzę, że raz przejechała talerzówka po to tylko, żeby ziemia była zielona, i żeby wziąć dotację, no to dla mnie to jest jawna demoralizacja.

Z wyjątkiem Człuchowa, na terenie badanych gmin nie występują (Rąbino, Ulhówek, Sępólno) albo występują nieliczne przedsiębiorstwa przemysłowe. Przetwórstwo drewna funkcjonuje w Białym Borze (palety, meble ogrodowe, prefabrykowane domy drewniane) i w Resku (szwedzka firma Swedwood, będąca głównym pracodawcą w gminie zatrudnia około 800 pracowników). W mieście-gminie Miłakowo funkcjonuje jeden duży zakład pracy – Safilin Polska (kapitał francuski) – produkujący przędzę lnianą i zatrudniający 240 osób. Drugim, znacznie mniejszym lokalnym pracodawcą prywatnym jest firma Ekovita (młyn), zatrudniająca 30 osób. W Resku działa dobrze prosperująca firma zajmująca się przetwórstwem owoców morza. W Wąsoszu funkcjonuje filia wrocławskich zakładów grzejnych, firma dystrybuująca gaz propan-butan (około 40 pracowników), tartak oraz rodzinna firma produkująca bryczki konne.

W Rąbinie, Ulhówku i Sępólnie nie ma przedsiębiorstw przemysłowych, a największymi pracodawcami są instytucje publiczne: szkoły, urzędy, itd. Zarówno w przypadku tych gmin, jak i wszystkich pozostałych, duże znaczenie mają drobny handel i usługi.

Miłakowo:

(...) są jacyś tam mikroprzedsiębiorcy, którzy próbują funkcjonować, jest jakaś olejarnia, są dwie piekarnie, jest rzeźnia, jest CPN, są zakłady naprawcze samochodów, jest jakiś skład budowlany, czyli jest coś jako tako, ale to są firmy dwu-, trzyosobowe, bardzo mikre przedsiębiorstwa rzeczywiście.

Potencjał turystyczny badanych gmin jest mały. Pewne szanse na rozwój są w przypadku agroturystyki. Jednak działalność związana z turystyką może być jedynie uzupełnieniem, a nie podstawą gospodarczego funkcjonowania. W Białym Borze rozwija się turystyka związana ze stadem ogierów. W Wąsoszu oraz Resku utworzono przystanie kajakowe (w obu przypadkach przy udziale środków UE). W Miłakowie odremontowano dwa zabytkowe pałace, w których działają pensjonaty. W Człuchowie potencjał turystyczny związany jest z dość dobrze zachowanymi ruinami zamku krzyżackiego oraz trzema jeziorami (Rychnowskim, Miejskim i Urzędowym), nad którymi położone są ośrodki wypoczynkowe.

Z puli badanych gmin wyróżnia się Sępól, w którego przypadku istotnym czynnikiem wpływającym na sytuację gospodarczą było duże zadłużenie, sięgające 72% budżetu. Przez osiem lat (dwie ostatnie kadencje władz lokalnych), zostało ono zredukowane do 30%. Środki z pozyskanych kredytów i pożyczek przeznaczone zostały na nieprzemysłane i nieskalkulowane działania.

Osobnym przypadkiem jest miasto Człuchów, które przez lata funkcjonowało jako główny ośrodek i zaplecze dla funkcjonującego wokół niego PGR-u (jednego z największych w kraju – 30 tys. ha). Jego likwidacja dość mocno wpłynęła na gospodarkę miasta, powodując upadek części zakładów powiązanych z sektorem rolnym oraz zmniejszenie znaczenia funkcji centralnych Człuchowa świadczonych na rzecz ludności obszarów wiejskich. W mniejszym stopniu ucierpiały natomiast te przedsiębiorstwa, które nie były zależne od rolnictwa. Dość udana restrukturyzacja części tych zakładów oraz napływ inwestorów zewnętrznych w pewnej mierze złagodziły negatywne skutki likwidacji PGR-ów. W ostatnim okresie obserwowana jest tendencja do lokowania nowych inwestycji poza granicami administracyjnymi miasta, w gminie wiejskiej Człuchów, na terenie, w której dodatkowo w 2002 r. utworzono podstrefę Pomorskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej. Niewątpliwie wpływa to na sytuację miasta, którego mieszkańcy znajdują zatrudnienie w nowych zakładach, ale często również decydują się na zmianę miejsca zamieszkania i budowę domu na terenie gminy.

2.2. Infrastruktura i gospodarka mieszkaniowa

W badanych gminach wyposażenie infrastrukturalne jest przeciętnie słabsze niż średnie krajowe. Gminy są jednak pod tym względem dosyć różnicowane; najkorzystniej wypada miasto Człuchów.

Stan dróg jest oceniany jako zły, ale ulega stopniowej poprawie. W przypadku Białego Boru oraz Wąsosz poważnym problemem jest brak obwodnicy. W Człuchowie w 2002 r. wytyczono małą obwodnicę miasta na drodze nr 22, co pozwoliło wyprowadzić część ruchu tranzytowego z centrum i dość wyraźnie wpłynęło na poprawę warunków życia mieszkańców.

Badane gminy są słabiej niż przeciętnie w Polsce wyposażone w infrastrukturę wodociągowo-kanalizacyjną. Jednakże sytuacja ta poprawia się. Gminy inwestują (bądź zamierzają inwestować) w rozwój tej infrastruktury, szczególnie przy wykorzystaniu środków UE. Na przykład władze Reska, będącego członkiem Unii Miast i Gmin Dorzecza Regi, przystąpiły do wspólnego projektu kanalizacji dorzecza Regi i liczą na dofinansowanie ze środków Funduszu Spójności. Podobnie w Rąbinie, problem gospodarki wodno-ściekowej ma zostać rozwiązany całościowo, wspólnie z innymi gminami wchodzącymi w skład Związku Miast i Gmin Dorzecza Parsęty, przy wykorzystaniu środków Funduszu Spójności (przez gminę przepływa dopływ Parsęty – Mogilica).

Stan mieszkań w badanych gminach jest przeważnie gorszy niż przeciętnie w kraju. Najgorsze warunki mieszkaniowe są w wielorodzinnych domach popegeerowskich. Wiąże się to z tym, iż ich mieszkańcy nie zawsze mają nawyk troszczenia się o wspólne mienie. Zwracają uwagę przepisy, które zachęcają do zachowań patologicznych: na mieszkanie socjalne mogą liczyć jedynie osoby, które są biedne i na ogół nie płacą czynszu. Zatem niektórzy przestają płacić czynsz, by dostać prawo do lokalu socjalnego. Administracja na to nie reaguje. Mówi pracownica ośrodka pomocy społecznej: „jest mnóstwo rodzin, które w naszej opinii mogłyby płacić za mieszkania, bo np. na czteroosobową rodzinę pracują trzy osoby i oni i tak zalegają za to mieszkanie”. Potrzeby mieszkaniowe zaspokajają też spółdzielnia mieszkaniowa i inwestycje indywidualne.

W niektórych gminach brakuje mieszkań socjalnych i komunalnych (Biały Bór, Miłakowo, Rąbino). W Resku, przy braku mieszkań socjalnych (dla około 20 rodzin) występuje nadwyżka mieszkań komunalnych, które gmina próbuje sprzedawać, jednak mimo niskiej ceny nie znajdują one nabywców (są stosunkowo duże).

W badanych gminach nie powstaje dużo nowych mieszkań. Relatywnie dobrze rozwija się budownictwo jednorodzinne. Zainteresowanie budownictwem wielorodzinnym jest niewielkie, co wynika m.in. z niedużej zdolności kredytowej mieszkańców. W Człuchowie miejscowi deweloperzy mają kłopot ze sprzedażą mieszkań.

Człuchów:

Dopiero chyba po latach inwestycje zostały zasiedlone, a w jednym budynku są jeszcze dostępne mieszkania. A druga sprawa, że konieczna jest stała praca i odpowiednie pobory, żeby wziąć kredyt na mieszkanie.

W przypadku Człuchowa budownictwo jednorodzinne rozwija się głównie na terenie otaczającej miasto gminy – miasto oferuje stosunkowo mało działek budowlanych.

W Ułhówku respondenci sygnalizowali problem relatywnie dużych kosztów utrzymania mieszkań w zakresie centralnego ogrzewania (gminna kotłownia) oraz podgrzewania wody (elektrycznie).

2.3. Rynek pracy

Sytuacja na rynku pracy jest złożona. Z jednej strony oficjalne bezrobocie jest wysokie, z drugiej zaś – trudno jest znaleźć chętnych do pracy. Oficjerle i przedsiębiorcy przyznają, że trudno jest znaleźć ludzi do pracy, a bezrobocie w większości przypadków ma charakter bezrobocia z wyboru i dotyczy osób, które korzystają z różnych form pomocy, pracując dorywczo, często w szarej strefie. Oficjalny wskaźnik bezrobocia (bezrobotni do ludności w wieku produkcyjnym) dla gmin typu popegeerowskiego (20,4%) jest prawie dwukrotnie większy niż średnia krajowa (11,4%). Największe notowane bezrobocie występuje w Białym Borze i Sępopolu (dla obu wskaźnik bezrobocia to 28%) oraz Rąbinie (27%), najmniejsze w Człuchowie (14%).

Tab. 5. Wskaźnik bezrobocia na podstawie danych z 2005 r.

	Wskaźnik bezrobocia (bezrobotni do ludności w wieku produkcyjnym)
Biały Bór	28,0
Człuchów	14,0
Miłakowo	22,0
Rąbino	27,0
Resko	22,0
Sępopol	28,0
Ulhówek	18,0
Wąsosz	17,0
Ogółem	20,4
Polska	11,4

Źródło: opracowanie własne, na podstawie raportów gminnych.

Poważnym problemem badanych gmin są osoby trwale bezrobotne, nieszukające pracy, „niezatrudnialne”: „zawodowi bezrobotni, którzy stoją gdzieś tam z tyłu sklepu” (respondent z Wąsosza). Większość rozmówców nie ma wątpliwości, że problem bezrobocia wiąże się ściśle z dziedzictwem PGR:

Rąbino:

Nie mają wykształcenia, są też niezaradni i nauczeni jakiejś takiej zaradności i nie umieją się znaleźć. Bezczyennie czekają aż „ktoś mi da pracę”, „ktoś otworzy zakład”. Szczytem dla niektórych obrotności to jest pójść załatwić sobie zasiłek w opiece społecznej czy jakiejś innej organizacji. To już uważają, że to jest wielki wysiłek, wielka przedsiębiorczość dla nich.

Resko:

Można patrzeć na tych ludzi z dwóch stron, że są oni ofiarami systemu, ale również są ofiarami samymi w sobie, ze względu na to, że zaprzestali kształcenia czy nawet edukacji w zawodzie.

Niektórzy respondenci twierdzą, że płace są tak niskie, iż wielu bezrobotnych uważa podjęcie pracy na takich warunkach za bezsensowne – podobne dochody można uzyskać odpowiednio wykorzystując pomoc społeczną i dorabiając w szarej strefie.

Biały Bór:

Mamy tutaj zakład, jest tam dużo ludzi zatrudnionych, ale tak z 20% pracuje chyba nielegalnie, no ale pracę mają, zakład się rozwija.

Obok tradycyjnych instrumentów rynku pracy stosowanych przez powiatowe urzędy pracy pojawiają się także projekty nowatorskie. Na przykład w Rąbinie, z inicjatywy gminnego ośrodka pomocy społecznej (we współpracy z Pomorską Akademią Kształcenia Zawodowego w Szczecinie), uruchomiono innowacyjny projekt Klubów Wsparcia Koleżeńskie-go dla osób długotrwale bezrobotnych z całej gminy. O skali i jakości problemu świadczy jednak uwaga poczyniona przez jednego z respondentów, który podkreśla brak woli korzystania z takiej pomocy: „Tam są prawnicy, psychologzy, siedzą sami kilka godzin, piją kawę i jadą do domu, bo wio-ska nie chce korzystać, bo po co?”.

Mimo wysokiego notowanego bezrobocia problemem jest brak wykwalifikowanych pracowników. Osoby bezrobotne albo nie mają odpowied-nich kwalifikacji (lub chęci do pracy), albo wyjeżdżają za granicę, licząc na lepsze zarobki.

Biały Bór:

Fachowców w ogóle nie ma. Ci, którzy byli to wyjechali i teraz została, po-wiem brzydko, miernota, która chciałaby nie wiadomo co. Jest ciężko, nie ma wykształconych ludzi, ja np. potrzebuję stolarzy, ale co z tego, że ja potrzebu-ję, jak ich nie ma. Nie ma nawet szkół w tym kierunku, tylko w Słupsku. Myśla-łam, że może się tak zdarzy, że ze szkoły ktoś przyjdzie w sprawie pracy do nas, ale dzwoniłam do szkoły i nie ma żadnego zainteresowania. Dzisiaj jest wolny rynek, tak że każdy ma to, co chce.

Ulhowek:

Poszukując ludzi do pracy w gospodarstwie rolnym, ciężko kogoś znaleźć, któ-ry by znalazł się na prowadzeniu gospodarstwa rolnego, na stosowaniu zabiegów agrotechnicznych, pilnowaniu tych terminów. A ci ludzie wartościowi nie sie-dzą tutaj beczynnie, tylko wyjeżdżają za chlebem za granicę. Zostają te oso-by, które troszeczkę sobie nie radzą za granicą, nie łapią się tutaj. Oni po pro-stu tak egzystują, m.in. korzystając z opieki społecznej.

Brak ofert pracy jest najbardziej odczuwalny w przypadku pewnych grup społecznych. Dotyczy to przede wszystkim osób bez kwalifikacji oraz osób po 50. roku życia – szczególnie kobiet.

Rąbino:

Nadal kłopoty są, jeżeli chodzi o te właśnie osoby o słabych kwalifikacjach, osoby po 50. roku życia. No też młodzież, ta mniej wykształcona, też ma prob-

lem z wejściem na rynek pracy i głównie kobiety. To jest problem. No, najczęściej to były gospodynie domowe przy mężu. Mąż pracował w PGR-ze, albo miał jakąś stałą pracę, nieźle zarabiał i jakoś im się żyło, albo taka kobieta, która kiedyś pracowała w Państwowym Gospodarstwie Rolnym, straciła pracę i nie może teraz wejść na rynek pracy z powrotem.

Problemem jest praca dla osób z wyższym wykształceniem – brakuje odpowiednich miejsc pracy.

Respondent z Reska:

Nawet z wyższym wykształceniem przyjeżdżając, nie ma dla takich ludzi pracy, np. pani z wyższym wykształceniem polonistycznym pracuje jako salowa w domu opieki. Pani, która skończyła prawo, przykleja na poczcie znaczki i jest takich wielu ludzi, którzy pokończyli studia, a mają w ogóle niezwiązaną z zawodem pracę.

2.4. Zamożność

Zarobki ludności w gminach typu popegeerowskiego są relatywnie małe. Przeciętne zarobki netto kształtują się na poziomie 500–1000 zł. Przy czym ta ostatnia kwota jest uważana za dobry zarobek, natomiast 1500 zł za bardzo dobry zarobek.

W badanych gminach powszechna jest praca dorywcza, drobny handel (często i przede wszystkim w szarej strefie) i korzystanie z dostępnych form pomocy społecznej.

Sępapol:

Co druga chałupa w okolicy to melina jest. I dobrze, że to jest. Przynajmniej nie idą, nie kradną, bo na tym zarobią. Tylko państwo traci... Ale państwo zyska, bo pieniądze idą do naszych sklepów. Naturalne regulowanie... uniknięcie podwójnego opodatkowania. Tak to można ująć.

W przygranicznym Ulhówku część ludności dorabia na polsko-ukraińskim handlu przygranicznym (przede wszystkim papierosy, alkohol, paliwo).

Rolnicy uzyskują dochody w zależności od cen płodów rolnych, te zaś są zmienne. Płace oraz renty i emerytury rolnicze są raczej niskie. Na poziom życia mieszkańców związanych z rolnictwem duży wpływ mają dopłaty unijne i inne formy wsparcia dla producentów rolnych.

Poprawa sytuacji materialnej gospodarstw domowych wiąże się w pewnym stopniu z pracą zarobkową za granicą (W. Brytania, Irlandia, Włochy, Niemcy) i pochodzącymi z tego źródła transferami finansowymi do kraju. „To też widać, że po części powoli wzrasta poziom bogactwa tych poszczególnych rolników. No dzieci po prostu wyjechały i wspomagają rodziców. Domy zaczynają jakoś tam lepiej wyglądać, być zadbane. Pojawiają się lepsze samochody. Tak że widać, że i po części jest źle, bo ta młodzież wyjeżdża, a z drugiej strony widać, że sytuacja tych rodzin się powoli poprawia” – respondent z Rąbina. Najczęściej jednak jest tak, że ludzie, któ-

rzy wyjechali za granicę pracować (przeważnie młodzi i dynamiczni), jeśli wracają w rodzinne strony, to na krótko. W sumie migracje nie przekładają się w znaczący sposób na nowe inwestycje i aktywność gospodarczą w gminie.

Mimo tego, że dochody w badanych gminach nadal są oceniane jako małe (szczególnie w porównaniu z innymi częściami kraju), respondenci często podkreślają, że sytuacja pod tym względem ulega poprawie. Jest to najbardziej widoczne w Człuchowie, gdzie znaczna część mieszkańców pracuje za wynagrodzenie odpowiadające średniej krajowej. Przybywa także ludzi zamożnych. Z jednej strony są to ci, którzy rozwinęli własne przedsiębiorstwa, a z drugiej strony ci, którzy wyemigrowali za granicę i zarobione pieniądze przeznaczyli na zaspokojenie swoich potrzeb mieszkaniowych w Człuchowie i okolicach.

Człuchów:

Widać, że chyba mieszkańcom powodzi się lepiej. Widać to po ruchu w sklepach, po tym, że ludzie wyjeżdżają, po spędzonych urlopach. Niemniej, Człuchów jest nadal miasteczkiem biednym.

Dużo buduje się domków jednorodzinnych – widać je jak się jedzie w stronę Chojnic. Ludzie zarabiają w Anglii, przywożą pieniądze i budują domy.

2.5. Edukacja i kultura

Jeśli chodzi o edukację, wśród analizowanych gmin można wyraźnie odróżnić dwie grupy. Pierwszą, liczną grupą są gminy o bardzo niskim poziomie wykształcenia ludności. Udział osób z wyższym wykształceniem nie przekracza w nich 5% mieszkańców – są to Biały Bór, Resko, Miłkowo, Rąbino, Ulhówek i Sępól (2,2%). Grupą drugą są gminy o relatywnie dobrym poziomie wykształcenia mieszkańców, gdzie udział ludności z wyższym wykształceniem dochodzi do prawie 10% – są to Człuchów i Wąsosz. Wyjaśnienia tego faktu należy szukać w charakterze gminy i skumulowanych zasobach edukacyjnych. Wyróżniający się Człuchów jest gminą miejską, siedzibą powiatu, oferuje dostęp szerokiej gamy szkół średnich – publicznych i społecznych liceów ogólnokształcących, dwóch filii szkół wyższych (z Warszawy i Łodzi). W Wąsosz natomiast władze od dawna dbały o edukację – placówki podstawowe są bardzo dobrze wyposażone, zapewniono również dobrą komunikację z Rawiczem i mieszczącym się tam liceum. Relacja między poziomem wykształcenia a obecnością aktywnych i zrestrukturyzowanych placówek potwierdzają też Biały Bór i Resko. Mają one nieco wyższy (o kilka punktów procentowych) od innych gmin pierwszej grupy, udział ludności wyżej wykształconej. Z jednej strony, na terenie gmin są placówki ponadgminazjalne (w Białym Borze jest zespół szkół średnich, miejscowość ta jest też ponadlokalnym centrum edukacyjnym ludności ukraińskiej, Resko ma zaś liceum i nowoczesne gimnazjum). Z drugiej strony, obydwie miejscowości nie zdecydowały się na dalsze re-

formy (Biały Bór ma przestarzałą bazę dydaktyczną i nie zdecydował się na restrukturyzację szkolnictwa podstawowego, mimo malejącej liczby uczniów; Resko zaś zachowało niekorzystną strukturę sieci wiejskich placówek szkolnych, wskazując na ich funkcję kulturową). Skutkuje to słabym dostępem do nowoczesnych mediów.

Gminy starają się jednak inwestować w edukację. Najlepszym przykładem jest Rąbino – nowoczesne gimnazjum zapewnia dobre warunki nauki, z dostępem do internetu włącznie (lecz znów, wstrzymanie restrukturyzacji placówek wiejskich obciążyło gminę finansowo i sprawiło, że brak jest środków na zajęcia pozalekcyjne, a więc pełne wykorzystywanie nowej bazy).

Aktywność kulturalna w gminach jest znikoma. Badaniem trudno było ocenić, na ile problem leży po stronie podaży (słabo wyposażone i słabo funkcjonujące instytucje kulturalne – np. biblioteka otwarta tylko w godzinach pracy urzędu gminy, brak oferty kulturalnej), a na ile popytu (brak wśród mieszkańców zainteresowania kulturą, pozadomowymi formami spędzania czasu wolnego, czytelnictwem).

Młodzież szuka rozrywki i dalszego wykształcenia poza analizowanymi miejscowościami – nawet (a właściwie przede wszystkim) w przypadku gmin, które stworzyły dobre warunki edukacji na podstawowym poziomie. Odbywa się to już na etapie szkoły średniej (wyjazdy na stacje). Na tym etapie zaostcza się też wyraźnie „segregacja młodzieży”.

Młodzież miejska, bardziej uzdolniona i lepiej przygotowana uczy się w mieście, najbardziej uzdolnieni pobierają nauki poza gminą, na miejscu zaś pozostają dzieci i młodzież nie dość motywowane do nauki lub zwyczajnie nie dość zdolne, by kontynuować naukę w szkołach ponadgimnazjalnych.

Zjawisko polaryzacji młodzieży przejawia się również w tym – co zauważono w gminie Resko – że spada odsetek dzieci i młodzieży wypełniających obowiązki szkolny do 18. roku życia. Są to przede wszystkim dzieci z osiedli popegeerowskich.

Emigracja młodych wynika z braku szans rozwojowych na miejscu, a jest – jak zauważali badani – pierwszym etapem stałej migracji poza gminę. Sporo młodzieży stara się po szkołach średnich o przyjęcie na studia; potem zazwyczaj nie wraca w rodzinne strony. Nawet osoby, które kończą edukację na poziomie szkoły średniej, zasilają szeregi emigracji.

Badani aktorzy lokalni przyjmowali ucieczkę młodych jako proces bolesny, lecz naturalny i nieunikniony. Dobrze ilustrują to słowa jednego z lokalnych pedagogów:

Sępopól:

My założyliśmy w wychowaniu, przyjmując misję szkoły, że przygotowujemy uczniów do dorosłego życia tak, żeby każdy z nich znalazł swoje miejsce. Ale zakładaliśmy, że ten nasz wychowanek kiedyś tu wróci i te tereny swoją nową siłą wzmocni, ale powiem szczerze, że misja jest misją, a rzeczywistość nadal

weryfikuje tę misję. Lepiej, żeby nie wracał. I to, jeżeli myślimy naprawdę o dobru dziecka, to lepiej, żeby nie wracało.

2.6. *Ochrona zdrowia*

Badane gminy pokazują, że mimo niemocy decyzyjnej na szczeblu centralnym, lokalnie następuje pozytywny proces reformowania służby zdrowia. W większości przypadków funkcjonują, i to z powodzeniem, niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej. Świadczą one opiekę lekarską na podstawowym poziomie, i jak wynika z wywiadów, mieszkańcy chwalą sobie jej jakość oraz dostępność. W gminie Wąsosz niepubliczne ZOZ-y zapewniają nawet łatwy dostęp do specjalistów (ginekolog, okulista, laryngolog, chirurg); podobnie jest w gminie Ulhówek (tu świadczone są nawet porady dojazdowe) czy w Resku, gdzie funkcjonują prywatne spółki ginekologiczne, okulistyczne i dentystyczne.

Zasadniczo problemem badanych gmin pozostaje jednak dostęp do lekarzy specjalistów, szczególnie tych wąskich specjalizacji. Wymaga on dalekich, uciążliwych dojazdów, a często i kilkumiesięcznego oczekiwania. Niektóre gminy podejmują ciekawe inicjatywy w celu poprawy dostępności do specjalistycznej opieki zdrowotnej – np. w gminie Rąbino regularnie przyjeżdżają dofinansowywani przez gminę specjaliści udzielający porad mieszkańcom. Problem jednak – szczególnie z dostępem do szpitali – pozostaje. Dodatkowo zaostrza go z reguły zadłużenie i niski poziom placówek powiatowych, geograficznie najbliższych mieszkaniom analizowanych gmin (jak ujmowali to badani z jednej z miejscowości: „lepiej tam nie trafić”). W skrajnym przypadku Reska, szpital jest na miejscu, ale praktycznie nie funkcjonuje z powodu zadłużenia i konfliktu pomiędzy władzami ośrodka – starostwem Stargardu i, starającym się przejąć placówkę, nowopowstałym powiatem łobeckim.

Analizując problemy służby zdrowia, warto zwrócić uwagę na pozytywną rolę władz lokalnych w procesach restrukturyzacji. W przypadku Wąsosz władze lokalne wspierały powstanie dwóch niepublicznych ZOZ-ów. Placówki się rozwijają – obecnie planowana jest nawet budowa ośrodka rehabilitacji i rozszerzenie specjalistyki. Podobnie w gminie Ulhówek – rada gminy zdecydowała się na sprzedaż gminnego ośrodka zdrowia zatrudnionym w nim lekarzom. I tu placówka rozwija się prężnie, a mieszkańcy są zadowoleni z jej usług.

2.7. *Bezpieczeństwo*

Wszystkie z badanych gmin uznane zostały za miejsca „w zasadzie bezpieczne”. Dobrze ilustruje to stwierdzenie jednego z mieszkańców Reska: „w dzisiejszych czasach trochę lepiej się żyje, i to bezpieczeństwo w małych miasteczkach jest większe; wszystkie służby zajmujące się kwestią bezpieczeństwa są w stanie lepiej nad tym panować”.

Opinie te potwierdzają się w statystykach policyjnych. Praktycznie nie odnotowywano poważniejszych przestępstw, takich jak napady, rozboje, gwałty. Spada też liczba kradzieży (choć kradzież, np. złomu w Białym Borze jest wciąż na tyle uciążliwa, że przedsiębiorcy korzystają z usług firm ochroniarskich).

Głównym wykroczeniem pozostaje spożywanie alkoholu, a także – często z tym związane – akty wandalizmu i chuligaństwa, szczególnie ze strony młodzieży. Spożywanie alkoholu stwarza również zagrożenie na drogach (podkreślano to w Sępopolu). Kwestie bezpieczeństwa ruchu drogowego zależą jednak głównie od położenia gmin względem głównych szlaków komunikacyjnych. Na przykład w Rąbinie ruch jest słaby, więc i incydenty na drogach sporadyczne, zaś w Białym Borze wypadki i piractwo drogowe stanowiły problem z racji położenia miejscowości przy skrzyżowaniu dróg krajowych (częściowo poradzano sobie z tym, instalując fotoradary). Jak zauważali respondenci z Człuchowa i Reska, spadek liczby incydentów i wykroczeń wynika również z emigracji – wiele młodych osób sprawiających problemy, mających konflikt z prawem wyjechało za granicę (jak to ujął jeden z respondentów: „rozrabiająca młodzież wyjechała”).

We wszystkich gminach problemem pozostają braki kadrowe i wyposażenia policji. W gminach przygranicznych, takich jak Ułhówek czy Sępól, braki te są częściowo uzupełniane poprzez dobrą współpracę policji i Straży Granicznej. Z drugiej strony, przykładem braku współpracy jest Resko – gdzie policja praktycznie nie współpracuje ze strażą miejską, choć gmina jest rozległa.

2.8. Patologie, pomoc socjalna

Ubóstwo i bezrobocie to główne przyczyny interwencji pomocy socjalnej w analizowanych gminach. Narasta też nowy problem sygnalizowany przez pracowników opieki społecznej z Ułhówka i Białego Boru – zagraniczne wyjazdy do pracy rodziców powodują rozpad rodzin, zaniedbywanie się dzieci w nauce, trudności wychowawcze i związane z tym dalsze konsekwencje społeczne. Główną patologią wskazywaną we wszystkich analizowanych układach lokalnych jest alkoholizm (najbardziej rozpowszechniony w środowiskach popegeerowskich), połączony z długotrwałym bezrobociem, wykluczeniem społecznym, a często również ze specyficznym sposobem na życie:

Wąsosz:

To są takie osoby w wieku już po pięćdziesiątce, już ich żadna praca nie interesuje, może mają jakieś drobne emerytury czy renty, bo oni się utrzymują z biura pracy, z tych zasiłków, no i praktycznie cały czas już od rana spędzają może nie pod sklepem, ale w rejonie sklepu, zakupują w danym sklepie ten alkohol i w jakimś miejscu ustronnym go spożywają, a potem są tylko problemy, leżą, śpią, niewładni są.

Co gorsza, alkoholizm jest postrzegany przez środowiska nim dotknięte, jako norma a nie problem.

We wszystkich badanych gminach tej grupy uderza skala udzielanej pomocy socjalnej. Świadczenia na rzecz osób fizycznych stanowią co najmniej 20% budżetów gmin. W skrajnych przypadkach Białego Boru i Sępopola ponad połowa mieszkańców jest objęta jakimiś formami pomocy społecznej. Skala interwencji ulega powoli zmniejszeniu, jest to jednak, jak wskazywali badani, spowodowane głównie wyjazdami zarobkowymi.

Świadczona pomoc ma przede wszystkim charakter bierny, zaopatrzeniowy (zasiłki, pomoc materialna, dożywianie). Respondenci ze wszystkich gmin wskazywali, że taka orientacja pomocy tworzy często stałą krąg osób nią objętych, jeszcze bardziej uzależnia jej beneficjentów oraz utrwała postawy bierne i roszczeniowe.

Człuchów:

Jest grupa ludzi, która zauważyła, że z instytucji opieki społecznej da się żyć. I to jest niedobre. Jak już dzieciak widzi, że rodzice potrafili tak żyć, to on też zaczyna tak żyć, to już jest niedobre.

Władze powoli starają się wprowadzić bardziej aktywną, zintegrowaną politykę społeczną. Przykładem może być Biały Bór: „prowadzimy taki program, polegający na tym, że część gmin, która chciała do tego programu przystąpić, dostaje takiego animatora pracy, który ma pod sobą pięć rodzin, właśnie np. patologicznych; pracuje się nad nimi, w celu podniesienia ich kwalifikacji zawodowych, znalezienia pracy, motywują dzieci do nauki, uczą jak załatwić różne sprawy”.

Dziedziczenie biedy i zachowań patologicznych jest już jednak rzadsze niż kiedyś. Jak zauważano np. w Rąbinie, część młodych ludzi – nawet ze środowisk popegeerowskich – nie rezygnuje z szansy ułożenia sobie życia, ma plany, próbuje „żyć lepiej niż rodzice”. Realizację ambicji umożliwiają wyjazdy do innych miast lub za granicę. W niektórych gminach prowadzone były działania aktywizujące dzieci i młodzież z byłych PGR-ów. W gminie Ulhówek dostępny był program stypendialny (w ramach Agencji Własności Rolnej – niestety już zlikwidowany). Dobrym przykładem jest gmina Sępopol, gdzie od ośmiu lat działa tzw. konto rady gminy, na które radni przekazują część swoich diet z przeznaczeniem na fundusz pomocowy i nagrody za osiągnięcia dla dzieci.

2.9. Aktywność mieszkańców

Respondenci zauważali, że mieszkańcy są pasywni i roszczeniowi. Przeważa grupa osób mało zaradnych, niepotrafiących definiować i aktywnie rozwiązywać swoich problemów. Chodzi przede wszystkim o nieumiejętność czy też niechęć do konstruktywnego i definitywnego rozwiązywania problemu bezrobocia.

Rąbino:

Bierność i niewidzenie swoich problemów. Takie przeświadczenie, że tak zawsze było, przez ostatnie tam 30 lat i tak musi być. Nie chcą sobie pomóc sami i żeby ktoś inny pomógł. (...) Nie są nauczeni takiej postawy, żeby walczyć o swoje, aktywnie uczestniczyć, angażować się coś. Są jednostki, które tam pociągają grupę, ale większość tak biernie czeka, że coś nagle świat się zmieni, Pan Bóg cudu dokona, 30 lat się cofniemy do lepszych czasów – w ich przekonaniu.

Osoby te postrzegają władze gminne jako gwarant zapewnienia środków do życia. Radzenie sobie przez mieszkańców często polega na podejmowaniu dorywczych, sezonowych prac, wahadłowych wyjazdach za granicę (przy jednoczesnym pozostawianiu w systemie opieki społecznej). Mało jest osób przedsiębiorczych, wychodzących z inicjatywą dla ogółu.

Człuchów:

Niektórzy myślą, że do tego sprowadza się aktywność, że należy oblecieć wszystkie możliwe MOPS-y, GOPS-y i PCK-i. Natomiast nie wykazuje się takiej aktywności, żeby przeciwdziałać problemowi, czyli na przykład szukać pracy, czy szukać zajęcia, które by przynosiło dochód.

Pasywność potwierdza także liczba i profil organizacji pozarządowych – ich odsetek jest niski, zajmują się głównie sferą charytatywną – nastawioną na świadczenie pomocy potrzebującym, a nie rozwijanie ducha przedsiębiorczości. Od tego obrazu odbiega pozytywnie gmina Biały Bór, w której funkcjonuje wiele organizacji pozarządowych, często o profilu kulturowym. Swoją wkład w ten wizerunek ma również społecznie aktywna mniejszość ukraińska. Aktywność mieszkańców idzie w parze z uczestnictwem w wyborach.

Warto też zwrócić uwagę, że ożywienie kapitału społecznego i pobudzenie aktywności mieszkańców nie zawsze musi się przekładać na statystyki organizacji. Pozytywnym przykładem aktywności społecznej „poza statystykami” jest Wąsosz. W gminie nie ma żadnej organizacji pozarządowej, ale mieszkańcy organizują się, zmobilizowani przykładem holenderskiej gminy partnerskiej:

Rozpoczęło się od tego, iż Holendrzy zaproponowali dla naszej gminy realizację projektu „Sami sobie”, tak to nazwali. Zauważyli, że wiele rzeczy zrobionych jest niszczonych. Wywnioskowali, że jeżeli ludzie będą sami coś robić, to chyba swojej pracy nie zniszczą. (...) Przyjeliśmy taką zasadę – kto ma pomysł i chce dobrze coś dla wsi zrobić, chce coś zrealizować, to ja (burmistrz) zakupuję materiał, a oni rozbudowują.

Na realizację pomysłów część środków zapewniają Holendrzy, średnio 1000 Euro na projekt. Do tej pory w gminie zrealizowano 20 projektów, wszystkie dzięki pracy własnej mieszkańców, przy wsparciu holenderskich miast partnerskich i miejscowych władz lokalnych. W wyniku programu „Sami sobie” w każdej wsi powstał plac zabaw i odnowione zostały świetlice dla dzieci i młodzieży. Kolejne projekty są w trakcie realizacji.

Podsumowując, należy stwierdzić, że mimo tych pozytywnych przykładów, wciąż przeważa postawa roszczeniowa, a zmiany w mentalności dokonują się – nawet wśród młodego pokolenia – powoli.

3. PROBLEMY, PODEJMOWANE DZIAŁANIA

3.1. *Główne problemy i wyzwania gmin postpegeerowskich*

Problem całej grupy analizowanych gmin postpegeerowskich to, z jednej strony – brak znaczących zewnętrznych impulsów rozwojowych, a z drugiej – brak kapitału, przede wszystkim kapitału społecznego, ludzi, którzy byłiby w stanie aktywnie poszukiwać szans rozwoju i wykorzystać ewentualnie pojawiające się impulsy.

Głównym problemem i jednocześnie wyzwaniem dla tych układów lokalnych jest przełamanie postaw roszczeniowych i bierności wśród mieszkańców. Wyuczona bezradność – będąca dziedzictwem PGR-ów – połączona ze specyficzną, krótkowzroczą „zaradnością” (życie ze świadczeń społecznych, dorywczych prac „na czarno” – byle przetrwać) skutecznie blokuje rozwój gmin. W tym kontekście pojawiają się też patologie – alkoholizm i skrajna bieda. Pomoc w ich zwalczaniu, szczególnie poprzez tworzenie szans rozwojowych dla dzieci z biednych rodzin jest głównym polem działania pomocy społecznej we wszystkich gminach.

Znaczącą kwestią na liście problemów omawianych gmin są poważne braki infrastrukturalne. Z jednej strony znacząco obniżają one jakość życia mieszkańców, z drugiej – ograniczają atrakcyjność i dostępność układu lokalnego dla inwestorów zewnętrznych. Braki infrastrukturalne są trudne do nadrobienia, gdyż analizowane gminy z reguły miały skromne możliwości inwestycyjne – ograniczone niskimi dochodami (wynikającymi z niekorzystnej struktury gospodarczej, opartej w dużej mierze na drobnym rolnictwie).

W przypadku kilku gmin pojawił się również problem nieracjonalnej struktury placówek oświatowych. Dla wszystkich gmin problemem jest ucieczka ich najaktywniejszych mieszkańców (głównie młodzieży) i starzenie się lokalnych społeczności. Gminy postrzegają to jako proces nieunikniony.

3.2. *Podjęmowane działania w gminach postpegeerowskich*

Analizując podejmowane w gminach działania, należy je odnieść do głównego wyzwania z jakim gminy te się mierzą – uporania się z postpegeerowskim dziedzictwem. Jeśli chodzi o infrastrukturę (zagospodarowanie ziemi po PGR-ach), większość gmin sobie poradziła. Niestety, w większości przypadków powstały jednak drobne gospodarstwa. Impulsem zewnętrznym do zagospodarowywania gruntów było przystąpienie Polski do UE; dopłaty nie wpłynęły jednak na racjonalizację wielkości gospodarstw. Rolnicza, małoobszarowa struktura gospodarcza analizowanych

gmin łączy się ze słabym przemysłem i słabą przedsiębiorczością, ograniczając możliwości rozwoju.

W odniesieniu do działań w dziedzinie podnoszenia jakości kapitału społecznego należy stwierdzić, że tylko nieliczne gminy zaczęły działać w kierunku aktywizacji społeczności lokalnych. Pozytywnymi przykładami są Wąsosz oraz Biały Bór. W przypadku Wąsosza nastąpiła zmiana pokoleniowa (aktywność podjęli młodzi rolnicy) połączona z innowacyjnym, pozytywnym impulsem zewnętrznym z holenderskiej gminy partnerskiej. W Białym Borze natomiast prowadzone są pilotażowe działania w zakresie aktywizowania mieszkańców z terenów postpegeerowskich (instytucja animatora wiejskiego). Pozostaje mieć nadzieję, że rozwiną się one w pełen program. Trzeba jednak podkreślić, że skala problemu, jakim jest słaby kapitał ludzki, jest niewspółmierna do podejmowanych przez gminy starań. Kompleksowe działania powinny dotyczyć zarówno sfery edukacji (zmienianie mentalności młodzieży), jak i strategii pomocy społecznej, zintegrowanej ze strategiami rynku pracy (zmiana typowo zaopatrzeniowej orientacji na bardziej aktywne podejście).

Wszystkie analizowane gminy starają się poprawić trudny stan infrastruktury – zarówno kanalizacji, jak i infrastruktury drogowej. W tym ostatnim przypadku wiele zależy od współpracy ze szczeblem powiatowym. Gminy widzą szanse w pozyskiwaniu funduszy zewnętrznych, jednak nawet przy pomocy Unii Europejskiej, ich możliwości działania są ograniczone. Zadłużenie i wysokie obciążenie stałymi wydatkami budżetowymi znacznie ograniczają możliwości wkładu własnego, a co za tym idzie – skalę ewentualnych projektów.

4. WNIOSKI – PERSPEKTYWY ROZWOJU

Oceniając perspektywy rozwoju, należy odnieść analizowane przypadki do literatury, w której problem rozwoju lokalnego przedstawiany jest szerzej. Są w niej przedstawione wyczerpujące listy czynników rozwoju, które, w uproszczeniu, można podzielić na dwie grupy:

- zewnętrzne (egzogenne), wśród których głównym jest renta położenia (w tym dostępność układu lokalnego) oraz zewnętrzne impulsy inwestycyjne (inwestycje przedsiębiorstw, inwestycje publiczne ze szczebla centralnego, publiczne środki pomocowe itd.);
- endogenne, na które składają się: naturalne zalety lokalizacji, zatrudnienie (w firmach, które tworzą miejsca pracy wysokiej jakości), baza dla rozwoju w formie instytucji lokalnych (wspomagających działalność gospodarczą, wzbogacających tkankę społeczną), kapitał społeczny (lider i elita lokalna, aktywna społeczność lokalna, zintegrowani przedsiębiorcy) oraz zasoby wiedzy¹.

¹ E.J. Blakely, *Planning Local Economic Development: Theory and Practice*, Sage Publications, Beverly Hills, CA 1989; G. Gorzelak, „Planowanie rozwoju lokalnego (omówie-

Warto zaznaczyć, że znaczenie oddziaływania czynników zewnętrznych spada, podczas gdy czynniki endogenne są identyfikowane jako kluczowe we współczesnej gospodarce dla trwałego, konkurencyjnego rozwoju układów lokalnych². Współczesna mobilność oraz otwarcie granic europejskich sprawiają, iż np. renta położenia może *de facto* działać negatywnie na układ lokalny – wzmacniając proces odpływu kapitału ludzkiego (sama lokalizacja ułatwia jedynie wyjazd osobom przedsiębiorczym). Ponadto, dotychczasowe analizy pokazują jasno dwie kwestie. Po pierwsze, aby czynnik zewnętrzny zaistniał, konieczna jest aktywność samego układu lokalnego (aktywność w pozyskiwaniu inwestorów, funduszy UE). Po drugie, nawet w sytuacji, gdy pojawia się korzystny finansowo-inwestycyjny impuls zewnętrzny, to jego racjonalne wykorzystanie i długotrwałe efekty rozwojowe zależą od kapitału endogennego.

Przyjmując zatem optykę współczesnych paradygmatów rozwoju, zgodnie z którymi istotne są czynniki endogenne, szans wszystkich analizowanych gmin należałoby upatrywać w aktywizacji społeczności lokalnej i aktywności lokalnych liderów (ich wizji rozwoju i determinacji w działaniach), w drugiej kolejności zaś w przewyżczeniu zapóźnień infrastrukturalnych (bo skuteczność w pozyskiwaniu np. funduszy UE na inwestycje jest wypadkową spójnego pomysłu inwestycyjnego oraz umiejętności lokalnych urzędników). Niestety, jak wykazano w poprzednich podrozdziałach, główny problem wszystkich analizowanych gmin to właśnie kapitał ludzki i społeczny – pasywne i roszczeniowe postawy, niski poziom wykształcenia, wyjątkowo niski poziom mobilizacji społecznej, inicjatyw lokalnych, aktywność społeczna ograniczona do form roszczeniowych i spekulacyjnych (nastawionych na wykorzystywanie pomocy społecznej), słaba instytucjonalizacja (zarówno środowiska przedsiębiorców, jak i instytucji kulturalnych), a także brak pomysłów na rozwój ze strony władz lokalnych. Skala i intensywność tych problemów jest jednak różna w poszczególnych układach lokalnych, odmienne są także warunki kontekstowe i stąd szanse analizowanych gmin postpegeerowskich są zróżnicowane. W analizowanej grupie przypadków wyraźną przewagę mają gminy o miejsko-wiejskim charakterze i gminy o dobrej lokalizacji. Ośrodek miejski, mimo słabej infrastruktury i tkanki społecznej daje jednak impulsy rozwojowe.

Odnosząc się do konkretnych przypadków, można skonstatować, że relatywnie dobre szanse rozwojowe mają gminy **Człuchów i Wąsosz**. W przypadku tej pierwszej gminy, szanse wynikają z miejskiego charakteru gminy, jej wielkości i powiatowej funkcji. Gmina ma też dobrze funkcjonującą infrastrukturę i sprawną oświatę. Rynek pracy jest co prawda mało atrak-

nie książki E. Blakely'ego 'Planning Local Economic Development')", w: J.P. Gieorgica, G. Gorzelak (red.), *Gmina, promocja, przedsiębiorczość*, EUROREG UW, Warszawa 1992; G. Gorzelak, „Zewnętrzna interwencja jako czynnik rozwoju lokalnego (na przykładzie Programu Inicjatyw Lokalnych)”, *Studia Regionalne i Lokalne* 2000, nr 3, s. 100–102.

² G. Gorzelak, „Zewnętrzna interwencja...”, op. cit.

cyjny, ale struktura gospodarcza jest zdywersyfikowana, co stwarza szanse stabilnego rozwoju. Wiele zależy od aktywności i konsekwencji władz w realizowaniu jasnej strategii rozwoju (dotychczas zmieniała się i była niespójna), w zabieganiu o zewnętrzne inwestycje (dotychczas mało skuteczne), w działaniach aktywizujących środowisko mieszkańców (dominuje bierność, tkankę społeczną osłabiają konflikty i emigracja) oraz w przezwyciężeniu konfliktu miasta z otaczającą gminą wiejską. **Wąsosz** również buduje swoją przewagę na miejsko-wiejskim charakterze gminy, ale jego głównym atutem jest renta lokalizacyjna (bliskość Wrocławia, która daje szansę na to, że gmina stanie się miejscem wypoczynku wrocławian). Kapitał społeczny jest co prawda osłabiany procesami emigracyjnymi (mieszkańcy skłonni do podjęcia ryzyka szukają szansy poza gminą), ale endogenny potencjał rozwojowy należy uznać za relatywnie wysoki. Gmina **Wąsosz** w wyniku pomysłowego i skutecznego zarządzania oraz aktywności mieszkańców wydaje się zmierzać w dobrym kierunku. Niektóre inicjatywy podjęte w gminie mogą być przykładem dla innych środowisk postpegeerowskich na terenie kraju.

Przypadki gminy Białý Bór, Reska i miejsko-wiejskiej gminy Miłakowo pokazują, że korzystna renta lokalizacyjna i specyficzne zasoby naturalne, by być dobrze wykorzystane, wymagają aktywności liderów i ich determinacji w podejmowaniu trudnych decyzji. **Białý Bór** ma relatywnie korzystne położenie w przestrzeni kraju; można tam także zaobserwować nieznaczne ożywienie gospodarcze. Szanse gminy zależą jednak w dużej mierze od zmiany sposobu myślenia władz o jej rozwoju (dotychczas liczących na pomoc z zewnątrz i unikających podejmowania trudnych decyzji dotyczących restrukturyzacji) oraz kontynuowania działań aktywizujących ludność (władze podjęły pierwsze, ciekawe próby aktywizacji środowisk popegeerowskich). Gmina **Resko** także dysponuje dobrą rentą lokalizacyjną (bliskość granicy niemieckiej i dynamicznie rozwijających się ośrodków na wybrzeżu). Ma jednak poważne problemy infrastrukturalne. Gospodarka ma charakter dualny (znaczące, ale zróżnicowane rolnictwo v. jedno duże przedsiębiorstwo zagraniczne). Możliwości rozwoju gminy wydają się umiarkowane i zależą od: rozwiązania problemów infrastrukturalnych, decyzji racjonalizujących strukturę i ofertę oświatową (przystosowując ją do potrzeb rynku), a także zaktualizowania strategii rozwoju uwzględniającego mobilizację społeczną. **Milakowo** jest słabo rozwiniętym, lekko stagnacyjnym układem społeczno-gospodarczym. Jego, jak dotychczas niewykorzystaną, szansą jest rozwój turystyki. Tu również szanse rozwojowych miasta-gminy należy upatrywać jedynie w aktywności nowych władz (w sferze pozyskiwania funduszy strukturalnych potrzebnych do wyrównania braków infrastrukturalnych, a także w sferze aktywizacji mieszkańców).

Podobnie jak i w innych gminach postpegeerowskich, endogenny potencjał rozwojowy tych trzech układów lokalnych jest relatywnie słaby. Ak-

tywniejsi mieszkańcy poszukują pracy w większych miastach bądź wyjeżdżają za granicę. Prócz wyuczonej bezradności i postaw roszczeniowych kapitał społeczny blokuje (szczególnie w przypadku Miłakowa) personalne rywalizacje i animozje.

Najślabsze szanse rozwojowe wykazują trzy gminy – małe, wiejskie (w dwóch przypadkach), o peryferyjnej lokalizacji i stagnacyjnej strukturze gospodarczej. Pasywność mieszkańców odziedziczona po PGR-ach, sprzega się tam z pasywnością władz, które jedyną szansę rozwojową widzą w całkowicie zewnętrznych czynnikach (inwestycje centralne, niezależne od aktywności i polityki władz gminy). **Rąbino** to mała, wiejska gmina położona w „trójkącie bermudzkim” między większymi i zasobniejszymi ośrodkami dość dobrze rozwiniętego województwa. Jej struktura gospodarcza jest praktycznie całkowicie zdominowana przez sektor rolnictwa. W gminie jest wielu mieszkańców o cechach wyuczonej bezradności, gdy tymczasem nieliczne aktywne jednostki szukają szans rozwoju i kariery poza gminą. Władze gminy jak na razie nie sformułowały żadnego planu rozwoju opartego na diagnozie sytuacji i dającego możliwość zidentyfikowania oraz racjonalnego zagospodarowania posiadanych zasobów. Ich działania nie zachęciły, jak dotąd, inwestorów. W przypadku **Sępola** przygraniczne położenie i fatalny stan infrastruktury (połączony z zadłużeniem gminy) skutecznie izolują gminę. Starzejące się społeczeństwo i ucieczka młodych, a także dziedzictwo PGR-ów sprawiają, że gmina ta staje się gminą emerytów, rencistów i bezrobotnych. Wszystko to sprawia, że obszar ten ma małe szanse na rozwój. Pewne nadzieje gmina wiąże z planowanym uruchomieniem przejścia granicznego na Łynie oraz rozwojem turystyki. Przy tym ostatnim, ważnym impulsem (również w budowie kapitału społecznego) mogłoby być powstanie szkoły zawodowej o profilu rolniczo-turystycznym. Także gmina **Ułhówek** ma przygraniczną lokalizację (granica z Ukrainą). Mała aktywność mieszkańców, niewielka skłonność do zrzeszania się, połączona z pasywnością urzędników lokalnych i brakiem prospołecznej polityki samorządowej nie stwarzają szans na rozwój kapitału ludzkiego. Większość wysiłków rozwojowych (w zakresie infrastruktury, aktywizacji środowiska lokalnego) jest dopiero planowana. I tu także nowe władze widzą impuls rozwojowy w czynniku całkowicie zewnętrznym – otwarciu placówki przejścia granicznego. Bez kapitału endogennego będzie to jednak impuls krótkotrwały.

Podsumowując, należy podkreślić, iż szanse rozwojowe rozpatrywanych układów lokalnych są mocno ograniczone. Jak dotychczas, tylko kilka z nich powoli wychodzi na ścieżkę ograniczonego rozwoju. Blokującymi czynnikami okazują się nie tylko odziedziczona po PGR-ach mentalność lokalnego środowiska i niekorzystna struktura gospodarcza, ale także pojawiające się konflikty lokalne (szczególnie w gminach miejsko-wiejskich), przygraniczne położenie i słaba infrastruktura. Wszystkie układy dodatko-

wo mocno ogranicza ciągła emigracja najbardziej aktywnych mieszkańców (szczególnie ludzi młodych). Zarówno położenie, jak i procesy emigracyjne to czynniki, na które gmina nie ma wpływu. Tym jednak, co mieści się w możliwościach układu lokalnego jest budowanie kapitału społecznego (aktywizacja mieszkańców, przełamywanie konfliktów), bardziej racjonalne planowanie rozwoju (podejmowanie decyzji, wytyczenie jasnych celów) i związane z tym podejmowanie prób pozyskiwania (a nie tylko czekania) na finansowo-inwestycyjne impulsy zewnętrzne.

GMINY PRZYGRANICZNE

1. WPROWADZENIE

1.1. Specyfika gmin przygranicznych

Jednym z najważniejszych wymiarów transformacji postsocjalistycznej było otworenie się gospodarek krajów Europy Środkowo-Wschodniej na wymianę i kontakty międzynarodowe. W miarę postępu procesów transformacyjnych w krajach należących obecnie do UE rosła przepuszczalność granic, począwszy od kolejnych ułatwień w przepływie osób i towarów, przez pełną integrację gospodarczą w ramach Unii Europejskiej, a kończąc na spodziewanej wkrótce pełnej swobodzie przekraczania granic na mocy układu z Schengen. Jednym z bezpośrednich beneficjentów otwartości granic w pierwszym okresie transformacji były układy lokalne położone w sąsiedztwie granicy, w szczególności te leżące bezpośrednio przy przejściach granicznych. Mieszkańcy gmin przygranicznych z reguły jako pierwsi otrzymywali przywileje przy przekraczaniu granicy (odprawa bezpaszportowa, możliwość korzystania z przejść lokalnych), co niektórzy z nich wykorzystali angażując się intensywnie w przygraniczny handel. Interakcjom transgranicznym sprzyjały duże różnice w cenach towarów i usług. W efekcie, w wielu przygranicznych miejscowościach powstały duże targowiska, które często stawały się ważnym miejscem pracy również dla osób z innych regionów kraju. Oferta handlowa układów przygranicznych z czasem rozszerzyła się również o możliwość skorzystania z różnorodnych usług osobistych. Przepływ osób i towarów w coraz większym stopniu zaczął nabierać charakteru dwukierunkowego.

W latach 90., obok spontanicznych procesów rozwoju wymiany handlowej, pojawiły się pierwsze próby zinstytucjonalizowania współpracy transgranicznej. Jej ostateczną formą było powstanie na wszystkich polskich granicach euroregionów. Działalność tych instytucji, zwłaszcza w pierwszym okresie istnienia, była ukierunkowana na wspieranie inicjatyw mających na celu budowę stosunków dobrosąsiedzkich. W związku z tym, głównymi polami działalności był wspólne imprezy kulturalne, wymiana młodzieży, tworzenie ośrodków spotkań oraz podejmowanie inicjatyw promujących rozwój turystyki. Wraz ze wzrostem dostępu do finansowania zewnętrznego (przede wszystkim na zachodniej granicy Polski – Program Współpracy Przygranicznej Phare) na granicy rozpoczęły się również inwestycje infrastrukturalne, realizowane zarówno przez władze centralne

(przejścia graniczne), jak i regionalne oraz lokalne, mające na celu przede wszystkim poprawę dostępności obszarów przygranicznych (drogi, koleje), ochronę środowiska (oczyszczalnie ścieków, kanalizacja) lub transgraniczną współpracę służb publicznych (policji, straży pożarnej, leśników). W mniejszym stopniu były to przedsięwzięcia nastawione na rozwój więzi gospodarczych między obszarami przygranicznymi lub opracowywanie wspólnych strategii rozwojowych.

W końcu lat 90. dominującą formą wymiany handlowej na niemal wszystkich polskich granicach były wciąż jednak zakupy indywidualne lub handel półhurtowy, w tym realizowany za pomocą tzw. mrówek, czyli osób przenoszących kilka lub kilkanaście razy dziennie przez granice niewielkie ilości towarów (przede wszystkim alkohol i papierosy). Ponadto, otwarcie granic w niektórych przypadkach doprowadziło do wzrostu poziomu przestępczości i patologii społecznych, czego przejawem były m.in. przemysł towarów (częstokroć obsługiwany przez zorganizowane grupy przestępcze), zjawisko tzw. jummy (czyli kradzieży dokonywanych przez młodzież w kraju sąsiednim – głównie na zachodniej granicy), wymuszenia haraczy (głównie granica wschodnia) oraz rozkwit agencji towarzyskich.

Sytuacja zmieniała się stopniowo wraz ze zbliżaniem się terminu wejścia Polski do Unii Europejskiej, które nastąpiło w 2004 r. Wyrównywanie się poziomu cen pomiędzy Polską i krajami sąsiadującymi, zwłaszcza tymi, które przystąpiły do Unii, zmniejszyło korzyści płynące z bazarowych form handlu. W zamian, przygraniczne stosunki handlowe nabierały w coraz większym stopniu charakteru obrotu rejestrowanego. Równocześnie rosła wartość i znaczenie przygranicznych inwestycji zagranicznych, w czym pewną rolę odegrały specjalne strefy ekonomiczne. Z kolei warunki współpracy transgranicznej z pozostałymi sąsiadami Polski uległy zmianie na skutek uszczelnienia granicy, choć w wielu przypadkach przygraniczna wymiana handlowa już wcześniej uległa wyraźnemu zmniejszeniu na skutek tzw. kryzysu rosyjskiego w 1998 r. Jednocześnie wszystkie polskie gminy położone w obszarach przygranicznych zyskały dostęp do finansowania ze środków funduszy współpracy terytorialnej INTERREG IIIA. O ile jednak wcześniejsza możliwość korzystania ze środków pomocowych w ramach Programu Współpracy Przygranicznej Phare była jednym z czynników wyróżniających te gminy (zwłaszcza na granicy polsko-niemieckiej), o tyle atrakcyjność INTERREG-u na tle innych dostępnych funduszy strukturalnych nie jest już tak znaczna.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na występowanie w Polsce różnych typów granic, co jest widoczne we wszystkich wymiarach, począwszy od administracyjno-politycznego, przez gospodarczy i społeczny, po instytucjonalny. Pierwszym głównym typem są granice z pozostałymi krajami członkowskimi Unii Europejskiej, na których w 2004 r. nastąpiła pełna liberalizacja przepływu osób i towarów, a przed końcem 2007 r., na mocy układu z Schengen, zostały całkowicie zniesione kontrole pasz-

portowe i celne, a samą granicę będzie można przekraczać w dowolnym miejscu, także poza istniejącymi przejściami. W tej grupie istnieją jednak pewne różnice związane z poziomem rozwoju krajów sąsiadujących. W szczególności dotyczy to różnic w poziomie rozwoju gospodarczego między Niemcami i Polską, choć do pewnego stopnia jest to łagodzone przez niski poziom rozwoju i stagnację wschodnich obszarów dawnego NRD. Różnice w poziomie rozwoju nie są natomiast tak wyraźne w przypadku granic z Czechami, Słowacją i Litwą, co ma niewątpliwie wpływ na skalę interakcji transgranicznych. Drugim podstawowym typem są granice z krajami, które nie są członkami UE, tj. Białorusią, Rosją i Ukrainą. Na tych granicach wciąż obowiązuje zarówno reżim wizowy, jak i bariery celne. W tej grupie wyróżnia się jednak sytuacja na granicy polsko-ukraińskiej, gdyż obywatele Ukrainy korzystają z uproszczonych procedur wizowych przy wjeździe do Polski, a Polacy w zamian są zwolnieni z obowiązku posiadania wiz. W przypadku tych krajów ważnym czynnikiem intensywności interakcji transgranicznych są stosunki polityczne na szczeblu rządowym. I tak, o ile dobra współpraca bilateralna na szczeblu centralnym sprzyja współpracy polsko-ukraińskiej, o tyle działania reżimu Aleksandra Łukaszenki powodują duże utrudnienia w rozwoju współpracy transgranicznej, począwszy od licznych barier przy przekraczaniu granicy, a kończąc na słabym rozwoju współpracy o charakterze instytucjonalnym.

Badaniami realizowanymi w ramach tego projektu badawczego objęto gminy położone przy przejściach granicznych na wszystkich wskazanych wyżej typach granic, a więc wewnątrzunijnej (Kostrzyn i Zgorzelec na granicy z Niemcami; Głuchołazy i Lubawka na granicy z Czechami; Dukla na granicy ze Słowacją) oraz zewnętrznej granicy UE (Terespol na granicy z Białorusią, Dorohusk na granicy z Ukrainą oraz Gołdap na granicy z Rosją – Obwodem Kaliningradzkim).

1.2. Ogólna charakterystyka zbadanych gmin

Współpraca transgraniczna w dużej mierze zależy od charakteru danej granicy wynikającego, m.in.: z reżimu granicznego i procedur odprawy w ruchu osobowym i towarowym, z różnic w poziomie rozwoju gospodarczego, ze stosunków społecznych, często ukształtowanych w wyniku wielowiekowych procesów historycznych, a także możliwości rozwoju współpracy instytucjonalnej, nierzadko zależnej od polityki władz centralnych. W związku z tym, badane gminy dość wyraźnie różnią się między sobą. Mają na to wpływ również inne czynniki niezwiązane bezpośrednio z możliwościami wynikającymi ze współpracy przygranicznej, takie jak: wielkość miejscowości, struktura gospodarcza, aktywność mieszkańców oraz jakość i zaangażowanie lokalnych elit politycznych, w tym istnienie lidera aktywizującego procesy rozwoju.

Badane gminy przygraniczne działają w różnym kontekście administracyjnym. Trzy z nich są miastami: Kostrzyn, Terespol i Zgorzelec, cztery gminami (obejmującymi, poza miastem, również sąsiadujące obszary wiejskie): Dukla, Głuchołazy, Gołdap i Lubawka; Dorohusk jest gminą wiejską. Ponadto Gołdap i Zgorzelec są siedzibami władz powiatowych. W związku z tym, rozpiętość liczby ludności badanych gmin jest bardzo duża od 6–7 tys. w przypadku Terespolu i Dorohuska, do ponad 30 tys. w przypadku Zgorzelca (ponad pięciokrotnie więcej). Z reguły jednak liczba ludności badanych gmin przygranicznych nie przekracza 20 tys.

Według wskaźnika przedstawiającego poziom rozwoju gospodarczego w wymiarze lokalnym, poza dwoma miastami położonymi na granicy polsko-niemieckiej (Kostrzynem i Zgorzelcem), badane układy należą do naj słabiej rozwiniętych w kraju – ich dochody własne na mieszkańca nie przekraczają 75% średniej krajowej. Najgorsza jest pod tym względem sytuacja Dorohuska (51,3%) i Dukli (48,0%). W związku z tym, nie powinno dziwić, iż wszystkie gminy poza Kostrzynem (128,8% średniej krajowej dochodów własnych *per capita*) tracą mieszkańców w wyniku procesów migracyjnych. Należy jednocześnie zauważyć, że rzeczywista skala odpływu ludności jest z reguły większa niż przedstawiona w oficjalnych statystykach. W związku z tym, tylko w niektórych przypadkach następuje częściowa kompensacja ubytku ludności dodatnim przyrostem naturalnym (Gołdap, Terespol, Dukla). Ogółem ludność we wszystkich badanych gminach w latach 2002–2005 zmniejszyła się o 0,6%.

Zasoby kapitału ludzkiego w badanych gminach mierzone wykształceniem formalnym mieszkańców przedstawiają się bardzo słabo. Stosunkowo najlepsza jest pod tym względem sytuacja w miastach (Zgorzelec, Terespol, Kostrzyn). Natomiast w pozostałych gminach (z wyłączeniem Gołdapi i Głuchołazów) odsetek ludności z wykształceniem wyższym nie przekracza 4%, co wyraźnie upodobnia je do wiejskich obszarów kraju.

Wskaźnik bezrobocia rejestrowanego w badanych gminach jest na tle kraju wysoki, co może wynikać m.in. z rozwiniętej w obszarze przygranicznym szarej – nierejestrowanej strefy gospodarki. Wpływ na wysokość bezrobocia mają również inne czynniki związane z upadkiem PGR-ów w Gołdapi (22%) i Dorohusku (21%). Wśród badanych gmin przygranicznych pozytywnie wyróżnia się Kostrzyn, który w grudniu 2005 r. odnotowywał bezrobocie na poziomie zaledwie 6%.

W części zbadanych gmin wciąż bardzo widoczny jest niedorozwój podstawowej infrastruktury. Przykładowo w Dorohusku, Dukli, Głuchołazach i Terespolu oczyszczalnie ścieków obsługują mniej niż połowę ludności. W pozostałych gminach rozwój sieci kanalizacyjnych podłączonych do nowoczesnych oczyszczalni ścieków był zakończony (Kostrzyn, Zgorzelec), bądź na ukończeniu (Lubawka, Gołdap).

Ogólnie, mimo wewnętrznych różnicowań badanej grupy gmin (zwłaszcza po wyłączeniu Kostrzyna i Zgorzelca), można je scharak-

Tab. 1. Charakterystyka gmin przygranicznych w świetle wybranych wskaźników z 2005 r.

Gmina (typ) (granica)	Liczba mieszkańców (w tys.)	Dochody własne na mieszkańca (kraj = 100)	Saldo migracji w promilach	Wykształcenie wyższe (2002) (w %)	Wskaźnik bezrobocia (w %)	Ludność obsługiwana przez oczyszczalnie ścieków (w %)
Dorohusk wiejska (PL-UA)	7,0	51,3	-6,4	2,6	21,0	24,5
Dukla miejsko-wiejska (PL-SK)	16,7	48,0	-1,4	3,7	14,0	21,6
Glucholazy miejsko-wiejska (PL-CZ)	25,9	69,1	-3,8	5,3	15,0	38,7
Goldap miejsko-wiejska (PL-RUS)	19,9	66,7	-2,2	6,4	22,0	77,4
Kostrzyn miejska (PL-D)	17,7	128,8	0,5	5,8	6,0	99,8
Lubawka miejsko-wiejska (PL-CZ)	11,7	56,1	-4,9	3,6	15,0	83,4
Terespol miejska (PL-BY)	6,0	72,3	-2,8	6,8	12,0	43,8
Zgorzelec miejska (PL-D)	33,1	100,6	-3,7	7,9	12,0	100,0
Ogółem (średnia)	17,2	79,6	-2,9	5,6	14,1	68,1

Źródło: opracowanie własne.

ryzować jako układy lokalne o niskim poziomie rozwoju gospodarczego, szybkim odpływie ludności, niskim poziomie wykształcenia mieszkańców, wysokim bezrobociu rejestrowanym i wciąż słabym stopniu rozwoju podstawowej infrastruktury technicznej. W efekcie, pod wieloma względami gminy przygraniczne są podobne do gmin zacofanych, czyli innego typu gmin wyróżnionych w badaniach. Oznacza to, że mimo ponad 15 lat możliwości wykorzystania szans przygranicznego położenia nie udało się większości tych układów lokalnych (za wyjątkiem Kostrzyna) nadrobić wieloletnich zaniedbań związanych z ich peryferyjnym położeniem w poprzednim modelu gospodarczym.

2. DIAGNOZA

2.1. *Współpraca transgraniczna*

Obszary przygraniczne (zwłaszcza te położone we wschodniej części kraju) w okresie PRL należały do najslabiej rozwiniętych regionów Polski. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy jest ich peryferyjność związana z tym, że w wielu przypadkach nowa powojenna granica (za wyjątkiem położonych wzdłuż południowej granicy: Dukli, Głuchołazów i Lubawki), oderwała te miejscowości od obszarów ich wcześniejszych ciężów gospodarczych i społecznych (Dorohusk – Lwów, Gołdap – Królewiec, Kostrzyn – Berlin, Terespol – Brześć, Zgorzelec – Drezno). Stopień uprzedmiotowienia badanych obszarów przygranicznych też jest z reguły nieznaczny (wyjątkiem jest Kostrzyn, gdzie mieszczą się zakłady papiernicze, w mniejszym stopniu Zgorzelec, gdzie zlokalizowana jest fabryka maszyn górniczych oraz Lubawka, gdzie rozwija się przemysł lekki). Ponadto, często z uwagi na powojenne przesiedlenia ludności, PGR-y lokalizowano na terenach przygranicznych, czego skutkiem jest wciąż wysoki poziom bezrobocia widoczny w Gołdapi i Dorohusku oraz, w mniejszym stopniu, w Głuchołazach, Lubawce i Dukli.

Niewątpliwie, otwarcie granic stworzyło badanym gminom przygranicznym nowe możliwości rozwoju. Z wielu przyczyn zostały one wykorzystane w różnym stopniu. Po pierwsze, w większości badanych miejscowości powstały targowiska służące wymianie artykułów, których ceny różniły się po obu stronach granicy. Po drugie, bliskość granicy sprzyjała prowadzeniu interesów gospodarczych i obsłudze rosnącego ruchu granicznego, co w niektórych przypadkach zaowocowało wzrostem liczby osób prowadzących własną działalność gospodarczą. Po trzecie, gminy z różnym skutkiem podjęły próby przyciągnięcia inwestorów zewnętrznych, którzy mogliby wykorzystać atut przygranicznego położenia. Po czwarte, gminy, zyskały dostęp do źródeł finansowania miękkich i twardych projektów związanych ze rozwojem współpracy przygranicznej (w różnym stopniu, w zależności od odległości dzielącej je od granicy).

Tab. 2. Formy współpracy przygranicznej

Gmina	Ruch graniczny (w mln 2006)	Targowiska (obecnie lub w przeszłości)	Przedsiębiorczość lokalna	Inwestorzy zewnętrzni	Projekty współpracy transgranicznej
Dorohusk	3,3				+ / ?
Dukla	1,8				+
Głucholazy	0,8		+		+
Gołdap	1,1	+	+	+	+
Kostrzyn	5,0	+++	++	++	+++
Lubawka	1,3	+		++	++
Terespol	3,2	++			++
Zgorzelec	3,4	++	++	+	+++

Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych statystycznych GUS i raportów.

We wszystkich badanych miejscowościach po 1989 r. zlokalizowano **targowiska**, które w większym lub w mniejszym stopniu wykorzystywane były do wymiany przygranicznej. Handel prowadzony poza targowiskami często miał charakter obnośny, co dotyczyło zwłaszcza towarów akcyzowych (papierosy, alkohol), których nie można było legalnie sprzedawać na placach targowych. Wśród zbadanych miejscowości największy rozwój odnotował bazar w Kostrzynie nad Odrą. Duże targowiska powstały także w Terespolu i Zgorzelcu. W pozostałych miejscowościach skala handlu była już znacznie mniejsza. Co więcej, w niektórych przypadkach część przyjezdnych kierowała się do sąsiednich większych miejscowości, np. w przypadku Dorohuska do Tomaszowa Lubelskiego. Obecnie skala handlu bazarowego jest nieporównywalnie mniejsza niż w latach 90. i w coraz większym stopniu jest zastępowana sprzedażą towarów w supermarketach, co jest szczególnie widoczne na granicy niemieckiej w Kostrzynie i Zgorzelcu. Nie we wszystkich miejscowościach budowa supermarketów jest pożądana. Świadczy o tym przykład Lubawki, w której miejscowe władze są przeciwne tego typu inwestycjom. Złaszcza na zewnętrznej granicy UE przetrwał zwyczaj przewozu niewielkich ilości towarów akcyzowych oraz benzyny (Dorohusk, Terespol i Gołdap). W Terespolu handel graniczny jest najbardziej utrudniony z uwagi na obecną politykę władz białoruskich, utrudniającą tego rodzaju przedsięwzięcia.

Kostrzyn

W latach 90. handel bazarowy obsługujący Niemców był głównym źródłem dochodów dla mieszkańców miasta i okolic i generował duże wpływy do budżetu miasta. Od kilku lat bazar przeżywa regres i działa na znacznie mniejszą skalę – spadek o połowę liczby stoisk, do około 1000 obecnie. Około 20% sprzedających obecnie to Bułgarzy. Osoby, które dorobiły się na działalności bazarowej inwestują dochody w bardziej zaawansowaną działalność gospodarczą, w tym

w drobne firmy świadczące legalnie podstawowe usługi dla Niemców. Rolę bazaru ograniczyło pojawienie się czterech supermarketów w mieście.

Lubawka

Handel przygraniczny było widać silniej, gdy były różnice w cenach. Było dużo ruchu. Teraz już spokojniej. Ale widać Czechów. Widać nawet po rejestracjach samochodów. Mamy tu targi w środy i soboty. I wtedy przyjeżdżają do nas sąsiedzi z Czech. Kupują odzież, jedzenie, te lokalne produkty – wędliny, warzywa, niektóre owoce – te, które są u nas tańsze.

Miasto nie ma żadnego hipermarketu – burmistrz wraz z radą miasta blokują inwestycję Biedronki bojąc się, iż zniszczy ona właścicieli drobnych sklepików. Co ciekawe, inni respondenci również nie widzieli potrzeby większego sklepu na terenie gminy.

Gołdap

Mamy przejście graniczne i przez ostatnie lata ten ruch przygraniczny, tzw. mrówki, które są w jakimś sensie popierane tutaj przez lokalne władze, nie jest to jakiś handel przemysłowy, natomiast jest to, nazwijmy, mrówcza praca, tutaj kursuje już z Gołdapi kilkanaście autobusów o różnych porach, emeryci, osoby bezrobotne, dorabiają sobie w ten sposób, że wyjeżdżają za granicę, ludzie jeżdżą rowerami, szereg osób kupiło skutery.

Terespol

Była wymiana towarowa bardzo duża, obecnie została ograniczona prawie do minimum. Wszelkie jakieś zakupy, towary to są zminimalizowane. (...) [Białorusini] nic nie mogą nawet dobrego kupić, rozbierają dosłownie na części telewizor, (...) bo inaczej nie można w całości produktów przewieźć.

Nie we wszystkich przypadkach istnienie targowisk i przejść granicznych przyczyniło się do wyzwolenia ducha przedsiębiorczości wśród mieszkańców, czyli zarejestrowania **własnej działalności gospodarczej**. Wskaźniki przedsiębiorczości na poziomie wyższym od średniej krajowej odnotowano tylko w Kostrzynie i Zgorzelcu. W Zgorzelcu rozwijają się przede wszystkim usługi nastawione na klientelę niemiecką (m.in. stomatologia, fryzjerstwo i handel). W Kostrzynie z kolei dominuje sektor usług na rzecz przedsiębiorstw przemysłowych zlokalizowanych w strefie ekonomicznej: firmy transportowe, ochroniarskie, sprzątające, cateringowe oraz sektor usług hotelowych. W pozostałych większych miastach: Głuchołazach i Gołdapi liczba zakładów założonych przez osoby fizyczne jest zbliżona do średniej ogólnopolskiej. Natomiast w mniejszych miejscowościach (Dorohusk, Dukla, Lubawka, Terespol) stosunkowo niewielu mieszkańców zdecydowało się na prowadzenie własnej firmy.

Kostrzyn

Te osoby, które dorobiły się na bazarze próbują inwestować w inwestycje, które są troszeczkę bardziej długofalowe, czyli prowadzenie jakiejś działalności dotyczącej obsługi, napraw samochodów, obsługę jednego z podmiotów, tworzenie firm, które są typowo okołobiznesowymi firmami. Powstają niedużym nakładem kapitałowym, ale są potrzebne.

Terespol

W Terespolu jest tak, że miasto w zasadzie jest sypialne, natomiast miejsca, zakłady są zlokalizowane w gminie ościennej, głównie z powodu tego dużego portu przeładunkowego w Małaszewiczach i terminalu w Koroszczynie [położonych na terenie gminy wiejskiej].

W badanych gminach starania o **przyciągnięcie inwestorów zewnętrznych**, w których główną kartą przetargową było przygraniczne położenie bardzo rzadko kończyły się powodzeniem. Niewątpliwie sukces pod tym względem osiągnął Kostrzyn, na terenie którego zlokalizowano podstrefę Kostrzyńsko-Słubickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej. W tym przypadku udało się również restrukturyzacja i sprzedaż inwestorowi zagranicznemu działających w mieście zakładów papierniczych. Także w Lubawce powstawała kamiennogórska podstrefa SSE i obecnie cały jej obszar został zagospodarowany przez inwestorów. Mniej szczęścia miała suwalska podstrefa SSE działająca w Gołdapi (przyciągnęła sześć firm w ciągu 10 lat) zwłaszcza w porównaniu do podstrefy w Ełku. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że w wielu przypadkach inwestycje zrealizowane lub planowane na obszarach przygranicznych tworzą miejsca pracy niskiej jakości. Na przykład w Lubawce powstanie firma segregująca odzież używaną (100 osób zatrudnionych), są plany lokalizacji dużego zakładu przetwórstwa odpadów chemicznych (1000 osób zatrudnionych) w Dorohusku. W pozostałych badanych gminach z różnych powodów nie udało się przyciągnąć znaczących inwestycji (Terespol, Zgorzelec – brak terenów inwestycyjnych, Dukla, Głuchołazy – słabo rozwinięta infrastruktura i peryferyjne położenie).

Zaangażowanie władz lokalnych badanych gmin w **projekty współpracy przygranicznej** jest dość zróżnicowane. W wielu przypadkach jedną z najważniejszych dziedzin realizacji projektów finansowanych ze źródeł zewnętrznych jest turystyka: Lubawka (rewitalizacja rynku, informacja turystyczna), Gołdap (ośrodek narciarski, modernizacja stadionu, plac pod imprezy masowe, hala sportowa i basen), Dukla (wyciągi narciarskie, informator turystyczny). Niektóre z badanych gmin napotkały jednak trudności w realizacji projektów finansowanych ze źródeł zewnętrznych (np. Głuchołazy – nieukończona realizacja parku wodnego). Z kolei w przypadku miast położonych na zachodniej granicy (Kostrzyn, Zgorzelec), dzięki aktywnej działalności istniejących euroregionów udało się zrealizować bardzo wiele miękkich projektów związanych m.in. ze współpracą kulturalną. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że niektóre z realizowanych projektów mają w rzeczywistości dość nikły wpływ na rozwój interakcji transgranicznych.

Gołdap

Ja myślę, że ta tendencja tego miasta nadgranicznego daje więcej pozytywnego niż sam przemysł, mam nadzieję, że ona będzie się rozwijać i to będzie taka

tendencja, że będziemy jakiś większy ruch turystyczny ze strony Rosji jednak generować, bo jednak Rosjanie też przyjeżdżają do nas na wypoczynek, przyjeżdżają do naszych hoteli, przyjeżdżają pojeździć nartach. Mam nadzieję, że ta tendencja będzie się rozwijała.

Podsumowując, wszystkie zbadane miejscowości, przynajmniej w pewnym stopniu, skorzystały na szerszym otwarciu granic po 1989 r. Skala i zakres współpracy transgranicznej były jednak bardzo różne w zależności od granicy oraz aktywności mieszkańców i władz lokalnych. Spontaniczna wymiana handlowa relatywnie rzadko przeradzała się w rozwinięcie poważnej działalności gospodarczej. Wraz z ujednoliceniem cen, po obu stronach granicy następowało stopniowe zamieranie wymiany handlowej, choć wciąż, niemal wszędzie, widoczne są jej przejawy (zwłaszcza na granicy wschodniej). Wykorzystanie przygranicznego położenia do przyciągnięcia inwestorów zewnętrznych okazało się zadaniem trudnym. Czynnikiem ułatwiającym starania władz gmin było posiadanie podstrefy specjalnej strefy ekonomicznej, ale, jak pokazuje przykład Gołdapi, nie był to wcale czynnik wystarczający. Co więcej, inwestorzy zainteresowani gminami przygranicznymi stosunkowo rzadko oferowali miejsca pracy wysokiej jakości, a czasami próbowali zlokalizować na terenie gmin działalność uznawaną za uciążliwą. We wszystkich badanych gminach widoczne są przykłady współpracy transgranicznej władz lokalnych, jednak tylko w przypadku granicy niemieckiej i, w mniejszym stopniu, czeskiej przyjęła ona bardziej znaczące formy.

2.2. Infrastruktura i gospodarka mieszkaniowa

Niewątpliwie większość badanych układów lokalnych czerpie korzyści z istnienia infrastruktury technicznej służącej przekraczaniu granicy i służb obsługujących granice. O ile jednak rola przejść granicznych będzie niewątpliwie rosła w gminach położonych wzdłuż wschodniej granicy, o tyle, już po wejściu Polski do układu z Schengen, gminy położone przy granicach wewnątrzunijnych mogą, wraz z likwidacją przejść, odczuć spadek zatrudnienia w służbach granicznych. Ostatnia grupa gmin będzie musiała znaleźć sposób na zagospodarowanie istniejącej infrastruktury.

Należy jednocześnie zauważyć, że mimo upływu ponad 15 lat od szerzego otwarcia granic, układy transportowe przejść granicznych wciąż w wielu przypadkach nie odpowiadają potrzebom osób z nich korzystających i wymagają przebudowy lub modernizacji. Stosunkowo najlepiej pod tym względem wygląda sytuacja w Terespolu (gdzie funkcjonuje nowoczesny terminal odprawy towarowej dla samochodów ciężarowych), oraz w Dorohusku (remont drogi i unowocześnienie przejścia). Z kolei w przypadku niektórych gmin bliskie ukończenia są inwestycje poprawiające funkcjonowanie przejść granicznych: Gołdap (modernizacja przej-

ścia i drogi), Zgorzelec (obwodnica i autostrada). Natomiast w Kostrzynie, mimo bardzo dużego ruchu granicznego, nie udało się zbudować dużej obwodnicy miasta i mostu na Odrze; planowane jest to dopiero w 2010 r. W Lubawce zły stan techniczny drogi wiodącej do przejścia granicznego jest z kolei jedną z wyraźniejszych barier w rozwoju miasta. Brak obwodnic obniża jakość życia mieszkańców i utrudnia rozwój także Dukli i Głuchołazów.

Stan infrastruktury kolejowej jest zwykle jeszcze gorszy niż drogowej. Kolej jest z reguły zaniedbana (tory, dworce) a tabor przestarzały i nie zapewnia minimalnego komfortu podróży. W efekcie, dworce kolejowe są zamykane (Lubawka, Gołdap), a istniejące połączenia transgraniczne nie są konkurencyjne w stosunku do transportu samochodowego (Zgorzelec, Kostrzyn, Głuchołazy). Stosunkowo największe znaczenie w rozwoju lokalnym ma transport kolejowy (zwłaszcza towarowy) – co widać wyraźnie w przypadku Dorohuska i Terespoła (gminy), w których, z uwagi na zmianę szerokości torów, istnieją ważne terminale przeładunkowe i spedycyjne.

Odpyły migracyjny i spadek liczby ludności w gminach przygranicznych sprawia, że problemy gospodarki mieszkaniowej – zwłaszcza w porównaniu z większymi ośrodkami miejskimi – nie należą do najistotniejszych. Jednym z podstawowych problemów jest m.in. brak dbałości mieszkańców o lokale komunalne. W efekcie, władze miast starają się pozbyć zasobów mieszkaniowych, udzielając najemcom wysokich bonifikat przy zakupie. Nie zawsze powoduje to jednak poprawę stanu technicznego budynków, gdyż proces uświadamiania sobie praw i obowiązków właścicielskich jest często dość długi.

Zgorzelec

Ludzie, którzy są właścicielami mieszkań, jeszcze przez parę ładnych lat od momentu, kiedy stali się już pełnoprawnymi właścicielami, oczekiwali dalej, że ktoś za nich coś zrobi. Administracja, urząd przyjdzie, naprawi, zrobi, da, ale po tych paru latach zaczyna do nich docierać, że to jest ich majątek i oni mają o niego dbać.

Niemniej, we wszystkich gminach istnieje zapotrzebowanie na mieszkania socjalne. Jest ono w miarę możliwości zaspokajane. Trudno jednak stwierdzić, na ile te potrzeby są realne, a na ile wynikają z chęci skorzystania z możliwości rozwiązania problemów mieszkaniowych bez konieczności podejmowania własnego wysiłku.

W przypadku miast położonych na granicy polsko-niemieckiej obserwowane są sporadycznie przeprowadzki mieszkańców na stronę niemiecką ze względu na zachęcające, niższe niż w Polsce, ceny mieszkań. Jednak koszt ich utrzymania jest znacznie wyższy niż w kraju. W mniejszych gminach częstym rozwiązaniem problemu mieszkaniowego jest budownictwo indywidualne. Respondenci, zwłaszcza z gmin położonych przy zewnętrznej granicy UE wskazują, że często najładniejsze osiedla powstają dzięki inwestycjom realizowanym przez pracowników służb granicznych.

2.3. Rynek pracy

Bezrobocie w gminach przygranicznych, podobnie jak w całej Polsce, w ostatnim okresie dość szybko spada. Niemniej, stopa bezrobocia rejestrowanego w gminach przygranicznych jest relatywnie wysoka. Jak się wydaje, wynika to ze specyfiki tych gmin i polega na wykorzystaniu różnych możliwości znalezienia zatrudnienia w szarej strefie oraz zrobienia drobnych interesów handlowych.

Gołdap

Często może też to jest takie zjawisko charakterystyczne dla nas, że bliskość przejścia granicznego powoduje, że ci młodzi często wolą pójść za tę granicę, przemycić tę butelkę czy więcej wódki, papierosy, benzynę i z tego się utrzymywać niż iść oficjalnie do pracy, bo rzeczywiście mogą zarobić być może mniej niż na tej granicy w skali miesiąca. To też troszeczkę rozregulowuje na pewno nasz rynek pracy.

W ostatnim okresie, przedsiębiorstwa działające w gminach przygranicznych, coraz częściej, podobnie jak w całym kraju, mają problemy z nabo-rem pracowników. Dotyczy to zwłaszcza robotników kwalifikowanych. Główną przyczyną tej sytuacji jest zagraniczna emigracja zarobkowa oraz dość rozbudowany system świadczeń socjalnych dla osób bezrobotnych, który demotywuje je do podjęcia wysiłku przekwalifikowania i/lub podjęcia legalnej pracy.

Najlepsza sytuacja na rynku pracy panuje w Kostrzynie, w którym, jak często wskazywali respondenci, kultura pracy jest wysoka.

Kostrzyn

Myszę, że tutaj to, co jest pozytywne, to jest to, że w tym mieście jest kultura pracy. I rzadko się zdarza, że osoby nie chcą pracować. Myszę, że to jest wyuczone tym, że funkcjonowały tutaj dwa czy trzy duże zakłady pracy i one powodowały wytworzenie tej kultury pracy. Uważam, że właśnie Kostrzyńskie Zakłady Papiernicze tworzyły tę kulturę pracy i w tej chwili to procentuje.

Natomiast najgorsza sytuacja panuje w gminach przygranicznych, w których istniały wcześniej PGR-y – zwłaszcza w Gołdapi i Dorohusku.

Dorohusk

Ci ludzie przychodzą, wykorzystują państwo, jeśli tak można powiedzieć. Biorą od nas pieniądze. A z drugiej strony kamuflują się, bo dorabiają, gdzieś tam, mają jakieś lewizny, jak my to nazywamy. I też z tego żyją, bo to wiadomo, że nikt nam dzisiaj nie powie, że rodzina jest w stanie przeżyć z zasiłku rodzinnego. To jest nielogiczne, prawda, żeby tam za 100 zł czy za 200 zł mogła przeżyć rodzina pięcioosobowa czy tam ośmiu, czy iluśosobowa.

Nowym zjawiskiem, zauważanym w coraz większym stopniu w niektórych badanych gminach, są dojazdy do miejsc pracy położonych po drugiej stronie granicy. Dotyczy to zwłaszcza Zgorzelca, Głucholazów i Lubawki, których mieszkańcy podejmują stałą i legalną pracę w Czechach.

Mimo iż wysokość pensji jest zbliżona do oferowanej przez polskie firmy, wśród przyczyn podejmowania zatrudnienia w Czechach wskazuje się lepsze warunki socjalne oraz transport zakładowy oferowany przez czeskich pracodawców. Inne są przyczyny podejmowania pracy na pograniczu polsko-niemieckim. Do legalnej pracy w Niemczech dojeżdża część lekarzy z kostrzyńskiego szpitala, co wynika z około pięciokrotnie wyższych niż w Polsce, zarobków. Skala dojazdów do pracy w Niemczech jest prawdopodobnie wyższa, ale należy pamiętać, że niemiecki rynek jest wciąż oficjalnie zamknięty dla polskich pracowników, co wynika z wynegocjowanego przez RFN okresu przejściowego w tym zakresie (pięcioletniego z możliwością przedłużenia o kolejne dwa lata).

2.4. Zamożność

Stopień zamożności mieszkańców badanych gmin przygranicznych jest bardzo zróżnicowany. Najlepsza jest sytuacja w Kostrzynie i Zgorzelcu – w pierwszym z uwagi na rozwinięty sektor przedsiębiorstw, w drugim z uwagi na możliwości dojazdów do pracy, poza miastem.

Kostrzyn

Nieoficjalnie mówi się, że osoby zajmujące się handlem na bazarze zarabiają około 2–3 tys. miesięcznie, co w porównaniu do okresu świetności bazaru jest kwotą znacznie mniejszą. Podobne zarobki osiągają zwykli pracownicy w dużych zakładach z SSE. Pracownicy wyższego szczebla zarabiają znacznie więcej. Spadek bezrobocia wymusił na pracodawcach podniesienie płac. Wcześniej wielu pracodawców oferowało płacę minimalną.

Zgorzelec

Część mieszkańców Zgorzelca można określić jako zamożnych, są to przede wszystkim przedsiębiorcy oraz osoby pracujące w kopalni i elektrowni, gdzie średnie wynagrodzenie wynosi 3 tys. zł. Również nieźle zarabiają osoby pracujące w Czechach, gdzie pensje wynoszą 2,5–3 tys. zł.

W pozostałych gminach sytuacja wygląda znacznie gorzej, ale zmiana punktu równowagi na rynku pracy (wzrost popytu przy spadku podaży) sprawia, że pensje dość szybko rosną, co jest szczególnie widoczne w przypadku granicy z Czechami i co częściowo wynika z konkurencji płacowej ze strony czeskich pracodawców.

Lubawka

Nie ma alternatywy [dla wzrostu wynagrodzeń], bo nie ma co ukrywać, że tutaj jeszcze dwa lata temu, to płacono nie inaczej, tylko pensje minimalne. I to nie zawsze zatrudniano na czas nieokreślony na umowę o pracę. Obecnie niektóre oferty (np. dla specjalistów, inżynierów, techników) dochodzą do 3 tys. zł miesięcznie (analogiczne oferty są przedstawiane przez firmy zlokalizowane w strefie kamiennogórskiej). Wciąż jednak siła nabywcza mieszkańców jest niższa w porównaniu do Wałbrzycha czy Legnicy.

W innych gminach przygranicznych sytuacja nie odbiega wyraźnie od innych peryferyjnych obszarów Polski.

Głucholazy

Zarobki mieszkańców są bardzo niskie i jest to główny powód ucieczki ludności z miasta i gminy. Średnie wynagrodzenie wynosi 800–1000 zł. Naczelnik wydziału w urzędzie gminy miasta zarabia 1700 zł netto. Za wysokie uważa się zarobki w granicach 1500 zł. Szczególnie biedni są mieszkańcy wiejskiej części gminy.

Dukla

Zarobki mieszkańców gminy kształtują się na poziomie poniżej średniej krajowej lub nawet na poziomie płacy minimalnej. Miejscowi przedsiębiorcy oferują płacę około 800–1000 zł, co pozwala na pokrycie najważniejszych potrzeb.

Gołdap

Zarobki są bardzo niskie: 600–1000 zł. Stawki godzinowe są też bardzo niskie. Podniósł się jednak standard życia. Większość rodzin posiada samochód, nie upadają drobne sklepiki.

Dorohusk

Zarobki na terenie gminy są zróżnicowane. Większość mieszkańców zatrudnionych jako nisko wykwalifikowani pracownicy otrzymuje minimalną pensję (najniższą krajową). Jednocześnie w ocenie respondentów większość pracodawców pozwala na dorabianie „na czarno”.

(...) Bo pracodawca prywatny zatrudnia na najniższą, po najniższej linii oporu idzie. Są tacy, którzy dokładają w formie jakiejś tam premii czy coś tam, która nie jest oczywiście nigdzie udokumentowana. Ale są tacy też, którzy po prostu w ogóle nie zatrudniają „na czarno” ludzie pracują. Albo są przypadki takie, że ludzie pracują dwa miesiące i nic nie dostają odchodząc, napracują się i nic nie mają.

Terespol

Są ludzie zamożni, co widać po mieszkaniach i jest bardzo dużo biedy, szczególnie w tych mieszkaniach komunalnych, gdzie ludzie dosłownie nie mają na chleb. Dobrze sytuowani są wszyscy celnicy. Tutaj to całe osiedle jest. Przedtem jeszcze to bardzo dobrze sytuowani byli kolejarze. Teraz wiadomo, że nie za bardzo.

2.5. Edukacja i kultura

W przygranicznych miastach powiatowych działają szkoły średnie o różnym profilu: Zgorzelec (cztery zespoły szkół), Gołdap (dwa zespoły szkół średnich). W mniejszych miastach, z wyjątkiem Lubawki, z reguły działa jedna szkoła (Dukla, Głucholazy, Kostrzyn, Terespol), w większości przypadków liceum ogólnokształcące. W tych miejscowościach, które nie są siedzibami powiatów występuje problem rozbudowy i utrzymania szkół średnich. Władze powiatowe, w celu zmniejszenia wydatków, podej-

mują z reguły działania centralizacyjne, polegające na łączeniu szkół średnich i lokowaniu ich w siedzibach powiatów. Niektóre gminy (Głucholaży), przeciwstawiając się temu, zdecydowały się powierzyć prowadzenie liceum ogólnokształcącego stowarzyszeniu edukacyjnemu. Z kolei w Dukli liceum pozostanie na utrzymaniu powiatu, ale mieścić się będzie w budynku należącym do gminy.

W większości przypadków respondenci uważali, że likwidacja lub ograniczanie szkolnictwa zawodowego były błędem, ale w niektórych przypadkach (Terespol) zwracano też uwagę na aspiracje młodzieży, którą chciała kształcić się w liceach ogólnokształcących.

Terespol

Głównie młodzież chce uczyć się w liceach ogólnokształcących. Nie ma takiego trendu, jak to słyszy się, że na zachodzie Polski właśnie boom przeżywają techniczne szkoły i zawodowe. U nas raczej nie. Tego nie widać.

W mniejszych miejscowościach przygranicznych działają szkoły podstawowe i gimnazja. Sieć szkół została w większości przypadków zrjonalizowana, a w niektórych przypadkach wiejskie szkoły są prowadzone przez lokalne stowarzyszenia. Pozwoliło to ograniczyć wydatki. Jakość tych szkół w gminach przygranicznych, mierzona wynikami edukacyjnymi uczniów, jest zbliżona do średniej krajowej. W 2006 r. relatywnie najlepsze wyniki uczniów odnotowano w Zgorzelcu i Kostrzynie, a najgorsze w Gołdapi i Dorohusku.

Na granicy polsko-niemieckiej (zwłaszcza w Zgorzelcu) zdarza się, że dzieci i młodzież uczą się w szkołach niemieckich; czasem dzieci uczęszczają też do niemieckich przedszkoli. Część absolwentów szkół średnich wybiera również niemieckie szkoły wyższe.

Oferta kulturalna w gminach przygranicznych jest zróżnicowana, co w dużej mierze zależy od wielkości danej miejscowości, ale też od typu granicy. Najlepiej rozwinięta jest oferta kulturalna na granicy polsko-niemieckiej. Szereg imprez ma charakter transgranicznych, co wynika m.in. z dostępności środków unijnych w ramach tzw. Funduszu Małych Projektów Euroregionalnych.

Zgorzelec

Istnieje masa różnych działań kulturalnych we współpracy ze stroną niemiecką – mówi dyrektorka liceum – my sami korzystamy z tej współpracy, dlatego że jest dużo imprez organizowanych wspólnie przez Zgorzelec i przez Görlitz – wystawy, koncerty, a współpraca Görlitz z Teatrem Jeleniogórskim jest dla naszej młodzieży dodatkową korzyścią, bo nie musimy jechać do teatru do Jeleniej Góry, tylko idziemy do teatru w Görlitz i tam mamy lekcje języka polskiego, wiedzy o kulturze. Taką żywą lekcję.

Kostrzyn

Ze względu na położenie przygraniczne Kostrzyn jest współorganizatorem licznych imprez polsko-niemieckich. Duże znaczenie dla tego typu współpracy ma

dostępność środków unijnych w ramach tzw. Funduszu Małych Projektów. Warto podkreślić, że miejscowe przedsiębiorstwa chętnie uczestniczą jako sponсорzy imprez kulturalnych w Kostrzynie.

W niektórych badanych gminach przygranicznych sfera kultury ma się znacznie gorzej. Wynika to z różnorodnych problemów placówek kulturalnych:

- działanie ośrodków kultury jako jednostek budżetowych utrudnia pozyskanie funduszy i zmniejsza elastyczność w związku z wydłużeniem procesu decyzyjnego (Lubawka);
- nieuregulowanie spraw własnościowych i związana z tym konieczność przeniesienia gminnego ośrodka kultury do nowej siedziby (Dukla).

Sprawnie działają natomiast organizacje kulturalne w Gołdapi, Teresopolu i Dorohusku, ale ich działania bardzo rzadko mają wymiar transgraniczny. Dzieje się tak z uwagi na znacznie mniej przepuszczalną granicę, niż na zachodzie i południu kraju oraz gorszy dostęp do finansowania zewnętrznego.

2.6. System ochrony zdrowia

W większych spośród badanych miejscowości przygranicznych funkcjonują szpitale. O ile jednak w niektórych miejscowościach szpitale radzą sobie dobrze i nierzadko przyjmują również pacjentów spoza powiatu, w tym nawet zza granicy (Zgorzelec, Głuchołazy), o tyle szpitale w innych miastach mają poważne problemy (Kostrzyn, Gołdap).

Zgorzelec

Cieszy się dobrą opinią toteż chcą się w nim leczyć pacjenci nie tylko z powiatu, ale także z odległych nawet miejscowości Dolnego Śląska. Placówka ta ściśle współpracuje ze szpitalem w Görlitz. Ponadto, szpital jest bazą naukowo-dydaktyczną w regionie. Ściąga bardzo wielu stażystów. Pracownicy szpitala są bardzo dobrze wykształceni, wyjeżdżają na staże po całym świecie.

Głuchołazy

Bardzo nowoczesny szpital MSWiA przyjmuje pacjentów z całej Polski, a także zza granicy. W szpitalu powiatowym zlikwidowano ostatnio oddział położniczy i ginekologiczny ze względu na niewielką liczbę porodów. Gminie udało się jednak (dzięki kontrybucji finansowej) utrzymać oddział dziecięcy, niezbędny ze względu na dużą liczbę kolonii, wczasów dziecięcych i zielonych szkół na terenie gminy.

Gołdap

Słaba oferta usług medycznych. Działa szpital, który miał zostać zlikwidowany. Powierzchnia jest wykorzystywana częściowo przez sanatorium, gdzie prowadzona jest rehabilitacja. Ma podpisaną umowę z firmą FALK na dwa ambulanse. Posiada oddziały: podstawową chirurgię, wewnętrzny oraz izbę przyjęć. Zlikwidowano oddział położniczo-noworodkowy. Jest źle oceniany przez miesz-

kańców, którzy wolą korzystać w razie potrzeby z pobliskiego szpitala w Oleku.

Kostrzyn

W Kostrzynie działa duży samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej z dziewięcioma stałymi oddziałami szpitalnymi. Kilka oddziałów szpitala cieszy się dobrą renomą, m.in. okulistyka, ginekologia, położnictwo. Jest to jednostka powiatowa. W związku z tym, że w okolicy – m.in. w Słubicach i Gorzowie Wielkopolskim – działają podobne jednostki, szpital ten przynosi ogromne straty. W połowie 2007 r. jego zadłużenie wynosiło 60 mln zł i związku z tym zapadła decyzja o konieczności jego restrukturyzacji – przede wszystkim przekształceniu w niepubliczną jednostkę oraz zmniejszeniu liczby oddziałów.

Na poziomie opieki podstawowej we wszystkich miejscowościach nastąpiła oddolna restrukturyzacja polegająca na powstaniu licznych NZOZ-ów, które wprowadziły do systemu, korzystne dla pacjentów, elementy konkurencji – skrócenie czasu oczekiwania, poprawę jakości usług.

2.7. Bezpieczeństwo

W niektórych badanych gminach przygranicznych w większym lub w mniejszym stopniu wzrosło zagrożenie przestępczością w związku z funkcjonowaniem przejścia granicznego. Jednocześnie, we wszystkich gminach nastąpiła w ostatnich latach wyraźna poprawa sytuacji. W odpowiedzi na zagrożenia, w większych miastach powstały systemy monitoringu (Głuchołazy, Kostrzyn, Zgorzelec).

Najbardziej zagrożona przestępczością jest granica zachodnia (Kostrzyn i Zgorzelec) oraz wschodnia (Dorohusk i Terespol).

Kostrzyn

Kostrzyn z racji swojego przygranicznego położenia należy do rejonów bardziej niż przeciętnie zagrożonych przestępczością. Wśród przestępstw dominują kradzieże samochodów, oszustwa oraz kradzieże, zauważalny jest także problem narkomanii. Narkotyki są do Polski przewożone z Niemiec. Co jakiś czas na granicy i w mieście zatrzymywane są osoby zajmujące się tym procederem. Ograniczeniu uległa skala сутenerstwa. Najbardziej dotkliwe dla mieszkańców wydają się być chuligaństwo i wandalizm. Ogólnie należy stwierdzić, że negatywne zjawiska związane z pierwszym okresem otwarcia granic osłabły, sytuacja w Kostrzynie „ucywilizowała się”.

Zgorzelec

Stan bezpieczeństwa poprawił się w ostatnich latach. Wejście Polski do Unii ograniczyło przemyt, ponieważ ceny się wyrównują; kradzieże samochodów, kiedyś nagminne, stały się sporadyczne, zorganizowane gangi zostały rozbite. Istnieje jeszcze przemyt papierosów do Niemiec i sporadycznie – przemyt ludzi. Natomiast większość naruszeń prawa to kradzieże i akty wandalizmu, które są jednak uciążliwe dla mieszkańców. Policja we współpracy ze strażą miejską stara się zapobiegać tego rodzaju przestępstwom.

Na granicy wschodniej zagrożenie przestępczością w większej mierze dotyka obywateli krajów sąsiednich, którzy często nie zgłaszają przestępstw polskiej policji. Niektórzy respondenci zwracają uwagę na niejasne relacje w ramach grup przyjezdnych.

Dorohusk

Głównym czynnikiem kryminogennym jest bliskość przejścia granicznego. Pomimo tej bliskości i wiążących się z tym potencjalnych sytuacji niebezpiecznych, do takich zdarzeń dochodzi rzadko. Na zwiększenie poziomu bezpieczeństwa wpłynęła realizacja największej inwestycji ostatnich lat: obwodnicy Dorohuska do przejścia granicznego Dorohusk–Jagodzin. Wcześniej samochody ciężarowe oczekujące na odprawę stały w kolejkach w środku Dorohuska. Wiązało się z tym nagminne zaśmiecanie terenu wokół miejsca postoju oraz drobne przestępstwa.

Terespol

Miasto jest oceniane jako bezpieczne. W opinii respondentów nastąpiła wyraźna poprawa bezpieczeństwa w ciągu ostatnich kilku lat. Największe zagrożenia wynikają z bliskości granicy. Ewentualnym zagrożeniem są przyjezdni robiący „niejasne interesy” w związku z bliskością granicy.

Na granicy czeskiej i słowackiej, mimo istnienia przejść granicznych, nie odnotowano wyraźnego wzrostu przestępczości. Respondenci często zwracali przy tym uwagę na peryferyjne położenie miejscowości, które zapobiega zwiększaniu się zagrożeń.

Lubawka

Większych zmian [pod względem poziomu bezpieczeństwa] nie ma (...) jesteśmy trochę na uboczu, mimo tego, że jest przejście graniczne. Były drobne wykroczenia związane z przemytem alkoholu. To było, ale już dzisiaj nie ma, granice są otwarte. W zasadzie dla naszej działalności, dla przestępczości, te zmiany nas po prostu ominęły. To nie jest wielka aglomeracja i dlatego przestępczość jest na stałym poziomie.

Głucholazy

Miasto jest bezpieczne, choć dużo jest aktów wandalizmu. Jest objęte systemem monitoringu. Oprócz policji działa także straż miejska. Najczęściej służby te interweniują w związku z chuligaństwem i drobnymi przestępstwami nieletnich. Policja zwraca uwagę na rosnące problemy z dyscypliną w szkołach, także w liceum ogólnokształcącym.

Dukla

Dukla jest gminą bezpieczną, zdarzają się pojedyncze przypadki chuligaństwa.

Podobnie sytuacja wygląda w Gołdapi, choć tam wśród przyczyn małego zagrożenia przestępczością wskazuje się raczej na czynniki związane ze strukturą społeczną i przestrzenną miasta.

Gołdap

Gołdap jest bezpiecznym miastem, choć brakuje 30% obsady w policji (zbyt niskie zarobki). W ciągu dnia są patrole straży miejskiej, która sprawdza m.in. porządek na terenach posesji. Zdarzają się incydenty związane z wandalizmem, alkoholem. Ale nie ma kradzieży, napadów, włamań. Spokojowi sprzyja układ architektoniczny miasta, dobre oświetlenie, ale także czynniki kulturowe – duża tolerancja, wynikająca ze świadomości mieszkanki kulturowo-narodowościowej na tym terenie. Brakuje izby wytrzeźwień. Planowane jest założenie monitoringu miasta.

2.8. Patologie, pomoc socjalna

Patologie związane z przygranicznym położeniem dość wyraźnie różnicują się w zależności od rozpatrywanej granicy. O ile na granicy zachodniej problemem staje się coraz łatwiejszy dostęp do narkotyków z rynku niemieckiego, o tyle na granicy wschodniej problem stanowi tani alkohol sprowadzany ze wschodnich krajów: Białorusi, Ukrainy i Rosji.

Kostrzyn

Rynek niemiecki, berliński jest bogato zaopatrzony i wiemy, zresztą zgłaszają to i Straż Graniczna i policja, które razem patrolują miasto od granicy, że jest to problemem, że nasza młodzież korzysta z tej obfitości rynku berlińskiego.

Zgorzelec

Zgorzelec w latach 80. i później cieszył się złą opinią, jako siedlisko narkomanów. Od tego czasu sytuacja zmieniła się wskutek akcji profilaktycznej. Zjawisko poprzednio bardzo widoczne zniknęło zupełnie z ulic, nie jest także powszechne w szkołach. Nasi rozmówcy pamiętają jednak młodych ludzi snujących się po ulicach po spożyciu tzw. kompotu, którzy zwani byli narciarzami, bo się chwalili, ale nie upadali.

Dorohusk

Jednym z problemów tego terenu jest alkoholizm związany z łatwym dostępem do taniego alkoholu zza wschodniej granicy. Dotyczy on zarówno ludzi dorosłych jak i dzieci, które w tym środowisku wzrastają i nabierają złych nawyków.

Terespol

Dużym problemem w Terespolu jest alkoholizm. Bardzo łatwy jest dostęp do alkoholu, Białorusini przywożą alkohol tani przede wszystkim, masowo, nie zwracając uwagi, komu sprzedają. (...) Zasypują nas alkoholem, papierosami. Alkohol to tutaj płynie jak rzeka. Przecież przywozili i w woreczkach foliowych i w butelkach. Zaopatrywano całą Polskę stąd.

Natomiast w Lubawce i Głucholazach, przyczyn problemów alkoholowych upatruje się raczej nie w dostępie do taniego alkoholu, ale w bezrobociu i biedzie.

Lubawka

Z tym środowiskiem [byłych pracowników PGR-ów] wiąże się też poważny problem alkoholowy oraz idące za nim problemy rodzinne, trudna sytuacja dzieci.

Jak zauważa proboszcz:

Alkohol to główny problem. Nie mają na życie, ale na alkohol zawsze znajdują. Parafia i opieka społeczna załatwia im środki, nigdy nie mają na życie, ale zawsze mają na picie.

Głucholazy

Społeczność gminy jest raczej uboga. Dość częste są przypadki alkoholizmu. Pojawiają się problemy w rodzinach rozdzielonych na skutek pracy za granicą. Czasem kończy się to rozpadem rodziny, niekiedy są kłopoty wychowawcze z dziećmi w szkołach.

Jednocześnie grupa osób z problemami alkoholowymi jest najczęstszym odbiorcą pomocy społecznej.

Dukla

Największa grupa, korzystająca z pomocy społecznej według kierowniczki miejsko-gminnego ośrodka pomocy społecznej:

Są to panowie (...) nadużywający alkoholu, którzy idą na orzecznictwo i otrzymują umiarkowany stopień niepełnosprawności, co z kolei kwalifikuje do zasiłku stałego z pomocy społecznej.

Oprócz kilkudziesięciu rodzin objętych opieką MGOPS, istnieje wiele przypadków wykorzystywania pomocy socjalnej. Kierowniczka MGOPS komentuje to zjawisko następująco:

To już trzecie pokolenie wchodzi na pomoc społeczną, to jest po prostu postawa taka wykształcona, (...) żeby się nauczyli jak to jest pracować, bo oni niejednokrotnie nie umieją po prostu pracować.

Organizowane prace społeczne nie cieszą się zainteresowaniem.

2.9. Aktywność mieszkańców, samorząd lokalny

Aktywność mieszkańców wyraźnie różnicuje się w dwóch wymiarach: zachód – wschód i większe miasto – gmina wiejska. W miejscowościach położonych przy granicy niemieckiej podkreślano, że możliwości związane ze współpracą transgraniczną wyzwoliły w mieszkańcach duże pokłady aktywności. Przejawia się ona, poza uczestnictwem w obrocie gospodarczym, także w wymiarze społecznym w postaci tworzenia organizacji pozarządowych: stowarzyszeń i fundacji oraz uczestniczenia w imprezach kulturalnych.

Kostrzyn

Na pewno jest tutaj zdecydowanie lepiej niż gdzieś tam na wschodzie Polski, czy gdzieś tam w centralnej Polsce. Ta bliskość granicy i fakt, że tutaj od zawsze można było gdzieś tam zarobić przy tej granicy, czy to handlując na bazarze, czy też jeżdżąc tam do pracy legalnej, czy nielegalnej, to zawsze tutaj była

ta aktywność na pewno większa. I tutaj ludzie sobie na pewno lepiej radzą niż gdzieś tam w głębi Polski. To jest zresztą widoczne, jak się jedzie przez Polskę. Widać, że ci ludzie dbają, wszędzie jest wykoszona trawka przy domach. Mimo że jeszcze nie widać żadnego bogactwa, to widać już taką zaradność w sensie, że już wiedzą, że można lepiej żyć.

Zgorzelec

W Zgorzelcu i w powiecie działa około 300 organizacji pozarządowych, są to stowarzyszenia o różnym charakterze, samopomocowe, jak np. Klub Grubasów, kulturalnym, jak np. Stowarzyszenie Rodzin Muzykujących czy też sportowych. Działają także stowarzyszenia środowiskowe: emerytów, sybiraków, akowców itd. Zdaniem starosty organizacje te są bardzo aktywne. (...) Sporo mieszkańców uczestniczy w różnych imprezach w Görlitz, a także jeździ do Czech w celach turystycznych i sportowych, np. do parku wodnego.

Stopniowo rośnie również aktywność mieszkańców gmin położonych przy granicy z Czechami i Słowacją.

Lubawka

Spółeczność lokalna stopniowo odradza się z apatii i zwątpienia wywołanego załamaniem gospodarczym i transformacją – wyjątkowo dotkliwą na tym obszarze. Widać to po większej aktywności i zaradności na rynku pracy. A z tym wiąże się również powolna zmiana postaw i aktywność poza pracą, społeczna – zaobserwowana np. przez proboszcza w lokalnym środowisku parafii.

Dukla

W opinii respondentów większość mieszkańców Dukli przejawia pewną samozaradność, nie są widoczne postawy roszczeniowe.

Według dyrektora liceum:

Mieszkańcy przejawiają taką inicjatywę i nie czekają aż ktoś się nimi zajmie, po prostu jak chcą to biorą sprawy w swoje ręce i (...) część wyjeżdża, szukając lepszej, lepiej płatnej pracy za granicą.

Mieszkańcy najczęściej wybierają kraje Unii Europejskiej i Słowację.

Inaczej wygląda jednak sytuacja na granicy wschodniej. Osoby aktywne bądź wyemigrowały, bądź też są zajęte prowadzeniem własnych interesów i nie angażują się w większym stopniu w życie społeczne.

Dorohusk

Mieszkańcy gminy Dorohusk według powszechnych opinii są bierni, zachowawczy i sceptyczni, a ci aktywni już dawno wyjechali. Ze względu na niewielkie możliwości rozwoju, młodzi wykształceni ludzie wyjeżdżają z gminy. Ci, którzy po zakończeniu edukacji wracają – albo mają „załatwioną” pracę, albo nie mają tak naprawdę żadnej innej alternatywy.

Terespol

To nie jest jakieś jednorodne społeczeństwo, wyjątkowo jest niejednorodne, bo jest dużo takich osób, które praktycznie widzą tylko czubek własnego nosa i im jest wszystko jedno, byle tylko dla siebie tę kasę młócić. Są grupy osób, tzw.

z zamiłowania społeczników. [Jednak] mało spotyka się ludzi takich, którzy nie narzekają, mówią, że jest wszystko dobrze, że jakoś poradzili sobie z tym czy z tamtym, że już do tej nowej rzeczywistości już się przyzwyczaili i już zaczęli tę rzeczywistość rozumieć. Tak że większość jednak narzeka.

3. PROBLEMY, PODEJMOWANE DZIAŁANIA

3.1. Główne problemy i wyzwania gmin przygranicznych

Niezależnie od problemów wynikających z lokalnego kontekstu wydaje się, że najpoważniejszym wyzwaniem stojącym przed gminami przygranicznymi jest nabycie umiejętności przejścia od czerpania prostych korzyści związanych z boorem handlowym po otworzeniu granicy do wykorzystania granicznego położenia po osłabnięciu koniunktury i wyrównaniu się cen towarów oraz usług po obu stronach granicy. W przeciwnym razie, gminom przygranicznym może grozić powtórna peryferyalizacja i efekt „tunelowania” polegający na nawiązywaniu relacji gospodarczych między centrami rozwoju gospodarczego sąsiednich krajów z pominięciem podmiotów działających w obszarach przygranicznych. Jednym z bezpośrednich skutków takiego rozwoju sytuacji może być zwiększenie odpływu migracyjnego i pogłębienie regresu ludnościowego, które już obecnie dotknęły wszystkie (poza Kostrzynem) badane gminy przygraniczne.

W celu wykorzystania możliwości związanych ze współpracą transgraniczną konieczne są przede wszystkim:

- istnienie sprawnego układu transportowego prowadzącego do przejścia granicznego (czynnik szczególnie ważny w staraniach o przyciągnięcie inwestorów);
- uruchomienie potencjału endogennego gminy, m.in. wskutek reinwestycji zysków osiągniętych przez mieszkańców z handlu przygranicznego w działalność produkcyjną lub usługową (w tym w sektor turystyczny);
- aktywność mieszkańców i władz lokalnych w zakresie podejmowania transgranicznych przedsięwzięć.

Tymczasem niesprawne układy transportowe wciąż stanowią problem dla wszystkich badanych gmin przygranicznych. Drogi wiodące do granicy mają z reguły niski standard w relacji do natężenia ruchu (Zgorzelec, Lubawka), a miasta nie są wyposażone w obwodnice uwalniające je od ruchu tranzytowego (Kostrzyn, Gołdap, Dukla, Głuchołazy, Lubawka). Pod względem infrastruktury drogowej najlepsza jest sytuacja w Terespolu, obok którego zbudowano nowoczesny terminal odprawy samochodów ciężarowych w Koroszczynie oraz w Dorohusku, gdzie wyremontowano drogę nr 12 i przebudowano przejście graniczne. Stan transportu kolejowego jest zwykle jeszcze gorszy od drogowego, a kolej przestała lub przestaje odgrywać istotną rolę w obsłudze transportowej badanych miejscowości (wyjątkiem jest transport towarowy w Terespolu i Dorohusku – terminale przeładunkowe z uwagi na różną szerokość torów).

Niewątpliwie zły stan infrastruktury transportowej utrudnia prowadzenie działań na rzecz przyciągnięcia inwestorów przez władze gmin. W raportach gminnych można znaleźć m.in. następujące stwierdzenia i podsusmowania:

Lubawka

Nasza lokalizacja tutaj jest niefortunna (...) pewne firmy są a priori wykluczone. Tutaj była dość duża podaż nieruchomości, firmy się nie mogły zdecydować, bo tu ciężkim samochodem Pan w zimie nie przejedzie, typu TIR-em. Bo tu wszędzie wąsko, niby to jest droga międzynarodowa, idąca do granicy, ale jest wąsko. A już zjechać z głównej drogi to już tragedia. Cała ta sieć kolejowa nie funkcjonuje, sieci drogowej nie ma. Logistyka to teraz podstawowy element, jeżeli chodzi o firmy, które zakładają coś. Dla nas też jest to jakiś problem. Teraz dostawcy, my dostarczamy, mamy też jakiś układ logistyczny, czyli... Stąd wyjechać gdzieś, to też są jakieś problemy. Ta lokalizacja i brak infrastruktury.

Dukla

Największym utrudnieniem komunikacyjnym w Dukli jest brak obwodnicy i przewóz tranzytowy przez centralną część miasta, co wpływa destrukcyjnie na drogi (według respondentów jest to nawet 60 TIR-ów w ciągu godziny). Pewnie nadzieje wiąże się z budową drogi S-19 wespół z powiatem do EURO 2012.

Potencjał rozwoju endogennego badanych gmin jest dość niewielki. Na tym tle wyróżnia się Kostrzyn, w którym dzięki funkcjonowaniu specjalnej strefy przygranicznej i napływowi inwestorów zewnętrznych część miejscowych przedsiębiorców przestawiła się na świadczenie usług okołobiznesowych dla firm ze strefy i odeszła od dominującego wcześniej modelu działalności związanego z handlem targowiskowym.

Kostrzyn

Te osoby, które dorobiły się na bazarze, próbują inwestować w projekty, które są troszeczkę bardziej długofalowymi, czyli prowadzenie jakiejś działalności dotyczącej obsługi, napraw samochodów, obsługę jednego z podmiotów, tworzenie firm, które są typowo okołobiznesowymi firmami. Powstają niedużym nakładem kapitałowym, ale one są potrzebne. Inwestorzy korzystają z tych firm lokalnych.

Jednak w większości gmin przygranicznych nie widać dużego zainteresowania mieszkańców otwieraniem działalności gospodarczej w oparciu o środki zarobione w okresach prosperity handlowej. Co więcej, często okazuje się, że gminy nie potrafią stworzyć atrakcyjnych warunków dla przyciągnięcia turystów z drugiej strony granicy, a i sami mieszkańcy często są bardziej zainteresowani spędzaniem wolnego czasu za granicą.

Lubawka

I tu objawia się pozytywny wpływ granicy – ze względu na położenie Lubawka jest dobrą bazą wypadową do uprawiania sportów narciarskich w Czechach. W samej Lubawce problemem jest brak infrastruktury (lokalny wyciąg nie działa), w tym bazy usługowej. Z bazą noclegową jest w miarę dobrze (około 800

miejsc noclegowych) – rozwijają się gospodarstwa agroturystyczne (jest ich kilkanaście, są zrzeszone w krajowej sieci), pojawił się większy inwestor z branży hotelarskiej. W sumie jednak wciąż trudno konkurować Lubawce choćby z sąsiadami po drugiej stronie granicy. W ocenie badanych, Czesi w odróżnieniu od Lubawki mają rozbudowaną infrastrukturę, a także usługi turystyczne.

Z drugiej strony, niektóre układy pod względem obsługi ruchu turystycznego dość dobrze się przystosowały. Przykładem jest Gołdap.

Gołdap

Natomiast to, co widać, pojawiło się mnóstwo kwater, takiej agroturystyki i pokoi do wynajęcia. Więc generalnie widać, że ci mali i średni przedsiębiorcy bardziej się nastawiają na te usługi typu turystyka niż na jakiś rozwój zakładów pracy.

Jednakże, w ocenie respondentów, perspektywy dla młodych i wykształconych ludzi w badanych gminach przygranicznych (poza Kostrzynem) są słabe. Problem dotyczy zwłaszcza miejsc pracy wysokiej jakości w nowoczesnym przemyśle i wyspecjalizowanych usługach okołobiznesowych. W efekcie, mieszkańcy często szukają szans na rozwój kariery zawodowej na zagranicznych rynkach pracy lub w większych polskich aglomeracjach. Utrzymanie tej tendencji może doprowadzić do pogłębienia marginalizacji i wyludniania obszarów przygranicznych.

Problem bezrobocia, mimo iż wciąż istnieje w części badanych gmin, ma w dużej mierze charakter rejestrowany. W rzeczywistości, to przedsiębiorstwa mają problemy z naborem pracowników. Część osób można przy tym określić mianem „niezatrudnialnych” – głównie z uwagi na uzależnienie od alkoholu. Jest to szczególnie widoczne na wschodniej granicy – w związku z dostępem do taniego spirytusu z przemytu.

Widoczny jest również pewien brak zainteresowania większości gmin w głębsze angażowanie się we współpracę przygraniczną. Często brakuje pomysłów na wspólne projekty, zwłaszcza o charakterze gospodarczym. Nie dotyczy to granicy polsko-niemieckiej, na której współpraca transgraniczna, zwłaszcza na tle innych badanych gmin, wygląda bardzo dobrze.

W nieodległej przyszłości w gminach położonych na granicach wewnątrzunijnych pojawi się problem zagospodarowania infrastruktury przejść granicznych oraz ograniczenia liczby miejsc pracy na lokalnym rynku w związku ze zmniejszeniem obsady i relokacją znacznej części pracowników służb granicznych.

3.2. Podejmowane działania w gminach przygranicznych

W większości badanych gmin w ostatnim okresie udało się poprawić **estetykę miejscowości**, co, zwłaszcza w przypadku gmin o potencjale turystycznym, może w przyszłości procentować wzrostem liczby przyjezdnich. Można wskazać udane przykłady rewitalizacji pewnych obszarów miast.

W Zgorzelcu w partnerstwie publiczno-prywatnym zrewitalizowano tzw. dzielnicę nadbrzeżną nad Nysą Łużycką, gdzie powstały sklepy, kawiarnie i lokale służące celom kulturalnym. W Gołdapi odnowiono centrum miasta, zbudowano ośrodek narciarski, przygotowano plac pod imprezy masowe. Planuje się też dalszy rozwój funkcji uzdrowiskowych (obecnie działa sanatorium). W innych miastach, np. w Lubawce, podejmuje się próby znalezienia inwestora dla niewykorzystywanego budynku dworca kolejowego. W Kostrzynie diskutowane są plany odbudowy starej części miasta, całkowicie zburzonej w wyniku działań wojennych. W Głucholazach, które w 1997 r. ucierpiały w wyniku powodzi stulecia, wciąż jednak nie udało się (zwłaszcza poza ścisłym centrum) odnowić części zniszczonych budynków (w tym basenu). Trudniejsze zadanie stoi w tym zakresie przed Terespołem (rozpoczęto budowę zalewu rekreacyjnego) i Dorohuskim (plany wykorzystania istniejącego zalewu), w których dominuje zabudowa niska o charakterze wiejskim.

Współpraca transgraniczna, poza Zgorzelcem i Kostrzynem, jest dość słabo rozwinięta. Przykładowo, w Głucholazach lepiej są rozwinięte kontakty z partnerami niemieckimi (wymiana młodzieży, wycieczki, zaopatrzenie straży pożarnej), niż z czesкими. Nie znaczy to, że pozostałe miejscowości nie są aktywne pod względem wyszukiwania zewnętrznych źródeł finansowania dla realizowanych projektów (Lubawka, Gołdap). Zwłaszcza na granicy wschodniej, mimo że możliwości realizacji tej współpracy są ograniczone przez charakter granicy, niektóre gminy, np. Gołdap zrealizowały bardzo liczne projekty ze środków UE. Z kolei w Dorohusku częste zmiany władzy lokalnej w trakcie jednej kadencji wyraźnie utrudniły pozyskiwanie środków zewnętrznych. Na pomoc zewnętrzną liczą zwłaszcza te gminy, które wciąż mają braki w podstawowej infrastrukturze (Dorohusk, Dukla, Głucholazy i Terespol).

Niektóre z gmin liczą, że po wejściu w życie układu z Schengen nastąpi intensyfikacja **ruchu turystycznego** (Głucholazy), a inne (Gołdap), mimo utrudnień przy przekraczaniu granicy (z Obwodem Kaliningradzkim) starają się przygotować ofertę dla klienta z drugiej strony granicy.

Ogólnie rzecz ujmując, podejmowane działania najczęściej nie mają charakteru prorozwojowego, ale raczej nastawione są na zaspokajanie potrzeb lokalnej społeczności, co jest szczególnie widoczne w Dorohusku, Dukli, Głucholazach i Terespolu, ale również w Zgorzelcu.

4. WNIOSKI – PERSPEKTYWY ROZWOJU

Perspektywy rozwoju badanych gmin zależą z jednej strony od okoliczności zewnętrznych, czyli przede wszystkim od rodzaju granicy, przy której są położone, a z drugiej strony od umiejętności wykorzystania przez władze i mieszkańców możliwości związanych z istniejącymi zasobami i przygranicznym położeniem.

Pod względem położenia w najlepszej sytuacji są Kostrzyn i Zgorzelec oraz, w mniejszym stopniu, Lubawka i Głuchołazy. Natomiast najgorszą rentę lokalizacyjną mają Dukla, Dorohusk, Gołdap i Terespol. Wynika to z istniejącego potencjału interakcji transgranicznych, stopnia przepuszczalności granicy, stanu infrastruktury transportowej oraz poziomu rozwoju regionalnych systemów gospodarczych, w ramach których te gminy funkcjonują.

Pod względem umiejętności wykorzystania renty położenia rysuje się inna kolejność gmin. Dobre rezultaty osiągają Kostrzyn i Gołdap oraz, choć w mniejszym stopniu, Zgorzelec, którym udało się zainicjować rozwój lokalny przy wykorzystaniu lokalnych zasobów.

Kostrzyn

Jest to na pewno miasto z przyszłością. Już nie jest to miasto na końcu świata, tylko na początku świata. Na początku Polski.

Sprawną władza, rozwinięta lokalna baza gospodarcza, rozwinięta infrastruktura, samozaradność mieszkańców wydają się przesądzać o tym, że perspektywy miasta są obiecujące.

Gołdap

Przejsie graniczne jednak w jakiś tam sposób popycha rozwój Gołdapi. To już nie chodzi o samych przemytników, ale samo to, że kiedyś się mówiło, że tutaj jest koniec świata i już się nigdzie nie pojedzie, a teraz się jedzie do Rosji. A z tamtej strony się wjeżdża do Unii Europejskiej.

Zgorzelec

Istnieją jednak pewne szanse dla dwumiasta Zgorzelec–Görlitz w dalszej integracji tych organizmów miejskich, w rozwoju turystyki w miejscu, gdzie stykają się Czechy, Polska i Niemcy. Region Łużyc jest bogaty w zabytki kultury i atrakcyjny krajobrazowo.

Natomiast pozostałe gminy, jak dotąd, nie potrafiły z różnych przyczyn wykorzystać szans oferowanych przez przygraniczne położenie oraz inne dostępne zasoby. Wynika to w dużej mierze z lokalnej specyfiki:

- Dorohusk – brak elit lokalnych (częste zmiany władzy w ramach jednej kadencji; osoby pełniące funkcje kierownicze w gminie pochodzą z zewnątrz);
- Głuchołazy – zły stan podstawowej infrastruktury technicznej częściowo w wyniku powodzi z 1997 r.;
- Lubawka – duży odpływ ludności spowodowany m.in. brakiem oferty oświatowej na poziomie szkoły średniej, zły stan infrastruktury drogowej;
- Terespol – trudności we współpracy z otaczającą miasto gminą wiejską.

Podsumowując, można zauważyć, że wszystkie gminy przygraniczne stoją przed szeregiem wyzwań, które w przyszłości pozwolą jednoznacznie określić ich pozycje i znaczenie na gospodarczej i społecznej mapie kraju. Wśród nich można wskazać:

- wejście Polski do układu z Schengen i związaną z tym reorganizację pracy służb granicznych;
- zakończenie inwestycji infrastrukturalnych w przygranicznych układach transportowych;
- relacje bilateralne z sąsiednimi krajami, które nie są członkami Unii Europejskiej.

GMINY RESTRUKTURYZOWANE

1. WPROWADZENIE

1.1. Specyfika gmin restrukturyzowanych

Jednym z najważniejszych zadań transformacji po 1990 r. była restrukturyzacja gospodarki i społeczeństwa gmin, które uzyskały podmiotowość w prawnym systemie zarządzania państwem. Proces restrukturyzacji obejmował przede wszystkim sferę produkcji i szeroko rozumianej konsumpcji. W sferze produkcji zachodziła konieczność przekształceń własnościowych i racjonalizacji działalności zarówno wewnątrz przedsiębiorstwa, jak i w jego otoczeniu. Na rynku pracy, zaś w sferze konsumpcji, podstawowym problemem było stworzenie rynku towarów i usług oraz zwiększenie ich dostępności dla konsumentów.

Restrukturyzacja produkcji odbywała się w niekorzystnych warunkach zewnętrznych, ponieważ wiele przedsiębiorstw poprzednio pracowało wyłącznie (przemysł zbrojeniowy) lub głównie (wiele gałęzi wytwarzających dobra konsumpcyjne) dla rynku krajów RWPG, który się całkowicie załamał. Natomiast towary wytwarzane w Polsce, w większości niskiej jakości, nie mogły znaleźć zbytu na rynku krajów zachodnich. Ponadto, przedstawienie kierunków eksportu wymagało czasu.

W rezultacie, cała sfera produkcyjna, zarówno w rolnictwie jak i w przemyśle wymagała głębokiej restrukturyzacji. Dokonywała się ona w kilku formach: przez ogłoszenie upadłości i poszukiwanie nabywcy całości lub części majątku; sprzedaż i przejęcie przedsiębiorstwa przez, na ogół, zagranicznego inwestora z gwarancją utrzymania produkcji i zabezpieczenia socjalnego pracowników (m.in. zachowanie przez jakiś czas dotychczasowego zatrudnienia); tworzenie spółek pracowniczych oraz tzw. powszechną prywatyzację, która polegała przede wszystkim na zmianie sposobu zarządzania (Narodowe Fundusze Inwestycyjne). W wielu przypadkach utrzymywano jednak dotychczasową państwową formę własności. W niektórych działach przemysłu (wydobycie węgla) restrukturyzacja nie została dotąd przeprowadzona; można mówić co najwyżej o reorganizacji.

Przekształcenia w sferze produkcji doprowadziły do pojawienia się bezrobocia, które w krańcowych przypadkach sięgało w skali lokalnej jednej piątej, a nawet jednej trzeciej siły roboczej. Bezrobocie to było amortyzowane przez wzrost gospodarki nieformalnej, której rozwój był niejako

wspomagany przez wysokie podatki i inne obciążenia płacowe, zniechęcające do legalnego zatrudniania pracowników, szczególnie przez małe i średnie przedsiębiorstwa (np. w budownictwie). W ostatnim okresie, po wejściu do Unii Europejskiej i częściowym otwarciu unijnego rynku pracy, do zmniejszenia bezrobocia przyczyniła się emigracja zarobkowa, która jednak w niektórych przypadkach zmniejszyła możliwości rozwojowe poszczególnych układów lokalnych.

Sfera konsumpcji ulegała przekształceniom w sposób zróżnicowany. Najszybciej zrestrukturyzowały się handel i usługi rynkowe oraz sektor mieszkaniowy, natomiast ochrona zdrowia w skali lokalnej restrukturyzuje się powoli, mimo oporu kolejnych rządów i niemal wszystkich sił politycznych w kraju. Z kolei duży zakres restrukturyzacji można obserwować w zakresie usług edukacyjnych, przede wszystkim na poziomie wyższym, ale także średnim i podstawowym, w których istotną rolę odgrywają podmioty prywatne.

Zjawiska restrukturyzacji, które można obserwować w badanych gminach, poprzedzają procesy modernizacyjne, które są widoczne, ale przebiegają w różnym tempie. Wśród badanych gmin pozytywnymi przykładami są Piła, Mielec i Nowa Sól.

1.2. Ogólna charakterystyka zbadanych gmin

Procesy restrukturyzacji, niezależnie od ogólnych prawidłowości, przebiegały odmiennie w poszczególnych miejscowościach. Na ich przebieg oddziaływały następujące czynniki: położenie geograficzne (bliskość granicy zachodniej, dostępność komunikacyjna), zróżnicowanie branżowe produkcji, zaawansowanie technologiczne przemysłu, zasób wykwalifikowanej siły roboczej, obecność lokalnego lidera i skupionej wokół niego elity. Zróżnicowanie to pokazuje m.in. porównanie 11 badanych gmin. Gminy te zostały wybrane do badań tzw. metodą ekspercką, na podstawie dotychczasowej wiedzy o Polsce lokalnej.

Badane gminy przechodzące procesy restrukturyzacyjne to miasta średniej wielkości. W kategorii tej największe miasto Jastrzębie-Zdrój liczy prawie 100 tys. mieszkańców; najmniejsze są liczące niespełna 20 tys. mieszkańców Pionki. Badane gminy mieszczą się w powyższym przedziale.

Kolejną cechą braną pod uwagę w naszej analizie były dochody własne gminy na mieszkańca odniesione do średniej krajowej. Najwyższe dochody w tej kategorii gmin ma Jastrzębie-Zdrój – 135,0 średniej krajowej, na drugim miejscu uplasowała się Piła (wskaźnik 123,4), a na trzecim – Pionki. Wśród gmin mających najniższe dochody własne znajdują się Brzozów (49,9) i Zambrów (65,1). Wszystkie badane gminy mają ujemne saldo migracyjne. Najwięcej mieszkańców wyjeżdża z Jastrzębia-Zdroju (–7,4‰), najmniejsza migracja występuje w Ozorkowie.

Tab. 1. Charakterystyka gmin w świetle wybranych wskaźników z 2005 r.

Gmina (typ)	Liczba mieszkań- ców (w tys.)	Dochody własne na mieszkańca (kraj = 100)	Saldo migracji w promilach	Wykształcenie wyższe (2002) (w %)	Wskaźnik bezrobocia (w %)	Ludność obsługiwana przez oczyszczalnie ścieków (w %)
Brzozów (miejso-wiejska)	26,0	49,9	-1,7	6,0	18,0	23,8
Jastrzębie-Zdrój (miejska)	95,5	135,0	-7,4	5,1	10,0	99,9
Mielec (miejska)	61,2	99,4	-4,7	10,8	10,0	32,7
Nowa Sól (miejska)	40,5	90,0	-4,8	7,0	17,0	90,2
Ostrowiec Świętokrzyski (miejska)	74,2	86,3	-5,5	9,5	16,0	87,6
Ozorków (miejska)	20,7	87,3	-0,3	5,6	18,0	99,9
Piła (miejska)	75,1	123,4	-3,9	11,1	8,0	99,8
Pionki (miejska)	19,9	102,1	-6,5	9,1	21,0	99,5
Sieradz (miejska)	44,2	92,4	-3,1	10,4	14,0	91,3
Starachowice (miejska)	53,3	90,9	-5,9	10,1	15,0	84,1
Zambrów (miejska)	22,8	65,1	-4,8	7,6	15,0	99,9
Ogółem	43,6*	102,0	-4,8	8,5	13,0	83,6

* średnia liczba ludności

Źródło: opracowanie własne.

Odsetek osób z wyższym wykształceniem jest w poszczególnych gminach bardzo różny. Piła, Mielec, Sieradz i Starachowice mają ponad 10% osób z wyższym wykształceniem, czyli nieco więcej niż średnio w kraju. Na drugim biegunie znajduje się Jastrzębie-Zdrój, z dwukrotnie mniejszym odsetkiem osób mających wyższe wykształcenie. Niewiele więcej osób wykształconych mieszka w Ozorkowie i Brzozowie.

Również wskaźnik bezrobocia jest bardzo zróżnicowany – od 8,0% w Pile, do 21% w Pionkach. Średnio, w gminach przechodzących proces restrukturyzacji wskaźnik bezrobocia wynosi 13%.

Prawie wszystkie badane gminy mają wysoki poziom wyposażenia w infrastrukturę kanalizacyjną. Liczba gospodarstw domowych obsługiwanych przez oczyszczalnie ścieków wynosi w większości gmin od blisko 100% do 80%. Od tych wskaźników wyraźnie odstaje Brzozów (około 24%) i Mielec (około 33%).

Dla większości gmin tej kategorii charakterystyczne są przeciętne, na poziomie średniej krajowej, dochody własne gmin, ujemny wskaźnik migracji, odsetek osób z wyższym wykształceniem nieco poniżej średniej dla Polski, przeciętny wskaźnik bezrobocia i na ogół bardzo dobre wyposażenie w zakresie gospodarki ściekowej. Ten czynnik jest szczególnie istotny przy pozyskiwaniu nowych inwestorów.

2. DIAGNOZA

2.1. *Restrukturyzacja gospodarki*

Gospodarka badanych gmin w okresie PRL opierała się na wytwórczości przemysłowej, a niektóre z badanych miast miały cechy monokultury przemysłowej i były zależne od jednego państwowego przedsiębiorstwa. Były to, w pełnym tego znaczeniu, tzw. *company towns*. Przykładem tego typu gmin były: Jastrzębie-Zdrój, Mielec i Pionki. W innych przypadkach (Nowa Sól) funkcjonowanie miasta oparte było na dwóch wielkich przedsiębiorstwach, z których jedno zatrudniało głównie mężczyzn, a drugie, dla równowagi – kobiety.

Proces restrukturyzacji przedsiębiorstw przemysłowych odbywał się w kilku formach. Jednak w prawie wszystkich przypadkach, restrukturyzacja odbywała się przez ogłoszenie upadłości przedsiębiorstwa. Rolą syndyka masy upadłościowej było zagospodarowanie majątku.

Brak umiejętności i doświadczenia osób wyznaczonych przez sąd do gospodarowania majątkiem firmy powodowały, że programy naprawcze rzadko kończyły się sukcesem. Jedni syndycy podejmowali mniej lub bardziej udane próby pozyskania inwestora na całość lub część majątku. Ten pomysł sprawdził się w Ostrowcu Świętokrzyskim. Inni, mniej udolni, wyprzedawali majątek po kawałku, aby zaspokoić roszczenia wierzycieli (Pionki, Nowa Sól). Przejęcie „w marszu” zakładu przez inwestora strategicznego

miało miejsce tylko w Pile, gdzie fabrykę produkującą sprzęt oświetleniowy na wczesnym etapie transformacji przejęła firma Philips. W Jastrzębiu-Zdroju zaś, którego egzystencja opiera się na wydobywaniu węgla koksującego, nie dokonała się żadna istotna restrukturyzacja. Kopalnie przynoszące straty przez większość okresu transformacji, obecnie, w związku ze światowym zapotrzebowaniem na ten rodzaj węgla, zaczęły przynosić zyski. Opóźnia to niezbędny proces restrukturyzacji tej gałęzi gospodarki. Brzozów jest przykładem innej jeszcze formy restrukturyzacji – tamtejsza największa w Europie fabryka klockowych koronek, po wielu perypetiach, funkcjonuje sprawnie jak spółka pracownicza.

Tab. 2. Formy restrukturyzacji przedsiębiorstw

Gmina	Upadłość	Sprzedaż	Sp. prac.	Brak	Strefa
Brzozów			x		
Jastrzębie-Zdrój				X	
Mielec	X	X			x
Nowa Sól	X				x
Ostrowiec Świętokrzyski	X	X			x
Ozorków	X				x
Piła		X			
Pionki	X				
Sieradz	X				x
Starachowice	X	X			x
Zambrów	X				

Źródło: opracowanie własne.

Przedłużanie powolnej agonii przedsiębiorstw państwowych i strategia „na przeczekanie” powodowały, że upadłość fabryki była społecznie szczególnie dotkliwa. Zwolennikami strategii „na przeczekanie” były często związki zawodowe, które usiłowały bronić miejsc pracy, ale także nierzadko dyrekcje przedsiębiorstw wywodzące się z kadry zarządzającej PRL. W niektórych przypadkach przyczyną upadku przedsiębiorstw było fiasko większości Narodowych Funduszy Inwestycyjnych.

Upadłość wielkiego zakładu oznaczała dla danego miasta katastrofę – utrata pracy oznaczała spadek dochodów, a zatem ograniczenie konsumpcji, co musiało się odbić na handlu i usługach, a w konsekwencji prowadziło do upadku miasta. Ślady tego procesu do dziś widoczne są w Pionkach, które nie podziwignęły się po zbankrutowaniu Zakładów Tworzyw Sztucznych Pronit-Pionki (ZTS Pronit). Fabryka ta wywodziła się z powstałej w 1923 r. Państwowej Wytwórni Prochu i Materiałów Kruszących (PWPiMK). Przed wojną zakłady produkowały głównie materiały wybuchowe na potrzeby wojska. Po wojnie rozszerzono asortyment produkcji i rozpoczęto produk-

cję tworzyw sztucznych, klejów, polichlorku winylu oraz utworzono jedyną w Polsce tłocznnię płyt gramofonowych.

To jest miasto, które kiedyś miało 25 tys. mieszkańców. Teraz ma około 21 tys., chociaż, na co dzień, ja sądzę, że tutaj nie mieszka więcej jak 12 tys., może 13 tys. Miasto jest praktycznie wypłukane z ludzi w wieku średnim. My mamy tutaj młodzież i mamy emerytów. Na ogół dzieciaki są wychowywane (...) przez dziadków i babcie.

Podobna sytuacja wystąpiła w Nowej Soli. W okresie PRL w mieście znajdowały się dwa duże zakłady przemysłowe: Dozamet – fabryka wyrobów metalowych produkująca w dużej części na rynek RWPG i, jedna z największych w Europie fabryk nici, Odra. Oba te zakłady upadły, a jedną z przyczyn ich upadku był brak restrukturyzacji w pierwszych latach transformacji i utrzymywanie państwowej formy własności. W rezultacie około 10 tys. osób (mężczyzn i kobiet zatrudnionych w tych fabrykach) straciło pracę. W pewnym momencie stopa bezrobocia w Nowej Soli sięgała 45%. Władze miasta, od czasu, gdy przed siedmioma laty prezydentem został pochodzący z Nowej Soli warszawski przedsiębiorca, rozpoczęły mierzony proces restrukturyzacji gospodarki miasta. Doprowadzono do utworzenia podstrefy Kostrzyńsko-Słubickiej Strefy Ekonomicznej, która stała się pewną zachętą dla inwestorów. W ciągu kilku lat udało się ściągnąć do miasta kilka poważnych przedsiębiorstw zagranicznych.

Prezydent:

Naszym największym sukcesem jest fabryka telewizorów LCD Funai. Pracę znajdzie tam około tysiąca osób. W tej chwili pracuje tam około 100–150 osób, ale oni dopiero tydzień temu dostali pozwolenie na uruchomienie produkcji. Tak przy okazji, to pobiliśmy chyba wszelkie polskie rekordy, nie lubię się przechwalać, ale tak jest, bo to nie było łatwe. Decyzja zapadła tu, w tym gabinecie, jakoś tak na początku grudnia, a po sześciu tygodniach maszyny wjechały na plac budowy. Załatwiliśmy wszelkie formalności. Jeździłem i załatwiałem wszystkie pozwolenia, prąd i gaz. Przez cały czas współpracowaliśmy ściśle z inwestorem.

Kolejnym przypadkiem jest Mielec – typowy przykład *company towns*. Po 1990 r. zatrudnienie w WSL Mielec spadło z około 20 tys. do około 3 tys. osób, co spowodowało pojawienie się masowego bezrobocia strukturalnego w mieście i jego bezpośredniej okolicy.

Prezydent:

Kiedyś to WSK „rządziło” w mieście, nie magistrat, nie prezydent, tylko te urzędy były jakby w drugim szeregu. Dlatego, jak przejedziecie Państwo przez miasto, to i wiadukt, to i stadion, to i kilka innych rzeczy zostało wybudowanych w ramach budowy samolotów.

Restrukturyzacja przemysłu w Mielcu okazała się jedną z najbardziej udanych. Odrodzenie się gospodarki miasta dobrze oddaje następujące po-

wiedzenie prezydenta miasta: „Mielec zaczął drugie życie”. Jest to ciągle miasto przemysłowe – 60% zatrudnionych pracuje w przemyśle. Firmy zlokalizowane w strefie kooperują z firmami poza strefą, co umożliwiło rozwinięcie się sieci małych przedsiębiorstw usługowych, które powstały jako mnożnikowy efekt strefy. W całej strefie pracuje około 15 tys. osób (w tym z Mielca – około 11 tys.), sektor lotniczy zatrudnia w strefie około 2 tys. osób. Pozostałe ważne branże to: branża motoryzacyjna, wyrobów drewno-pochodnych, farmaceutyczna, przemysłu spożywczego, wyrobu tworzyw sztucznych i obróbki metalu. W Mielcu jest relatywnie dużo (o połowę więcej, niż średnio w kraju i dwukrotnie więcej, niż w województwie) podmiotów gospodarczych w przeliczeniu na 1000 mieszkańców – dotyczy to zarówno firm zatrudniających powyżej dziewięciu osób, jak i spółek z kapitałem zagranicznym.

Odmierna sytuacja – jak już wspomniano – była w Pile. Najważniejszym przedsiębiorstwem w tym mieście jest Philips Lightening Polska, który w 1991 r. zakupił od Skarbu Państwa większościowy pakiet akcji dawnej fabryki POLAM-Piła. Obecnie w sześciu spółkach należących do koncernu pracuje około 5 tys. osób, a zakład stale się rozwija, również pod względem prowadzonej działalności badawczo-rozwojowej.

Nieco inny typ restrukturyzacji obserwować można w Brzozowie, gdzie nie nastąpiła spektakularna upadłość największego przedsiębiorstwa państwowego. Zakład produkujący koronki, zatrudniający obecnie około 400 osób, funkcjonował przez cały czas, choć w różnych formach własnościowych, należał m.in. do XII NFI Piast. Ponadto, w mieście działa kilka innych przedsiębiorstw. Restrukturyzację Brzozowa, częściowo z uwagi na małą skalę, można w przybliżeniu określić jako typ restrukturyzacji organicznej.

Podsumowując, stwierdzić należy, że we wszystkich badanych miejscowościach po 1990 r. nastąpił spadek zatrudnienia w przemyśle, szczególnie tam gdzie funkcjonowało jedno lub kilka dużych przedsiębiorstw państwowych. Większość z nich upadła lub znacznie ograniczyła produkcję i zatrudnienie. Wyjątki można było obserwować w Pile, gdzie dzięki przejęciu fabryki „z marszu” w 1991 r. przez inwestora strategicznego ocalał duży zakład pracy, i w Brzozowie, gdzie przedsiębiorstwo przetrwało wskutek przekształceń własnościowych. Na miejscu nieistniejących przedsiębiorstw i częściowo z wykorzystaniem ich majątku powstały małe i średnie firmy prywatne. W niektórych zaś przypadkach (Nowa Sól), w miejscu funkcjonujących kiedyś fabryk, pozostały odłogi przemysłowe wykorzystane w niewielkim stopniu na magazyny przez miejscowe hurtownie.

Ważnym elementem restrukturyzacji gospodarki lokalnej był także rozwój handlu i usług, który w pewnej mierze amortyzował przemysłowe bezrobocie. Obserwacja procesu restrukturyzacji gospodarki w 11 gminach pozwala zaobserwować następującą prawidłowość – im wcześniej dokonano prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego, sprzedając je inwestorowi za-

granicznemu (Piła), tym szybsza była jego restrukturyzacja wewnętrzna. Wystąpiły także korzystne zjawiska zewnętrzne, np. ograniczenie bezrobocia. Im później nastąpiła restrukturyzacja, tym jej skutki były bardziej dotkliwe. Na przykład w Nowej Soli w pewnym okresie bezrobotna była niemal połowa mieszkańców aktywnych zawodowo.

2.2. Infrastruktura i gospodarka mieszkaniowa

Badane gminy różni także wyposażenie infrastrukturalne. Jednym z najważniejszych problemów jest jakość dróg, a co za tym idzie – dostęp danej miejscowości do większych ośrodków i do europejskiej sieci transportowej. W stosunkowo najlepszej sytuacji pod tym względem jest Nowa Sól, która ma łatwy dostęp do autostrady A4 oraz do Zielonej Góry (dwujezdniowa droga w końcowej fazie budowy). Na przeciwnym biegunie znajduje się zlokalizowany na skrzyżowaniu dróg wojewódzkich Brzozów, w którym brakuje obwodnicy i cały ruch przechodzi przez centrum miasta. Podobne trudności występują w Pionkach. Problemy transportowe ma także Piła, której układ komunikacyjny jest niewydolny wskutek nieukończonych obwodnic. Miasto położone jest na skrzyżowaniu dróg krajowych z Warszawy do Szczecina i z Poznania do Koszalina; są to jednak drogi o niskich parametrach; szczególnie utrudniona jest komunikacja z Poznaniem. Ogólnie rzecz biorąc, układy drogowe obsługujące badane gminy są niskiej jakości i w nie najlepszym stanie technicznym.

We wszystkich badanych gminach podjęto znaczny wysiłek w celu restrukturalizacji sieci podziemnej infrastruktury. Większość miast posiada oczyszczalnie ścieków, które obsługują niemal wszystkich mieszkańców oraz przedsiębiorstwa. Najgorsza sytuacja występuje w Brzozowie, ponieważ jedynie około 30% mieszkańców korzysta z kanalizacji oraz w Mielcu, gdzie tylko jedna trzecia ludności obsługiwana jest przez oczyszczalnię ścieków.

Badane gminy restrukturalizują także gospodarkę mieszkaniową, sprzedając mieszkania w zasobach komunalnych. Niektóre angażują się w budowę mieszkań socjalnych i niekomercyjnych (Towarzystwo Budownictwa Społecznego). Mieszkania socjalne, które zostały oddane do użytku w Sieradzu przez poprzednie władze miasta, zostały zniszczone przez lokatorów, z których wielu nie płaci czynszu. Praktyka ta jest dość powszechna nie tylko w tym mieście.

W Zambrowie:

80% ludzi mieszkających w budynku socjalnym nie płaci czynszu, dewastacja tego budynku po jego wyremontowaniu i całkiem przyzwoitym przygotowaniu do tego jest katastrofalna, jest przerażająca. Więc pytanie brzmi – czy należy tak robić, no.

Z kolei w Pile, opuszczone koszary wojskowe zostały wykorzystane przez TBS, które oddało lokatorom już ponad 500 mieszkań. Lista chętnych

nych na skorzystanie z tej formy rozwiązania problemów mieszkaniowych jest duża. Tym bardziej, że zgodnie z polityką władz miasta, osoba zwalniająca mieszkanie komunalne jest zwolniona z partycypowania w kosztach mieszkania w TBS-ie. Relatywnie wysoka podaż mieszkań tego typu spowodowała, że cena mieszkań oferowanych przez deweloperów na rynku pierwotnym jest wciąż relatywnie niska. Złożyły się na to również procesy suburbanizacji, czyli budowania przez mieszkańców Piły własnych domów w gminach otaczających miasto, choć miasto również prowadzi sprzedaż uzbrojonych działek budowlanych. Podobnie jak w Pile, budownictwo jednorodzinne rozwija się we wszystkich badanych gminach. Zdarza się także, że wykupywane są działki, na których nic nie powstaje; ich właściciele czekają na spekulacyjne zyski w przyszłości (Mielec).

Do gmin, które pomyślnie przeszły proces restrukturyzacji i weszły na ścieżkę rozwoju wkracza także komercyjne budownictwo mieszkaniowe (np. Piła, Nowa Sól, Mielec). Ceny metra kwadratowego mieszkania w tych miastach powoli rosną, ale i tak są dużo niższe niż w dużych miastach i wynoszą średnio około 3 tys. zł.

Ogólnie rzecz biorąc, warunki mieszkaniowe są przeciętne i jedynie stosunkowo niewielka część populacji znajduje się w trudnej lub bardzo trudnej sytuacji. Przeciętnie, w badanych gminach liczba starających się o mieszkania rodzin wynosi od 150 do 200.

2.3. Rynek pracy

We wszystkich badanych miejscowościach obserwować można porządkowanie się rynku pracy i zmniejszanie się bezrobocia, które w gminach przechodzących proces restrukturalizacji gospodarki wynosiło średnio 13% (w kraju – 11%); najmniejsze było w Pile, Jastrzębiu i Mielcu (w granicach 10%), największe zaś w Pionkach i Brzozowie (około 20%). Do zmniejszenia bezrobocia przyczyniły się: wzrost liczby miejsc pracy oraz migracje zagraniczne. Pewna część siły roboczej, szacowana na 15–20% znajduje zatrudnienie w szarej strefie, toteż, zdaniem prawie wszystkich ankietowanych, bezrobocie jest znacznie mniejsze niż to pokazują oficjalne statystyki. Na wielu rynkach pracy (Piła, Mielec, Nowa Sól) brakuje szczególnie pracowników wykwalifikowanych. Pewna część bezrobotnych jest niezatrudniana z powodu niskich kwalifikacji.

Mimo ogólnych prawidłowości sytuacja jest zróżnicowana. Najgorzej jest w Pionkach, gdzie poziom bezrobocia jest najwyższy. Mieszkańcy zmuszeni są do poszukiwania pracy poza miastem. Znaczna ich liczba pracuje w Radomiu i Warszawie.

Przez ostatnie kilka lat nasiliły się zagraniczne migracje zarobkowe. Wyjeżdżają szczególnie ludzie młodzi i aktywni, co zmniejsza jakość kapitału ludzkiego w mieście. Nie najlepsza sytuacja jest także w Zambrowie i w Brzozowie, gdzie na rynku pracy panuje zastój, a nowe miejsca two-

rzane są jedynie w supermarketach. Duże bezrobocie powoduje, że ludzie akceptują niskie wynagrodzenia, często na poziomie najniższej płacy. Zdaniem Przewodniczącego Rady Powiatu Brzozowskiego poziom zarobków określić można jako najniższy w kraju. Jedyny odczuwalny brak pracowników występuje w budownictwie. Z kolei akceptowanie niskich płac ma zapewnić, według niektórych opinii, stabilną pracę.

Dyrektor PUP w Zambrowie:

Rynek jest płytki, występuje duża fluktuacja, nie ma u nas wielu przedsiębiorstw produkcyjnych, w większości są to firmy usługowo-handlowe. Ta fluktuacja występuje zwłaszcza w takich pseudomarketach.

W miejscowościach, w których procesy restrukturyzacji są bardziej zaawansowane, sytuacja na rynku pracy jest inna.

Dyrektor PUP w Sieradzu:

Jest coraz więcej firm wymagających wyższych kwalifikacji, i to technicznych. I one zatrudniają ludzi z wyższym wykształceniem. (...) Jest firma, która zatrudnia 200 ludzi, tylko ze znajomością języka angielskiego i tylko z technicznym wykształceniem wyższym lub ze średnim (...) i tu jest kłopot, trudno im ludzi znaleźć. (...) Generalnie mamy problem ze znalezieniem szwaczek, robotników budowlanych, sprzedawców, przedstawicieli handlowych.

W Starachowicach brakuje pracowników w niektórych zawodach – głównie w branży budowlanej, w zawodach technicznych (spawacze); brak także piekarzy. Specyficzna sytuacja występuje w górniczym mieście, jakim jest Jastrzębie-Zdrój, gdzie jest bardzo mało miejsc pracy dla kobiet.

Prezydent Miasta Ostrowca:

(...) z jednej strony mam zarejestrowanych ponad 20% bezrobotnych, a z drugiej strony ciężko znaleźć kogokolwiek do pracy. Po prostu uważam, że system, który jest w naszym kraju jest chory, bo ludzie tylko po to, żeby mieć ubezpieczenie rejestrują się. Jeżeli ja do robót prostych, np. porządkowych i tak dalej, koszenia trawy mam zarejestrowanych iluś tam bezrobotnych, przychodzi mi na dziesięciu powiadomionych trzech, a z tego dwóch podejmuje pracę, to o czymś to świadczy.

Wielu rozmówców narzekało na pracę powiatowych urzędów pracy, które często ograniczają się tylko do wypłacania zasiłków.

Bardzo źle mi się współpracuje z powiatowym urzędem pracy. Nasz powiatowy urząd pracy zbyt formalnie wykonuje swoje obowiązki. On opiekuje się bezrobotnymi – bezrobotnymi nie należy się opiekować. Bezrobotnych należy zagonić do roboty. (...) My się [bezrobotnymi] nie zajmujemy, ponieważ mamy własny pogląd na ten temat. My się wolimy nawet emerytami zająć, którzy łakną nauk. (...) Jest pomysł, że jak powstaje park technologiczny, to żeby tych aktywnych emerytów po prostu wykorzystać jako doradców w wąskiej dziedzinie. W tej, w której byli dobrzy. Tak że to jest element kapitału.

Przykładem miasta, w którym w zasadzie zakończył się proces restrukturyzacji gospodarki jest Piła, gdzie sytuacja na rynku pracy jest bardzo dobra. Stopa bezrobocia rejestrowanego jest niższa od 10%. Wynika to z dwóch przyczyn – istnienia dużego pracodawcy (Philipsa) oferującego różnorodne rodzaje zatrudnienia oraz z dojazdów mieszkańców Piły do przedsiębiorstw położonych w obszarze metropolitalnym Poznania.

2.4. Zamożność

Ludność w gminach w fazie restrukturyzacji osiąga stosunkowo małe zarobki. Najmniej zarabiają pracownicy handlu, średnio około 600 zł, ale przeciętne płace są już wyższe – w granicach 1000–1700 zł (ta ostatnia kwota uważana jest już za dobry zarobek). Wyższe płace są stosunkowo rzadziej spotykane, osiągają je głównie specjaliści z wyższym wykształceniem. Występują też znaczne różnice między pracownikami na stanowiskach robotniczych i kadrą inżynierską i kierowniczą, która, jak mówiono w Pile, jest „dopieszczana”. Niskie zarobki są jedną z przyczyn emigracji i poszukiwania pracy w Wielkiej Brytanii, Irlandii i innych krajach. Zarobki od 3 tys. zł w górę, uważa się już za czynnik zniechęcający do emigracji (Mielec). W tej sytuacji pracodawcy zmuszeni są stopniowo podnosić płace. I tak np. filia znanych zakładów Inter Groclin w Nowej Soli płaciła jeszcze niedawno 500–600 zł, obecnie jednak nikt za te pieniądze pracy nie podejmie.

Przychodzi do mnie pan Drzymala i mówi, panie prezydencie ja fabrykę wybudowałem, a nie ma ludzi do pracy. Panie prezesie – odpowiadam – za 600 zł już nie ma.

Równocześnie jednak wskazywano, że zakupy w supermarketach i liczba rejestrowanych samochodów świadczą, że mieszkańcy badanych miast są bardziej zamożni, niż by to wynikało ze statystycznej wielkości płac. Specyficzna sytuacja występuje w górniczym Jastrzębiu-Zdroju, gdzie zarobki pracowników kopalni na stanowiskach robotniczych są stosunkowo wysokie (nawet 5 tys. zł); duża jest także grupa górniczych emerytów, którzy dostają 2–3 tys. zł. Natomiast bardzo niskie są zarobki pracujących kobiet.

2.5. Edukacja i kultura

We wszystkich badanych gminach są licea ogólnokształcące, a w kilku funkcjonują bądź samodzielne uczelnie państwowe, jak np. Wyższa Szkoła Zawodowa w Pile, bądź też filie uczelni z sąsiednich większych miast, jak np. w Jastrzębiu-Zdroju, Ostrowcu Świętokrzyskim, Mielcu i Sieradzu. W tych miastach funkcjonują także uczelnie prywatne. Szkół wyższych nie ma natomiast w Nowej Soli, Pionkach, Starachowicach, Ozorkowie i Za-

mbrowie. W Brzozowie filia Uniwersytetu Rzeszowskiego została zlikwidowana.

Szkoły wyższe w badanych miejscowościach uczą na stosunkowo niskim poziomie i rekrutują młodzież mniej zdolną, a także mniej zamożną. W opinii wielu rozmówców, szkoły te nie są w stanie zapobiec emigracji bardziej zdolnej i przedsiębiorczej młodzieży, która wybiera studia w większych ośrodkach miejskich i szuka bardziej renomowanych szkół.

Istotnym problemem jest nieprzystosowanie osób kończących liceum i niepodających studiów do rynku pracy. Prawie we wszystkich gminach stwierdzano, że likwidacja szkolnictwa zawodowego była błędem. Z jednej strony brakuje osób mających konkretny zawód, a z drugiej – występuje nadmiar osób z wyższym wykształceniem niedostosowanym do potrzeb danego rynku pracy. W Mielcu zanotowano poniższą wypowiedź:

Ci ludzie kończą szkołę, właśnie, maturalną. Niejednokrotnie, nie mają żadnego zawodu. Rynek pracy ich bardzo chętnie chce wchłonąć, ale... na jakiej zasadzie? Tu u nas potrzeba gros ludzi z zawodowym wykształceniem – nie magistrów. Bo, na przykład, teraz te stanowiska pracy, co są tam w strefie niejednokrotnie organizowane, czy w MAN-ie, czy w innych mniejszych firmach – tam pracują ludzie po studiach, pracują fizycznie i tam nikt się nie afiszuje, że ma dyplom.

Podobnie wypowiadano się w Brzozowie.

Dyrektor PUP:

My w tej chwili mamy około 200 osób z wyższym wykształceniem zarejestrowanych. Przeważnie są to osoby z wykształceniem pedagogicznym oraz po kierunkach marketing i zarządzanie; mamy prawników. Ciężko jest tutaj zagospodarować potencjał młodzieży, która wraca do nas po skończonych studiach. Co im proponujemy? Różnego rodzaju staże, kierujemy do różnych instytucji, zakładów pracy i część zostaje tam i pracuje. Ale tych miejsc dla młodzieży z wyższym wykształceniem tutaj nie ma. Młodzież nie ma łatwego startu tutaj. Są bardzo ograniczone możliwości, jeżeli chodzi o coroczne wchłonięcie tej młodzieży przez zakłady pracy, które tutaj u nas są. My proponujemy im staże sześć-, dwunastomiesięczne, gdzie uczą się aspektu zawodowego. Po tym okresie około 40% tej młodzieży zostaje w pracy, natomiast pozostali niestety wracają do nas, do urzędu pracy.

Oferta kulturalna w gminach przechodzących proces restrukturalizacji jest na ogół dość skromna. We wszystkich miastach działają domy lub ośrodki kultury nastawione głównie na pracę z młodzieżą. Władze samorządowe starają się organizować (z okazji różnych rocznic i uroczystości) masowe imprezy, ściągając artystów znanych z telewizji. Są to imprezy w nurcie kultury popularnej. W badanych miastach funkcjonują także inne placówki kultury, np. muzea regionalne czy też galerie wystawiające dzieła współczesnych artystów (Sieradz). W badanych miastach znajdują się też kina, ale jakość projekcji nie przyciąga zbyt wielu widzów. Wyda-

je się, że w miastach średniej wielkości, o małym potencjale kulturowym trudno jest przygotować interesującą ofertę, na odpowiednim poziomie artystycznym, która przyciągnęłaby szerszą widownię. Główną rozrywką pozostaje telewizja.

2.6. Restrukturyzacja systemu ochrony zdrowia

Mimo braku niezbędnych decyzji ze strony parlamentu i rządu, w systemie ochrony zdrowia w Polsce dokonuje się powoli oddolna restrukturyzacja. Polega ona przede wszystkim na prywatyzacji usług w zakresie opieki zdrowotnej oraz przekształceniach własnościowych w lecznictwie zamkniętym.

Podstawowa opieka zdrowotna w badanych gminach została niemal całkowicie sprywatyzowana. Publiczne ZOZ-y, obok prywatnych, funkcjonują jeszcze w Brzozowie i Ozorkowie. Dostępność tych placówek oceniana jest dobrze. Skrócił się znacznie czas oczekiwania na wizytę, można umawiać się telefonicznie na określoną godzinę. Dostęp do specjalistów jest jednak zróżnicowany i nie najlepszy. Trudności w tym zakresie występują np. w Brzozowie, gdzie jest za mało lekarzy i porad specjalistycznych trzeba szukać w sąsiednich większych miastach.

Najbardziej radykalną restrukturyzację w lecznictwie zamkniętym podjęto w Zambrowie, gdzie miasto przejęło od powiatu bardzo zadłużony szpital i przekształciło go w spółkę prawa handlowego. Firma nie ma zobowiązań finansowych, planowane są drobne remonty, zakup sprzętu. Władze Zambrowa wystąpiły do samorządów powiatu zambrowskiego z propozycją przystąpienia do spółki. Z informacji uzyskanych w trakcie badania wynika, że niektóre samorządy odpowiedziały pozytywnie.

Gruntowna restrukturyzacja nastąpiła także w Nowej Soli i w Mielcu. Szpital nowosolski jest najlepszym szpitalem w województwie – nie jest zadłużony, a nawet przynosi zyski, mógłby jeszcze przyjąć pacjentów, gdyby nie limity NFZ. Jest to szpital zmodernizowany, ma bardzo dobrą kadrę, jest otwarty na współpracę ze środowiskami naukowymi, często przyjeżdżają tu operować profesorowie z Poznania i z Wrocławia. Lekarze w większości pracują na kontraktach, nie ma więc protestów i strajków.

Dyrektorka szpitala:

Firma jest trudna w zarządzaniu. Jesteśmy w ciągłej restrukturyzacji, w sumie ciężko się pracuje, mamy swoje założenia – strategię i konsekwentnie ją realizujemy. Miasto nie zwolniło nas z podatku od nieruchomości. To był dla miasta ciężki czas (padły praktycznie wszystkie duże zakłady, bezrobocie było wysokie), więc traktowali nas jako jedyną dużą i funkcjonującą firmę, trochę nas wyciskali. Ale z drugiej strony inwestują te pieniądze. Paradoksalnie to nam chyba pomogło – dzięki temu, że byliśmy z boku i sami, udało nam się szybciej usamodzielnić i działać rynkowo.

W Mielcu nowy, składający się z 16 oddziałów szpital jest dobrze wyposażony, wdrożone zostały standardy ISO, niektóre oddziały są na wysokim poziomie. Zatrudnienie w szpitalu spadło z 1700 do 700 osób. Restrukturyzacja zatrudnienia niemedycznego została dokonana dzięki *outsourcingowi*. Prawie cała opieka specjalistyczna jest wyprowadzona poza szpital. Nie ma kłopotów z wyjazdami kadry za granicę.

Był taki moment trudny lat temu wiele, kiedy lekarze się przed tym bronili. Mechanizm jest prosty – dlaczego mają się prywatyzować, skoro pracują w szpitalu? Mogę korzystać z gabinetu, sprzętu medycznego i z tego tytułu mogę mieć też pewne korzyści dla siebie. Tu jednak była taka dosyć mocna akcja, żeby stworzyć niepubliczną opiekę zdrowotną. I widać, że lekarzom to wyszło na zdrowie. (...) Pacjentom zdecydowanie też.

Niestety dobrze działające szpitale nie są w pełni wykorzystywane, jak np. w Nowej Soli czy w Pile. Możliwości sprzętowe i zabiegowe w tym ostatnim mieście są wykorzystane tylko w około 30% z uwagi na ograniczoną kontraktację ze strony Narodowego Funduszu Zdrowia. Stwarza to możliwość działania prywatnej klinice Ars Media, która wśród mieszkańców cieszy się dobrą opinią. Wydaje się, że konieczna jest racjonalizacja sieci szpitali, ponieważ nowoczesne placówki z dobrym wyposażeniem i kadrami nie są w pełni wykorzystywane, a w sąsiednich miejscowościach funkcjonują placówki kilkuoddziałowe słabo wyposażone, z nie najlepszą kadrą. Mimo to są utrzymywane ze względu na możliwe protesty ludności obawiającej się pogorszenia bezpieczeństwa zdrowotnego lub też ze względów prestiżowych.

Obok przytoczonych wyżej pozytywnych przykładów występują też przypadki negatywne, jak np. w Starachowicach, gdzie szpital jest przed przeprowadzką do budowanego od ponad 20 lat nowego obiektu (według niektórych – za dużego jak na obecne potrzeby miasta). Dokończenie budowy jest możliwe jedynie dzięki przyznaniu środków rządowych na skutek interwencji Przemysława E. Gosiewskiego. Obecnie szpital jest zadłużony na ponad 50 mln zł (budżet powiatu to nieco ponad 60 mln zł). Szpital nie dostaje pieniędzy od powiatu i od miasta, choć oba te szczeble samorządu zobowiązane są do uiszczania opłat na rzecz budowy nowego szpitala. Miasto pomaga szpitalowi przez powstrzymywanie się od pobierania należnych podatków, a dyrekcja szpitala liczy na dalszą korzystną współpracę z miastem. Szpital nie cieszy się uznaniem – pacjentki często wolą rodzić w innych miastach. Także bardziej skomplikowane przypadki podobno lepiej jest leczyć poza Starachowicami.

Jeśli chodzi tam o okulistykę, to wszystko jedzie na Śląsk... Onkologia – Warszawa, Kraków. Tutaj takie podstawowe – przeziębienia, jakieś zapalenie płuc – o, takie podstawowe. Woreczek żółciowy. Kielce też... Kielce raczej są preferowane, bo jest blisko i po prostu nie ma jakiś takich większych problemów, żeby się tam dostać, natomiast tutaj jest... w ostatnim okresie to nawet nie ma co mówić, bo w tej chwili, to lepiej nie chorować.

Problemy występują także w sąsiednim Ostrowcu Świętokrzyskim. W szpitalu brakuje lekarzy. Nie można pozyskać młodych lekarzy, bo nie mogą oni przeprowadzać tu specjalizacji. Wielu lekarzy wyjeżdża za granicę albo zakłada NZOZ-y i odchodzi ze szpitala. Szpital jest zadłużony, ale utrzymuje płynność finansową i realizuje program naprawczy (zadłużenie nieco uległo zmniejszeniu). W chwili przeprowadzania badań, tj. w czerwcu 2007 r. trwał strajk lekarzy, a w szpitalu został odwołany dyrektor i jego obowiązki pełniła jedna z lekarek. Zgłosiła ona propozycję, by poprawić obsługę szpitalną w trzech sąsiadujących ze sobą miastach, tj. w Ostrowcu Świętokrzyskim, Skarżysku-Kamiennej i Starachowicach. Każdy ze szpitali powiatowych w tych miastach powinien się specjalizować w określonych dziedzinach i w nich obsługiwać także pozostałe dwa powiaty.

Podsumowując, powiedzieć można, że restrukturyzacja ochrony zdrowia w Polsce lokalnej jest dość zaawansowana. Zależy ona przede wszystkim od wyobraźni i odwagi lokalnych władz, które wykazują się nimi znacznie częściej niż rządzący całym krajem politycy.

2.7. *Bezpieczeństwo*

Wszystkie badane gminy oceniane są jako bezpieczne, chociaż wskazywano również, że w mieście są ulice, którymi w nocy lepiej nie chodzić (Piła). Stosunkowo wysoka ocena bezpieczeństwa wynika m.in. z dobrej współpracy policji i straży miejskiej, która funkcjonuje w prawie wszystkich miastach (z wyjątkiem Brzozowa). W większości miast działa miejski monitoring, który przyczynia się do spadku przestępczości. Policja współpracuje ze szkołami w celu przeciwdziałania patologiom wśród młodzieży. Większość przestępstw i wykroczeń to drobne kradzieże, przemoc domowa i akty wandalizmu. W niektórych miejscowościach, np. w Zambrowie, zdarza się dużo wypadków drogowych (droga krajowa nr 8). W niektórych miejscowościach (Nowa Sól, Jastrzębie-Zdrój) zdarzają się burdy wywołane przez kibiców. Poczucie bezpieczeństwa wynika, zdaniem niektórych rozmówców, z wysokiego stopnia integracji mieszkańców i dobrej organizacji zajęć dla młodzieży. Oto charakterystyczna pod tym względem wypowiedź:

Nie ma też takich zagrożeń tutaj. (...) To i przestępczość jest jedna z najniższych w ogóle w Polsce. [To wynika] z tradycji i pracy. (...) Większość tych ludzi pochodzi z tego miasta albo sąsiedztwa..... to nie jest miasto tak duże, że jesteśmy tak bardzo anonimowi. Myślę, że ta kultura i bardzo mocna religia w tym regionie tworzy to, że ta przestępczość jest dużo niższa. Poza tym, ludzie poziomu wykształcenia osiągają dość wysoki, pomimo czasami braku środków, to szkolnictwo średnie było powszechne a i wyższe to wyjazdy.... To wszystko skutkuje w jakiś sposób. Poza tym sport był na wysokim poziomie.

2.8. *Patologie, pomoc socjalna*

Patologie społeczne związane są najczęściej z długotrwałym bezrobociem, które jest czynnikiem wykluczającym i sprzyjającym alkoholizmowi, przemocy w rodzinie i drobnym kradzieżom. Pomoc socjalna przeznaczona jest zarówno dla rodzin biednych, jak i patologicznych. W żadnej badanej gminie nie ma kompleksowych programów zapobiegania patologii, brak jest też współdziałania miejskich ośrodków pomocy społecznej z organizacjami pozarządowymi.

We wszystkich miejscowościach obserwuje się negatywne skutki długiego okresu bezrobocia, które np. w Starachowicach dotyczy około 2 tys. osób. Sprzyja temu koncentracja osób najbiedniejszych w jednej z części miasta. Powstała też grupa osób o wyuczonej bezradności i niechęci do pracy. Obserwowane jest także zjawisko dziedziczenia bezrobocia; spotkać się można np. z takimi opiniami „po co mam się uczyć, jak mój ojciec się uczył i nie ma pracy”.

Przewodniczący rady:

Część społeczeństwa – niewielka część – jest zawsze, która nie pójdzie do pracy ciągle na tę samą godzinę, nie podda się rygorom pracodawcy, sami też nie są w stanie tak pracować na [własnym]... założyć firmę formalnie... gdzieś tam dorywczo coś tam – a to wypić – a to... jest noclegownia, jest dom chleba przy parafii św. Trójcy w Starachowicach, w tym zresztą najstarszym kościełku, gdzie każdy może za darmo zjeść i głodny nie odejdzie. Można ubrać się za darmo tak że... no, niektórzy tak żyją.

Wydatki na pomoc społeczną w poszczególnych gminach są stosunkowo wysokie i z reguły przekraczają 15% ogółu wydatków budżetowych. Nie są jednak, co trzeba podkreślić, zależne od poziomu bezrobocia. I tak w Pionkach, gdzie bezrobocie obejmuje jedną piątą siły roboczej, wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych stanowiły w 2005 r. 16,1% budżetu miasta i były większe niż średnia krajowa (13,2%) i znacznie większe niż średnia dla województwa mazowieckiego (8,3%). Z kolei w Pile, gdzie jedynie mniej niż co dziesiąta osoba była bezrobotna, z pomocy społecznej skorzystały 7693 osoby, a udział świadczeń na rzecz osób fizycznych w wydatkach budżetu miasta był nawet nieco większy niż w Pionkach i wynosił 16,5% (2005 r.). Podobnie jest w Ostrowcu Świętokrzyskim, gdzie bezrobocie jest mniejsze, a wydatki większe. Od 3,5 do 4 tys. osób w mieście jest objętych pomocą społeczną. Z tej liczby, zdaniem dyrektora MOPS, około 20–25% ukrywa swoje dochody, pracując dorywczo, często „na czarno”. Udział wydatków na rzecz osób fizycznych w ogólnej kwocie wydatków budżetu miasta wynosi 19,1% i jest to więcej niż przeciętnie w kraju, województwie i gminach restrukturyzowanych. Wydaje się, że wysokość wydatków w danej gminie zależy od jakości pracy MOPS i szczelności systemu, z którego, w wyniku nadużyć, wypływają znaczące środki.

Istnieją grupy ludzi, które z otrzymywania zasiłku uczyniły sposób na życie, a postawy te są w dodatku często dziedziczone.

W wielu miejscowościach podkreślano, że coraz częściej klientami pomocy społecznej są ludzie młodzi. Jedną z przyczyn tej sytuacji są, zdaniem niektórych rozmówców, zbyt niskie płace, za które młodzi ludzie nie chcą pracować.

Dyrektorka ośrodka pomocy społecznej:

W tej chwili przychodzi bardzo dużo młodych i to jest bardzo niepokojące dla pracowników socjalnych i pracowników pomocy społecznej – bo w zasadzie klientami byli dotychczas ludzie chorzy, starzy, niedołęzni, potrzebujący takiej właśnie opieki, pomocy, itd. A teraz przychodzą ludzie młodzi, są to niejednokrotnie ludzie bardzo młodzi, bardzo dużo przychodzi także absolwentów, ludzi, którzy kończą szkoły i pierwsze kroki kierują właśnie do opieki społecznej (...).

Niemal w każdej miejscowości występują skupiska biedy, niektóre, jak np. w Nowej Soli, mają swoje nazwy (Bronx); czasami, jak np. w Ozorkowie, znajdują się one w centrum, a niekiedy w innych rejonach miasta.

Bieda jest tu dziedziczna. Są pewne enklawy biedy, tak jak my to określamy, w Ozorkowie, pewne grupy, usytuowane pewne ulice, rejony, gdzie ta bieda jest dziedziczna. (...) Może nie powiedziałabym tego, że biedy, powiedziałabym niezaradności życiowej, jakaś taka apatia, niechęć do zrobienia czegoś (...) to jest centrum miasta i powstaje problem – jak ci ludzie wyjdą, to są od razu w centrum miasta. Ozorków nie ma na peryferiach takich [miejsc], gdyby to było na peryferiach, to na pewno ludziom nie opłaciłoby się przychodzić do centrum, tylko gdzieś tam by sobie siedzieli, balowali, pili sobie koło swojego domu w odległości, założmy 200 m. A tak wyjdzie z bramy i jest na ulicy. I to jest właśnie problem Ozorkowa.

Pogłębiające się trudności wychowawcze – w pewnej części spowodowane wyjazdami rodziców do pracy i rozbiciem rodzin – także sprzyjają dziedziczeniu patologii.

2.9. Aktywność mieszkańców, samorząd lokalny

Aktywność samorządów jest zróżnicowana. Bardziej aktywne są samorządy, w których rządząca miastem ekipa jest stabilna. Dzięki temu, że pozostaje u władzy przez kilka kadencji zachowana zostaje ciągłość polityki rozwoju. Tak jest w Mielcu i w Zambrowie. Również wybrany na drugą kadencję Prezydent Nowej Soli ma na koncie znaczne osiągnięcia.

We wszystkich badanych miastach istnieją organizacje pozarządowe o charakterze samopomocowym, kulturalnym, oświatowym, itp. Ich liczba waha się od ponad 100 w Mielcu do kilkunastu, np. w Pionkach. Współpraca z samorządem układa się różnie. Władze współfinansują często działalność tych organizacji, ale bardzo rzadko zlecają im konkretne zadania

np. w zakresie opieki nad rodziną, itp. W większości miejscowości współpraca ta układa się dość dobrze. Negatywnym przykładem są Starachowice, w których władze miasta nic nie wiedzą o organizacjach pozarządowych. Mimo że miasto to ma duże tradycje w tej dziedzinie, pamięć instytucjonalna w tym przypadku zupełnie zanikła. Niektórzy jednak pamiętają działalność pierwszego prezydenta miasta.

Stąd też pomysł jednego z pierwszych, a właściwie pierwszego prezydenta Starachowic, którym był pan doktor Grzegorz Walendzik – młody bardzo człowiek, tuż po studiach, no i bardzo kreatywny... jego pomysł – utworzenie jak największej instytucji pozarządowych, które były tworzone w Polsce wtedy po to, żeby środki z Zachodu przyjmować i przekazywać ludziom pracy, a nie dawać tego rządowi. To był taki pomysł. To był np. program taki jak PIL chociażby. (...) Prezydent Walendzik, który – ba – stworzył SSIL, czyli Starachowickie Stowarzyszenie Inicjatyw Lokalnych i Agencję [Rozwoju]. No, poza tym nie tylko to: RIG – wprowadził Regionalną Izbę Gospodarczą i wiele, wiele innych. Inkubator Przedsiębiorczości powstał w 1994 r. Tak że wszystkie te rzeczy powstały jeszcze za prezydenta Walendzika. No i jaki cel był tego? Przyjęcie tych funduszy z zewnątrz i przekazanie ich ludziom, czyli utworzenie nowych firm; to znaczy nauczanie ludzi brania swojego „ja” we własne ręce.

Ani przewodniczący rady, ani prezydent miasta nie znali nazwiska wymienionego tu pierwszego prezydenta Starachowic. Nie słyszeli też o PIL-u (Programie Inicjatyw Lokalnych) – najwcześniejszym i jednym z najważniejszych programów europejskich kierujących środki UE do polskich miast i gmin.

Z kolei w Pile obserwuje się inne podejście do organizacji pozarządowych. Tu współpraca z samorządem przybrała instytucjonalne formy w postaci Forum Inicjatyw Pozarządowych, które zrzesza około 80 różnych organizacji.

We wszystkich badanych gminach podkreślano, że aktywność społeczna mieszkańców jest niewielka. Mieszkańcy, jeżeli już mobilizują się, to z reguły przeciwko czemuś, jak np. w Pionkach, gdzie powstał ruch społeczny na rzecz utrzymania miejscowego szpitala. O małym zaangażowaniu mieszkańców w sprawy własnej gminy świadczy także niska frekwencja wyborcza.

3. PROBLEMY, PODEJMOWANE DZIAŁANIA

3.1. Główne problemy i wyzwania gmin restrukturyzowanych

Do najważniejszych problemów badanych gmin utrudniających ich modernizację zaliczyć należy fatalny stan polskiej infrastruktury drogowej. Do większości miast trudno jest dojechać, co skutecznie zniechęca ewentualnych inwestorów. Ustawa kompetencyjna uchwalona w ramach reformy administracyjnej spowodowała spory między samorządami gmin i powia-

tów. Uniemożliwiają one efektywne zarządzanie drogami w mieście i wywołują dalsze niesnaski w większości miast. Spektakularnym tego przejawem jest podanie na tabliczkach z nazwami ulic informacji, które z nich pozostają w gestii miasta, a które powiatu (Sieradz). Zrobiono to w celu uświadomienia mieszkańcom, że samorząd miasta nie odpowiada za położenie ulic w mieście.

Nietrafne było także podporządkowanie szkolnictwa średniego w mieście samorządowi powiatu; to również powoduje spory kompetencyjne.

Kolejnym problemem jest nieefektywne funkcjonowanie placówek lecznictwa zamkniętego. Potencjał nowoczesnych, dobrze wyposażonych w aparaturę i kadre lekarską szpitali pozostaje niewykorzystany, podczas gdy w sąsiedztwie, w promieniu kilkunastu kilometrów funkcjonują szpitale stare, źle wyposażone, z dużymi brakami kadrowymi. Zasada, zgodnie z którą w każdym powiecie powinien być szpital jest jednym z większych błędów reformy administracyjnej.

Istotnym problemem badanych gmin w fazie restrukturyzacji jest niedostosowanie kwalifikacji potencjalnych pracowników do wymogów pracodawców. Brakuje pracowników ze średnim wykształceniem zawodowym. We wszystkich badanych gminach wyrażano opinię, że likwidacja szkolnictwa zawodowego była poważnym błędem.

Powiatowe urzędy pracy nie prowadzą na ogół aktywizacji zawodowej osób będących przez długi czas bezrobotnymi i w większości przypadków ograniczają się do wypłacania zasiłków. Podobnie miejskie ośrodki pomocy społecznej – reagują na zapotrzebowanie, natomiast nie prowadzą działań mających na celu aktywizację zawodową swoich podopiecznych. System pomocy społecznej jest nieszczelny i zasiłki uzyskują osoby, które mogą pracować. Otrzymywanie pomocy społecznej w wielu przypadkach stało się sposobem na życie. Biorąc pod uwagę, że środki, którymi dysponują MOPS-y, to w wielu przypadkach prawie jedna piąta budżetu gminy, można uznać, że w ten właśnie sposób wyciekają i są marnotrawione ogromne pieniądze.

Poziom wykształcenia i zaangażowania osób pracujących w powiatowych urzędach pracy i w MOPS-ach należy uznać za wysoce niezadowalający.

Samorządy nie wykorzystują potencjału organizacji pozarządowych i nie zlecają im wykonywania zadań z zakresu opieki społecznej (co byłoby znacznie tańsze i bardziej efektywne), ograniczając się co najwyżej do dofinansowywania ich działalności.

W niektórych z badanych miast odnotowano znaczny postęp w zakresie budowy infrastruktury podziemnej i przygotowania terenów pod przyszłe inwestycje przemysłowe i mieszkaniowe. W kilku jednak przypadkach jest to dopiero przed nimi. Ważnym zatem problemem pozostaje nadal infrastruktura podziemna, a prawie we wszystkich miastach – rewitalizacja ich centrów i poprawa estetyki przestrzeni miejskiej.

Podstawowym problemem Jastrzębia-Zdroju jest monokultura węglowa oraz duży odsetek mieszkań budowanych z wielkiej płyty, które niedługo będą wymagały kosztownej modernizacji.

3.2. *Podjęmowane działania w gminach restrukturyzowanych*

Wszystkie badane miasta mają w planach: rewitalizację obszaru centralnego miasta, rozbudowę sieci kanalizacyjnej, poprawę i rozbudowę sieci drogowej, przygotowanie terenów pod inwestycje, przyciąganie nowych inwestorów, promocję turystyczną miejscowości, rozwój szkolnictwa wyższego, przygotowanie planów zagospodarowania przestrzennego. Jedynie władze Nowej Soli, obok działań na rzecz przyciągnięcia inwestorów i poprawy warunków życia mieszkańców, mają szersze i bardziej ambitne projekty: aktywizację szlaku wodnego Odry do celów turystycznych. Miasto zamierza wspólnie z kilkoma innymi nadodrzańskimi gminami kupić statek wycieczkowy, który kursowałby od Głogowa do Kostrzyna na odcinku rzeki mierzącym 260 km. W tym celu został przeprowadzony remont portu, będącego dumą części mieszkańców.

W Pile zaś powstają projekty budowy portu lotniczego, co, jeśli wziąć pod uwagę bliskość Poznania, Szczecina i Berlina, nie wydaje się najlepszym pomysłem.

4. WNIOSKI – PERSPEKTYWY ROZWOJU

Perspektywy rozwoju gminy zależą od tzw. renty położenia oraz od aktywności lokalnej społeczności oraz jej zdolności do wyłaniania miejscowej elity, a także umiejętności tejże – wyłonienia lidera.

Położenie jest dane. Z tego punktu widzenia większe szanse mają Nowa Sól, Piła, Mielec, a gorsze – Zambrów czy Brzozów. Z kolei, jak się wydaje, dobrego lidera mają Nowa Sól i Mielec.

Słaby charakter elity może być poważnym hamulcem rozwoju. Wskazuje na to przykład **Starachowic**. Na mieście ciąży dziedzictwo upadłego przemysłu oraz klientelistyczne nastawienie kolejnych ekip samorządowych względem władz centralnych. Pamięć o odmiennych strategiach, podejmowanych przez pierwsze władze samorządowe (traktujące przedstawicieli politycznego i administracyjnego centrum jako partnerów, nie zaś jako „dobroczyńców”) jest przechowywana w instytucjach mających swoje korzenie w tamtym właśnie okresie, jednak same strategie wśród obecnych władz miasta już nie funkcjonują. Niezrozumienie głębszych mechanizmów rozwoju lokalnego ma swoje szersze uwarunkowania – wielu rozmówców wskazywało, iż ludzie dużo sobie obiecują po obecnej władzy, co wskazuje, iż reakcja na zaniechania poprzedniej ekipy przesłania trzeźwą ocenę postaw ekipy obecnej. Postawa taka rodzi obawy o losy miasta po możliwych zmianach krajowego układu politycznego. Uzależnianie się

od decyzji zapadających poza samorządem lokalnym hamuje gospodarkę miasta, a zaniechanie budowania lokalnych więzi gospodarczych i społecznych osłabia, i tak już wątłe, poczucie obywatelskości i nikłą wewnętrzną tkankę instytucjonalną. Wydaje się, że jedną z szans Starachowic jest bliska współpraca w ramach trójmiasta: Starachowice – Ostrowiec Świętokrzyski – Skarżysko-Kamienna, nawiązanie do tradycji Stanisława Staszica oraz sukcesów przedwojennego Centralnego Okręgu Przemysłowego.

Mimo korzystnego położenia i dość sprawnych władz samorządowych w **Pile** występują istotne zagrożenia. Mała dywersyfikacja przemysłu powoduje, że miasto zależne jest od koniunktury w branżach, w których funkcjonują największe zakłady w mieście. Konieczne jest też szybkie usprawnienie transportu i komunikacji z Poznaniem, co może prowadzić do powstania korzystnych efektów synergii. W efekcie, zahamowaniu może ulec m.in. proces odpływu ludności z Piły do stolicy Wielkopolski. Ponadto, należy dążyć do rozwoju usług i zagospodarować centralny plac miasta. Może to nie tylko wyraźnie poprawić estetykę Piły, ale również doprowadzić do powstania wysokiej jakości miejsca pracy w sektorze usługowym.

Miasta leżące w orbicie dużej aglomeracji muszą wiązać swoje szanse z jej rozwojem. Tak jest np. w przypadku **Ozorkowa** oraz **Sieradza**.

W przeciwieństwie do Starachowic, obecność lidera w **Ostrowcu Świętokrzyskim** pozwala na intensyfikację procesów rozwoju. Uruchomione wcześniej działania są w dużym stopniu autonomiczne, co wynika z rosnącej aktywności głównego pracodawcy w mieście (Huta Celsa Ostrowiec) oraz wzrostu samoorganizacji mieszkańców. Prezydent miasta spełnia rolę autentycznego lidera lokalnego, wprowadzającego innowacyjne rozwiązania, mającego wizję i starającego się ją konsekwentnie realizować. Można się spodziewać dalszego rozwoju gospodarczego miasta i dywersyfikacji jego podstaw, a także poprawy poziomu życia mieszkańców. W sferze społecznej dostrzeżono interesujące pomysły, jak choćby – utworzone wspólnie z organizacjami pozarządowymi – Centrum Integracji Społecznej.

Nowa Sól, jak się wydaje, wkroczyła na ścieżkę rozwoju. Dalsze przekształcenia w sferze gospodarczej nie zależą oczywiście jedynie i przede wszystkim od władz lokalnych (choć oczywiście odgrywają one ważną rolę), ale także od sytuacji makroekonomicznej i politycznej w kraju. Mający dobre pomysły, energię i odwagę przedsiębiorca objął ster miasta i doprowadził do znacznej poprawy sytuacji. Stworzył warunki dla rozwoju prywatnych, w tym głównie zagranicznych przedsiębiorstw, doprowadził – jak podkreślało wielu rozmówców – do porozumienia różnych aktorów lokalnych, rady miejskiej, starostwa, środowiska przedsiębiorców, ograniczając poprzednio istniejące konflikty. Spotkał się także z uznaniem mieszkańców, otrzymując w ostatnich wyborach ponad 80% głosów. Wydaje się, że dotychczasowe sukcesy stwarzają szansę na pomyślny rozwój miasta i realizację planowanych działań.

Podobnie **Mielec** ma dobre warunki rozwoju. Wynika to z dwóch przyczyn: tradycji przemysłowych miasta, wzmocnionych ostatnio SSE oraz dobrze działającej i kompetentnej oraz stabilnej władzy lokalnej. Na szczególne podkreślenie zasługuje świadomość władz miasta, iż warto inwestować w kapitał ludzki i miejsca pracy wysokiej jakości. Wysoko należy ocenić starania władz o rozwijanie szkolnictwa, w tym dla osób dorosłych. Ważną, pozytywną cechą mieszkańców miasta jest postawa, która wyraża się w „liczeniu na siebie”, czyli nieupatrywaniu źródeł sukcesu lokalnego w pomocy zewnętrznej.

Jastrzębie-Zdrój jest całkowicie uzależnione od kondycji Jastrzębskiej Spółki Węglowej. Mimo świadomości zagrożenia związanego z takim uzależnieniem, jak do tej pory nie udało się znacząco zdywersyfikować lokalnej gospodarki i trudno jest znaleźć pomysł na bardziej harmonijny rozwój tego miasta.

Peryferyjnie położone miasta **Brzozów** i **Zambrów** mają szanse rozwoju endogennego wówczas, gdy wzrośnie aktywność społeczna i zostaną wyłonieni sprawni liderzy. Szczególnie trudna jest sytuacja w **Pionkach**, ponieważ szanse rozwojowe tego miasta są ograniczone i w znacznej mierze zależą od inwestycji zewnętrznych. Degradacja miasta i jego depopulacja zmniejszają nadzieję na prorozwojowe inwestycje.

Podsumowując, można zauważyć, że w części gmin zakończył się proces restrukturyzacji. Weszły one w etap modernizacji. W innych, restrukturyzacja nie została jeszcze zakończona. Pewnym wyjątkiem jest Jastrzębie-Zdrój, gdzie właściwie nie nastąpiły żadne głębsze przemiany i jest to nadal *coal town* w postsocjalistycznej postaci.

GMINY ODNOSZĄCE SUKCES

1. WPROWADZENIE

1.1. *Specyfika gmin sukcesu*

Aby podać przykład lokalnego sukcesu konieczne jest zdefiniowanie samego pojęcia „sukces” w kontekście rozwoju gminy. Z pewnością za sukces należy uznać wysoki poziom lokalnego rozwoju. Takie postawienie sprawy wymaga jednak z kolei doprecyzowania określenia „rozwój”. W badaniach prowadzonych przez zespół Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG) Uniwersytetu Warszawskiego przyjmowano, że w ocenie rozwoju lokalnego bierze się pod uwagę sześć aspektów życia gospodarczego i społecznego gminy:

- jakość życia mieszkańców
- poziom inwestycji publicznych
- poziom inwestycji prywatnych (w tym kapitału zagranicznego)
- poziom przedsiębiorczości
- jakość społeczeństwa obywatelskiego
- jakość liderów.

Elementy te są ze sobą w oczywisty sposób powiązane. Inwestycje publiczne w infrastrukturę pomagają przyciągnąć inwestycje prywatne i poprawiają jakość życia mieszkańców. Aktywność społeczna sprzyja rozwojowi przedsiębiorczości, zaś sprawne przywództwo jest katalizatorem wszystkich pozostałych aspektów rozwoju. Omawiane w niniejszym raporcie gminy są przykładami sukcesu lokalnego o zróżnicowanej roli powyższych elementów. Inwestycje prywatne są motorem napędzającym gospodarkę Tarnowa Podgórnego. Odegrały też dużą rolę w rozwoju Biłgoraja, Siemiatycz, Jarosławia i Ławy w ostatnich latach. Żary i Ława są w perspektywie minionych kilkunastu lat przykładami nowatorskiego, świadomego i prorozwojowego zarządzania publicznego. Żelów natomiast, od wczesnych lat 90. XX w., znany jest z aktywności organizacji pozarządowych wspierających rozwój gminy.

Wracając do definicji sukcesu lokalnego, trzeba stwierdzić, że jest to pojęcie względne. Samorządy terytorialne działają w bardzo zróżnicowanych warunkach zewnętrznych. Wyniki bezpośrednich porównań poziomu życia mieszkańców lub dochodów budżetowych gmin często w niewielkim stopniu zależą od starań lokalnej społeczności i jej liderów, w dużym zaś od czynników egzogenicznych. Dzieje się tak, mimo że równowaga mię-

dzy rolą czynników endogenicznych i egzogenicznych w rozwoju lokalnym zmienia się w ostatnich latach. Coraz większe znaczenie ma potencjał wewnętrzny, coraz mniejsze zaś – uwarunkowania zewnętrzne. Samorządy, nie tylko w Polsce, otrzymują coraz to nowe instrumenty stymulowania rozwoju, rosną ich kompetencje w zarządzaniu usługami publicznymi, zwiększa się potencjał finansowy. Zmieniają się także czynniki lokalizacji przedsiębiorstw. Kiedyś opierano się głównie na kalkulacjach odległości od surowców i rynków zbytu, dziś brane są pod uwagę także „miękkie” kryteria: jakość życia w lokalnym środowisku, jakość kapitału ludzkiego, lokalny klimat dla rozwoju inwestycji, itp.

Zewnętrzne uwarunkowania rozwoju lokalnego ciągle jednak pozostają istotne. Popularny wśród specjalistów z dziedziny rozwoju lokalnego *bon-mot* mówi, że o sukcesie gminy decydują trzy czynniki: położenie, położenie, i jeszcze raz położenie. Choć, z przyczyn podanych wyżej, w ostatnich czasach powiedzenie to traci nieco na aktualności, istnieje wiele przykładów dowodzących jego słuszności. Szanse rozwojowe polskich gmin są dość silnie uwarunkowane historycznie. Na mapach przedstawiających terytorialne zróżnicowanie rozwoju ciągle widoczne są dawne granice rozbiorowe. Obszary należące w przeszłości do zaboru pruskiego, a także tzw. ziemie odzyskane są lepiej rozwinięte pod względem podstawowej infrastruktury technicznej i transportowej niż dawne ziemie zaboru rosyjskiego. Podnosi to ich potencjał rozwojowy. Z drugiej strony, Ziemie Zachodnie i Północne są silnie obciążone – w sensie społecznym i gospodarczym – spuścizną PGR-ów, a nawet, jak dowodzą niektóre badania, negatywnymi społecznymi konsekwencjami przesiedleń po II wojnie światowej. Utrudnia to ich przystosowanie do działania w warunkach samorządności i rynkowej gospodarki. Szanse rozwoju gmin zależą także w dużym stopniu od ich dostępności transportowej oraz od ich położenia względem wielkich miast, będących regionalnymi ośrodkami wzrostu. Cechy te warunkują atrakcyjność inwestycyjną gmin oraz wykorzystanie innych pozytywnych aspektów rozprzestrzeniania się czynników sprzyjających rozwojowi z metropolii na obszary peryferyjne. Zbyt duża odległość od metropolii może powodować, że negatywne efekty „wypłukiwania zasobów” będą przeważać nad pozytywnymi efektami rozwoju. Przykładem takiego zjawiska jest dokumentowany w badaniach EUOREG pierścień zacofanych, ubogich gmin otaczających Warszawę w odległości około 60 km od jej centrum.

Wśród gmin zakwalifikowanych w ramach niniejszego badania do grupy sukcesu trzy – Ustka, Tarnowo Podgórne i Polanica-Zdrój – niewątpliwie opierają swoje osiągnięcia na rencie położenia. Należy przy tym zaznaczyć, że są to trzy odmienne przykłady występowania tej renty. Ustka jest nadmorską miejscowością wypoczynkową, Tarnowo Podgórne – gminą położoną na obrzeżach dużej metropolii, natomiast Polanica-Zdrój – atrakcyjną turystycznie gminą uzdrowiskową. Korzyści z lokalizacji odnosi także Żelów, któremu bliskość Bełchatowa (w tym szczególnie kopalni węgla

i elektrowni), zapewnia w miarę stabilną sytuację na rynku pracy. Podobnie Żary – położone przy granicy polsko-niemieckiej. Położenie Siemiatycz jest niewątpliwie peryferyjne, choć z punktu widzenia rozwoju turystyki – dość atrakcyjne. Jednak potencjał ten pozostaje na razie niewykorzystany.

Tab. 1. Charakterystyka renty położenia badanych gmin sukcesu

Gmina	Renta położenia	Główny czynnik kształtujący rentę położenia
Jarosław	niska	peryferyjna lokalizacja
Biłgoraj	niska	peryferyjna lokalizacja
Wysokie Mazowieckie	niska	peryferyjna lokalizacja
Polanica-Zdrój	wysoka	warunki do prowadzenia działalności uzdrowiskowej i turystycznej
Żary	średnia	bliskość Niemiec
Dzierżgoń	niska	peryferyjne położenie
Rybnik	średnia	położenie w obszarze wysoko zurbanizowanym, pokłady wysokiej jakości węgla
Łława	średnia	położenie peryferyjne, elementy atrakcyjności turystycznej
Tarnowo Podgórne	wysoka	gmina sąsiaduje z Poznaniem, stanowi część metropolii
Siemiatycze	niska/średnia	peryferyjne położenie, z dala od dużych ośrodków miejskich, znaczące walory turystyczne
Ustka	wysoka	nadmorski kurort, warunki do rozwoju turystyki, bliskość Słupska
Zelów	średnia	bliskość Bełchatowa będącego miejscem pracy większości mieszkańców

Źródło: opracowanie własne.

Wobec istotnej roli czynników egzogenicznych w rozwoju gmin, przy szukaniu przykładów lokalnego sukcesu należy wyróżnić dwa jego typy. Pierwszy z nich polega na odpowiednim wykorzystaniu bardzo sprzyjających warunków zewnętrznych (np. renty położenia). Drugi – na przełamywaniu, w miarę możliwości, warunków niekorzystnych. Oczywiście, gminy będące przykładami drugiego typu sukcesu często „wypadają” niekorzystnie w bezpośrednim, wskaźnikowym zestawieniu z obszarami „uprzywilejowanymi”, dla których źródło sukcesu ma charakter ponadlokalny. Istotne jest jednak, że pozytywnie wyróżniają się na tle jednostek o podobnych uwarunkowaniach zewnętrznych.

Wśród endogenicznych czynników sprzyjających sukcesowi lokalnemu do najważniejszych, według wyników badań zespołu EUROREG, należą:

- lider lokalny, zdolny do sformułowania długofalowej wizji rozwoju danego układu lokalnego i mający umiejętność skupienia wokół siebie elity lokalnej, która wizję tę mogłaby konsekwentnie realizować;

- elita lokalna, grupująca najbardziej aktywnych aktorów – działaczy samorządowych, kierowników najważniejszych instytucji lokalnych, miejscowych przedsiębiorców, a także liderów nieformalnych – mieszkańców o dużym autorytecie;
- instytucje lokalne, które stabilizują poczynania lidera i elity, utrzymując osiągniętą dynamikę i strukturę rozwoju lokalnego nawet po ich odejściu lub po głębokich zmianach w składzie elity;
- zintegrowana społeczność miejscowych przedsiębiorców skłonna do współpracy z władzami samorządowymi i chętna do kontrybuowania na rzecz miasta/gminy;
- aktywna społeczność lokalna, włączająca się do przedsięwzięć inicjowanych przez władze i instytucje lokalne oraz przejawiająca inicjatywę na rzecz wspólnego dobra;
- skłonność do współpracy międzygminnej, szczególnie z sąsiadami, pozwalająca na rozwiązywanie problemów i podejmowanie przedsięwzięć przekraczających możliwości jednej tylko gminy.

Jak dowodzą wieloletnie badania zespołu EUROREG, szczególnie istotnym wewnętrznym czynnikiem sukcesu lokalnego, zwłaszcza polegającego na przełamywaniu niekorzystnych uwarunkowań zewnętrznych, jest obecność sprawnego i posiadającego wizję rozwoju lidera. Dobre przywództwo jest warunkiem sukcesu szczególnie tam, gdzie renta położenia jest słaba, a rozwój lokalny zależy przede wszystkim od wykorzystania wewnętrznego potencjału gminy. Jednak także efektywne wykorzystanie korzystnych warunków zewnętrznych wymaga od liderów posiadania wizji i umiejętności zbudowania odpowiedniego zespołu ludzkiego do realizacji założonych celów. Lider, jak wynika z badań, jest znacznie istotniejszym czynnikiem rozwojowym niż partycypacja społeczna.

Większość omawianych w tym raporcie gmin miała szczęście do charyzmatycznych liderów, którzy, nawet jeśli dziś nie sprawują już urzędu, wnieśli w przeszłości znaczący wkład w budowanie lokalnej gospodarki i instytucji, wprowadzając swoje gminy na ścieżki szybkiego rozwoju.

1.2. Ogólna charakterystyka zbadanych gmin

Gminy zakwalifikowane do kategorii sukcesu leżą w różnych regionach Polski – w województwach: podkarpackim, lubelskim, podlaskim, lubuskim, pomorskim, śląskim, warmińsko-mazurskim, wielkopolskim i łódzkim. Charakteryzują się zróżnicowaną wielkością – od liczącej 7 tys. mieszkańców Polanicy-Zdroju do liczącego 150 tys. mieszkańców Rybnika.

Tab. 2. Charakterystyka gmin w świetle wybranych wskaźników z 2005 r.

Gmina (typ)	Liczba mieszkań- ców (w tys.)	Dochody własne na mieszkańca (kraj = 100)	Saldo migracji w promilach	Wykształcenie wyższe (2002) (w %)	Wskaźnik bezrobocia (w %)	Ludność obsługiwana przez oczyszczalnie ścieków (w %)
Jarosław (miejska)	40 677	91,7	-3,2	10,6	12,0	98,3
Biłgoraj (miejska)	27 208	91,1	-0,2	10,7	10,0	85,7
Wysokie Mazowieckie (miejska)	9 279	94,1	0,3	9,2	10,0	70,1
Polanica-Zdrój (miejska)	6 928	196,5	2,0	8,7	18,0	97,5
Żary (miejska)	39 051	107,7	-1,3	7,4	11,0	98,6
Dzierżgoń (miejsko-wiejska)	9 571	46,7	-4,3	4,4	20,0	64,8
Rybnik (miejska)	141580	165,4	-2,8	6,6	8,0	80,3
Ilawa (miejska)	32 445	118,8	-4,0	8,1	12,0	100,0
Tarnowo Podgórne (wiejska)	18 441	344,1	25,0	11,2	4,0	74,3
Siemiatycze	15 178	81,2	-1,9	7,0	8,0	80,5
Ustka (miejska)	16 224	163,6	-4,4	10,7	12,0	100,0
Zelów (miejsko-wiejska)	15 330	52,0	2,8	3,7	17,0	34,1
Średnia	32 430	133,8	0,9	8,3	12,2	82,2

Źródło: opracowanie własne.

Przejawem relatywności pojęcia „sukces” jest zróżnicowanie wielkości dochodów własnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca wśród 12 badanych gmin. Najbogatszą badaną gminą jest Tarnowo Podgórne, w którym dochody własne *per capita* są 3,5 raza większe niż średnia dla wszystkich polskich gmin. Bardzo wysokie dochody osiągają także mieszkańcy: Polanicy-Zdroju (dwukrotność średniej krajowej), Rybnika (165%) oraz Ustki (163%). Z wyjątkiem Rybnika są to gminy o bardzo dobrej rencie położenia. Dochody przekraczające średnią krajową obserwujemy też w Iławie i Żarach. Natomiast nieco poniżej średniej plasują się zarobki mieszkańców: Jarosława, Biłgoraja, Wysokiego Mazowieckiego i Siemiatycz. Za niskie należy uznać dochody własne *per capita* w Dzierzgoniu i Zelowie (około 50% średniej krajowej).

Większość omawianych gmin ma ujemne saldo migracji. Wyjątek stanowią obszary, które rozwijają się jako tereny rezydencjalne pobliskich dużych miast – Tarnowo Podgórne (Wrocław), Żelów (Bełchatów), Polanica-Zdrój (Kłodzko).

Gminy sukcesu różnią się znacznie pod względem struktury wykształcenia mieszkańców. Te położone we wschodniej i środkowo-wschodniej części kraju (Jarosław, Biłgoraj, Wysokie Mazowieckie, Siemiatycze), a także te, do których ludność napływa w ramach procesu suburbanizacji, charakteryzują się odsetkiem populacji z wyższym wykształceniem zbliżonym do średniej ogólnopolskiej lub nieco niższym. Wyraźnie niższy poziom wykształcenia obserwujemy na obszarach tradycyjnie uprzemysłowionych – w Rybniku, Zelowie, Żarach. Odmienny jest rozkład lokalnych wskaźników bezrobocia. Osiągają one stosunkowo niskie wartości w Biłgoraju i Jarosławiu, gdzie jednak może występować problem bezrobocia ukrytego w rolnictwie. Poziom bezrobocia w Tarnowie Podgórny jest tak niski, że w zasadzie problem ten można pominąć. W Siemiatyczach współczynnik bezrobocia jest niższy od wszystkich porównywanych średnich. Powodem może być tutaj migracja zarobkowa – przede wszystkim do Belgii i USA. Najwyższe wskaźniki bezrobocia występują w Dzierzgoniu i Polanicy-Zdroju. Warto podkreślić, że, zgodnie z deklaracjami liderów, we wszystkich badanych gminach sukcesu poważniejszym od bezrobocia problemem jest obecnie brak chętnych do pracy. Zanika zatem, jako zjawisko społeczne, „problem bezrobocia”, pojawia się natomiast „problem bezrobotnych”.

Omawiane gminy są na ogół dobrze wyposażone w infrastrukturę wodno-kanalizacyjną. Jednak, jako że jej budowa jest bardziej kosztowna na obszarach wiejskich (ze względu na długość sieci), wskaźnik pokrycia siecią jest znacznie niższy w gminach miejsko-wiejskich (Żelów, Dzierzgoń) niż w gminach miejskich.

2. DIAGNOZA

2.1. Gospodarka

Gospodarki zbadanych gmin sukcesu są bardzo zróżnicowane, podobnie jak ich przemiany w okresie transformacji. Przed 1990 r. ekonomiczne podstawy funkcjonowania wielu gmin w Polsce opierały się na jednym dużym zakładzie produkcyjnym, bądź kilku zakładach należących do jednej branży. W okresie transformacji znaczna część tych „jedynych żywicieli” zbankrutowała bądź została sprywatyzowana, z mniejszą lub większą korzyścią dla lokalnej społeczności. W omawianej grupie gmin sukcesu przemiany te odbyły się względnie sprawnie i z dobrym skutkiem. Największe firmy w Jarosławiu, Żarach, Siemiatyczach i Żelowie nie zostały zlikwidowane, ale zrestrukturyzowane, a w niektórych wypadkach sprywatyzowane. Rybnik, miasto górnicze, uniknął szoku związanego z zamykaniem kopalń, podjął natomiast wysiłek dywersyfikowania lokalnej gospodarki, by w przyszłości zachować możliwości rozwoju w obliczu zmiennej koniunktury w przemyśle wydobywczym.

(...) sytuacja nie jest zła. Nie ma zakładów, z tych zakładów posocjalistycznych, które by upadły czy zostały zlikwidowane. Dotyczyło to tylko jednej firmy (...), gdzie zostały przez syndyka obiekty sprzedane, ale w [to] miejsce weszły [inne firmy]. Jest amerykańska firma, była Huta Szkła Jarosław, jest takim zakładem na ścianie wschodniej, że całe Podkarpacie ma tutaj pracę. Codziennie 150 TIR-ów wywozi produkty stąd, około. To jest firma, która rozkręca koniunkturę, pozwala tym małym firmom się rozwijać. Nie jest tak jak w innych miastach, że duże obiekty stoją puste, niezagospodarowane.

Z pewnością czynnikiem pozytywnie wpływającym na rozwój gospodarki gminy (choć w przypadku omawianych przypadków nie decydującym), jest istnienie specjalnej strefy ekonomicznej – w Jarosławiu działa podstrefa SSE Mielec, zaś w Rybniku – podstrefa katowickiej SSE.

We wszystkich omawianych gminach następuje wzrost liczby zarejestrowanych podmiotów gospodarczych, działających w handlu i usługach, jednak prym w tej dziedzinie wiecie Rybnik, gdzie władze lokalne stworzyły przyjazny klimat dla przedsiębiorców i intensywnie inwestują w infrastrukturę. Jest to kwestia o tyle ważna, że w Biłgoraju niska jakość dróg wpłynęła na przeniesienie zakładu meblarskiego inwestora, zaś w Dzierzgoniu powoduje niewykorzystanie walorów turystycznych gminy oraz ogranicza rozwój gospodarczy.

We wszystkich gminach sukcesu rozwijają się małe i średnie przedsiębiorstwa, których działalność skupia się na handlu i usługach (Żelów, Dzierzgoń, Hława, Siemiatycze). W Ustce i Polanicy-Zdroju usługi są związane przede wszystkim z turystyką – ma to swoje odzwierciedlenie we wskaźnikach liczby osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą w przeliczeniu na 1000 osób, odpowiednio 123,7 i 121,2 wobec średniej krajowej 72,8 i średniej gmin sukcesu 82,8. Wysokie wartości

wskaźnika osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą osiąga również Tarnowo Podgórne (113,3) i Żary (94), zaś niskie – Dzierżgoń, Iława, Siemiatycze i Żelów (wartości odpowiednio: 55,5; 65,8; 63,1 i 58,4). Największy wzrost wskaźnika liczby osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą na 1000 osób w latach 2002–2005 wystąpił w gminach: Ustka (11,1), Żelów (7,3) oraz Rybnik (4,1); zaś spadek – w Siemiatyczach (–5,8), Wysokiem Mazowieckiem (–3,5), Iławie (–1,7) i Jarosławiu (–1,3); średnie referencyjne dla Polski i gmin sukcesu wynoszą odpowiednio 1,7 i 2,6.

W Jarosławiu nastąpiło sprawne przejście przedsiębiorstw przez firmy zagraniczne; zaś w Tarnowie Podgórny kapitał zagraniczny wręcz dominuje w strukturze zarejestrowanych podmiotów (115 spółek z udziałem kapitału zagranicznego w przeliczeniu na 10 tys. osób wobec średniej krajowej 14,2 i średniej gmin sukcesu 13,7). Zagraniczni inwestorzy mają kluczowe znaczenie dla Siemiatycz, gdzie kapitał holenderski i niemiecki przyczyniły się do uratowania upadających zakładów Horteksu. Inne badane gminy sukcesu charakteryzują się raczej niskimi wartościami wskaźnika udziału kapitału zagranicznego, a w gminie Wysokie Mazowieckie wśród zarejestrowanych podmiotów gospodarczych nie występuje ani jedna spółka z udziałem kapitału zagranicznego. Najwyższe wartości wskaźnika osiąga wspomniana gmina Tarnowo Podgórne (patrz wyżej), niższe – Polanica-Zdrój i Ustka z wartościami odpowiednio: 14,4 i 14,2.

Gospodarka Dzierżgonia, charakteryzująca się dużą rotacją przedsiębiorstw, wyróżnia się wśród gmin sukcesu znaczącą rolą rolnictwa, z uwagi na jego efektywność i innowacyjność. Przetwórstwo rolne (zwłaszcza nowoczesna branża mleczarska) jest także ważnym sektorem gospodarki Wysokiego Mazowieckiego.

W większości omawianych gmin turystyka odgrywa niewielką rolę gospodarczą, także ze względu na zły stan infrastruktury, który uniemożliwia wykorzystanie istniejących walorów turystycznych – dotyczy to zwłaszcza Rybnika i Żar. Jednak w dwóch przypadkach – Ustki i Polanicy-Zdroju – turystyka jest głównym działem gospodarki. Problemem Ustki jest to, że znaczna część lokalnej gospodarki funkcjonuje sezonowo, przy czym sezon w kurorcie nadmorskim, w polskich warunkach klimatycznych trwa bardzo krótko. Dla wielu przedsiębiorców wygenerowany w ten sposób dochód jest w perspektywie całego roku zbyt niski, choć samą gminę, sądząc po wskaźnikach budżetowych, należy uznać za bardzo zamożną. Ustka była w przeszłości miastem przemysłowym, którego głównym zakładem była stocznia. Obecnie, poza turystyką, lokalna gospodarka opiera się na rybołówstwie, przemyśle rybnym i jachtowym. Natomiast Polanica-Zdrój efektywnie rozwija swoje funkcje uzdrowiskowe. Budowane są nowe ośrodki wypoczynkowe i modernizowane stare, następuje rozwój pensjonatów i infrastruktury towarzyszącej. Działalność tę wspiera największe tego typu przedsiębiorstwo w Polsce – Zespół Uzdrowisk Kłodzkich.

Dochody własne budżetu badanych gmin *per capita* osiągają wartości średnie. Wyjątek stanowią: Polanica-Zdrój (196% średniej krajowej), Tarnowo Podgórne (344% średniej krajowej, co uniemożliwia gminie wnioskowanie o fundusze unijne) oraz Ustka (163,6% średniej krajowej). Gminy sukcesu osiągają także średnie wartości udziału dochodów własnych budżetu gminy w dochodach ogółem (wartość średniej krajowej 53,5% i średniej dla gmin sukcesu 59%). Bardzo niskie wartości dochodów własnych cechują Dzierżgoń (23,9%) i Żelów (29,8%), nieco wyższe – Jarosław (49,4%). Wysokim udziałem dochodów własnych w ogóle dochodów budżetu gminy charakteryzują się Polanica-Zdrój, Tarnowo Podgórne i Ustka (wartości odpowiednio: 72,7%, 81,8% i 69,3%) – pozostaje to w zgodzie z wysokością ich dochodów własnych *per capita*.

W 2005 r. wysokie wydatki majątkowe wystąpiły jedynie w Wysokiem Mazowieckiem i Ustce. W Siemiatyczach niskim wartościom wydatków majątkowych jako % wydatków ogółem (6,1) towarzyszy spadek tego wskaźnika w porównaniu do 2002 r. (o trzy punkty). W dłuższej perspektywie wszystkie badane gminy sukcesu, poza Siemiatyczami, efektywnie pozyskują fundusze unijne. Przoduje tu Rybnik (100 mln zł w latach 2002–2006).

Warto podkreślić, że dobra koniunktura gminnych gospodarek jest często wspierana przez prężne agencje rozwoju regionalnego, fundacje rozwoju i inne inicjatywy gospodarcze (przykładem są Biłgoraj, Żelów i Ława).

2.2. Infrastruktura i gospodarka mieszkaniowa

Infrastruktura w badanych gminach jest oceniana dobrze. Z wyjątkiem Żelowa i Rybnika, gminy są niemal w całości zwodociągowane i w około 80% skanalizowane. Większość inwestycji infrastrukturalnych była dofinansowana ze środków Unii Europejskiej. Z trzech przebadanych gmin miejsko-wiejskich określonych mianem gmin sukcesu (Dzierżgoń, Tarnowo Podgórne i Żelów), problem niewielkiej liczby mieszkań wyposażonych w wodociąg i kanalizację występuje w Żelowie, w części wiejskiej i w starej części miasta Siemiatycze. W badanych gminach następuje rozwój gospodarki odpadami, czego przykładem są systemy selektywnej zbiórki odpadów w Biłgoraju i Dzierżgoniu. W wielu przypadkach duża część mieszkańców gmin korzysta z usług oczyszczalni ścieków.

Styl zabudowy omawianych gmin jest dość różnorodny. W Rybniku, Siemiatyczach, Jarosławiu i Żarach centralnym miejscem gminy jest rynek, przy czym szczególnie w dwóch ostatnich gminach, atutem jest estetyczna historyczna zabudowa centrum z licznymi obiektami zabytkowymi. Wysokie Mazowieckie, Ława, Biłgoraj i Żelów mają zabudowę bardziej współczesną, w centralnych punktach tych miast dominują mieszkalne budynki wielorodzinne, trudniej także wskazać ścisłe centra, gdzie koncentrowałyby się życie społeczne. Na obrzeżach niektórych miast, szczególnie Rybni-

ka i Zelowa, dynamicznie rozwija się budownictwo jednorodzinne. Mieszany styl zabudowy występuje w Dzierzgoniu, gdzie brak jest historycznego centrum. Jednocześnie na terenie gminy znajdują się atrakcyjne obiekty zabytkowe, w tym XIV-wieczny kościół parafialny oraz zespół klasztorny. Bogatą zabudowę historyczną mają także Siemiatycze – m.in. kościół i zespół klasztorny z XVII/XVIII w.

Wyposażenie mieszkań w infrastrukturę sanitarną jest z reguły na dobrym poziomie. Towarzystwa Budownictwa Społecznego działają w Biłgoraju, Iławie, Jarosławiu i Ustce, natomiast inicjatywa TBS-u w Zelowie upadła ze względu na małe zainteresowanie. Rośnie popyt na mieszkania; rosną też ceny mieszkań. Dotyczy to zwłaszcza miast uzdrowiskowych (Ustka, Polanica-Zdrój), gdzie wzrost cen następuje wskutek napływu zamożnych osób spoza gmin. Na brak mieszkań komunalnych cierpią zwłaszcza gminy Dzierżoń, Jarosław i Żary. W Rybniku duża liczba mieszkań komunalnych stanowi ciężar dla miasta z uwagi na ich zły stan techniczny i postępujące zadłużenie. Problem braku poszanowania dla własności komunalnej występuje także w innych gminach: „to jest też nieszczęście, bo jak się sprzedaje duże pieniądze, to ludzie te mieszkania szanują, czyli to, co z przetargu daje się na wolny rynek. Natomiast to, co na rzecz najemcy, to przeważnie nie jest trafione. To są ludzie, którzy nie rozumieją istoty rzeczy. On kupuje mieszkanie za 5% wartości i nie czuje się właścicielem”.

Postępuje modernizacja i zwiększają się inwestycje na rzecz budynków użyteczności publicznej i infrastruktury drogowej, także w oparciu o środki unijne. Problemem jest zły stan dróg wojewódzkich i krajowych lub ich położenie w dużej odległości od miasta (Biłgoraj). Infrastruktura drogowa stanowi poważną barierę w komunikacji w Rybniku, gdzie problem niskiej jakości dróg miejskich, drogi krajowej i wojewódzkiej dodatkowo potęguje brak obwodnicy. O tym, jak ważna jest obwodnica dla miasta, świadczy przypadek Żar, w których dzięki takiej inwestycji rozwiązano problemy komunikacyjne. Brak obwodnicy jest także dotkliwie odczuwany w Siemiatyczach.

Należy zaznaczyć, że objęcie gminy planem zagospodarowania przestrzennego wydatnie ułatwia rozwój budownictwa w gminie i wszelkie inwestycje w infrastrukturę.

2.3. Rynek pracy

W ostatnich latach sytuacja na rynkach pracy w omawianych gminach zmieniała się znacząco. W przeszłości głównym problemem służb zatrudnienia (z wyjątkiem Tarnowa Podgórnego i Rybnika) było wysokie bezrobocie, teraz natomiast stał się nim brak wykwalifikowanych pracowników. Wprawdzie wskaźniki bezrobocia w niektórych gminach są nadal relatywnie wysokie, jednak stan rejestrów bezrobotnych nie odzwierciedla rzeczy-

wistej sytuacji na rynku pracy. Najczęściej powtarzaną przez rozmówców opinią było: „kto chce pracować, bez trudu znajdzie pracę”.

Wśród omawianych gmin niższe wskaźniki bezrobocia od średnich referencyjnych dla Polski i gmin sukcesu (odpowiednio 11,4% i 9,7%) mają jedynie Rybnik, Siemiatycze i Tarnowo Podgórne (odpowiednio 8%, 8% i 4%), zaś o wiele wyższe wartości osiąga stopa bezrobocia w Dzierżoniu, Polanicy-Zdroju i Żelowie (odpowiednio 20%, 18% i 17%). Jest to jednak w większości bezrobocie rejestrowane, a nie rzeczywiste. Liczby te należałoby zweryfikować z uwagi na wyjazdy bezrobotnych do pracy za granicę (często bez wyrejestrowania się), pracę na czarno w kraju, a także niezatrudnialność części osób pozostających w rejestrach. Nawet w miejscowościach o wysokich formalnych wskaźnikach bezrobocia wielokrotnie podkreślano, że bezrobocie nie jest problemem – według wielu respondentów, kto chce pracować, znajdzie pracę. Problem stanowią natomiast ci długotrwale bezrobotni, którzy z przyczyn mentalnych są niezdolni do podjęcia pracy i dla których status bezrobotnego stał się formą pomocy społecznej.

Dopóki zarobki są 600–700 zł, to łatwiej jest pójść do opieki społecznej i dostać te same pieniądze bez wysiłku, bo to jest trochę żenujące, bo nawet, jeśli znajdą się nowe miejsca pracy i zarobki będą na tym poziomie to nie będzie miał kto pracować tutaj. Będą Ukraińcy pracować, nie Polacy, bo wyjadą.

Na kilka miejsc wzywa się kilkadziesiąt osób i z tych kilkudziesięciu czasem trudno jest wyłonić kandydatów do pracy, bo dojazd nie pasuje, albo zarobki nie takie, albo on już ma na oku coś innego, albo ona opiekuje się małymi dziećmi a mąż pracuje.

Raz, że niewielkie kwalifikacje, dwa, tutaj tej pracy nie znajdą, bo gdzie. Do tego doszły patologie (...). Ci ludzie odzwyczaili się od pracy, odzwyczaili się od pewnych nawyków, że o którejś tam godzinie idę spać trzeźwy, bo nie mogę się napić za dużo, bo rano trzeba wstać, bo na 7 do pracy. W pracy trzeba pracować, ktoś jest nade mną. Nie mogę stać, oparty o łopatę, palić papierosa, tylko trzeba pracować, bo to już nie te czasy.

To znaczy jest kłopot po prostu z tym, żeby kogoś zatrudnić, kogoś konkretnego, kogo się chce. Owszem są osoby, tak mówię, około 9%, natomiast generalnie te 5–6% trzeba liczyć, że to jest po prostu margines, ludzie którzy nigdy nie podejmą tej pracy. Kolejna grupa to są osoby, które nie chcą podjąć tej pracy, bo im jest to niewygodne, z różnych względów – a to matki wychowujące dzieci, których mężowie są powiedzmy za granicą, no są różne przypadki.

Bezrobocie mamy najniższe lub jedno z najniższych w kraju. Powodem tego jest duża migracja zarobkowa na Zachód. Siemiatycze są kolebką ludzi wyjeżdżających do Belgii, do USA. Z bardzo wielu domów ktoś był za granicą. W tej chwili sporo ludzi nie wróci, bo nie ma po co wracać.

Kolejnym poważnym problemem na rynku pracy gmin sukcesu jest brak wykwalifikowanej siły roboczej. W każdej badanej gminie brakuje pracowników o specjalistycznych kwalifikacjach, technicznych i – jak w Po-

lanicy-Zdroju – uzdrowiskowych. Zjawisko to wiąże się z wyjazdami za granicę i pracą za wyższe wynagrodzenie, a także z luką w wykształceniu technicznym, jaka powstała wskutek wzrostu zainteresowania młodzieży studiami wyższymi, do których przygotowują zwłaszcza szkoły średnie o profilu ogólnym. Wykształcenie ogólne jednak jest mało atrakcyjne z punktu widzenia pracodawcy poszukującego wykwalifikowanego pracownika. W Tarnowie Podgórnym, wobec braku pracowników, poszukuje się siły roboczej z za wschodniej granicy, której zaletą są także niższe oczekiwania płacowe.

Z jednej strony część mieszkańców narzeka, że jest ciężko znaleźć pracę, a z drugiej strony, zakłady pracy narzekają, że nie mają określonych fachowców. Dzisiaj zawody budowlane czy kierowcy są poszukiwani tutaj. Być może należy się przyrzeć systemowi kształcenia, w jakim kierunku iść.

Tu jest spory problem, przedsiębiorcy się skarżą na brak wykwalifikowanej kadry... takich, nazwijmy to, nie wiem, fachowców, ludzi z wykształceniem zawodowym i to niekoniecznie na poziomie szkoły zawodowej, bo teraz obsługa sprzętu czy tych maszyn sterowanych numerycznie no już wymaga naprawdę dużych kompetencji. I takich ludzi nie ma... W związku z czym, my nawet poprzez stowarzyszenie (przedsiębiorców) podejmujemy różnego rodzaju akcje, związane z poprawą tej sytuacji. Mieliliśmy spotkanie z urzędem wojewódzkim, z takim wydziałem, który zajmuje się legalizacją zatrudnienia osób z Europy Wschodniej, znaczy, jakby spoza Europy, spoza Unii Europejskiej.

W Biłgoraju, Tarnowie Podgórnym i Żarach dobrze prosperujące zakłady oferują zatrudnienie także osobom spoza gminy. Brak rąk do pracy zmusza pracodawców do zwiększania wynagrodzenia, co wpływa na częstsze powroty mieszkańców gmin z za granicy, jak ma to miejsce w Polanicy-Zdroju. Jednak w Jarosławiu płace nadal są postrzegane jako zbyt niskie. W niektórych przypadkach nie ma także wystarczającej liczby ofert pracy dla kobiet.

Żary są miejscem, gdzie od kilku lat stosuje się nowatorskie metody w rozwiązywaniu problemów rynku pracy. Polegają one między innymi na powiązaniu oceny pracy szkół z funkcjonowaniem ich absolwentów na rynku pracy, a także z faktycznym wymuszaniem aktywności zawodowej na osobach posiadających status bezrobotnego, m.in. przez uczestnictwo w pracach porządkowych i budowlanych w gminie.

Podsumowując, powiedzieć można, że zdecydowana większość mieszkańców gmin sukcesu wykazuje zaradność. Wyraża się ona w konsekwencji i sprawności w poszukiwaniu pracy oraz – jak w Rybniku – we wzroście liczby zarejestrowanych podmiotów gospodarczych jako formy samozatrudnienia, co świadczy o poczuciu odpowiedzialności za własny los. W niektórych przypadkach zaradność oznacza także wyjazd za granicę, jak w Siemiatyczach, gdzie mieszkańcy wyjeżdżają masowo. Zdarzają się opinie, że zjawisko to ma jednak swoje zalety – poza transferem dochodów do rodziny w kraju. Zdobyte w innych krajach doświadczenie pociąga za sobą

zmianę mentalności, otwartość na innowacje oraz odwagę w podejmowaniu decyzji. Natomiast pozostali bezrobotni, często już niezatrudnialni ze względu na długi okres pozostawania bez pracy, w opinii respondentów nie wykazują chęci do pracy i preferują korzystanie z pomocy społecznej.

2.4. Zamożność

Zarobki mieszkańców gmin sukcesu są zróżnicowane; średnie wynagrodzenie oscyluje w granicach 1000–1500 zł. Ponadto, w większości gmin wynagrodzenia rosną ze względu na popyt na siłę roboczą, zwłaszcza wykwalifikowaną. W każdej gminie występuje grupa mieszkańców, którzy otrzymują pieniądze od członków rodziny zarabiających za granicą na wyjazdach sezonowych i dłuższych, rocznych lub kilkuletnich; praca za granicą w zdecydowanej większości dotyczy ludzi młodych. W Rybniku wysokie wynagrodzenie otrzymują pracownicy branży górniczej (nawet 5 tys. zł), natomiast w Biłgoraju zamożniejszą grupę mieszkańców stanowią renciści, otrzymujący rekompensaty za przebyte przymusowe roboty w Niemczech w okresie II wojny światowej. Stosunkowo wysokie dochody mają także mieszkańcy podpoznańskiego Tarnowa Podgórnego.

Młodzież, która nie posiada tego mocnego wykształcenia, takiego, które pozwala na podbój innych rynków pracy czy aby wytworzyć w sobie wyższe ambicje, aspiracje, to ta młodzież tutaj nie ma zbyt dalekich horyzontów. Można coś próbować tworzyć samemu natomiast dla młodzieży tej szczególnie niżej wykształconej są fabryki i przedsiębiorstwa, które poszukują pracowników. Jednak ta młodzież ma ciąg na Zachód, nie ukrywajmy. Dopóki człowiek nie ustabilizuje się rodzinnie, nie jest związany emocjonalnie z miejscem zamieszkania to będzie wyjeżdżał, będzie tutaj tylko wracał. Dlatego, że każdy młody człowiek w dzisiejszych czasach, w dobie informacji o Unii Europejskiej ma wyższe aspiracje.

Większość mieszkańców jest zaradna i nie ma problemu ze znalezieniem pracy; zastrzeżenia dotyczą raczej wysokości wynagrodzenia – zdarzają się przypadki wykorzystywania pracowników i sytuacje, gdy pracodawcy nie są skłonni do wypłacania zarobków większych niż minimalne.

2.5. Edukacja i kultura

Gminy sukcesu wydają się doceniać rolę edukacji w rozwoju lokalnym. Tam, gdzie pozwala na to wielkość miejscowości tworzone są lokalne wyższe uczelnie lub filie szkół wyższych z większych miast. Władze monitorują wyniki egzaminów zewnętrznych w szkołach podstawowych, gimnazjach i szkołach średnich, i przywiązują dużą wagę do ich poprawy.

W większości badanych gmin sukcesu ludność jest relatywnie dobrze wykształcona – niższe wskaźniki udziału ludności z wykształceniem wyższym osiągają tylko gminy mniejsze, jak Dzierżgoń (4,4% wobec średnich

referencyjnych dla Polski i gmin sukcesu, odpowiednio 9,9% i 7,7%) i Żelów (3,7%) oraz miasto z tradycjami przemysłowymi – Rybnik (6,6%). Większe zróżnicowanie wśród gmin sukcesu dotyczy wykształcenia średniego i policealnego. Średnia wskaźnika udziału ludności z wykształceniem średnim i policealnym gmin sukcesu jest niższa od średniej krajowej (odpowiednio 29% i 31,5%). Wartości tego wskaźnika dla badanych gmin są zbliżone do średnich referencyjnych, przy czym nieco wyższe wyniki osiągają: Biłgoraj, Jarosław, Polanica-Zdrój, Siemiatycze i Wysokie Mazowieckie (odpowiednio 39,2%, 46,5%, 38,6%, 37,0% i 39,1%). Najmniej osób z wykształceniem średnim i policealnym zamieszkuje gminy Dzierżoń i Żelów. Wiąże się to z odpływem wykształconych młodych ludzi do większych miast.

W większych zbadanych gminach funkcjonują szkoły wyższe bądź ich filie – wyjątki stanowią małe jednostki: Żelów, Wysokie Mazowieckie, Polanica-Zdrój, Tarnowo Podgórne i Dzierżoń. W Jarosławiu i Żarach wykształcenie wyższe zdobyć można tylko do poziomu licencjata. Oferta edukacyjna w omawianych gminach jest wystarczająca, jednak zdolniejsi i zamożniejsi absolwenci szkół średnich wyjeżdżają na studia do większych miast. W większości przypadków zdobywają tam pracę i nie powracają do rodzinnych miejscowości; z wyjątkiem Tarnowa Podgórno, gdzie zdobycie satysfakcjonującej pracy blisko miejsca zamieszkania (w Poznaniu) nie stanowi problemu.

W Rybniku władze lokalne kładą duży nacisk na edukację, owocem czego jest zaadaptowanie dawnego szpitala na kampus akademicki. Skupione są tam filie Politechniki Śląskiej, Uniwersytetu Śląskiego i Akademii Ekonomicznej. Istnienie kampusu bardzo ułatwia młodym mieszkańcom Rybnika uzyskanie wykształcenia bez ponoszenia kosztów związanych z dojazdem i noclegami w innym mieście.

Jak się wyrwą do aglomeracji to tam zostają. (...) Młodzież widzi większe szanse rozwoju i prostsze rozwiązania po prostu gdzie indziej. Taka jest prawda. Bardzo dużo wyjeżdża. Muszę powiedzieć, że jest to zatrważające (...) można powiedzieć, że tak od roku 2003 to jest postęp bardzo duży, powiedziałbym geometryczny w wyjazdach – i to emigracji takiej wewnętrznej, polskiej, czyli koniecznie duże miasto, i oczywiście emigracji zagranicznej. (...) w większości, w 99% studiują wszyscy, no i później się pojawia problem, znaczy, no ja wiem czy problem, norma taka chyba, no wraca tutaj 2 do 3%. Ja tu w Żelowie mam szczątkowe ilości moich absolwentów. Absolwenci wracają, rodzice mają powiedzmy jakiś interes, chcą kontynuować. No takie są powody, no jakieś osobiste powody...

Jakość kształcenia w szkołach na poziomie podstawowym, gimnazjalnym i ponadgimnazjalnym jest oceniana jako dość wysoka. O dobrym poziomie świadczą wysokie wyniki egzaminów szóstoklasistów i gimnazjalistów w Biłgoraju, Hławie, Jarosławiu, Siemiatyczach, Tarnowie Podgórno i Ustce. Szkoły w badanych gminach są relatywnie dobrze wyposażone.

Jedynie szkoły w Iławie i Jarosławiu wymagają modernizacji. W Biłgoraju, Rybniku i Siemiatyczach funkcjonują szkoły muzyczne; a w Biłgoraju i Ustce – cieszący się dużą popularnością Uniwersytet Trzeciego Wieku.

Problemem omawianych gmin (jest to zresztą problem ogólnopolski) jest niedobór absolwentów szkół z wykształceniem technicznym. Jest to efekt błędnej polityki likwidowania szkół zasadniczych i techników oraz zastępowania ich liceami profilowanymi. Obecnie samorządy starają się ten błąd naprawiać i odbudowywać szkolnictwo zawodowe. Problem ten szczególnie dotyczy Rybnika, Siemiatycz, Tarnowa Podgórnego i Ustki. W ostatniej wymienionej gminie rośnie obecnie popyt na wykwalifikowanych pracowników stoczni, produkującej jachty i łodzie.

Poziom szkolnictwa zawodowego (techników) obniżył się tak diametralnie w całej Polsce, że w tej chwili trudno nazwać osobę przygotowaną do uprawiania zawodu technicznego po ukończeniu technikum.

Oferta kulturalna w omawianym gminach rozwijana jest przede wszystkim przez gminne ośrodki kultury. Kina istnieją w niemal wszystkich badanych gminach sukcesu. Jakość oferty kulturalnej jest oceniana dobrze, choć mieszkańcom brakuje wydarzeń tzw. kultury wysokiej. Wyjątek stanowi Polanica-Zdrój, w której oferta kulturalna jest bardzo bogata, zwłaszcza w okresie letnim, z uwagi na dużą liczbę wymagających turystów. Ponadto, podejmowane są przedsięwzięcia kulturalne także w oparciu o kontakty transgraniczne z Niemcami i Czechami. Jednak w wielu badanych gminach stosunek mieszkańców do kultury można zilustrować poniższą wypowiedzią: „ludzie wskazaliby na brak imprez kulturalnych, ale tak naprawdę one są tylko, że trzeba brać w nich udział. To jest problem mieszkańców, tzn. ich niechęć”.

2.6. Ochrona zdrowia

Formy działalności i dostępność służby zdrowia w badanych gminach są bardzo zróżnicowane. W większości przypadków, zakłady podstawowej opieki zdrowotnej zostały sprywatyzowane, co wpłynęło na wzrost standardu świadczonych przez nie usług medycznych. Jest to trend ogólnopolski, w ramach którego już około 75% zakładów przekształcono w jednostki niepubliczne. Konkurencja wymusza także poprawę jakości działania publicznych ZOZ-ów. Szpitale w większości nadal funkcjonują jako publiczne zakłady opieki zdrowotnej i są powoli modernizowane, mimo istniejącego zadłużenia (np. szpital w Biłgoraju). W większych miastach (takich jak Rybnik) samorząd często wspomaga szpitale, dofinansowując zakup sprzętu lub procedury medyczne wychodzące ponad zakres kontraktu z NFZ. Jednak siemiatycki szpital powiatowy, pomimo dobrej kondycji finansowej, oferuje lekarzom niskie wynagrodzenia. Powoduje to ich migrację do ośrodków zdrowia w województwie mazowieckim, gdzie pensje są wyższe.

Ciekawym przypadkiem jest Niepubliczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Ustce z udziałem kapitału zagranicznego, który znacząco wpływa na wzrost jakości oferty medycznej. W Ustce i Polanicy-Zdroju obok tradycyjnej opieki zdrowotnej funkcjonują także sanatoria uzdrowiskowe.

W większości gmin, problemem jest utrudniony dostęp do lekarzy specjalistów, na wizytę u których mieszkańcy są zmuszeni długo czekać. Alternatywę stanowią płatne usługi prywatne. Pozytywnym wyjątkiem jest Polanica-Zdrój, gdzie funkcjonuje bardzo dobrze wyposażony specjalistyczny szpital, a także centrum medyczne o krajowej randze, którego potencjał nie jest jednak w pełni wykorzystywany. Także potencjał szpitali w Iławie i Żarach jest większy niż potrzeby okolicznych mieszkańców. Zaletą iławskiego szpitala jest brak zadłużenia i stopniowa modernizacja, postępująca przy wsparciu finansowym samorządu miasta. Modernizowany jest także szpital w Wysokiem Mazowieckiem. W tej gminie szczególnie często wskazywano na problem utrudnionego dostępu do specjalistów.

Bardzo dobrze oceniana jest ochrona zdrowia w Rybniku, gdzie funkcjonuje nowy, bardzo dobrze wyposażony szpital, obsługujący miasto i jego otoczenie. W Tarnowie Podgórny mieszkańcy mają zapewniony dobry dostęp do podstawowej opieki zdrowotnej (także specjalistycznej), natomiast opiekę szpitalną zapewnia bliskość Poznania. Krytycznie oceniany jest poziom służby zdrowia w Jarosławiu, szczególnie oddział porodowy w miejscowym szpitalu.

Podsumowując, korzystne zmiany w służbie zdrowia badanych gmin wynikają z prywatyzacji podstawowej opieki zdrowotnej. Jakość opieki szpitalnej zależy od przedsiębiorczości dyrektorów szpitali, a także wsparcia finansowego ze strony samorządu. Jakość podstawowej opieki zdrowotnej jest w opinii respondentów dobra, choć dostęp do lekarzy specjalistów bywa niezadowolający. Z uwagi na przypadki niewykorzystywania potencjału jednostek służby zdrowia, przekraczającego potrzeby mieszkańców, wydaje się, że potrzebna jest optymalizacja sieci szpitali w skali powiatów.

2.7. Bezpieczeństwo

Wszystkie omawiane gminy sukcesu są oceniane jako bezpieczne, choć w niektórych przypadkach (Dzierżgoń, Polanica-Zdrój, Tarnowo Podgórne) obszar działania jednego posterunku policji jest bardzo szeroki – obejmuje dwie lub trzy gminy. W Biłgoraju, Jarosławiu, Polanicy-Zdroju, Rybniku, Siemiatyczach i Żarach działa monitoring, obejmujący zwykle centralną część miasta; w przyszłości zostanie on wprowadzony także w Tarnowie Podgórny i Wysokiem Mazowieckiem. Poczucie bezpieczeństwa mieszkańców wiąże się także ze wzrostem wykrywalności przestępstw, z większym naciskiem na prewencję i działalnością straży miejskiej oraz stowarzyszeń (np. Bezpieczny Powiat w Biłgoraju).

Przestępstwa w omawianych gminach ograniczają się do drobnych incydentów, takich jak akty wandalizmu, wykroczenia i przestępstwa drogowe czy chuligańskie wybryki – w Żelowie zdarzają się skargi mieszkańców na brak patroli na ulicach, co wpływa na poczucie bezkarności przestępców. Występuje także problem narkomanii, zwłaszcza w szkołach, jednak sprzężone działania władz szkoły i policji dają pozytywne efekty. W Rybniku mniejsze poczucie bezpieczeństwa dotyczy dzielnic robotniczych, zamieszkałych przez środowiska, na których poziom życia restrukturyzacja gospodarki wpłynęła niekorzystnie. Wzrost liczby drobnych kradzieży następuje w Ustce w okresie zwiększenia ruchu turystycznego; problem ten jest rozwiązywany poprzez zwiększenie liczby policjantów w usteckim komisariacie. W okresie wakacyjnym dodatkowe patrole funkcjonują także w Siemiatyczach. W Ustce występuje także problem zastraszania mieszkańców zgłaszających nielegalne interesy.

Kwestie bezpieczeństwa ilustruje wypowiedź jednego z respondentów:

oczywiście, jak w każdym miejscu są jakieś patologie, np. pijana młodzież, która chodzi w nocy i krzyczy, gdy wraca z nocnych imprez. Poza tym, taka młodzież, która jeździ na motorach w środku nocy bez tłumików. Chyba tylko takie. Napady, kradzieże, strach żeby wyjść w nocy przez miasto to nie występują. Pod tym względem miasto jest bezpieczne.

2.8. Patologie, pomoc socjalna

W ocenie respondentów poziom zjawisk patologicznych jest dość niski. Problem stanowi bezrobocie, zwłaszcza długotrwałe, którego skutkiem często jest alkoholizm i przemoc w rodzinie. Rodziny takie są narażone na „dziedziczenie” bezrobocia i postaw roszczeniowych wobec państwa. Problem stanowi także zjawisko wyuczonej bezradności i uczynienie z korzystania z pomocy społecznej sposobu na życie. Należy nadmienić, że często zdarza się także wyłudzenie pomocy materialnej, pomimo uzyskiwania dochodów z pracy na czarno.

...taki sposób na życie, że wolą żeby im pomoc społeczna dała. Oczywiście nie wszystkie osoby, które się ubiegają o pomoc z pomocy społecznej, ale jest taka grupa osób, które nie chciałyby pracować nawet, jeśli by miały taką możliwość.

gdzieś po drodze zginął ten element wychowawczy. Ludzi nauczono brania. Ja to widzę u siebie w praktyce. Przychodzą młodzi ludzie i mówią daj, bo mi się tu należy (...). I ustawy niestety ich w tym przekonaniu utwierdzają.

W Dzierzgoniu utworzono Klub Integracji Społecznej dla osób długotrwałe bezrobotnych, w celu ich aktywizacji i adaptacji do istniejących warunków rynkowych. Problem długotrwałe bezrobotnych jest dość poważny także w Polanicy-Zdroju, gdzie większość stanowią bezrobotni niezdolni

do adaptacji na rynku pracy z uwagi na niskie kwalifikacje i bierność w poszukiwaniu pracy. W Uście występuje wzrost liczby korzystających z pomocy społecznej w okresie zimowym, kiedy brakuje sezonowej pracy dorywczej.

Wydatki na świadczenia społeczne gmin sukcesu średnio stanowią 10,5% wartości budżetu gminy. Jest to wartość niższa od średniej krajowej, wynoszącej 13,2%. Pomimo to, badane gminy cechują się wyższymi od średniej dla gmin sukcesu wartościami udziału procentowego wydatków na świadczenia w budżecie gminy. Wyjątki stanowią Rybnik, Tarnowo Podgórne i Wysokie Mazowieckie, gdzie wydatki na świadczenia wynoszą odpowiednio 7%, 5,3% i 9,1%.

Poziom bezrobocia i udział świadczeń na rzecz osób fizycznych w budżecie gminy w większości omawianych gmin sukcesu mają zbliżone wartości procentowe. Gorszą sytuację można zaobserwować w Biłgoraju, gdzie pomimo 10% bezrobocia wydatki na świadczenia przekraczają 14%; podobna sytuacja ma miejsce w Jarosławiu (wartości odpowiednio 12% i 16,1%), Siemiatyczach (8% i 17,6%) i Żarach (11% i 18,3%). W Dzierżoniu natomiast bezrobocie sięga 20% przy wysokich (31,1% budżetu gminy) wydatkach na pomoc społeczną. Małe wydatki na świadczenia charakteryzują natomiast gminy: Rybnik, Tarnowo Podgórne i Wysokie Mazowieckie – odpowiednio 7%, 5,3% i 9,1% budżetu gminy. Małe wartości udziału świadczeń w budżecie gminy towarzyszą niewysokim wartościom stopy bezrobocia (odpowiednio 8%, 4% i 10%).

Nie obserwuje się drastycznych przypadków problemów, związanych z mieszkaniem komunalnymi czy zapotrzebowaniem na nie. W Iławie znaczące rozmiary osiąga zjawisko wyjazdów mieszkańców do pracy do innych miast i za granicę, co jest przyczyną widocznego starzenia się społeczeństwa gminy i wzrostu liczby osób pozostających pod opieką pomocy społecznej. W Siemiatyczach patologiczny wymiar osiąga zjawisko migracji zagranicznej do pracy – pociąga to za sobą problemy wychowawcze dzieci z rozdzielonych rodzin, a także materialistyczne postawy młodzieży w związku z nieobecnością rodziców i wyższymi niż przeciętne dochodami; pojawia się także problem narkomanii. W Żelowie występuje również problem przemocy w szkołach, także wobec nauczycieli.

2.9. Aktywność mieszkańców, samorząd lokalny

Większość mieszkańców omawianych gmin sukcesu charakteryzuje się dość wysokim poziomem aktywności i samozaradności. We wszystkich badanych gminach pojawiają się inicjatywy mieszkańców, choć np. w Polanicy-Zdroju zdarza się to bardzo rzadko („ludzie chcą, ale jak coś trzeba robić, to w sumie są dwie albo trzy osoby. A reszta to tak się przypatruje, zawsze jest dużo uwag” – respondenci tłumaczyli to zjawisko specyficzną mentalnością mieszkańców). Natomiast w Rybniku, mniejszą zaradność-

cią cechują się mieszkańcy dzielnic przemysłowych, restrukturyzujących się, choć w ocenie respondentów aktywność mieszkańców Rybnika i chęć uczestnictwa w inicjatywach jest znacząca. Zaś w Jarosławiu i Ustce aktywność mieszkańców jest mała, ogranicza się głównie do interesów grupowych. Niestety, w wielu przypadkach za zaradność uznaje się także korzystanie z pomocy społecznej.

Pewien rozdzźwięk w ocenach zaradności mieszkańców badanych gmin sukcesu przedstawiają poniższe wypowiedzi:

To ja uważam, że [mieszkańcy] sobie radzą. No jest margines ludzi, którzy sobie nie radzą (...) i to są osoby, które w jakiś sposób popadają w konflikt z prawem. Są to osoby, które nie radzą sobie i nadużywają alkoholu, mają jakieś kłopoty rodzinne, wpadają w konflikt z prawem i od tego się zaczyna, po prostu już mają taki charakter i brną dalej, nie garną się do pracy. Ale większość ludzi radzi sobie, pracują, mieszkają, jeżeli ktoś chce znaleźć pracę, to pracę znajdzie. I nie ma problemu.

Z drugiej strony:

Są ludzie, którzy mają bardzo niskie dochody i budują domy, to jest efekt bardzo dużego nakładu pracy. Ci ludzie otrzymują bardzo dużo pomocy rodzinnej, od sąsiadów. Zresztą wystarczy przejechać się po tych naszych wioskach, bo miasto wiadomo, po wioskach, są ładne, obejścia w większości są zadbane, budynki w miarę możliwości utrzymane, itd. Tak że to społeczeństwo jest pracowite.

Według respondentów działalność organizacji pozarządowych w omawianych gminach jest dość widoczna. Organizacje pozarządowe działają na wielu różnych polach, takich jak: pomoc społeczna, pomoc niepełnosprawnym, kultura, edukacja, ochrona zdrowia, sport, działalność na rzecz ziemi rodzinnej czy gospodarka. Wszystkie badane gminy sukcesu osiągały średnie wskaźniki liczby stowarzyszeń i fundacji w przeliczeniu na 1000 mieszkańców (średnia krajowa wynosi 2,1, zaś średnia gmin sukcesu – 1,8). Spośród omawianych gmin wyróżniają się Hława i Jarosław, w których wskaźniki organizacji pozarządowych wynoszą odpowiednio 2,8 i 2,9; najmniejszą wartością tego wskaźnika cechują się Siemiatycze i Wysokie Mazowieckie (w obu miastach – 1,6). Na szczególną uwagę zasługuje gmina Żelów, będąca kolebką współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi w Polsce. Działa tu jedna z najstarszych fundacji zajmujących się rozwojem lokalnym – Fundacja Rozwoju Gminy Żelów, założona przez pierwszego burmistrza Żelowa po 1990 r. – Krzysztofa Chmurę.

W badanych gminach dominują dobre oceny działalności samorządu (stosunkowo najgorzej oceniane są władze Siemiatycz i Ustki), również współpraca międzyinstytucjonalna pozostaje bez zastrzeżeń. Cechą charakterystyczną gmin sukcesu jest ciągłość władzy lokalnej. Ten sam burmistrz (prezydent) zarządza gminą od dwóch lub trzech kadencji, zapewnia ciągłość polityki gospodarczej i daje mieszkańcom poczucie stabilności. Jest to przejaw występowania, omawianego we wstępie do niniejszego rapor-

tu, czynnika silnego przywództwa, bez wątplenia sprzyjającego rozwojowi lokalnemu. Wyjątkiem od tej reguły są Siemiatycze, gdzie polityka pozostającego w elicie władzy od lat 70. burmistrza jest oceniana jako stagnacyjna i mało sprawna, a problem ten dodatkowo potęguje konflikt z władzami powiatu.

Tab. 3. Reeleksje burmistrzów i prezydentów w gminach sukcesu

Gmina	Liczba burmistrzów (prezydentów) od 1990 r.	Największa liczba kadencji sprawowanych przez jednego burmistrza (prezydenta) w latach 1990–2007 (razem z kadencjami niepełnymi)	Liczba kadencji sprawowanych przez obecnego burmistrza (prezydenta), łącznie z obecną kadencją
Jarosław	5	2	1
Biłgoraj	3	3	2
Wysokie Mazowieckie	3	3	3
Polanica-Zdrój	5	2	2
Żary	5	3	3
Dzierżoń	3	3	2
Rybnik	2	3	3
Ława	3	3	1
Tarnowo Podgórne	4	3	1
Siemiatycze	4	2	2
Ustka	4	2	1
Zelów	2	4	4

Źródło: opracowanie własne.

W siedmiu z 11 omawianych gmin, obecny burmistrz sprawuje już urząd przez co najmniej jedną pełną kadencję, a więc ma za sobą reelekcję na najwyższe stanowisko w lokalnej administracji. Biorąc pod uwagę cały okres 1990–2007, reelekcja burmistrza wystąpiła przynajmniej raz w każdej z badanych gmin, co świadczy o zadowoleniu mieszkańców z lidera (od 2002 r. burmistrza wybiera się w wyborach bezpośrednich, przedtem wyboru dokonywała rada gminy, więc ocena pracy burmistrza przez wyborców była pośrednia). Z obecnie sprawujących urząd liderów najdłużej na stanowisku utrzymują się burmistrzowie Zelowa (czwarta kadencja) i Żar (trzecia kadencja) oraz prezydent Rybnika (trzecia kadencja). Niektóre z gmin miały także w przeszłości wieloletnich liderów, którzy istotnie przyczynili się do ich sukcesu. Przykładami są Tarnowo Podgórne, Żary i Ława. W przypadku dwóch pierwszych gmin, samorządowa kariera ich liderów została zwieńczona wyborem na posłów RP. Można więc powiedzieć, że ich sukces przekroczył lokalne granice.

Frekwencja wyborcza w I turze wyborów samorządowych w większości omawianych gmin sukcesu osiąga wartości na poziomie średniej krajowej (46%) i średniej dla gmin sukcesu (47%). Większy udział mieszkańców gmin w wyborach miał miejsce w Biłgoraju, Tarnowie Podgórnym i Ustce (wartości frekwencji odpowiednio 51,8%, 53,9% i 55,3%), zaś niska frekwencja była w: Iławie, Rybniku i Żarach (41,2%, 35,9% i 39,6%). Warto zauważyć, że w badanych gminach nie ma problemów związanych z podziałami politycznymi.

3. PROBLEMY, PODEJMOWANE DZIAŁANIA

Istotnym, powtarzającym się w rozmowach z lokalnymi liderami, problemem jest słabo rozwinięta infrastruktura transportowa. Budowa i remonty dróg są przedsięwzięciami kosztownymi i trudnymi organizacyjnie. Dodatkowo, większość dróg kluczowych dla rozwoju gmin (dróg przelotowych, łączących gminę z dużymi ośrodkami miejskimi) ma rangę wojewódzką bądź krajową, co oznacza, że zainteresowana gmina nie może, choćby posiadała odpowiednie środki finansowe, zająć się samodzielnie ich remontem na swoim terenie. Nie może także wystąpić o środki bezzwrotne na ten cel. Ten splot trudności organizacyjnych i bałaganu kompetencyjnego sprawia, że nawet gminy odnoszące bezsporne sukcesy rozwojowe nie mogą doprowadzić dróg na swoim terenie do stanu w pełni zadowalającego mieszkańców. Postulaty związane z drogami (także z obwodnicami) są, według rozmówców, jednymi z najczęściej wysuwanych przez mieszkańców gmin w stosunku do władz lokalnych; znajdują się także wysoko na liście priorytetów identyfikowanych przez samych liderów.

Trudności organizacyjne i kompetencyjne nie oznaczają, że inwestycje drogowe w omawianych gminach nie są prowadzone. Przeciwnie, w większości z nich samorządy dokonały w ostatnich latach znaczących inwestycji. W Ustce rozpoczęto modernizację ulic miejskich. W Żelowie wyremontowano znaczną część dróg na obszarze wiejskim gminy. Rybnik modernizuje drogę krajową nr 78 (partycypując w kosztach, mimo krajowej rangi drogi) oraz, przy udziale mieszkańców, utwardza drogi lokalne na obrzeżach miasta. Jarosław ściśle współpracuje z władzami powiatu i województwa na rzecz budowy miejskiej obwodnicy. Inwestycje drogowe prowadzi też Tarnowo Podgórne.

Wśród priorytetów dla przyszłych działań, często pojawia się kwestia wykorzystania terenów i obiektów atrakcyjnych turystycznie. Dla dwóch z omawianych gmin (Ustki i Polanicy-Zdroju) kwestia ta stanowi podstawę rozwoju gminy, toteż w obu liderzy deklarują zamiar inwestowania w bazę turystyczną. Ustka rozpoczęła remont i adaptację starych budynków rybackich, prowadzi też rozmowy z inwestorami odnośnie budowy parku wodnego i mariny. Intensyfikuje współpracę ze Słupskiem, dla którego jest naturalnym zapleczem rekreacyjnym. Sytuacja Polanicy-Zdro-

ju jest odmienna. Miasto jest zadłużone z powodu konieczności usuwania zniszczeń po powodzi z 1998 r., toteż w ostatnich latach miało ograniczone zdolności inwestycyjne. Mimo to, także dzięki inwestycjom prywatnym i państwowym ośrodkom sanatoryjnym, funkcja turystyczna rozwija się tu bardzo dynamicznie.

W pozostałych gminach deklarowana chęć rozwoju infrastruktury rekreacyjnej i turystycznej jest przejawem wysokiego stopnia rozwoju i przechodzenia z fazy zaspokajania podstawowych potrzeb materialnych społeczności lokalnych, do fazy potrzeb wyższego rzędu. Znamienny jest tu przykład bardzo zamożnej gminy Tarnowo Podgórne czy miasta Rybnik.

Trzeba jednak zaznaczyć, że wśród priorytetów rozwojowych deklarowanych w gminach ze wschodniej Polski – Biłgoraja i Jarosławia, jest wiele zadań charakterystycznych dla słabiej rozwiniętych obszarów, takich jak ograniczanie biedy czy poprawa dostępu do mieszkań.

W gminach sukcesu docenia się znaczenie edukacji dla lokalnego rozwoju. Władze dbają o infrastrukturę szkół i zapewniają uczniom dobre warunki do nauki. W badanych gminach, z wyjątkiem najmniejszych (Tarnowa Podgórnego, Zelowa, Polanicy-Zdroju, Wysokiego Mazowieckiego i Dzierzgonia), udało się utworzyć filie wyższych uczelni. Trzeba przy tym podkreślić pozytywną rolę, jaką w miastach średniej wielkości odgrywiają państwowe wyższe szkoły zawodowe (np. w Jarosławiu), dające szansę studiowania tym mieszkańcom, których nie stać na przenosiny lub dojazdy do większych ośrodków. Wśród omawianych gmin największe inwestycje edukacyjne poczynił Rybnik, który przekształcił stary szpital w nowoczesny kampus akademicki. Mieszczą się tam filie Politechniki Śląskiej, Uniwersytetu Śląskiego i Akademii Ekonomicznej w Katowicach.

Niemal we wszystkich gminach sukcesu deklaruje się, że ważną rolę w polityce rozwoju odgrywa harmonijna współpraca urzędu gminy z urzędem powiatowym. Choć w skali gminy, jak wynika z deklaracji liderów, spory polityczne (tzw. wielka polityka) nie mają znaczącego wpływu na funkcjonowanie administracji, to powiaty są strukturą bardziej upolitycznioną. Zdarza się, że o jakości współpracy decyduje to, czy burmistrz i starosta reprezentują zbliżone poglądy polityczne lub należą do tego samego ugrupowania. Szczególnie zwracano uwagę na tę kwestię w Jarosławiu, Siemiatyczach i Hawie.

4. WNIOSKI – PERSPEKTYWY ROZWOJU

Badane gminy potwierdziły zasadność sklasyfikowania ich jako przykładów lokalnego sukcesu. Są to jednak przykłady, które trudno bezpośrednio ze sobą porównać. Potencjały rozwojowe liczącego 150 tys. mieszkańców Rybnika i mającej 7 tys. mieszkańców Polanicy-Zdroju są dość odmienne. Inne są możliwości działania i problemy, które władze lokalne w tych miejscach muszą rozwiązywać.

Kluczem do sukcesu miasta bądź gminy w minionych latach były: dobra renta położenia, łagodne przejście przez początkową fazę transformacji oraz silne i sprawne przywództwo, pozwalające wykorzystać zewnętrzne szanse rozwojowe i przełamywać wewnętrzne ograniczenia.

Perspektywy rozwoju w badanych gminach są korzystne. Świadczy o tym między innymi duże zdolność do pozyskiwania środków z funduszy strukturalnych UE. Dostępność tych funduszy stwarza szansę cywilizacyjnego skoku nieporównywalną z możliwościami, jakie gminy miały w minionych 17 latach. Omawiane jednostki mają wszelkie szanse, by pozostać przykładami sukcesu, choć w skali całego kraju, dzięki nowym możliwościom inwestycyjnym, na mapie lokalnych sukcesów mogą zachodzić zmiany.

MIASTA ŚREDNIE

1. WPROWADZENIE

Miasta ujęte w tej klasie nie przechodziły na ogół zapaści gospodarczej. W zasadzie tylko proces reorganizacji terytorialnej kraju, w ramach którego powstało 16 nowych województw samorządowo-rządowych – w miejsce 49 – odczuwalny jest w większości miast średniej wielkości, które straciły tym samym pozycję miast stołecznych województw. Dla części miast średnich okazało się to dotkliwą i – jak wynika z naszych badań – do dziś pamiętaną porażką. Zainteresowanie przebiegiem transformacji objęło głównie miasta dotknięte upadkiem przemysłów schyłkowych, zależnych od jednego pracodawcy, obszary postpegeerowskie czy zacofane obszary wiejskie i małomiasteczkowe. Na drugim biegunie znalazły się zaś problemy rozwojowe aglomeracji. Miasta średnie wyraźnie dotychczas pozostawały poza obszarem szczegółowych analiz.

1.1. Specyfika miast średnich

Miasta średnie zasługują na baczną uwagę ze względu na funkcje pełnione w polskiej przestrzeni i gospodarce. W literaturze zwraca się uwagę na znaczenie policentrycznej sieci osadniczej dla zrównoważonego rozwoju. Polska zaliczana jest do krajów o wyjątkowo korzystnej, policentrycznej właśnie, strukturze sieci osadniczej, co w dużym stopniu zawdzięcza rozwiniętej sieci miast średnich. Miasta te są z jednej strony pośrednikami w relacjach aglomeracje – pozostałe obszary, z drugiej zaś – ważnymi ośrodkami subregionalnymi, świadczącymi istotne usługi na rzecz otaczających je terenów, oddalonych od aglomeracji czy stolic województw.

Dzięki usytuowaniu na ich terenie delegatur i oddziałów urzędów o zasięgu wykraczającym poza własne granice, miasta średnie mogą zaoferować szeroki wachlarz usług administracyjnych. Znajdują się w nich liczne szkoły średnie i wyższe, stanowiące miejsce edukacji nie tylko dla mieszkańców miasta, ale też – a może przede wszystkim – dla młodzieży z otaczającego regionu. Ważnym czynnikiem wyznaczającym pozycję miast jest posiadanie jednostek sektora badań i rozwoju. Podobnie, często regionalny charakter mają instytucje świadczące usługi zdrowotne. Zróżnicowana struktura gospodarcza powoduje, że lokalny rynek pracy jest regionalnie ważny i stanowi miejsce skupienia instytucji otoczenia biznesu. Miasta

średnie są wreszcie ośrodkami często dobrze rozwiniętych usług kulturalnych wyższego rzędu.

Dzięki rozbudowanym w miastach średnich funkcjom usługowym (także na rzecz otaczających je obszarów) zachodzące w nich procesy restrukturyzacyjne nie były z reguły gwałtowne, bowiem ich gospodarka na ogół od lat odznacza się względnie zrównoważoną strukturą, nieprzeciążoną schyłkowymi przemysłami. Procesy restrukturyzacji (i będące ich następstwem przemiany społeczne) na ogół nie zostały w pełni zakończone, jednak w zdecydowanej większości przypadków są bardzo zaawansowane. Najwyraźniej szybciej zachodzą w tych ośrodkach, w których udział przemysłu w latach 80. był relatywnie mały lub tych, które mogą wykorzystać renty lokalizacji w szczególnie dynamicznie rozwijających się częściach kraju.

1.2. Ogólna charakterystyka zbadanych miast

W kategorii miast średnich zbadanych zostało 14 miast, położonych w 10 województwach: dolnośląskim, kujawsko-pomorskim, lubelskim, małopolskim, mazowieckim, podkarpackim, pomorskim, warmińsko-mazurskim, wielkopolskim i zachodniopomorskim. Są to miasta liczące od 53,8 tys. (Ostrołęka) do 227 tys. (Radom) mieszkańców. W większości badanych ośrodków średnia liczba ludności kształtuje się na poziomie bliskim 100 tys. Pod względem osiąganych dochodów *per capita* najlepiej wypada Koszalin (157 średniej krajowej) i Słupsk (154 średniej krajowej). Najniższe wpływy do budżetu odnotowują miasta położone na wschodzie kraju – Zamość (97,3 średniej krajowej) oraz Przemyśl (99,9 średniej krajowej) – jako jedyne nie osiągają średniej krajowej. Prawie tak samo sytuacja wygląda, jeśli spojrzeć na dochody własne budżetu jako procent dochodów ogółem. Widoczna jest duża dysproporcja pomiędzy najmniejszym udziałem dochodów własnych w Przemyślu (36,6%) i Zamościu (37,1%) a miastami, gdzie udział ten jest znacząco większy: Koszalinem (58,8%), Słupskiem (52,7%) i Legnicą (52,5%). Spore zróżnicowanie widoczne jest także w przyroście naturalnym i migracjach. Przy ogólnej tendencji malejącego przyrostu naturalnego – dodatni i dość wysoki odnotowały Siedlce (3,2‰), Nowy Sącz (3,2‰), Ostrołęka (2,9‰) oraz Zamość (2‰). Najwyższy ujemny natomiast Grudziądz (–1,3‰) i Legnica (–1,5‰). Jeśli chodzi o odpływ ludności z miasta najbardziej odczuwalne jest to w Ostrołęce (–7,8), Przemyślu (–5,4) oraz Zamościu (–5,2). Znacząco mniejszym problemem jest występowanie tego zjawiska w Nowym Sączu (–1,1), Słupsku (–1,8) i Kaliszu (–1,9). Wskaźnik bezrobocia waha się w badanych miastach od 8–9% w Tarnowie i Kaliszu do 17–18% w Grudziądzu i Radomiu. Są to jednak wartości skrajne, w większości ośrodków wskaźnik ten wynosi od około 12–13%. Jeśli chodzi o wykształcenie ludności wskaźnik w większości miast nie odbiega od średniej krajowej i kształtuje się

Tab. 1. Charakterystyka miast średnich w świetle wybranych wskaźników z 2005 r.

Gmina (typ)	Liczba mieszkańców	Dochody własne na mieszkańca (kraj = 100)	Saldo migracji w promilach	Wykształcenie wyższe (2002) (w %)	Wskaźnik bezrobocia (w %)	Ludność obsługiwana przez oczyszczalnie ścieków (w %)
Tarnów	117560	112,5	-4,8	12,0	8,0	97,7
Radom	227018	107,8	-4,0	12,2	18,0	93,5
Nowy Sącz	84 729	119,2	-1,1	11,1	12,0	99,0
Przemysł	66909	99,9	-5,4	12,2	14,0	100,0
Ostrołęka	53831	119,9	-7,8	11,6	15,0	100,0
Siedlce	77056	127,1	-2,2	12,9	10,0	91,0
Legnica	105750	136,3	-2,9	9,2	12,0	100,0
Grudziądz	99578	105,4	-2,9	7,1	17,0	83,7
Kalisz	108841	133,5	-1,9	10,6	9,0	66,1
Słupsk	98695	154,2	-1,8	12,3	13,0	99,9
Włocławek	119939	141,6	-4,3	9,4	15,0	96,2
Zamość	66802	97,3	-5,2	13,4	13,0	86,8
Koszalin	107886	157,9	-2,4	14,7	13,0	99,8
Elbląg	127275	129,4	-3,0	10,0	12,0	100,0
Ogółem	104419,214	124,42857	-3,55	11,33571	12,92857	93,83571

Źródło: opracowanie własne.

na poziomie 11–12%. Negatywnym wyjątkiem jest Grudziądz, gdzie tylko 7,1% ludności ma wyższe wykształcenie. Interesującym przypadkiem są tu także Koszalin i Zamość, w których odsetek ludności po studiach wynosi odpowiednio 14,7% i 13,4%. Jeśli chodzi o infrastrukturę wodno-ściekową, jest ona na wysokim poziomie. W sześciu przypadkach, wszyscy mieszkańcy miasta są obsługiwani przez oczyszczalnie ścieków. Najślabiej wypadają pod tym względem Kalisz i Grudziądz, gdzie wskaźnik ten wynosi odpowiednio 66,1% oraz 83,7%.

Podsumowując, można powiedzieć, że miasta „średnie” – przy licznych podobieństwach płynących z wielkości i funkcji odgrywanych wobec obszarów okalających – stanowią wyróżniającą się cechami wspólnymi, ale nadal nie w pełni homogeniczną grupę. O ich specyfice przesądzają głównie wspólne im funkcje pełnione wobec otaczających obszarów.

2. DIAGNOZA

2.1. *Gospodarka*

Wspólną cechą wszystkich miast średnich jest znaczący udział usług (w tym zwłaszcza nierynkowych) w lokalnej gospodarce. W wielu przypadkach, w następstwie restrukturyzacji, największymi pracodawcami stają się np. szpitale i inne placówki publiczne. Wszystkie miasta przeszły zaawansowany proces restrukturyzacji i prywatyzacji przemysłu. Wynik był zróżnicowany i zależał zarówno od charakterystyki sektora przemysłu u progu transformacji oraz od polityki władz. W niektórych miastach upadły dominujące – na ogół nienowoczesne – fabryki, na których majątku nie powstały nowe podmioty kontynuujące tradycje upadłego sektora (np. Grudziądz). Sytuacja ta była tym gorsza, im później podjęto restrukturyzację, bowiem efekt upadku dużych firm przemysłowych jest odczuwalny do dziś. Grudziądz jest specyficznym i trudnym przypadkiem wśród miast „średnich”, gdyż problemom związanym z przemianami w przemyśle towarzyszyło tam radykalne ograniczenie tradycyjnie dużego zatrudnienia w wojsku.

Powiem tak – przede wszystkim musimy mieć świadomość jednej rzeczy, że Grudziądz był miastem robotniczym i miastem wojskowym. Tutaj większość ludzi pracowała albo w jednym z czterech największych takich gospodarczych molochów, czyli były cztery duże zakłady, bądź ludzie pracowali w wojsku.

Wysiłki władz, by w imię „interesu społecznego” opóźnić restrukturyzację przedsiębiorstw spowodowały, że proces zastępowania ubytków w gospodarce przez nowe miejsca pracy, zwłaszcza w usługach, jest opóźniony i wyraźnie odstaje od przeciętnego w tej kategorii miast. Miasto intensyfikuje działania na rzecz poprawy konkurencyjności i stymulowania nowych inwestycji, sięgając po typowe instrumenty, łącznie z próbami wykorzystania terenów dawnego Stomilu na potrzeby parku przemysłowego. Pro-

wadzona jest też rewitalizacja starego miasta. Nasilony odpływ ludności świadczy jednak o tym, że wyniki nie są jeszcze zadowalające. Problemy podobnego typu, ale zapoczątkowane wcześniej niż w Grudziądzu, można obserwować także w Radomiu, niegdyś kluczowym mieście Centralnego Okręgu Przemysłowego. Utrata miejsc pracy w przemyśle zbrojeniowym i maszynowym nie została w pełni skompensowana powstaniem nowych firm, a miały odsetek firm z udziałem kapitału zagranicznego wskazuje na to, że miasto nie wytworzyło mechanizmów przyciągnięcia inwestorów. Położenie na skrzyżowaniu ruchliwych szlaków komunikacyjnych i względna bliskość Warszawy sprzyja rozwojowi usług; ułatwia także dojazdy do pracy w lepiej rozwiniętej aglomeracji stołecznej. Inne miasto – Włocławek – mimo daleko idących zmian zachowało swój przemysłowy charakter, choć jest on coraz bardziej modyfikowany przez rozwój małych i średnich przedsiębiorstw (nie tylko w sektorze usług).

Znane są też przykłady, gdy wielkie zakłady państwowe wbrew pesymistycznym oczekiwaniom dostały nowe szanse rozwojowe, co uchroniło miasta przed kosztami ich ewentualnego upadku lub głębokiej restrukturyzacji. W niektórych z miast wyjątkowo sprzyjająca koniunktura światowa spowodowała, że proces restrukturyzacji przebiegał stosunkowo lekko, a główny pracodawca – jak KGHM w Legnicy – nadal pełni kluczową rolę w gospodarce miasta i regionu. Podobnie Tarnów utrzymał swą pozycję w sektorze chemicznym, zabiegając nawet o stworzenie klastra obejmującego szeroko pojmowane aktywności związane z tworzywami sztucznymi.

W większości miast „średnich”, ze względu na wspomnianą rolę sektora usług, proces przemian przedsiębiorstw przebiegał stosunkowo łagodnie. Wiele działających w nich firm średnich pomyślnie przeszło przemiany własnościowe (np. huta w Siedlcach), a ważnymi elementami nowotworzonej gospodarki stały się nowe przedsiębiorstwa (powstałe po 1990 r. na bazie majątku zamykanych przedsiębiorstw państwowych) lub od podstaw. Do szczególnie interesujących przypadków należy Nowy Sącz, w którym rozwinęło się jedno z bardziej dynamicznych i nowoczesnych przedsiębiorstw branży komputerowej (Optimus) i powstała – bez wcześniejszych tradycji – Wyższa Szkoła Biznesu. Także w Kaliszu znajdziemy przykłady nowopowstałych firm, które wyrosły na krajowych potentatów w swych branżach.

Z reguły w badanych miastach nie miały miejsca ani szczególnie dramatyczne upadki, ani też narodziny nowych gigantów przemysłowych. Główny kierunek rozwoju i modernizacji wyznacza sektor usług rynkowych, zwłaszcza handlu. Także szkoły wyższe (państwowe i prywatne) odgrywają znaczącą rolę w gospodarce miejskiej. W niektórych przypadkach coraz większego znaczenia nabiera turystyka, już to w związku z położeniem na obszarach atrakcyjnych turystycznie (Koszalin), już to z racji obsługi ruchu tranzytowego i rozwoju gospodarczego (Tarnów, Nowy Sącz); czasem

z obu powodów jednocześnie (Legnica). W Kaliszu sporą rolę odgrywa turystyka sakralna. Do regionalnych centrów turystycznych należy położony przy ważnym szlaku i w atrakcyjnej turystycznie okolicy Przemyśl. Zamość, mimo peryferyjnego położenia, odnotowuje wzrost ruchu turystycznego w skali nawet 50% rocznie. Gospodarka turystyczna nie wszędzie ma podstawę w szczególnych walorach przyrodniczych i kulturowych. Jednak miasta średnie z racji zwornikowych funkcji w przestrzeni, a także dobrego wyposażenia infrastrukturalnego, cieszą się korzystnymi warunkami dla rozwoju funkcji turystycznej.

Omówione wcześniej Grudziądz i Radom odbiegają od pozostałych, jednakże zachodzące w nich przemiany struktury ekonomicznej stopniowo zbliżają je do innych miast w grupie; zwiększenie jej spójności jest tylko kwestią czasu. Co nie znaczy, że nie pojawiają się nowe czynniki różnicowań, związane np. ze zdolnością do innowacji. Wspólnota funkcji subregionalnych będzie jednak czynnikiem trwale nadającym miastom „średnim” wiele cech wspólnych.

Badane miasta średnie nie dysponują rozwiniętymi sektorami wytwarzającymi produkty *hi-fi*. Większość przedsiębiorstw posługuje się niskimi, co najwyżej średnimi technologiami, co istotnie obniża możliwości konkurencyjności na rynkach europejskim i światowym. Jest tak również w miejscowościach, w których zlokalizowane są uznane szkoły politechniczne. Ich absolwenci – jak np. w Koszalinie – muszą szukać pracy gdzie indziej, bo lokalna gospodarka nie potrzebuje pracowników o tak wysokich kwalifikacjach.

W Koszalinie nie ma dużych firm, natomiast średnie przedsiębiorstwa, które się tu bardzo pręźnie rozwijają, należą przede wszystkim do branży budowlanej. Skoro miasta średnie mają rozwinięty sektor edukacyjny, większy nacisk winien być kładziony nie tylko na powstawanie nowych, ale przede wszystkim lepszych, miejsc pracy.

2.2. Infrastruktura i gospodarka mieszkaniowa

Ocena stanu infrastruktury w badanych miastach średnich jest zróżnicowana, mimo że we wszystkich przypadkach miasta te cieszą się lepszym wyposażeniem infrastrukturalnym niż przeciętnie reszta kraju i województwa. Trzeba tu odróżnić infrastrukturę komunalną, pozostającą w gestii władz miasta od tych elementów infrastruktury, które mają bezpośredni wpływ na funkcjonowanie miasta, lecz nie są w gestii zarządu miejskiego.

Należy podkreślić, że generalnie dobry stan infrastruktury technicznej wynika z wielkiego wysiłku inwestycyjnego podjętego przez władze miejskie. W zasadzie niemal cała ludność miast badanych ma dostęp do podstawowych sieci (wodno-ściekowej, gazowej, energetycznej, oczyszczalni), a różnice są niewielkie. Paradoksalnie, nieco gorszą jakość infrastruktury i potrzebę jej modernizacji odnotowujemy w tych miastach, które budowę

podstawowej sieci zawdzięczającą czasom jeszcze przedwojennym lub intensywnej industrializacji w okresie powojennym. Generalnie jednak wyposażenie infrastrukturalne jest dobre. Pewne różnice dotyczą infrastruktury komunikacyjnej wewnątrz miasta. W większości miast średnich prace nad modernizacją układu drogowego są poważnie zaawansowane i wkrótce zostaną ostatecznie zakończone (np. Koszalin); w niektórych miastach problemy komunikacyjne nie zostały dotąd potraktowane na tyle poważnie, by mogło to ułatwić funkcjonowanie miasta. Szczególnie kwestia ta istotna jest w Grudziądzu, gdzie niedawno podjęta inwestycja średnicowa jest na razie tylko źródłem dodatkowych utrudnień, a zależność od jednego mostu na Wiśle źle prognozuje na przyszłość. Co gorsza, słabościom niewydolnego układu drogowego towarzyszy w tym mieście powszechnie krytykowane zarządzanie komunikacją miejską. Także Słupsk cierpi z powodu braku dostatecznej liczby miejsc parkingowych i przede wszystkim braku obwodnicy, co skutkuje permanentnymi utrudnieniami w ruchu tranzytowym i lokalnym. Również mieszkańcy Nowego Sącza narzekają na stan układu drogowego i złe rozwiązania komunikacyjne w mieście, zależne od istnienia jedyne go mostu na Dunaju i braku obwodnicy.

Układ transportowy nie zależy jednak wyłącznie od polityki władz miasta. Jego sprawność zależy od umiejętności dopasowania go do otaczających obszarów i inwestycji o charakterze krajowym. W niektórych miastach, jak np. w Tarnowie czy Legnicy udało się zintegrować układ komunikacyjny ze zbudowaną kilka lat temu obwodnicą w linii drogi E40. Jednocześnie uruchomiono system prywatnej komunikacji autobusowej obejmującej nie tylko miasto, ale też otaczające obszary. Na przeciwnym biegunie lokuje się Nowy Sącz, gdzie miasto i otaczające gminy nie mogą osiągnąć trwałego porozumienia w sprawie organizacji skoordynowanego systemu komunikacji autobusowej. W zasadzie, w większości miast istnieje nie tyle konflikt, ile trudność w osiągnięciu skutecznej koordynacji w inwestycjach infrastrukturalnych, zwłaszcza drogowych między powiatem grodzkim a ziemskim. To jeden z głównych przykładów tego, że podział na te dwa powiaty nie sprzyja rozwojowi współzależnych przecież obszarów.

Większość badanych miast nie jest dobrze skomunikowana z resztą kraju i głównymi szlakami transportowymi. W stosunkowo najlepszym położeniu znajduje się Legnica, w innych miastach brakuje nowoczesnych połączeń drogowych i kolejowych, utrudniony jest też dostęp do lotnisk. Przewycięzenie tych słabości pozostaje jednak poza możliwościami oraz kompetencjami władz miejskich i wymaga skutecznej koordynacji inwestycji infrastrukturalnych na różnych szczeblach. Takiej koordynacji, która dałaby pierwszeństwo głównym węzłom komunikacyjnym, ośrodkom administracyjnym i gospodarczym, generującym główne strumienie ruchu.

Do ważnych społecznie należy problem mieszkaniowy. W całym kraju niedobór mieszkań szacuje się na przeszło milion, nic więc dziwnego, że

występuje on też w miastach średnich. Pod tym względem miasta są różnicowane, a skala i jakość problemu zależą przede wszystkim od posiadania planów zagospodarowania przestrzennego i dostatecznej liczby działek wyznaczonych na potrzeby mieszkalnictwa. Ma to ogromny wpływ na dostępność terenów budowlanych, zainteresowanie deweloperów i cenę metra kwadratowego. Istotną rolę odgrywa także stan istniejącej substancji mieszkaniowej i sytuacja na rynku pracy. Brak terenów pod budownictwo mieszkaniowe zwiększa presję na *urban sprawl*, szybką, czasem chaotyczną suburbanizację. Ma to także wpływ na cenę mieszkań, która z kolei wpływa na zapotrzebowanie na mieszkania komunalne, a w efekcie również społeczne dla osób najbiedniejszych. Prawo nakłada na władze miasta obowiązek dostarczania niezbędnych mieszkań komunalnych (i dla najbiedniejszych, niepłacących czynszu – socjalnych). W niektórych miastach to poważny problem; kolejki oczekujących sięgają setek osób. W Legnicy spodziewano się, że przekazując mieszkańcom 3 tys. mieszkań odzyskanych po Armii Radzieckiej uda się problem w całości i trwale rozwiązać. Tymczasem, po zakończeniu całej operacji listę potrzebujących szacowano na kolejne 2 tys., co tłumaczy się „(...) tym, że są rodziny wielopokoleniowe w mieszkaniu i szukają mieszkań dla siebie”. W innych miastach znajdujemy jednak świadectwa, że przy utrzymującym się popycie na mieszkania i szybko rosnących w ostatnich latach cenach metra kwadratowego, mieszkania komunalne będą zawsze atrakcyjną alternatywą dla kupna mieszkania na rynku. We Włocławku nasilona dekapitalizacja substancji mieszkaniowej w historycznym centrum miasta, przy braku terenów pod budownictwo, wyraża się w społecznej presji na budownictwo komunalne. Jednak, jak zauważają władze miasta, budowa domów komunalnych bynajmniej nie rozładowuje kolejki. Przygotowanie mieszkań socjalnych wiąże się z kosztami, przy czym koszty te są dodatkowo generowane wskutek szybkiej dewastacji tych mieszkań. Budynki, w których ulokowane są mieszkania socjalne, stanowią często miejsce koncentracji biedy i patologii, co, w dłuższej perspektywie, pokazuje nową jakość problemu, ale też przynosi negatywne reakcje społeczne na proponowane lokalizacje.

Włocławek:

Mamy takie osiedle na Zakręcie, znaczy ulica nazywa się Zakręt. Tam są wyłącznie mieszkania socjalne, to jest w pobliżu Anwilu, tam kiedyś był ośrodek szkolenia maszynistów, OHP, a na końcu było ZOMO. W tych budynkach mieszkają ci ludzie, którzy nie mieli gdzie mieszkać, typowe mieszkania socjalne. Planujemy tam w tej chwili budowę budynku socjalnego na 60 rodzin. I zaczęła się akcja protestacyjna, nawet była tam TVN, telewizja Bydgoszcz i nasza lokalna. Mieszkańcy założyli komitet protestacyjny, że nie wpuszczą żadnej firmy, żeby powstał kolejny budynek na tym terenie, bo im się pogorszy bezpieczeństwo.

Powiązany problem taniego budownictwa komunalnego i socjalnego ujawnia się także w Grudziądzu, Legnicy i wielu innych miastach, w których popyt przekracza podaż. Zwraca uwagę fakt, że potencjalni użytkownicy tych mieszkań przy okazywanej niezaradności życiowej często świetnie orientują się w przepisach i skutecznie egzekwują swoje prawo do mieszkania. Oczywiście nie dotyczy to wszystkich potencjalnych użytkowników, ale jest na tyle częste, że zmusza do refleksji nad bardziej adekwatnymi rozwiązaniami w tym zakresie, nakładającymi powinności nie tylko na gminy, ale sprzyjającymi większej mobilizacji samych zainteresowanych. Towarzystwa Budownictwa Społecznego pomagają złagodzić problem braku mieszkań, ale go nie rozwiązują.

2.3. Rynek pracy

Problem bezrobocia pojawił się w wyniku transformacji po 1990 r. Dotyczy to znakomitej większości miast i gmin, w szczególności tych, w których funkcjonowały duże zakłady państwowe. Ich upadek – a co za tym idzie – zwolnienia grupowe, skutkowały utratą tysięcy miejsc pracy; bezrobocie nabrało charakteru strukturalnego (w szczególności Radom, Włocławek).

Radom:

Radom na skutek przemian ustrojowych, czyli roku 1990, 17 lat temu stracił dziesiątki tysięcy miejsc pracy. Jeżeli komuś w Radomiu mówi coś nazwa Zakłady Metalowe, które zatrudniały ponad 10 tys. ludzi, Radoskór, który zatrudniał prawie 10 tys. ludzi, Radomska Wytwórnia Telefonów, która zatrudniała ponad 3 tys. ludzi nie wiem, mógłbym tak wymieniać jeszcze na przykład Zakłady Blaszanek 2 tys. ludzi, Zakład Remontowy Maszyn Budowlanych – ponad 2 tys. ludzi i szereg innych; garbarnie, nie garbarnie to były w Radoskórze i szereg innych radomskich firm.

Mimo różnic, wynikających w dużej mierze z położenia geograficznego, sytuacja na rynku pracy w badanych miastach wykazuje pewne stałe, wspólne trendy.

Przede wszystkim zauważalny jest spadek bezrobocia i zmiana charakteru rynku pracy, który powoli staje się rynkiem podaży. Oficjalne bezrobocie jest zazwyczaj statystycznie zawyżone. Są miasta, w których szacuje się, że bezrobocie rejestrowane nawet dwukrotnie przewyższa bezrobocie rzeczywiste (Tarnów). Dodatkowo, w strukturze bezrobotnych liczącą grupą są osoby pozostające bez pracy ponad 12 miesięcy, zarazem niezainteresowane podjęciem pracy, tzw. niezatrudnialni.

Grudziądz:

Sytuacja na rynku pracy myślę, że jest na tyle ustabilizowana, że dziś z pracy nie korzystają tylko ci, którzy tej pracy nie chcą podjąć, lub też mają wewnętrzne przeciwwskazania.

Wynika to najczęściej albo z podejmowania zatrudnienia w szarej strefie i chęci posiadania ubezpieczenia zdrowotnego, albo z nadmiernie rozbudowanego systemu świadczeń socjalnych i innych form pomocy społecznej, zniechęcających do aktywności zawodowej. W niektórych miastach (Słupsk) skala szarej strefy szacowana jest nawet na 40%.

Radom:

Oni są zarejestrowani, oni korzystają z różnego rodzaju świadczeń, oni pracy tak na dobrą sprawę nie szukają.

Są ludzie jakby pozostali w spadku po socjalizmie, (...) którzy, pracując w zakładach państwowych, wykonywali różnego rodzaju proste czynności, czy obsługiwali proste maszyny ówczesne. Dzisiaj oni się w żaden sposób na tym rynku pracy znaleźć nie mogą, nie potrafią. I druga grupa ludzi to młodzież, która już jest wychowana trochę w innych warunkach i ci starają się być mobilni, zaradni.

Przemysław:

Są to osoby, które są zarejestrowane w urzędzie pracy tylko po to, żeby uzyskać zaświadczenie do dodatku mieszkaniowego, do otrzymywania przez dzieci stypendium w szkołach czy obiadów, czy książek, czy mundurków czy czegoś tam, bo ciągle są jakieś dopłaty i dodatki mieszkaniowe i rodzinne. Są zarejestrowani, ale absolutnie nie są chętni do pracy, zwłaszcza z gminy Medyka. Przychodzą tutaj bezrobotni jak my ich wzywamy, bo wzywamy, wyrejestrowujemy i co się okazuje, no zdarza się bardzo często, że potrafi bezrobotny nas zbesztać i to tak w sposób dosyć wulgarny, jak w ogóle ktoś śmie do niego dzwonić i proponować mu pracę za 936 zł, bo taka jest minimalna, bo on zarobi tyle w ciągu tygodnia na granicy. No to sam już daje nam do myślenia, ile tam można zarobić, jeżeli on szafuje takimi liczbami.

Włocławek:

Przedsiębiorcy mają już kłopoty z zatrudnianiem ludzi, a więc wydaje mi się, że ten system pomocy społecznej zaczyna być szkodzącym gospodarce, może to brutalnie zabrzmi, ale szkodzącym gospodarce.

Kolejną cechą rynku pracy, wspólną dla wszystkich badanych miast, jest problem ze znalezieniem wykwalifikowanych pracowników. Brakuje pracowników o wysokich kwalifikacjach – potwierdzonych długą praktyką w zawodach specjalistów, z wyższym wykształceniem, choć nie jest to zjawisko masowe.

Kalisz:

Problem ze znalezieniem lekarzy już się zaczyna. Był taki okres na początku, nawet jeszcze 2 lata temu, że lekarze chodzili i szukali pracy – teraz ja ich szukam.

Teraz leży mnóstwo ofert pracodawców, natomiast już znalezienie stażystów robi się coraz trudniejsze.

Przyczyn tego stanu rzeczy upatruje się w wyjazdach zarobkowych za granicę (główne kierunki to Wielka Brytania, Irlandia, Włochy, ale także Stany Zjednoczone).

Znacznie bardziej istotnym problemem jest deficyt rzemieślników i robotników wykwalifikowanych. Są to najczęściej zawody związane z budownictwem, również drogowym (od najwyższego nadzoru po robotników), a także ślusarze, lakiernicy, stolarze, mechanicy, kierowcy, specjaliści obróbki skrawaniem przy wykorzystaniu nowoczesnych technologii. W ocenie respondentów błędem w reformie oświaty, szczególnie teraz widocznym, była likwidacja techników i zasadniczych szkół zawodowych, co spowodowało pojawienie się wyżej wymienionego zjawiska. Dodatkowo, nie bez znaczenia jest tu emigracja zarobkowa wykwalifikowanych robotników.

Według części respondentów kolejnym problemem jest profil kształcenia młodzieży w wyższych szkołach prywatnych – przede wszystkim na kierunkach humanistycznych. W efekcie, na rynku pracy pojawia się duża grupa absolwentów z wykształceniem nieprzydatnym dla lokalnego rynku pracy.

W kilku przypadkach pojawiły się wypowiedzi, zwracające uwagę na brak pracy dla kobiet (szczególnie w Radomiu, ale także w innych miastach).

Ostrołęka:

Dla mężczyzn jest łatwo, natomiast dla kobiet jest ciągle bardzo trudno. Należałoby zaktywizować miejsca pracy dla kobiet. Nikt się tym praktycznie nie zajmuje.

Szczególna sytuacja dotyczy miast położonych w pobliżu Warszawy (Radom, Siedlce), z których duża część mieszkańców pracuje w Warszawie, dojeżdżając codziennie lub w rytmie tygodniowym. Ofert pracy w stolicy i jej najbliższych okolicach jest dużo i liczba ta rośnie.

Radom:

W tej chwili słyszę oferty firm podwarszawskich, które zapraszają naszych pracowników do pracy pod Warszawą. Generalnie słyszałem oferty pracy w hurtowniach na budowach z zapewnieniem dojazdu pracowników lub ewentualnie hotele w okolicach Warszawy na koszt firmy – komentuje jeden z respondentów.

Zwiększenie natężenia dojazdów nastąpiło po reformie administracyjnej (po 1999 r.) i związanym z nią, przeniesieniem części urzędów administracji rządowej do Warszawy.

Zdaniem przedstawicieli publicznych służb zatrudnienia działania aktywizujące rynek pracy są utrudnione przez nieelastyczne przepisy i bezwarunkową pomoc socjalną, zniechęcającą do podjęcia pracy.

Samorządy miast oferują bezrobotnym pośrednictwo pracy i poradnictwo zawodowe oraz umożliwiają podejmowanie pracy w ramach prac interwencyjnych, robót publicznych i miejsc pracy przeznaczonych dla absolwentów. Podstawowym warunkiem poprawy sytuacji na rynku pracy jest zwiększenie aktywności gospodarczej i zdolności przedsiębiorstw do tworzenia miejsc pracy. W dwóch przypadkach – w Legnicy i Grudziądzu – wskazano na pozytywny wpływ strefy ekonomicznej jako lokującej firmy, które dają zatrudnienie i mającej przez to wyraźny, pozytywny wpływ na lokalny rynek pracy.

Konieczna jest również oferta systemu kształcenia powiązanego ze zmieniającymi się potrzebami rynku pracy, podnoszącego kwalifikacje zawodowe i wiedzę ogólną, ułatwiającego zmianę miejsca pracy w czasie życia zawodowego. Rozwój różnych form kształcenia ustawicznego powinien umożliwiać zmianę kwalifikacji dających szansę na zatrudnienie i zatrzymanie na terenie miasta osób pożądaných na rynku pracy.

2.4. Zamożność

Badane miasta wykazują pewne rozbieżności w ocenie stopnia zamożności mieszkańców. Uogólniając, należałoby przyjąć, że w miastach średnich zarobki kształtują się poniżej średniej krajowej i wynoszą 1500–2500 zł brutto. Za satysfakcjonujące wynagrodzenie uznawana jest kwota 2 tys. zł netto na osobę (Radom, Ostrołęka, Grudziądz, Siedlce). Najlepiej na tle badanych miast wypadają zarobki mieszkańców Koszalina, Kalisza i Legnicy, a najslabiej Grudziądz i Włocławka. W tym ostatnim szacuje się, że około 40% pracowników otrzymuje pensję minimalną. Ciekawa sytuacja ma miejsce w Słupsku, gdzie płace utrzymują się na poziomie średnim. W związku z brakiem rąk do pracy wzrosła tutaj presja na podwyżki płac. Nikt bowiem nie chce już pracować za mniej, niż wynosi średnia krajowa. Jedne z niższych zarobków mają w tym mieście urzędnicy i pracownicy sfery budżetowej, gdzie płace na ogół nie przekraczają 1200 zł.

Wyraźnie zarysowane jest zjawisko rozwarstwienia dochodów. W sektorze prywatnym – na stanowiskach fizycznych – zarobki są wyższe i rosną nieco szybciej, co wymuszane jest emigracją zarobkową specjalistów. W przypadku sektora publicznego płace rosną wolniej i są niższe. Zróżnicowanie dochodów powoduje praca poza granicami kraju oraz w Warszawie. W przypadku Przemysła istotne znaczenie ma handel przygraniczny.

Przemysł:

Tutaj bieda nie jest jakoś szczególnie odczuwalna poprzez możliwość dorobienia na drobnym handlu, bo to jest główne miejsce, trudno to nazwać zatrudnieniem, ale pozyskiwania środków do życia.

Szczególnie widoczny jest problem niskich płac w kwitnącej szarej strefie, której do tej pory nikt nie szacował. Nikt nie jest w stanie określić, czy

i ile otrzymują pracownicy ponad podstawową, deklarowaną w sprawozdaniach, pensję. Tymczasem, większość rozmówców zwracała uwagę na fakt gwałtownie wzrastającej liczby samochodów, także wśród osób będących świadczeniobiorcami socjalnymi.

Przemysław:

Jeśli chodzi o kondycję mieszkańców wydaje mi się, że nie jest zła. Można to obserwować po liczbie samochodów, po ubraniu. Choćby nawet w okresie zasiłkowym, podopieczni, to jest już naprawdę rzadkość, żeby przychodzili na piechotę, tylko albo podjeżdżają własnymi samochodami albo przyjeżdżają autobusem, gdzie bilet też kosztuje. Tak że odnoszę wrażenie, że jest troszeczkę lepiej.

Grudziądz:

Pewnie u większości oficjalne zarobki nie przekraczają pensji minimalnych, ale duża też jest szara strefa. Ludzie po żywność do naszego banku [żywności] potrafią przyjechać samochodem i jeszcze wybrzydząć.

Zastępca prezydenta miasta Kalisza mówi: „my jesteśmy w grupie miast w Polsce, które mają największą liczbę samochodów w przeliczeniu na mieszkańca”. Pozostali respondenci potwierdzają, że samochodów przybywa, miasto jest coraz trudniej przejezdne, a na osiedlach mieszkaniowych zaczyna brakować miejsc parkingowych.

Jednocześnie spektrum świadczeń pomocy socjalnej demotywuje do podejmowania pracy. Część osób woli pozostać bezrobotnymi, niż pracować z niskim uposażeniem.

Zamość:

Jeżeli w Zamościu płaca dla kobiety to 600–800 do 1000 zł i on sobie policzy, że pozostając bez pracy, uzyskując jakiś czas świadczenia socjalne plus do tego dopłatę do mieszkania, stypendia dla dzieci, jakieś tam książki, ulgi w czesnym czy w akademiku, bo bierze sobie zaświadczenie z urzędu pracy to jemu realnie wychodzi: nie opłaca się pracować, bo policzy sobie koszty związane z pracą, czyli dojazd, ubrania (...), jakieś tam pożywienie, to mu się bardziej opłaca pozostawać w domu, jeszcze dopilnuje sobie tam pewne rzeczy (...), przypilnuje dzieci. Część... dorywczo pracuje na czarno.

2.5. Edukacja i kultura

Z racji posiadanego statusu miast średnich badane miejscowości są do brze rozwijającymi się ośrodkami kształcącymi i pogłębiającymi funkcje edukacyjne i akademickie. Także poziom wykształcenia mieszkańców jest wysoki – w większości przypadków powyżej średniej krajowej.

Istotną kwestią jest zwracanie uwagi na wciąż niski poziom szkolnictwa zawodowego i niedostateczną współpracę dużych pracodawców ze szkołami w celu dostosowania kierunków kształcenia do potrzeb rynku pracy.

Nowy Sącz:

(...) pracodawca potrzebuje dziś 100 spawaczy i dziś ma dostać. Oni chcą już, że tak powiem, skończonego pracownika, wykształconego, przygotowanego, zaangażowanego, chętnego, itd., zdyscyplinowanego, zmotywowanego i dziś albo jutro. Czekać nie będą, natomiast włączyć się w proces, że tak powiem, przygotowania pracy nad tym tematem, nie ma chętnego.

Tego typu działania podejmowane są m.in. w Legnicy i Kaliszu.

W Legnicy główni przedsiębiorcy podejmują inicjatywy profilowania klas w szkołach technicznych pod kątem ich potrzeb:

Legnica:

W ramach zespołu szkół ogólnokształcących będzie na razie jedna klasa. W razie potrzeby utworzona zostanie kolejna. Potrzeba specjalistów techników, mechaników. Jak ktoś przychodzi do Lek-metu albo do huty to, żeby miał pojęcie co to jest metal, co to jest wytrzymałość, co to jest „ciepłe”, „zimne”, itd. Co się dzieje, jak się spawa albo lutuje (...). Trzeba po prostu przeszkolić ludzi, którzy będą już przygotowani zawodowo do takiej pracy. Chętnych jest bardzo dużo, bo na 32 miejsca zgłosiło się 136 osób, tak że właściwie dwa oddziały można by uruchomić.

Podobnie w Kaliszu, gdzie zarówno oświata, jak i szkolnictwo wyższe wydają się być związane z potrzebami lokalnego rynku pracy. Prywatni przedsiębiorcy (Pratt&Whitney, firmy skupione w inkubatorze przedsiębiorczości) podpisały umowy z PWSZ, dzięki czemu studenci mają szansę na odbycie praktyk zawodowych, a w przyszłości także na podjęcie pracy. Także w szkołach technicznych bierze się pod uwagę potrzeby kaliskiego rynku pracy, dlatego np. nadal kształci się młodzież w zawodzie budowniczych fortepianów. Ciekawą formą podnoszenia kwalifikacji kaliszian są także stypendia fundowane w firmie Pratt&Whitney. Każdy pracownik firmy może podjąć dowolne studia, które finansuje zakład.

Kalisz:

Każdy pracownik firmy ma możliwość podnoszenia swoich kwalifikacji, studiowania, oczywiście pracując, na dowolnym kierunku, na koszt firmy. Operator może przyjść do mnie dzisiaj bądź jutro i powiedzieć, że on chce studiować historię albo kuchnię chińską, i my mu płacimy chesne i płacimy za podręczniki niezbędne na danym roku studiów.

Szkolnictwo na poziomie średnim i podstawowym w badanych miastach zaspokaja potrzeby tak samych ośrodków, jak sąsiednich gmin. Niechlubnym wyjątkiem w tej grupie miast jest Grudziądz, który w statystykach dotyczących wykształcenia mieszkańców wypada najslabiej. Widoczne są jednak pozytywne zmiany, w tym w szczególności rozwój szkół wyższych oraz wprowadzenie nowych, atrakcyjnych kierunków kształcenia na poziomie średnim.

Grudziądz:

Uruchomiliśmy w związku z tym nowe kierunki kształcenia na poziomie ponadgimnazjalnym. Uruchomiliśmy technika, na przykład weterynaryjne, mechatronika, stawiamy na te bardziej nowoczesne. Mamy w Grudziądzu kilka szkół wyższych, chociaż trudno mówić o tym, żeby Grudziądz miał tradycję szkolnictwa wyższego, ale współpracujemy już od 10 lat z Uniwersytetem im. Mikołaja Kopernika. Dotychczas były to takie dwa podstawowe kierunki – marketing i zarządzanie, tutaj już się rynek nasycił i poszukaliśmy nowych propozycji i mamy kolejne, łącznie z filologiami i z kierunkiem turystyka. Rodzimą uczelnią niepubliczną na prawach publicznych jest Grudziądzka Szkoła Wyższa, która jest szkołą techniczną, kształci inżynierów, działa krótko, bo w tym roku pierwsi absolwenci opuszczają mury uczelni. Będziemy mieli 42 inżynierów z Grudziądza. Kolejne roczniki to już ponad 100 osób, zakładając, że wszyscy skończą tę szkołę. Oprócz tego Wyższa Szkoła Społeczno-Ekonomiczna z Łodzi, która również w kierunkach humanistycznych kształci i cieszy się bardzo dużym zainteresowaniem.

Słabe jest też wyposażenie placówek szkolnych w sprzęt komputerowy i połączenie z internetem.

Pozostałe miasta są ważnymi subregionalnymi ośrodkami akademickimi. W Tarnowie studiuje około 9,5 tys. osób, w tym także na poziomie magisterskim (w Małopolskiej Wyższej Szkole Ekonomicznej). Warunki studiowania poprawiły się – szczególnie dla mniej zamożnych – dzięki powstaniu PWSZ. Także znaczenie Radomia, jako ośrodka akademickiego, wzrasta – najważniejszą uczelnią jest Politechnika Radomska im. Kazimierza Pułaskiego (około 12,5 tys. studentów) – oprócz tego istnieje szereg filii szkół wyższych oraz uczelnie prywatne. Nowy Sącz jest ośrodkiem o utrwalonych już tradycjach prywatnej WSB-NLU. Oprócz WSB-NLU w mieście działa jeszcze państwowa wyższa szkoła zawodowa (kształcąca do poziomu licencjata na różnych kierunkach, głównie społeczno-ekonomicznych) oraz Sąddecka Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości. Działają też filie uczelni z innych miast. O ile WSB-NLU kształci w większości studentów spoza regionu (70%), o tyle do pozostałych szkół uczęszczają przede wszystkim studenci z Nowego Sącza i okolic. Przemysł jest dużym ośrodkiem kształcenia ogólnego oraz zawodowego, obejmującym swym zasięgiem nie tylko samo miasto, ale także powiat przemyski. Zlokalizowane są tu także uczelnie wyższe. Państwowa Wyższa Szkoła Wschodnioeuropejska kształci na poziomie licencjackim na siedmiu kierunkach (historia, politologia, polonistyka, socjologia, ukrainistyka, architektura wnętrz, stosunki międzynarodowe), Wyższa Szkoła Administracji i Zarządzania – na dwóch (prawo i administracja I i II stopnia) na dwóch wydziałach (Przemysł, Rzeszów), Wyższa Szkoła Gospodarcza na jednym inżynierskim (technologia i analiza żywności) i jednym licencjackim (zarządzanie i marketing), a Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania także na jednym inżynierskim (informatyka) i jednym licencjackim (pielęgniarstwo). Ponadto w mieście

funkcjonuje wyższe seminarium duchowne, nauczycielskie kolegium języków obcych oraz kolegium nauczycielskie. Działają także: Towarzystwo Przyjaciół Nauk, Południowo-Wschodni Instytut Naukowy oraz Regionalny Ośrodek Kultury, Edukacji i Nauki. W Ostrołęce także są trzy szkoły wyższe: Wyższa Szkoła Administracji Publicznej – WSAP, która buduje właśnie nową siedzibę, studium medyczne i kolegium nauczycielskie. Pojawiła się także inicjatywa powstania bezpłatnej wyższej szkoły zawodowej. Na terenie powiatu znajduje się osiem zespołów szkół, oferujących nowe kierunki kształcenia, które dostosowane są do rzeczywistych potrzeb rynku, np.: technikum leśne, technikum pszczelarstwa, technikum ochrony mienia i osób. W Siedlcach działa Akademia Podlaska, gdzie na czterech wydziałach studiuje ponad 12 tys. osób (z czego ponad 4 tys. na studiach dziennych) oraz niepubliczna Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania. Legnica jest dużym ośrodkiem edukacyjnym w skali Dolnego Śląska. W mieście funkcjonuje siedem szkół wyższych – filie uczelni wrocławskich, krakowskich, uczelnie prywatne (oddział Politechniki Wrocławskiej, Państwowa Wyższa Szkoła Zarządzania, Wyższa Szkoła Zarządzania – krakowska), szkoła pielęgnarska, studium medyczne. Oferują kierunki pedagogiczne, turystyczne, administrację i zarządzanie, ale również kształcenie techniczne – zawodowe. Największą placówką jest powstała na bazie majątku po armii rosyjskiej, wyższa szkoła zawodowa (około 7 tys. studentów). Ograniczeniem tych placówek jest kształcenie na poziomie licencjackim. Również w Kaliszu rozwija się szkolnictwo wyższe.

Kalisz:

Ono na tym etapie jest jeszcze w stopniu licencjackim, którego udziela Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa, oddział Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu, (...) filia Politechniki Poznańskiej, mamy też seminarium duchowne i mamy też Wyższą Szkołę Służby Więziennej (...). Prywatnych szkół w tym momencie nie mamy. (...) Teraz są rozmowy, jakaś prywatna szkoła chce wejść z Poznania do Kalisza, ale na razie są to wstępne rozmowy, szukanie lokalu itd.

Słupsk jest lokalnym ośrodkiem akademickim. W jego granicach działa aż pięć uczelni wyższych: Akademia Pomorska – publiczna szkoła, Szkoła Policyjna, szkoła samorządowa finansowana ze środków marszałkowskich – Wyższa Hanzeatycka Szkoła Zarządzania, filia prywatnej uczelni łódzkiej kształcąca z zakresie humanistycznym i ekonomicznym oraz Wyższa Szkoła Biznesu Wiejskiego. W Zamościu nastąpił szybki rozwój szkolnictwa wyższego. Obecnie w mieście funkcjonują cztery uczelnie wyższe, do których uczęszcza około 6 tys. studentów. Są to: Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji (4 tys. studentów na kierunkach: ekonomia, administracja, informatyka i ekonometria, pedagogika, ochrona dóbr kultury oraz fizjoterapia), Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna (około 1,4 tys. studentów, dzienne i zaoczne studia licencjackie na kierunkach: socjologia,

ekonomia i administracja, studia podyplomowe), Instytut Nauk Rolniczych filia Akademii Rolniczej w Lublinie (około 800 studentów, kierunki: ochrona środowiska rolniczego, agrobiznes, agroturystyka), Państwowa Wyższa Szkoła (około 200 studentów, w tym: 60 na Wydziale Filologii Polskiej, po 30 na kierunkach: filologia angielska i francuska oraz dodatkowo od 60–70 studentów na kierunkach zaocznych). Oprócz nich na terenie Zamościa funkcjonują: Zespół Kolegiów Nauczycielskich, Roztoczańska Szkoła Ultrasonografii i Medyczne Studium Zawodowe. W Koszalinie utrwalone tradycje posiadają Politechnika Koszalińska oraz Bałtycka Wyższa Szkoła Humanistyczna. W mieście funkcjonują także Zachodniopomorska Szkoła Biznesu, Almamer Wyższa Szkoła Ekonomiczna (oddział), Koszalińska Wyższa Szkoła Nauk Humanistycznych. We Włocławku w ostatnim okresie powstało kilka szkół wyższych – głównie o profilu społeczno-humanistycznym: Wyższa Szkoła Humanistyczna, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa, Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna, ale również Wyższa Szkoła Techniki i Przedsiębiorczości oraz Wyższa Szkoła Informatyki.

Jeden z respondentów zwrócił uwagę na kształcenie pozaformalne, jakie oferowane jest młodym ludziom przez rozwijające się firmy z terenu Ostrołęki, co przekłada się na podnoszenie kwalifikacji i podnoszenie standardu życia.

Ostrołęka:

Jest kilku pracodawców, którzy, powiedziałbym, prezentują wysoki poziom, oferują wysoki poziom jakości zatrudnienia, myślę tutaj o tym, że mają dobre poukładane kadry, mają rozwinięte programy, ścieżki rozwoju zawodowego i są to duże korporacje, które działają według standardów, powiedziałbym, bardzo przyzwoitych, tu tym przykładem jest ta fińska Stora Enzo, gdzie młodzi ludzie wyjeżdżają na szkolenia do Finlandii, do Szwecji, do Niemiec, gdzie ta wymiana kadr wewnątrz korporacji następuje i no akurat osoby, które chcą w branży celulozowo-papierniczej pracować to tutaj mają bardzo duże możliwości.

Mimo dość dobrze rozwiniętego szkolnictwa wyższego w badanych miastach, duży odsetek młodzieży nie znajduje zatrudnienia i wyjeżdża do dużych ośrodków w Polsce oraz poszukuje pracy poza granicami kraju, bardzo często już bez perspektywy powrotu.

Interesującą kwestią jest pojawiający się w wypowiedziach rozmówców problem braku przedszkoli (Radom, Ostrołęka, Siedlce, Słupsk).

Ostrołęka:

Jest np. mało przedszkoli w Ostrołęce, bo tu jest do przedszkola oddać dziecko, to jest naprawdę problem, żeby oddać w pobliżu miejsca swojego zamieszkania. No to tutaj jeszcze można by było poruszyć, że jest. Przedszkola, żłobki. Jest tylko jeden żłobek w Ostrołęce, także to jest bardzo...

T.G.: A coś z opieką nad dziećmi...?

P.: Tak, to jedynie przy takim bezrobociu można opiekunkę znaleźć do dzieci, ale jeśli ktoś chce oddać do żłobka, do przedszkola, bo wiadomo, że dziecko lepiej się rozwija w żłobku, w przedszkolu, niż przy opiekunce w domu, no to tutaj są problemy, żeby się dostać. Tak jak okres wakacji, to też jest problem, bo nie wszystkie przedszkola są czynne. Dyżurujące to jest np. jedno, dwa, trzy przedszkola w mieście i to też nie każdemu... dowozić dziecko trzeba. Jedynie tu jeszcze mogłyby władze popracować nad tym. I obniżyć koszty oczywiście przedszkoli, bo bardzo drogie.

Sfera kulturalna w powszechnej opinii jest na wysokim poziomie i zaspokaja oczekiwania mieszkańców. Działają teatry, domy kultury, stowarzyszenia kulturalne, kluby, organizowane są cykliczne i wpisane w tradycje miast imprezy kulturalne typu: Tarnowska Nagroda Filmowa – festiwal odbywający się w maju, październikowy Festiwal Komedii „Talia” w Tarnowie, Festiwal „Galicja”, nawiązujący do wielokulturowości regionu, Wincentiada – coroczne święto patrona miasta, Dni Wojaka Szwejka, Święto Fajki, Rajd Twierdzy w Przemyśle, wesele kurpiowskie w Kadzidle, Miodobranie w Ostrołęce. W Siedlcach odbywają się imprezy kulturalne o znaczeniu ogólnopolskim, a wśród nich: Ogólnopolskie Spotkania Śpiewających Poezje „Recital”, Międzynarodowy Festiwal Jazzowy „Jazz Standards-Festival”, Międzynarodowy Festiwal Pieśni, Tańca i Folkloru, Ogólnopolski Turniej Sztuki Recytatorskiej i Poezji Śpiewanej „Kamień Wiary”, Ogólnopolski Konkurs Poetycki „Człowiek, Dobro, Piękno” i szereg innych. Wiele imprez wpisało się na stałe do kalendarza kulturowego miasta. Najbardziej znane to: Majówka Siedlecka, Miejski Festiwal Twórczości Dziecięcej i Młodzieżowej, Noc Shanty, Zaduszki Jazzowe. Tradycje regionalne kultywowane są przez miejscowe zespoły folklorystyczne. W Legnicy organizowany jest Satyrykon, ale również szereg cyklicznych imprez o zasięgu krajowym czy regionalnym (Legnica Kantat, konwersatoria organowe, spotkania mniejszości narodowych i etnicznych pod Kyczerą). W Kaliszu cyklicznie odbywają się natomiast Kaliskie Dni Teatralne i Święto Kalisza. We Włocławku najważniejszą imprezą są Dni Włocławka odbywające się latem na Zielonym Rynku i na Bulwarach Nadwiślańskich, ale także cykliczne Podwieczorki Czwartkowe, Giełda Kolekcjonerska, Zamajskie Biesiady Literackie. Koszalin natomiast może poszczycić się największym w Polsce zadaszonym amfiteatrem, centrum kultury, muzeum, bogatym życiem kulturalnym, wieloma inicjatywami, z których najbardziej znany jest festiwal Młodzi i Film, odbywający się od kilkunastu lat.

Podsumowując, stwierdzić można, że w miastach oferta kulturalna oceniana jest jako satysfakcjonująca mieszkańców. W dwóch miastach rozmówcy sprecyzowali, co mogłoby uzupełnić ofertę kulturalną. W Siedlcach zwracano uwagę na brak bazy stwarzającej warunki do rodzinnego i indywidualnego uczestnictwa w imprezach kulturalnych, przede wszystkim hali widowiskowo-sportowej. A w Słupsku za niewykorzystane możliwości dla rozwoju kulturalnego miasta uznano niewypromowany, jak dotąd

na odpowiednią skalę, skarb miasta, – czyli największą w Polsce kolekcję portretów namalowanych przez Witkacego. Mieści się ona w dwóch salach Zamku Książąt Pomorskich. W budowie jest ekumeniczne centrum wystawienniczo-konferencyjne, mające stać się centrum kulturalnym miasta. Do sal tego centrum ma być przeniesiona część ekspozycji z zamku, m.in. kolekcja Witkacego.

2.6. *Ochrona zdrowia*

Mimo złych rozwiązań systemowych w sferze służby zdrowia, w badanych miastach funkcjonuje ona na dobrym poziomie. Wiodącym trendem jest prywatyzowanie podstawowej opieki zdrowotnej i rozwój niepublicznych ZOZ-ów, co skutkuje wzrostem dostępności i standardu usług.

Kalisz:

Miasto nie ma problemu z opieką zdrowotną, dlatego że opieka zdrowotna na tym podstawowym poziomie jest całkowicie sprywatyzowana, miasto nie ma żadnych przychodni, żadnych ośrodków zdrowia. (...) I my dzięki temu nie mamy żadnych problemów, nie mamy żadnych strajków, żadnych presji placowych.

Wciąż jednak problemem jest uzyskanie szybkiej porady specjalistycznej, co spowodowane jest zbyt małą liczbą zakontraktowanych świadczeń zdrowotnych, wprowadzeniem limitów porad, skracaniem czasu przyjęć pacjentów przez niektórych specjalistów ze względów ekonomicznych, np. do 1–2 godzin dziennie. Przejawem pogorszenia się dostępności do świadczeń ponadpodstawowych są wydłużające się kolejki pacjentów w specjalistycznych placówkach publicznych.

Tarnów:

(...) w tej chwili do dentysty, okulisty, ginekologa, czy jeszcze jakiegoś innego specjalisty to bardzo wiele osób i tak chodzi prywatnie... Dawniej jeszcze tak było, że można było sobie odliczyć od podatku wydatki na lekarza. Miało się fakturę i się odliczało. Natomiast w tej chwili się nie odlicza, a człowiek i tak chodzi prywatnie, bo tu do dentysty nie można się dostać, bo ten dentysta jeszcze ma takie ograniczenia, że na kasę chorych to jest tylko to, to, to, a tamte inne rzeczy to już nie są na kasę chorych, tylko też trzeba zapłacić. No przecież to jest śmieszne. Tak że no jakiś cały bałagan...

Dostęp do specjalistycznych usług oferowanych przez gabinety prywatne jest dobry, jednakże istnieje w tym przypadku bariera finansowa – nie są one dostępne dla znacznej części mieszkańców.

Zamość:

Leczyć trzeba się za własne pieniądze, leczyć się trzeba w gabinetach prywatnych, nie ma najmniejszych szans chyba, że jest to emeryt, rencista, ma dużo czasu i nie ma za dużo pieniędzy, no to wtedy wysiaduje w kolejkach. Natomiast generalnie rzecz biorąc u nas służba zdrowia tak wygląda, że wizyta u lekarza

skutkuje umówieniem się prywatnie u niego w gabinecie i dalej już w ten sposób się popycha. To jest chyba nic innego jak w całym kraju, prawda. To u nas nie ma takiej alternatywy jak, powiedzmy w Warszawie, że ja nie mam czasu, mam pieniądze, mam prywatną klinikę, załatwiam to wszystko. Tam ja jestem naprawdę klientem. U nas alternatywnej służby zdrowia nie ma.

W Siedlcach podkreślano braki w zakresie profilaktyki onkologicznej, kardiologicznej, diabetologicznej, wad postawy, zdrowia psychicznego, profilaktyki udarów mózgowych i w zakresie opieki nad matką i dzieckiem (dane urzędu miasta). Powodem tej sytuacji jest – zdaniem mieszkańców – niewystarczająca ilość środków finansowych w NFZ.

W każdym z miast działa przynajmniej jeden szpital (Elbląg – cztery, Tarnów – dwa, Przemyśl – dwa, Radom – dwa, Włocławek – dwa, Zamość – dwa, Siedlce – jeden, Kalisz – jeden, Słupsk – jeden, Koszalin – jeden, Ostrołęka – jeden, Nowy Sącz – jeden, Legnica – jeden, Grudziądz – jeden). Część z nich jest poważnie zadłużona (Nowy Sącz, Przemyśl, Legnica, Radom, Kalisz), lecz mimo to nie zgłaszano do ich funkcjonowania poważniejszych zastrzeżeń. Najwięcej krytycznych uwag skierowali respondenci ostrołęccy pod adresem budowanego przez 20 lat szpitala.

Ostrołęka:

On jest już, część oddziałów już pracuje, bo np. jest jakaś metoda bezinwazyjna, jeśli chodzi o te wszystkie zabiegi kardiochirurgiczne. Tam już i chorzy przebywają i zabiegi są wykonywane. Natomiast do końca roku, następne oddziały, ja nie umiem powiedzieć, które, ale wiem, że będą przenoszone. Ze skutkiem takim, że chyba do pierwszego półrocza następnego roku cały ten szpital ma być oddany jakby do właściciela, czyli do marszałka, a cała służba zdrowia będzie mieścić się w tym nowym szpitalu specjalistycznym. Tak że dla nas to zdecydowanie lepiej. I urzędnienia..., my mamy prawdopodobnie najnowszy typ tomografu komputerowego w Polsce, jakiś tam 64-pasmowy, gdzie nawet ten szpital na Banacha ma 32-pasmowy.

Przemyski szpital ma długi przekraczające 20 mln zł. Jest trzecim, co do liczby łóżek i liczby specjalistów, szpitalem w województwie podkarpackim (po dwóch szpitalach rzeszowskich). Pomysłem na rozwój szpitala jest stworzenie, we współpracy z akademiami medycznymi ze Lwowa i Wrocławia, przy wykorzystaniu unijnych środków, jednego lub dwóch oddziałów klinicznych: ginekologii i ortopedii.

Legnicka placówka szpitalna ma 100 mln zł długu. Skala zadłużenia poważnie ogranicza możliwości restrukturyzacji i naprawy (mała wiarygodność wobec banków). Dodatkowo w Legnicy zwracano uwagę na problem leczenia długoterminowego.

Legnica:

Brak jest zakładów opiekuńczo-pielęgniacyjnych. Wiadomo, łóżka szpitalne są to łóżka specjalistyczne i jednak drogie. Pacjenci niekoniecznie muszą zalegać na tych łóżkach, bo automatycznie blokują innym. Natomiast nie ma instytucji,

które byłyby zobowiązane do doleczania. Z tego, co wiem, cały czas się o tym mówi, bo rzeczywiście jest to palący problem, chociażby z tego powodu, że nam się społeczeństwo starzeje.

Najwyższe oceny otrzymało lecznictwo szpitalne w miastach: Grudziądz, Siedlce, Kalisz, Słupsk. W Słupsku od ponad 20 lat trwa budowa nowego obiektu dla potrzeb szpitala. Ostatecznie podjęto działania prowadzące do ukończenia budowy w najbliższych trzech latach.

Słupsk:

(...) trwa 21. rok budowy nowego obiektu szpitalnego, bo my funkcjonujemy wieloobiektoowo, włącznie z jednym obiektem, który jest w Ustce (zresztą ten obiekt w Ustce pozostanie), ale jest kilka obiektów w Słupsku, między którymi jeździmy. To jest ostateczna decyzja, kilkanaście dni temu podpisana w sprawie dokończenia budowy z kwotą 150 mln zł, przez pana marszałka podpisana i przez firmę, która będzie wykonywała do czerwca 2010 r. Tak że dla Słupska to jest największe wydarzenie w sferze medycznej w historii tego miasta.

Szpital w Słupsku cieszy się dobrą opinią zarówno jeżeli chodzi o jego wyposażenie, jak i jakość specjalistów.

Słupsk:

Sam szpital realizuje w tym roku ogromny budżet, największy w historii szpitala, wysokości 83 mln zł. Szpital jest w dobrej kondycji finansowej na tle całej Polski i nie tylko dlatego, że przy takim budżecie ma on zadłużenia 17 mln zł, z czego krótkoterminowego 3 czy 4 mln zł. Praktycznie jest to płynność finansowa niespotykana nigdzie indziej. Na to złożyła się przede wszystkim topografia województwa słupskiego – nie mamy konkurencji i te usługi, które jesteśmy w stanie wykonywać, po prostu musimy wykonywać. Ale w tym roku i tak przyniesiemy 2 mln zł dochodu już. To będzie pierwszy rok, w którym w szpitalu będzie zrealizowany dochód.

Funkcjonowanie służby zdrowia w badanych miastach należy ocenić pozytywnie. Mimo trudności z dostępem do specjalistów, respondenci pozytywnie oceniają poziom i zakres świadczonych usług, w tym także funkcjonowanie leczenia szpitalnego. Część usług świadczonych w ramach szpitali także podlega sprywatyzowaniu (Nowy Sącz).

2.7. Bezpieczeństwo

Miasta w większości badanych przypadków oceniane są jako bezpieczne. Prawie w każdym z nich działa system monitoringu wizualnego. Pojawiały się jednak opinie, że wzrost poziomu bezpieczeństwa ma związek z wyjazdami mieszkańców z niższych sfer do pracy za granicę (Nowy Sącz, Tarnów, Słupsk, Koszalin).

W pięciu miastach respondenci wyrazili obawy, co do bezpieczeństwa. Najmniej bezpieczni czują się mieszkańcy Włocławka. Przyczyną tego stanu rzeczy są:

- zaniedbanie centralnej części miasta, w której wytworzyły się negatywne wzorce zachowań związane z koncentracją patologii społecznych, niskim poziomem wykształcenia mieszkańców, powszechnym przyzwoleniem na zachowania aspołeczne;
- słabo wyposażona policja, które ma relatywnie mniej etatów niż w Toruniu i Bydgoszczy, a i tak brakuje chętnych do podjęcia pracy policjanta;
- zbyt słabo rozbudowana sieć monitoringu, która obejmuje swoim zasięgiem głównie Plac Wolności – centralny plac miasta;
- kilka spektakularnych przypadków zabójstw, które zostały nagłośnione przez media o zasięgu ogólnokrajowym.

Włocławek:

Wieczorem na Starym Mieście nie czuję się w pełni bezpiecznie. Raczej tam nie chodzimy.

Z bezpieczeństwem jest naprawdę kiepsko. Na co dzień jesteśmy świadkami porachunków gangów tutejszych podrostków, które bez żadnych oporów zalewają swoje sprawy w centrum miasta. Zdarzały się morderstwa w biały dzień. Kiedyś w samym centrum na oczach kilkuset ludzi skatowano jakiegoś człowieka. Była godzina czternasta. Powszechne są różne drobne kradzieże, dzieciaki kradną komórki, radia samochodowe. Wydaje mi się, że sytuacja się pogarsza, robią to coraz młodszy i są w tym coraz bardziej bezczelni, czują się bezkarni. Miasto mamy zaśmiecone, zdewastowane, wszędzie jest graffiti, na blokowiskach, ale i w centrum. Władze od kilku kadencji są bezradne, żadnej ekipy nie stać na odważne działania.

Najbardziej drobna przestępczość, niszczenie mienia są skoncentrowane w śródmieściu z uwagi na skumulowanie właśnie w śródmieściu tego społeczeństwa Starego Miasta, gdzie niejednokrotnie właśnie są to rodziny patologiczne. Odnotowujemy w granicach 40% wszystkich zdarzeń to właśnie jest śródmieście.

Także mieszkańcy Siedlec nie uważają swojego miasta za bezpieczne. Opinia ta nie jest jednak poparta konkretnymi zdarzeniami i przykładami. Poczucie zagrożenia potęgują przypadki porachunków gangsterskich i serie wybuchów bombowych. Najbardziej zagrożone przestępczością miejsca w Siedlcach, to okolice dworców PKS i PKP, śródmieście, okolice targowisk, miejsca wypoczynku publicznego i zgromadzeń masowych. Na stan bezpieczeństwa wpływa nadużywanie alkoholu przez mieszkańców, czemu sprzyja nielegalny import z za wschodniej granicy. Niepokojącym zjawiskiem jest pojawianie się patologii wśród dzieci i młodzieży: narkomania, alkohol i przestępstwa związane z nimi.

Nie do końca czują się bezpiecznie także legniczanie. Bezpieczeństwo wciąż jest problemem w skali miasta (napady, kradzieże), choć sukcesywnie następuje poprawa.

Legnica:

Legnica jest miastem bezpiecznym na 6 punktów na skali 10, ale są dzielnice gdzie lepiej nie chodzić wieczorem (blokowiska), ale także nawet w dzień na te obszary, gdzie jest duża koncentracja marginesu społecznego.

Podobna sytuacja ma miejsce w Kaliszu, który do niedawna uchodził za miasto bezpieczne, jednak ten pozytywny wizerunek ulega zmianie.

Kalisz:

Powiedziałbym tak, do niedawna było bezpiecznie, jakkolwiek dwie były takie sytuacje, jakieś tam strzelaniny między grupami gangsterskimi na ulicy, to wzbudziło wiele dyskusji, bo to pierwszy raz takie wydarzenie miało w mieście.

Wystarczy, że przyjdzie koniec tygodnia, weekend, ogromne rzesze młodzieży się pojawiają. (...) I z tą młodzieżą mamy coraz więcej problemów, ale to jest chyba taka tendencja ogólnopolska, to nie dotyczy tylko samego miasta Kalisza.

Pozostali respondenci twierdzą, że Kalisz nie jest miastem niebezpiecznym, ale nie zawsze i nie wszędzie czują się bezpiecznie.

Także mieszkańcy Słupska nie czują się zbyt bezpiecznie. Na początku roku 2007 na zlecenie urzędu powiatowego przeprowadzono ankietę dotyczącą poczucia bezpieczeństwa publicznego i oceny pracy policji. Wynika z niej, że aż 50% badanych czuje się zagrożonych w mieście w nocy; w dzień odsetek ten maleje do 20%. Największą obawę mieszkańców budzą agresywne zaczepki w okolicy miejsca zamieszkania oraz hałaśliwe grupy młodych ludzi. Zjawiskami najbardziej osłabiającymi poczucie bezpieczeństwa są wybryki chuligańskie, agresywne zachowania młodych ludzi, akty wandalizmu. Obserwacje mieszkańców wyrażone w ankiecie idą w parze ze statystykami policyjnymi, według których maleje przestępczość ciężka (taka jak rozboje, włamania), rośnie natomiast liczba wykroczeń.

Znamienny jest fakt, że w komendach utrzymują się wakaty, co wynika zarówno z wysokości płac w policji, jak i z systemu naboru.

Kalisz:

Po prostu tych sił nam brakuje, brakuje policjantów ruchu drogowego na zdarzenia drogowe, brakuje policjantów na interwencje, brakuje policjantów, zwykłych takich, którzy by mieli określony obszar do patrolowania. I w takim wymiarze ilościowym to tak, mogę powiedzieć, że tutaj w Kaliszu jest tego za mało.

Spośród przestępstw najczęściej wymieniane są akty wandalizmu i chuligaństwa (bójki, zakłócenia spokoju), dewastacje, przestępstwa przeciw mieniu, sprzedaż narkotyków w szkołach (Ostrołęka), wykroczenia drogowe, jazda pod wpływem alkoholu, kradzieże i włamania.

Ostrołęka:

(...) dobre działania policji uchroniły nas np. przed tymi zorganizowanymi grupami przestępczymi, ten problem nie występował w Ostrołęce. Natomiast naj-

więcej problemów mamy z tą drobną przestępczością – wandalizm, drobne kradzieże... myślę, że wandalizm jest takim poważnym problemem, z którym się zmagamy, jakieś zniszczenia, choćby ławek w parkach, znaków drogowych, czasem powybijanych szyb, to nas męczy najbardziej, no i warunki lokalowe policji, to chyba też trzeba o tym powiedzieć, ale tu znowu jest światelko w tunelu, bo jest projekt budowy nowej komendy policji, już zatwierdzony też na poziomie ogólnopolskim. A z naszej strony, jako samorząd uczestniczymy w takim wsparciu policji, przeznaczamy rocznie kilkaset tysięcy złotych na zakupy dla nich, więc dzięki temu oni mają już, w ciągu dwóch ostatnich lat, kupione ponad 20 nowych telefonów...

Najbardziej widoczne zmiany i wzrost poczucia bezpieczeństwa zachodzą w Radomiu, gdzie w zgodnej opinii respondentów parę lat temu było bardzo niebezpiecznie, ale sytuacja ulega stopniowej poprawie. W rankingach branżowych uwzględniających m.in. poziom bezpieczeństwa (poczucie mieszkańców), a także liczbę przestępstw i wykroczeń, na 17 miast będących siedzibą komend wojewódzkich, Radom zajął czwarte miejsce. Coraz mniej widoczne są wybryki chuligańskie. Nadal sporym utrapieniem jest jednak niszczenie i malowanie elewacji budynków i klatek schodowych na osiedlach.

Radom:

Obserwujemy od trzech lat systematyczny spadek liczby przestępstw i to takich, które stanowiły tu bardzo poważny problem. Na przykład kradzieże samochodów i cieszy to, bo np. w tym półroczu już mogę powiedzieć, że osiągniemy wynik taki, że dynamika tych przestępstw wyniesie niespełna 40%. To znaczy, że doszło o 60% mniej kradzieży pojazdów w tym roku, to znaczy w tym półroczu, niż w analogicznym okresie roku ubiegłego. To jest naprawdę bardzo dużo. Jest to zauważalne i daje sporo satysfakcji. Zresztą muszę powiedzieć, że w takim rankingu prowadzonym przez Komendę Główną, jeśli chodzi o 17 miast będących siedzibami komend wojewódzkich, gdzie to jest mierzalne pewnymi obiektywnymi kategoriami, bo to jest liczba przestępstw w poszczególnych kategoriach, tych istotnych, na 10 tys. mieszkańców. Radom w ostatnim okresie wypadł bardzo dobrze, mieliśmy między innymi czwarte miejsce w tej klasyfikacji, a startowaliśmy naprawdę z pozycji bardzo złej.

W Nowym Sączu problemem pozostaje brak integracji społeczności romskiej (około 120–150 rodzin) z resztą mieszkańców. Obecna strategia miasta opiera się na osiedlaniu rodzin romskich razem w budynkach socjalnych, co zdaniem niektórych rozmówców jest błędem.

Nowy Sącz:

(...) jak mówiłam o tych Romach, oni nie pracują i ich nikt nie zatrudni prócz garstki ich na terenie miasta, którzy są asystentami w szkołach tylko, dlatego, żeby prawda tłumaczyć ten język romski na polski. (...) Duży zakład Fakro, gdzie też mogliby podjąć pracę, bo nie są to prace takie, że oni muszą posiadać wykształcenie, oni muszą mieć ręce. No, ale również pracodawca się boi, że jak zatrudni Romów to Polacy zaczną się zwalniać. Teraz otworzyła się

możliwość, nawet nawiązałam kontakt z Nawojową, gdzie poszukują chętnych do zbijania palet, i zapytałam, może tę grupę ludzi mogę przysłać no i o dziwo usłyszałam, że tak, no więc teraz nagminnie zaczęłam kierować do Nawojowej. Być może, że dla nich jakieś zatrudnienie by się znalazło. Po prostu żaden zakład nie chce Romów zatrudniać.

W Przemysłu podstawowym problemem jest alkoholizm i wiążące się nim ewentualne – na ogół drobne – kradzieże i włamania.

Przemysł:

*Bardzo duża jest liczba pijaków, powiem wprost, pijaków, którzy mnóstwo me-
lin mają w Przemysłu. Wódka ruska na targu jest za grosze, tak że tam się za-
opatrują, bo inaczej by ich nie stać było, bo nawet na puszkę piwa i mają bu-
telkę wódki praktycznie za cenę dwóch puszek piwa. I może, jeżeli właśnie bym
patrzyła przez pryzmat bezpieczeństwa to mówią, że tam pijak jest nieszkodli-
wy, bo wiadomo, że on jest nieszkodliwy, ale wizerunek miasta na pewno psu-
je, a poza tym więcej może tych kradzieży, bo on jak potrzebuje na wódkę to
jest w stanie do wszystkiego.*

W większości badanych miast poziom bezpieczeństwa utrzymuje się na wysokim poziomie. Prawie wszystkie posiadają system monitoringu. Statystyki policyjne odnotowują przeważnie przestępstwa pospolite. Wyjątkiem są tu Kalisz, Siedlce i Włocławek, gdzie zdarzają się porachunki gangsterskie.

2.8. Patologie, pomoc socjalna

Polityka społeczna i dostępne w polskim prawodawstwie instrumenty pomocy społecznej sprzyjają negatywnym zjawiskom utrwalania wyuczonej niezaradności. Tworzy to sprzyjające warunki dla powstawania postaw patologicznych. Dostępny wachlarz świadczeń skutecznie demotywuje do podejmowania zatrudnienia. Głównymi powodami ubiegania się o pomoc są zazwyczaj ubóstwo, bezrobocie, niepełnosprawność, problemy opiekuńczo-wychowawcze, patologie (alkoholizm). Na problem nadużywania alkoholu zwracali uwagę szczególnie rozmówcy z Przemysła, Włocławka, Grudziądza. Symptomatyczne jest to, że jakkolwiek w każdym z miast istnieje grupa osób niezaradnych i „dziejczyjących” biedę, nie ulega ona zwiększeniu. Zjawisko to nie tyle się rozszerza, co pogłębia.

Kalisz:

*Moi pracownicy mówią tak: pogłębia się bieda tam gdzie była, w wielu rodzi-
nach, ale nie rozszerza się za bardzo.*

Legnica:

To są osoby roszczeniowe, wychowane na garnuszkach pomocy społecznej, które powielają styl, model życia rodziny, rodziców, dla których pojęcie pracy wywołuje zdziwienie.

Przemyśl:

Jest wiele rodzin takich, które jak gdyby są tak zapętlone w tym swoim ubóstwie i nie mają wzorców takich, które mogą naśladować, edukacja tych dzieci też jest tragiczna. Po podstawowej nierzadko kończą edukację, ponieważ jeżeli nie idą w terminie do gimnazjum, po ukończeniu 18. roku życia już nie ma przymusu nauki, więc zdarza się, bardzo często się zdarza, że kończą powiedzmy I klasę gimnazjum, II i to tak wygląda, że później mają fatalne warunki startu w jakimkolwiek dorosłym życiu, a że mama żyła z pomocy, babcia żyła z pomocy, wydaje im się, że im również to wystarczy.

W kilku przypadkach zwracano uwagę na wyłudzenie świadczeń przez rodziny, w których ktoś z członków rodziny pracuje za granicą, bądź przez rodziny osiągające dochody z pracy w szarej strefie. W trzech wskazywano na zjawisko bezdomności (Radom – 300 osób, Ostrołęka, Siedlce – kilkadziesiąt osób).

W badanych miastach świadczenia na rzecz osób fizycznych stanowią od 11% (Nowy Sącz) do 25% (Legnica) wydatków budżetu miasta. Z pomocy społecznej korzysta natomiast od 10% (Ostrołęka) do 40% (Przemyśl) mieszkańców miast. Mimo to, nie są to wartości odbiegające znacząco od średniej krajowej czy regionalnej.

W działaniu na sferze pomocy społecznej angażują się organizacje pozarządowe. Prowadzone są noclegownie, środowiskowe domy pomocy osobom zagrożonym biedą i patologiami. Działają stowarzyszenia, których aktywność adresowana jest do poszczególnych grup mieszkańców, borykających się z niepełnosprawnością, chorobami: Alzheimera, wadami słuchu, cukrzycą, zaburzeniami psychicznymi itp.

Siedlce:

Z zakresu pomocy społecznej wiele zadań jest zleczanych. Taką najpotężniejszą, jeśli chodzi o finanse organizacją pozarządową, która startuje w konkursach to jest Polski Komitet Pomocy Społecznej, który realizuje usługi opiekuńcze dla osób starszych, prowadzi magazyn darów, prowadzi noclegownię. Kolejne instytucje to Instytut Służby Społecznej im. Hansa Christiana Kofoeda. Jeśli chodzi o pomoc społeczną to prowadzą stołówkę dla nas w pewnych okresach, bo teraz również Caritas i świetlicę. Wiadomo mi, że Kofoed również w innych konkursach miasta startuje i które nie przez nas są ogłaszane i również w tamtych realizuje jeszcze inne zadania z zakresu aktywizacji osób bezrobotnych, działa także Grupa Wsparcia dla Ofiar Przemocy. Caritas, jeśli idzie na zlecenie miasta, to właśnie od tego roku prowadzi stołówkę, a poza tym Caritas prowadzi warsztat terapii zajęciowej, który jest w całości finansowany ze środków PFRON, ale również powiat sprawuje nadzór i współpracę poprzez Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie, czyli w naszym wydaniu przez nasz ośrodek. Caritas nosi się z zamiarem uruchomienia zakładu aktywizacji zawodowej też z PFRON-owskich środków. Ze związkiem zawodowym „Solidarność”, którego to nawet była inicjatywa, tylko, że jako związek nie mógł tego zrealizować i Caritas prowadzi Centrum Integracji Społecznej, to o którym wcześniej wspomniałam. To uważam, że jest

świetna forma, aczkolwiek już w tej chwili obserwuję, że kiedy się ruszył rynek pracy oficjalny to tam nie możemy skompletować, bo to też nasz ośrodek opiniuje, kieruje osoby, ponieważ tam to wynagrodzenie miesięczne, które otrzymują to jest ileś tam procent zasiłku dla bezrobotnych, to jest chyba coś koło 400 zł, to jest jednak mniej niż zarobią gdzie indziej... Wiele podmiotów prowadzi świetlice dla dzieci, co nas bardzo cieszy, bo to jest naszym zdaniem bardzo potrzebne. I Kofoed prowadzi świetlicę, Caritas, dwie parafie poza tym prowadzą, Towarzystwo Przyjaciół Dzieci, takie stowarzyszenie samorządowe KOS, które u nas funkcjonuje, Kultura Oświata Samorządność. Od tego roku też stowarzyszenie Centrum Pomnika Dzieci Zamojszczyzny, oni prowadzą działalność wsparcia samotnych matek, a na zlecenie miasta poprzez nas od tego roku świetlicę i współpraca się układa bardzo dobrze (...).

Tam gdzie ja czuję niedostatek (...). Nie mamy typowego ośrodka wczesnej interwencji dla dzieci, miejsca, gdzie specjaliści, różni lekarze, psychologzy, pedagodzy, logopedzi jakoś zespołowo patrzą na dziecko, nie musi matka latać od jednego do drugiego i tutaj mogłoby dostać dziecko diagnozę i od razu odpowiednie kierunki pracy czy na miejscu czy z rodziną. (...) I dalej jeśli idzie o cały system, wsparcie tych osób. (...) Tutaj myślę, że podstawy prawne są, a sieć też powstaje już w dwóch czy trzech przedszkolach jest wczesne wspomaganie rozwoju, poradnia psychologiczno-pedagogiczna. Moim zdaniem w każdym przedszkolu i w każdej szkole były te formy wsparcia. Tylko to jest kosztowne, bo to wymaga zatrudniania specjalistów, ale uważam, że to jest rzecz podstawowa, bo coraz więcej dzieci z różnymi obciążeniami zdrowotnymi czy intelektualnymi rodzi się i utrzymuje się przy życiu. Tutaj myślę, że jest w całej Polsce dużo do zrobienia, u nas też oczywiście.

W niektórych miastach, jak na przykład w Zamościu podjęto działania w kierunku tworzenia stosunkowo jeszcze mało rozpowszechnionych w Polsce spółdzielni socjalnych.

Zamość:

(...) powstała pierwsza w Zamościu spółdzielnia socjalna, powstał ośrodek wsparcia spółdzielczości socjalnej, jeden jedyny tutaj na cały region. Tak że bardzo wiele w tej dziedzinie się dzieje, wiele jest realizowanych projektów i jak gdyby na tym głównie były skoncentrowane w ciągu ostatnich lat działania. Bardzo dużo też się działo w dziedzinie popierania organizacji pozarządowych. Powstało Zamojskie Centrum Wolontariatu, rozwój wolontariatu, czego nie było do tej pory wcześniej. I współpracujemy w tej dziedzinie bardzo ściśle z Lubelskim Centrum Wolontariatu. I to jest nasze tutaj takie też jedno z wiodących, prężnie działających w naszym regionie, gdzie wolontariusze są włączani do pracy w środowisku, do pracy z osobami starszymi, niepełnosprawnymi; również pomagają w odrabianiu lekcji dzieciom czy sprawują opiekę nad dziećmi. (...) Rozwój poradnictwa rodzinnego, czyli, tak jak mówiłam, nie tylko przekazanie czystego świadczenia rodzinie, ale taka szeroka praca socjalna, wsparcie i poradnictwo specjalistyczne. Dla rodzin został otwarty punkt specjalistycznego poradnictwa rodzinnego przy naszej jednostce, gdzie pracuje psycholog, gdzie są dyżury i prawnika, i pedagoga, i pracownika socjalnego,

osoby, która świadczy poradnictwo dla osób niepełnosprawnych, organizacji pozarządowych. Takim też znaczącym działaniem było zatrudnienie na części etatu psychologa u nas w naszej jednostce, gdzie rzadko to się zdarza w ośrodkach pomocy, że oprócz pracowników socjalnych jest również i psycholog, który współpracuje na bieżąco z pracownikami socjalnymi, wychodzi w środowisko osób potrzebujących pomocy, zajmuje się też taką terapią tych rodzin.

Instytucje i organizacje działające w polu pomocy społecznej starają się stworzyć system zintegrowany współpracy na linii MOPS – policja, kuratorzy, organizacje pozarządowe – PCK, TPD, ZHP. Istotną rolę pełni Caritas. W wypowiedziach niektórych rozmówców pojawiała się informacja o wzrastającym zapotrzebowaniu na świadczenia niepieniężne, usługi opiekuńcze, świadczenia edukacyjne.

2.9. Aktywność mieszkańców, samorząd lokalny

Analiza aktywności społeczności lokalnych w badanych miastach, w tym opinii o samozaradności mieszkańców, jak również zaangażowania trzeciego sektora pozwala na konstatację, że jest to sfera o umiarkowanej istotności w życiu organizmów miejskich. Organizacje pozarządowe działają przede wszystkim w takich obszarach jak kultura, oświata, sport, rekreacja, pomoc społeczna, ochrona środowiska, działania probiznesowe, szkolenia i aktywizacja zawodowa oraz doradztwo dla osób i firm. Najaktywniejsze są przy tym świadczące pomoc na rzecz potrzebujących: PCK, Caritas, Bank Żywności. Spośród zarejestrowanych formalnie organizacji (zwykle w liczbie 150–200), aktywnych jest zazwyczaj do 30%. Najslabiej oceniono działalność organizacji pozarządowych i aktywność społeczną w Zamościu, Włocławku, Grudziądzu, Przemyśle i Słupsku. We Włocławku wskazano jedną znaczącą organizację – Fundację „Samotna Mama” założoną przez lokalnego przedsiębiorcę, która, zgodnie z nazwą, wspomaga matki samotnie wychowujące dzieci.

Włocławek:

Formalnie zarejestrowanych jest całkiem sporo stowarzyszeń, natomiast niewiele z nich jest aktywnych. Większość z nich jest sposobem po prostu na wyciąganie pieniędzy. Natomiast niewiele z nich faktycznie ma oddziaływanie, przenosi się na życie mieszkańców.

Przemyśl:

Ludzie bardzo często nie mają wytyczonego celu i tutaj należałoby im jasno wytyczać ten cel, wskazywać, że idziemy w takim, a nie innym kierunku. To jest problem z jakimś takim nazwaniem celu.

Część NGO pojawiła się w ostatnim czasie w związku z możliwościami zdobycia środków na swoją działalność, m.in. ze źródeł unijnych.

Najwyższe oceny otrzymały organizacje koszańskie. W mieście działa Centrum Wspierania Inicjatyw Społecznych, Europa Młodych, Młodzi

Młodym, Stowarzyszenie Przyjaciół Koszalina i liczne stowarzyszenia artystów, Harcerska Grupa Ratownicza. Nie brak też instytucji otoczenia biznesu: Koszalińska Agencja Rozwoju Regionalnego, Instytut Postępowania Twórczego, Izba Gospodarcza, Fundacja Centrum Innowacji i Przedsiębiorczości, Centrum Biznesu, Zrzeszenie Kupców i Przedsiębiorców, Cech Rzemiosł Różnych, Business Centre Club. Liczba stowarzyszeń i fundacji na 1000 mieszkańców wynosi 6, to jest trzykrotnie więcej niż w kraju, województwie i porównywalnych ośrodkach. W sumie instytucje te tworzą poważny zasób rozwojowy Koszalina. Mieszkańcy Koszalina są na ogół aktywni, czemu sprzyja szybko rosnący sektor usług, w tym zwłaszcza turystycznych. Zdaniem respondentów nie brakuje osób ani instytucji zaangażowanych w różne projekty na rzecz społeczności lokalnej. Także w przypadku Kalisza i Siedlec doceniono działania organizacji pozarządowych w mieście.

Tylko w jednym z miast – Tarnowie działa organizacja prowadzona przez pasjonatów. Zajmuje się ona kultywowaniem tradycji historycznych (opieka nad cmentarzami z czasów I wojny światowej, w tym austriackimi).

W Zamościu aktywnie działają organizacje zrzeszające przedsiębiorców, którzy współpracują ze sobą tworząc formalne i nieformalne reprezentacje. Taki charakter ma Towarzystwo Wspierania Inicjatyw Gospodarczych, Zamojska Izba Gospodarcza, Unia Szefów Firm Zamojszczyzny oraz Stowarzyszenia Handlowców „Nadszaniec”, „Kupiec” i „Nowe Miasto”. W 2003 r. w Zamościu działalność rozpoczął oddział lubelskiej Fundacji Rozwoju. Działalność na terenie miasta prowadzi Fundusz Mikro Sp. z o.o. Przedstawicielstwo Lokalne w Zamościu, który udziela pożyczek na rozpoczęcie działalności i jej prowadzenie. Aktywnie działa Rada Zamojska Federacji Stowarzyszeń Naukowo Technicznych NOT, która świadczy usługi szkoleniowe w zakresie: bezpieczeństwa i higieny pracy, przepisów finansowych i zamówień publicznych oraz usługi techniczne. Organizowane Międzynarodowe Targi Zamojskie są jedną z większych imprez targowych w regionie, gromadzącą przedsiębiorców z Polski i wielu krajów, w tym przede wszystkim z Ukrainy.

Jeśli chodzi o samozaradność mieszkańców, w większości przypadków oceniana jest pozytywnie, choć podkreślano jednocześnie, że w przypadku części społeczeństwa „radzenie sobie” polega na wyjazdach zarobkowych, dorywczej pracy i korzystaniu z systemu opieki społecznej, a aktywność wykazywana jest w przypadkach, gdy dana sprawa bezpośrednio dotyczy mieszkańców (np. budowa kanalizacji czy chodnika na osiedlu).

W Nowym Sączu spośród około 20 aktywnych NGO-sów najbardziej znane to: Sądecki Ośrodek Przedsiębiorczości, Stowarzyszenie „Nadzieja” oraz inkubator przedsiębiorczości.

W Ostrołęce aktywnie działa organizacja zajmująca się promowaniem powiatu, organizowaniem turystyki, kultywowaniem tradycji lokalnych, co

także umacnia wśród mieszkańców poczucie tożsamości i sprzyja identyfikacji z miejscem zamieszkania.

W dwóch miastach działają specjalne gremia odpowiedzialne za współpracę na linii samorząd – NGO. W Radomiu w maju 2007 r. został powołany Zespół Konsultacyjny ds. Współpracy Samorządu z Organizacjami Pozarządowymi – instytucja ta skupia przedstawicieli aktywnie działających organizacji pozarządowych i służy wymianie doświadczenia między nimi oraz sprawnej komunikacji samorządu i organizacji pozarządowych. Także w Legnicy władze miasta stworzyły w 2005 r. platformę współpracy z organizacjami pozarządowymi (Rada Konsultacji Społecznych). W Elblągu powołano w strukturze urzędu stanowisko pełnomocnika ds. kontaktów z organizacjami pozarządowymi.

Krytycznie oceniono politykę zaniechania władz Słupska wobec sektora organizacji pozarządowych. Na wniosek organizacji pozarządowych wprowadzono w życie uchwałę o wprowadzeniu zmian do statutu, która umożliwia grupie 400 mieszkańców wystąpienie z inicjatywą uchwałodawczą. Rada miasta ma obowiązek rozpatrzyć taką uchwałę w przeciągu 3 miesięcy.

W Zamościu powołano przy radzie miasta Młodzieżową Radę Miasta, mającą motywować młodzież do udziału w życiu miasta. Podobne plany miały władze Ostrołęki, wprowadzając w strategii rozwoju miasta zapis deklarujący powstanie takiego ciała, jednak do tej pory nie został on zrealizowany.

Aktywność polityczną respondenci oceniali przeciętnie, na poziomie średniej krajowej. Najślabiej wypadły tu Słupsk i Elbląg.

Jeśli chodzi o opinie o działalności władz lokalnych, są one we wszystkich miastach pozytywne (ślabiej w Koszalinie). W niektórych (Elbląg) władze samorządowe piastują swoje funkcje od kilku kadencji. W innych (Radom) dużym kredytem zaufania cieszą się te wyłonione w ostatnich wyborach w 2006 r. Trzy miasta: Elbląg, Przemyśl i Ostrołęka posiadają certyfikaty standardu świadczonych przez miejskie magistraty usług.

Urząd Miasta Elbląga ma certyfikat ISO. Obecnie urząd gminny realizuje program Przejrzysta Gmina. Ma on na celu wprowadzenie jasnych i czytelnych dla mieszkańców procedur zarządzania i załatwiania spraw pentów. Jest wyznaczony jeden dzień w miesiącu – sobota, – kiedy mieszkańcy mogą, bez zapisywania się, przyjść ze swoimi problemami do burmistrza. Raz w tygodniu – na zapisy. Urząd gminy jest z informatyzowany i ma dość rozbudowaną stronę internetową, co sprawia, że mieszkańcy mogą śledzić sposób załatwiania ich spraw. Wiele spraw można załatwić przez Internet. Dostęp do usług oferowanych przez gminę jest coraz lepszy i oferta jest coraz bardziej elastyczna. Widoczna jest także działalność na rzecz inwestorów.

Miasto Przemyśl zdobyło w 2006 r. tytuł „Gminy Fair Play” oraz certyfikat w konkursie „Przejrzysta Polska”.

Urząd Miasta Ostrołęki także otrzymał certyfikat ISO.

W jednym przypadku, w Kaliszu, wskazywano na konflikt między sąsiadującymi miastami. Z relacji rozmówców wynika, że słabo układa się współpraca między Kaliszem a sąsiednim Ostrowem Wielkopolskim, ale nie przekłada się na szczególnie nieprzyjazne zachowania dwóch miast.

Kalisz:

Konflikt kalisko-ostrowski jest od dawien dawna, a to dlatego, że w Skalmierzycach była granica między zaborem pruskim a rosyjskim.

Prawie cały powiat ostrowski to zabór pruski, powiat kaliski to jest prawie w całości zabór rosyjski. (...) Po 1990 r., kiedy samorządy dostały władzę, od razu pokazał się ten rozdzźwięk, a takim typowym przykładem animozji było zaniechanie wspólnej inwestycji w oczyszczalnię ścieków.

Ostrów ma swoją oczyszczalnię ścieków, Kalisz ma swoją oczyszczalnię ścieków, ale w tym momencie wiadomo, że to nie było dobre rozwiązanie, że gdybyśmy zrobili wspólną byłoby lepiej, byłoby taniej, byłoby mniej kłopotów.

I teraz jest zakopane takie 25 km rury, to jest przepotężna inwestycja, która zaraz będzie dawała znać o sobie, to po prostu będzie niszczyć, będzie się zapadać.

Dość krytycznie oceniana jest natomiast współpraca miast grodzkich z powiatami ziemskimi, gdzie wskazuje się przede wszystkim na brak wspólnych przedsięwzięć (Tarnów).

3. PROBLEMY, PODEJMOWANE DZIAŁANIA

3.1. Główne problemy i wyzwania gmin miast średnich

Pomimo pewnych lokalnych odmienności, badane miasta borykają się z dość podobnymi problemami. Do najważniejszych, absorbujących uwagę władz, wszędzie należy skomunikowanie miasta ze światem zewnętrznym i zintegrowanie nie zawsze wydolnych układów komunikacyjnych wewnątrz miast z otoczeniem. Wydzielenie odrębnego powiatu ziemskiego jest czynnikiem utrudniającym racjonalne działania w tej i innych sferach. Wyraźnie brak też sprawnego mechanizmu koordynacji inwestycji, zwłaszcza drogowych, z instytucjami centralnymi. W efekcie, dla większości z tych miast ograniczenia w dostępności są istotną przeszkodą w rozwoju (najlepiej skomunikowana jest Legnica, ale i w niej modernizacja komunikacji nie została zakończona).

Wszystkie badane miasta są w trakcie mniej lub bardziej zaawansowanej modernizacji układu komunikacyjnego, w większości zaspokojono w ponad 90% zapotrzebowanie na dostępność podstawowych mediów. Na ogół problemem pozostaje sporządzenie planów zagospodarowania przestrzennego i wykonanie planów rewitalizacji miast. Racjonalizacja wykorzystania miejskiej przestrzeni jest poważnym wyzwaniem dla wszystkich miast.

W sferze gospodarczej problemem jest czasem niedostateczne uwzględnianie potrzeb przedsiębiorców i inwestorów (brak planów zagospodarowania przestrzennego, itp.), przecenianie znaczenia inwestycji infrastrukturalnych dla rozwoju gospodarczego oraz niedocenywanie czynników jakościowych w stymulowaniu rozwoju. I tak, mimo podjętych działań na rzecz stworzenia specjalnych stref ekonomicznych i innych form zwiększania atrakcyjności dla inwestorów (także zagranicznych), nie zawsze uważano konieczność przyciągania firm z najwyższej półki, o najwyższej wartości dodanej, co przyczyniałoby się do transferu wiedzy i *know-how*, dając też zatrudnienie absolwentom szkół wyższych i specjalistom o wysokich kwalifikacjach. Tak postrzegane działania służyłyby nie tylko poprawie struktury gospodarczej, ale też ograniczałyby nasiloną migrację z tych miast. Czy rolę taką może spełnić zagraniczna montownia rowerów zainstalowana w jednej ze stref ekonomicznych na północy Polski?

Obserwacja rynku pracy prowadzi do wniosku, że w chwili badania problemem badanych miast nie był bezwzględny brak rąk do pracy, ale brak mechanizmów aktywizujących osoby niepracujące oraz niska zdolność do wytwarzania miejsc pracy dla osób o wyższych kwalifikacjach, co powoduje nasiloną migrację absolwentów szkół wyższych do innych miast polskich lub za granicę. Jest to poważny uszczerbek dla długofalowej konkurencyjności miast. Generalnie mówi się o niedostosowaniu struktury kształcenia do potrzeb rynku pracy (na wyższym poziomie kształcenia bywa i odwrotnie, czego jeszcze do niedawna nie zauważano w polityce miast). Problemem jest też relacja powiatu grodzkiego i ziemskiego w strukturze systemu edukacyjnego.

Nadal wyzwaniem jest zakończenie restrukturyzacji i reorganizacja służby zdrowia. Problemy występują głównie w uzyskaniu dostępu do niektórych usług specjalistycznych (zależnie od ośrodka, w Siedlcach np. dotyczy to onkologii), co sprzyja wydłużaniu się kolejek do specjalistów. W niektórych ośrodkach dalsze funkcjonowanie szpitali stoi pod znakiem zapytania wskutek doprowadzenia do sięgającego nawet 100 mln zł zadłużenia (Legnica). Zagrożeniem w niektórych przypadkach jest konieczność zastąpienia starych, często rozproszonych po mieście obiektów szpitalnych przez nowy obiekt, spełniający wymogi przepisów UE, do czego Polska się zobowiązała. Tymczasem np. w Słupsku od 20 lat trwa budowa nowego szpitala. Jednocześnie trzeba zauważyć, że istnieją też przykłady bardzo udanej restrukturyzacji służby zdrowia, dzięki czemu ustabilizowano załogę, usprawniono funkcjonowanie i finanse, a nawet podjęto skuteczną walkę o klientów. Największe problemy obserwuje się tam, gdzie procesy prywatyzacji są najmniej zaawansowane.

Choć na ogół miasta średnie uważane są za bezpieczne, to w kilku z nich występuje zagrożenie przestępczością zorganizowaną albo czynami o charakterze przeważnie chuligańskim (choć nie tylko). Problem ten na ogół

koncentruje się w obszarach (dzielnicach) zdegradowanych, zagrożonych patologiami społecznymi.

Problemem jest system pomocy społecznej postrzegany jako nieskuteczny, nieskoordynowany, kosztowny, a co gorsza – sprzyjający tworzeniu kategorii ludności uzależnionej od pomocy, nastawionej roszczeniowo i przekazującej negatywne wzory kulturowe kolejnym pokoleniom.

3.2. Podejmowane działania w miastach średnich

Wszystkie badane miasta podejmują działania związane z modernizacją infrastruktury lub zakończeniem podjętych inwestycji. Władze miast w rosnącym stopniu dostrzegają też znaczenie innych czynników zwiększenia atrakcyjności i konkurencyjności miast przez podjęcie bardziej energicznych działań na rzecz aktywizacji ekonomicznej i przyciągnięcia inwestorów zewnętrznych. Stopniowo coraz większe znaczenie przypisuje się potrzebie dostosowania systemu edukacji do potrzeb rynku pracy oraz potrzebie tworzenia miejsc pracy lepszej jakości, o wyższych wymaganych kwalifikacjach.

Dostępność środków zewnętrznych (w tym europejskich) sprzyja podejmowaniu przez miasta bardziej złożonych i droższych przedsięwzięć, co oznacza też oddziaływanie na obszary poza granicami miasta. Coraz większą rolę przypisuje się zatem koordynacji w skali ponadlokalnej. Władze wiele czasu poświęcają na uzgodnienia z innymi jednostkami samorządu terytorialnego i administracją centralną, zwłaszcza w sprawach, które nie mieszczą się w kompetencji powiatu grodzkiego. Chodzi głównie o sprawy transportowe i poprawę dostępności komunikacyjnej.

Niezależnie od postępów w budowie i modernizacji infrastruktury miejskiej wszystkie miasta czeka kosztowny i złożony proces rewitalizacji. W niektórych ośrodkach (Radom, Włocławek, Grudziądz) poważnym problemem jest degradacja historycznych centrów miast.

Większość miast planuje rozwijać funkcje turystyczne w oparciu o posiadane – nie zawsze bogate – zasoby, korzystne usytuowanie jako węzła komunikacyjnego i możliwość zaoferowania usług jako zaplecza dla otaczających obszarów. Z racji położenia największy nacisk na funkcje turystyczne kładzie się w Koszalinie, tu jednak granica powiatów grodzkiego i ziemskiego oraz fatalny stan krajowej drogi nr 11 są realnymi barierami.

W niektórych przypadkach wielki wysiłek wkładany jest w przywrócenie miastu statusu stolicy województwa, co uważa się za klucz do sukcesu rozwojowego (Koszalin).

4. WNIOSKI – PERSPEKTYWY ROZWOJU

Na szanse rozwoju badanych miast średnich wpływ ma zarówno położenie, dostępność komunikacyjna, jak i własne wysiłki społeczności lo-

kalnych. Szczególną rentą lokalizacyjną dysponują takie miasta jak Kalisz i Legnica, położone w zachodniej części Polski, na obszarach zurbanizowanych, w pobliżu znaczących aglomeracji i szlaków komunikacyjnych. Z tego punktu widzenia mniej korzystne jest położenie większości pozostałych miast. Z drugiej strony, miasta średnie dysponują poważnymi zasobami w postaci względnie zrównoważonej gospodarki, szerokiej gamy świadczonych usług i położenia węzłowego dla swoich podregionów.

Aktywność społeczności lokalnych, przejawiająca się zarówno w działaniach oddolnych, aktywności społecznej, jak i poczynaniach władz mają istotny wpływ zarówno na zaawansowanie i charakter procesów modernizacyjnych w badanych miastach, jak i plany na przyszłość. Sprawna komunikacja pomiędzy liderem, elitą i mieszkańcami ułatwia nie tylko stanowienie celów, ale też ich realizację.

Przykładem miasta, które potrafiło wykorzystać ambicje elit do aktywizacji rozwojowej miasta jest położony przy ważnym szlaku drogowym nr 7 **Elbląg**. Jeszcze niedawno miasto fizycznie pozbawione historycznego centrum – dziś kończy dzieło odbudowy starówki, wyróżnia się ponadprzeciętną samoorganizacją społeczną, działaniami kulturalnymi i konsekwencją w podnoszeniu konkurencyjności. Aktywną działalność rozwojową, także z pomocą środków europejskich, wspieraną przez liczne działania organizacji społecznych prowadzą też władze **Tarnowa**. Miasto jest korzystnie położone przy przyszłej autostradzie A4, jest znaczącym ośrodkiem edukacyjnym i turystycznym. Tu jedną z przeszkód są jednak relacje z powiatem ziemskim, nieułatwiające rozwoju miasta w związku z szansami budowy autostrady. Zarówno Elbląg, jak i Tarnów proces restrukturyzacji gospodarki mają za sobą, co otwiera dobre perspektywy na przyszłość.

Względnie korzystne położenie ma **Przemyśl**, miasto nadgraniczne położone przy szlaku autostradowym A4. Miasto nie należy do dynamicznie rozwijających się, choć spora część aktywności realizowana jest w szarej strefie. Poważnym zasobem Przemyśla jest historyczne centrum i atrakcyjne turystycznie otoczenie, pozwalające na rozwój funkcji turystycznych. Znaczny odpływ młodzieży utrudnia rozwój miasta. Jego dynamizacja nie będzie możliwa bez bardziej aktywnej działalności władz na rzecz wykorzystania czynników endogenicznych.

Nowy Sącz jest położony nieco na uboczu od głównych szlaków komunikacyjnych i nie dość, że jest nie najlepiej skomunikowany ze światem, to jeszcze ma źle utrzymany i przestarzały system komunikacyjny, co jest poważną barierą rozwojową dla miasta. Leży za to w atrakcyjnym turystycznie regionie i jest silnym ośrodkiem szkolnictwa wyższego. Rozwojowi Nowego Sącza źle służy skonfliktowanie lokalnych elit, czego wyraźnym przejawem jest ignorowanie przez władze miasta inicjatyw podejmowanych przez Wyższą Szkołę Biznesu (WSB-NLU), świadczących o innowacyjności i przyczyniających się do budowy nowego wizerunku miasta. Nie odniesiono też dotąd większych sukcesów w pozyskiwaniu inwestorów zewnętrznych.

Dla położonego w atrakcyjnym turystycznie regionie i posiadającego znaczące własne zasoby dziedzictwa materialnego **Słupska** przeszkodą w rozwoju są zaniedbania i powolność w realizacji inwestycji infrastrukturalnych. Miasto nie ma też sukcesów w pozyskiwaniu środków europejskich na inwestycje. Nie najlepiej układają się jego relacje z organizacjami pozarządowymi; władze miasta nie mają dobrego zdania o aktywności społeczności lokalnej. Środowiska biznesowe uważają, że władze miasta nie potrafią wykorzystać obecnej koniunktury. Brak wspólnej wizji rozwojowej i niewykorzystywanie energii społecznej to główne problemy rozwojowe miasta.

W przypadku **Grudziądza** jednym ze źródeł przeżywanych obecnie trudności są opóźnione procesy restrukturyzacji gospodarczej i utrzymujące się problemy infrastrukturalne (zwłaszcza komunikacyjne). Mają one jednak – podobnie jak niezakończona rewitalizacja zabytkowej starówki – charakter przejściowy, podczas gdy strukturalnym problemem jest mała aktywność mieszkańców i słabość zasobów ludzkich, co w zestawieniu z nasiloną migracją ludzi młodych i wykształconych tworzy istotną barierę dalszego rozwoju miasta. Niewątpliwym sukcesem miasta jest budowa nowoczesnego systemu służby zdrowia z wykorzystaniem nowego centrum balneologicznego, dającego szanse na specjalizację miasta.

Podobnie jak Grudziądz, **Włocławek** przeszedł restrukturyzację przemysłu, która nie znalazła jeszcze finału, a opuszczone tereny fabryczne na ogół nadal czekają na zagospodarowanie. Miasto ma słabe zasoby ludzkie, w części pozbawione kwalifikacji poszukiwanych w nowych, rozwijających się sektorach gospodarki. Inną barierą rozwojową miasta jest degradacja historycznego centrum, obecnie należącego do głównych ognisk patologii w mieście. Problemem wykraczającym poza możliwości i kompetencje władz miasta jest brak obwodnicy i przecinająca centrum miasta droga krajowa nr 1. Podobnie, uznawana za zagrożoną zaporą wodną negatywnie wpływa na możliwości zagospodarowania niżej położonych obszarów miasta. Duże zadłużenie miasta, brak sukcesów w pozyskiwaniu środków strukturalnych, ogromne wydatki ponoszone na świadczenia socjalne zamiast na rozwój, ograniczają możliwości zdynamizowania przemian. Biorąc pod uwagę, że mieszkańcy słabo identyfikują się z miastem, szanse rozwoju należy uznać za ograniczone.

Podobne problemy przeżywa położony na południe od stolicy **Radom**. Mimo położenia na ważnym szlaku drogowym nr 7 (i równoleżnikowym 12), miasto nadal odczuwa skutki restrukturyzacji, a właściwie upadku tradycyjnego przemysłu, który zostawił bez pracy wiele osób o dość niskich kwalifikacjach. Dobre połączenia z Warszawą z jednej strony ułatwiły znalezienie lepiej płatnej pracy poza Radomiem, z drugiej – sprzyjają odpływowi ludności. Społeczeństwo wykazuje sporą aktywność. Lata industrializacji spowodowały przemieszczenie funkcjonalnego centrum poza historyczne śródmieście, które w efekcie uległo daleko idącej degradacji

i wymaga dziś wielkich nakładów. Radom jest znaczącym regionalnym ośrodkiem akademickim, jednak nie jest w stanie wykorzystać tego waloru dla rozwoju ekonomicznego. Budowa nowej, postindustrialnej tożsamości miasta jest jednym z warunków powrotu na ścieżkę rozwoju. Radom, Grudziądz i Włocławek pośród miast średnich są przykładami negatywnych, odsuniętych w czasie, konsekwencji forsownej industrializacji.

Siedlce są miastem, które poddane zostało ograniczonej industrializacji stosunkowo późno, bo w latach 70., a względnie nowoczesne technologie metalurgiczne pozwoliły tutejszej hucie i zakładom metalowym przetrwać w dobrym stanie okres restrukturyzacji gospodarczej. Miasto otoczone obszarami zdecydowanie rolniczymi nie ma wielu impulsów rozwojowych, a położenie na tracącym od kilku lat znaczenie szlaku drogowym nr 2 i kolejowym E20 nie przyczynia się do aktywizacji gospodarczej. Szansą modernizacji jest m.in. umacnianie funkcji usługowych dla wschodniego Mazowsza, w tym rozwój szkolnictwa wyższego, jednak przy założeniu nawiązania efektywnej współpracy i wymiany z innymi, lepiej rozwiniętymi ośrodkami krajowymi.

Zamość należy do miast gorzej skomunikowanych z resztą kraju, leży na terenach rolniczych, ale w pobliżu coraz bardziej znanego, choć słabo zagospodarowanego turystycznie Rostocza. Silną stroną miasta są wyższe uczelnie. Głównym zasobem miasta są wybitne zabytki i cały układ urbanistyczny starego miasta, skutecznie promujące Zamość i pozwalające na rozwój gospodarki turystycznej. Dla przeważenia niekorzystnych cech położenia Zamościa i wykorzystania jego zasobów niezbędna jest większa troska o rozwój zasobów ludzkich i promocja aktywności ekonomicznej mieszkańców. Niedawno powołana specjalna strefa ekonomiczna nie powinna zastępować aktywności lokalnych inwestorów, a raczej ją wesprzeć przez budowę nowych więzi gospodarczych.

Szansą rozwoju **Koszalina** jest zdywersyfikowana gospodarka, położenie na zapleczu dynamicznie rozwijających się nadmorskich ośrodków turystycznych i rozwinięte szkolnictwo wyższe. Koszalin jest atrakcyjnym miejscem zamieszkania, zielonym, ładnie położonym, o rozwiniętym życiu kulturalnym i lubianym przez mieszkańców. Trwałość rozwoju wymaga wprowadzenia do gospodarki miejskiej przedsiębiorstw reprezentujących wyższy poziom technologiczny, dających szansę zatrudnienia dla absolwentów tutejszych uczelni, zwłaszcza politechniki, poprawy relacji między władzami a środowiskiem przedsiębiorców, zakończenia prac nad zagospodarowaniem przestrzennym i poprawa komunikacji z wybrzeżem.

Pośród badanych miast szczególną pozycję zajmują dwa – położone w południowo-zachodniej Polsce, korzystające z renty lokalizacyjnej. Położona przy autostradzie A4 **Legnica** ma zróżnicowaną gospodarkę, której filarem, dzięki niesłyszanej koniunkturze światowej, jest KGHM Polska Miedź. Wielu inwestorów przyciągnęła specjalna strefa ekonomiczna. Miasto ma także inne znaczące zasoby: bogate życie kulturalne, szkoły wyższe,

liczne zabytki, bliskość wielu atrakcji turystycznych, co sprzyja rozwojowi miasta jako ośrodka turystycznego węzłowego dla podregionu. Dla wprowadzenia na tory trwałego rozwoju warto zwiększyć liczbę nowoczesnych miejsc pracy, aktywizować ludność i wzmacniać subregionalne funkcje we współpracy z innymi ośrodkami miasta (na co w mieście już dziś kładzie się nacisk), ograniczając uzależnienie od przemysłu miedziowego.

Podobnie z renty położenia korzysta **Kalisz**, miasto niemniej aktywne w sferze kultury i rozwoju szkolnictwa wyższego, co Legnica, ale o wyższej aktywności społecznej. Inaczej też niż w Legnicy (nie wspominając pozostałych miejscowości w grupie) – bardzo ważnym czynnikiem rozwoju okazało się powstanie przedsiębiorstwa wysokiej technologii, które skutecznie wprowadziło nowe wzory prowadzenia firm i zdynamizowało przemiany strukturalne w przemyśle. Kalisz ma dobre perspektywy rozwoju pod warunkiem, że miasto konsekwentnie będzie wspierać powstawanie nowych, innowacyjnych firm zapewniających miejsca pracy dla lepiej wykształconej i wykwalifikowanej części społeczeństwa. Poprawa dostępności komunikacyjnej miasta może jedynie przyspieszyć pozytywne zmiany.

Ostrołęka nie należy do miast o silnym potencjale endogenicznym. Mimo położenia przy dość ruchliwej trasie tranzytowej nie czerpie z tego korzyści. Gospodarka nie należy do dobrze rozwiniętych, a głównym przedsiębiorstwem są wykupione przez kapitał zagraniczny zakłady celulozowe, które przy niekorzystnym wietrze zasnuwają miasto intensywnym zapychem, co poważnie ogranicza możliwości rozwoju innych funkcji, np. turystycznej, choć miasto jest stolicą wyrazistych kulturowo Kurpiów. Społeczeństwo jest raczej pasywne, co gorsza, nie postrzega Ostrołęki jako miasta z przyszłością. W najlepszym wypadku należy oczekiwać stagnacji, w najgorszym – stopniowej utraty ekonomicznego znaczenia miasta w północno-wschodniej części województwa mazowieckiego.

Z przedstawionych danych można wysnuć wniosek, że położenie miasta i jego dostępność komunikacyjna ma oczywisty znaczny wpływ na szanse rozwojowe. Jednakże przy względnie wyrównanych cechach położenia rozwój zależy przede wszystkim od aktywności elit i umiejętności pobudzenia i wykorzystania aktywności społecznej. Dotyczy to zarówno okresu minionego, gdy w niektórych miastach przyjęto strategię opóźniania zmian, hamowania restrukturyzacji i prywatyzacji, co w efekcie do dziś odbija się negatywnie w gospodarczej i społecznej sytuacji tych miast, jak i dnia dzisiejszego, kiedy brak wizji rozwoju, brak wiary w możliwość pozytywnej zmiany skutecznie blokuje inicjatywy rozwojowe. Wszystkie miasta od początku transformacji pokładały przesadną wiarę w znaczenie infrastruktury technicznej dla rozwoju, dopiero ostatnio zauważając, że warunkiem bezwzględnie koniecznym – także w tych najlepiej położonych miastach – jest rozwój zasobów ludzkich i – szerzej – jak najpełniejsze wykorzystanie zasobów endogenicznych. Jest to pozytywna zmiana, która powinna prze-

kształcić się w trwały element polityk rozwojowych badanych miast. Dotyczy to zarówno tych, które okres restrukturyzacji gospodarczej mają już za sobą, jak i tych, które jeszcze nie uporały się z jego następstwami.

GMINY ZACOFANE

1. WPROWADZENIE

1.1. *Specyfika gmin zacofanych*

Proces transformacji społeczno-gospodarczej, zapoczątkowany w Polsce w 1990 r. ma zdecydowanie zróżnicowane oblicze regionalne i lokalne. Wyraźnie jest widoczne zjawisko polaryzacji tempa przekształceń i dostosowań strukturalnych czy też tworzenia nowych podstaw rozwoju, adekwatnych do wymogów gospodarki rynkowej oraz warunków samorządności terytorialnej. Stąd obok gmin sukcesu funkcjonują także gminy, które można określić mianem zacofanych.

Zacofanie wynika często z monofunkcyjności, zwłaszcza związanej z tradycyjnym rolnictwem czy też z upadkiem przedsiębiorstw państwowych o rodowodzie socjalistycznym, które w znaczącym stopniu organizowały życie społeczności lokalnej. Towarzyszy temu skromna oferta edukacyjna, ograniczona na ogół do szkół podstawowych i gimnazjów, rzadziej obejmująca szkolnictwo ponadgimnazjalne, dodatkowo o niezbyt wysokiej jakości kształcenia, znikoma aktywność kulturalna, niski poziom wyposażenia w infrastrukturę techniczną, co przekłada się na niską jakość życia mieszkańców, brak atrakcyjnych ofert pracy dla ludzi z wykształceniem wyższym i średnim oraz relatywnie wysokie natężenie patologii społecznych, zwłaszcza alkoholizmu. Nie oznacza to jednak, że procesy modernizacji w gminach zacofanych nie zachodzą, jednak ich tempo jest wyraźnie wolniejsze w porównaniu z gminami sukcesu. Oznacza to, że dystans między nimi w sposób znaczący nie ulega zmniejszeniu, a czasami nawet się powiększa.

Stan ten powoduje, że bardziej ambitni młodzi ludzie, nie widząc na miejscu perspektyw życiowych, podejmują decyzje migracyjne związane zarówno ze zdobywaniem wykształcenia, jak i pracy. Tego typu selektywne migracje, zwłaszcza, jeśli mają one charakter definitywny, w znaczącym stopniu zmniejszają i tak niezbyt wysoki endogeniczny potencjał rozwoju gminy. W ten sposób uruchamiane są procesy „wymywania zasobów ludzkich”, pogłębiające zacofanie. By temu przeciwdziałać konieczne jest powstrzymanie tych tendencji i tworzenie warunków dla powstawania efektów „rozprzestrzeniania”. W tym celu niezbędne jest budowanie odpowiedniej „zdolności odzewowej” gminy na impulsy rozwojowe. Peryferyjność komunikacyjna gmin ma w tym względzie jedynie charakter warun-

ku brzegowego. Okazuje się, bowiem, że biedne i zacofane mogą być także gminy atrakcyjnie położone komunikacyjnie.

Tworzenie „zdolności odzewowej” jest zadaniem liderów lokalnych, umiejących zintegrować i pobudzić społeczność gminną do aktywności, poprzez tworzenie niebanalnych wizji i programów działania, odważne dostrzeganie szans rozwojowych tkwiących w otoczeniu, stworzenie atrakcyjnej oferty edukacyjnej i kulturalnej, podnoszenie atrakcyjności warunków zamieszkania i prowadzenie działalności gospodarczej oraz budowanie kapitału społecznego. Niebagatelną – ale często nienależycie postrzeganą przez wyborców – rolę w tym względzie odgrywa wójt czy burmistrz, który nie może być jedynie sprawnym urzędnikiem, ale musi być też menadżerem i autentycznym przywódcą społeczności lokalnej. W praktyce okazuje się jednak, że jest on często emanacją apatycznej społeczności lokalnej. Jego początkowy zapał stopniowo słabnie w konfrontacji z nasilającymi się trudnościami rozwojowymi.

Pozyskanie atrakcyjnego inwestora, co jest marzeniem każdej władzy, nie przyniesie silnego impulsu rozwojowego w sytuacji braku odpowiednio wykształconych lokalnych zasobów ludzi, z drugiej jednak strony iluzoryczne bywają także oczekiwania inwestorów, że na obszarach zacofanych, pozyska się bardzo niskim kosztem wykwalifikowanych pracowników. W warunkach polskich wychodzenie z zacofania oznacza w skali lokalnej równoległe inwestowanie w edukację i kulturę oraz w infrastrukturę techniczną jako narzędzia realizacji tworzonych przez liderów (lidera) danej społeczności – strategicznych wizji rozwoju.

1.2. Ogólna charakterystyka zbadanych gmin

Badaniem objęto 10 gmin, określonych mianem zacofanych i położonych w ośmiu województwach (dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, lubelskie, małopolskie, mazowieckie, opolskie, podlaskie, świętokrzyskie). Cztery z nich mają charakter miejsko-wiejski (Chorzele, Ciechanowiec, Kock i Ryglice), a pozostałe sześć – wiejski. Ich otoczenie regionalne tworzą zarówno województwa o wysokim – jak na warunki polskie – poziomie i tempie rozwoju (dolnośląskie, małopolskie, mazowieckie), jak i niskim (lubelskie, podlaskie, świętokrzyskie).

Analizowane gminy są małe pod względem liczby ludności, bowiem największa z nich – Ryglice liczy 11,4 tys. mieszkańców, a najmniejsza – Krynki – 3,5 tys. Większość z nich (poza Kijami i Ryglicami) ma charakter odpływowy, z największym natężeniem tego zjawiska – wyrażonym ujemnym saldem migracji – w gminie Chorzele (–8,5%). Z reguły odpływowi migracyjnemu netto towarzyszy ujemny przyrost naturalny (ubytek naturalny) – największy w gminie Krynki –12,1‰ – co dodatkowo wzmacnia procesy depopulacyjne. Odmienna sytuacja demograficzna jest w trzech gminach, tj. w Ryglicach, gdzie następuje niewielki wzrost liczby ludności,

Tab. 1. Charakterystyka gmin w świetle wybranych wskaźników z 2005 r.

Gmina (typ)	Liczba mieszkań- ców (w tys.)	Dochody własne na mieszkańca (kraj = 100)	Saldo migracji w promilach	Wykształcenie wyższe (2002) (w %)	Wskaźnik bezrobocia (w %)	Ludność obsługiwana przez oczyszczalnie ścieków (w %)
Chorzele (miejsko-wiejska)	10,1	49,5	-8,5	3,0	15,0	18,6
Ciechanowiec (miejsko-wiejska)	9,5	41,4	-1,4	3,8	9,0	40,2
Kije (wiejska)	4,6	38,8	3,2	3,0	13,0	0,8
Kock (miejsko-wiejska)	6,8	33,7	-4,1	3,9	21,0	50,4
Krynki (wiejska)	3,5	58,6	-7,5	3,5	18,0	66,2
Pielgrzymka (wiejska)	4,8	47,5	-4,2	2,3	22,0	0,8
Ryglice (miejsko-wiejska)	11,4	30,3	0,5	2,1	9,0	9,4
Sochocin (wiejska)	5,7	50,5	-6,6	3,5	17,0	0,0
Zbójno (wiejska)	4,5	38,7	-4,6	2,4	18,0	6,8
Zębowice (wiejska)	4,1	38,7	-2,9	2,1	4,0	0,0
Ogółem	5,3*	41,6	-3,0	2,8	12,6	18,0

* – średnia liczba ludności.
Źródło: opracowanie własne.

na skutek dodatniego przyrostu naturalnego i dodatniego salda migracji, w Kijach, gdzie dużym ubytkom naturalnym towarzyszy częściowo je rekompensujący napływ migracyjny oraz w Zbójnie, gdzie występuje dodatni przyrost naturalny oraz znacznie przewyższający go odpływ migracyjny netto.

Zróźnicowanie etniczne i wyznaniowe jest cechą specyficzną dwóch gmin, tj. Krynek i Zębówic. W Krynkach 60% stanowią katolicy, 35% prawosławni, a 5% Tatarzy. Z kolei w Zębówicach 80% mieszkańców to Ślązacy, 2% – mniejszość niemiecka, a pozostała część to przybysze i ich potomkowie, repatriowani po II wojnie światowej ze wschodnich kresów II Rzeczypospolitej.

Położenie komunikacyjne badanych gmin jest generalnie dobre. Przebiega przez ich obszar na ogół droga krajowa i/lub wojewódzka. W przypadku Zębówic i Ryglie są to drogi powiatowe, jednak Zębówice leżą w odległości 10 km od drogi krajowej Opole–Częstochowa, a Ryglice 20 km od Tarnowa, położonego przy budowanej autostradzie A4. Odległość większości badanych gmin od dużych ośrodków miejskich nie przekracza 50–70 km. Dostępność komunikacyjna zapewniana jest przez publiczną i prywatną komunikację autobusową. Komunikacja kolejowa w tym względzie nie odgrywa prawie żadnej roli. Jedynie w Zębówicach sygnalizowano zbyt mały dostęp do komunikacji autobusowej.

Walory turystyczne są zróźnicowane, ale na ogół niezbyt duże i mają jedynie charakter potencjalny. Wydaje się, że najbardziej atrakcyjne ze względu na położenie podgórskie są Ryglice, dla turystyki pielgrzymkowej – Zbójno, a weekendowej – Ciechanowiec i Sochocin. Brakuje rozwiniętej infrastruktury turystycznej, zwłaszcza hotelowo-gastronomicznej. Zabytkowy charakter mają przede wszystkim obiekty sakralne, pozostałe zabytki, jeśli występują, są na ogół niedostępne dla turystów, gdyż pełnią funkcje administracyjne, mieszkalne, obiektów lecznictwa szpitalnego czy domów pomocy społecznej. Jedynym znanym muzeum jest Muzeum Rolnictwa w Ciechanowcu.

Miejscowości będące siedzibą gmin wiejskich mają na ogół kształt ulicówek, z centrum znajdującym się w okolicy kościoła i budynku urzędu gminy. Rynek pełniący funkcje centrum występuje w Ryglicach, Kocku i Ciechanowcu, tj. w miejscowościach mających status miast. W Chorzelach zamiast rynku jest skwer. We wszystkich gminach dominuje zabudowa niska o różnym stanie techniczno-estetycznym. Zwraca uwagę estetyka zabudowy i zakres prac remontowych na rynku w Ryglicach oraz poprawiający się stan zabudowy w Ciechanowcu. W pozostałych miejscowościach wiele budynków jest zaniedbanych.

Potencjał dochodowy badanych gmin jest niski. Dochody własne stanowią od 17,2% (Ryglice) do 34,8% (Krynki) dochodów ogółem. Dochody własne *per capita* w stosunku do średniej krajowej nie przekraczają 60%, a w dwóch gminach (Kock, Ryglice) kształtują się zaledwie na poziomie

jednej trzeciej średniej krajowej. Świadczy to o silnym uzależnieniu finansów gminnych od transferów z budżetu państwa w postaci subwencji ogólnej i dotacji celowych. Udział wydatków majątkowych, określanych też – w odróżnieniu do bieżących – mianem rozwojowych, w wydatkach ogółem *per capita* wykazuje duże zróżnicowanie. Najniższy jest w Pielgrzymce (7,6%), Krynkach (8,3%) i Kocku (10,1%), a najwyższy – w Chorzeli (33,5%) i Ciechanowcu (32,9%). Większość badanych gmin stara się – z różnym skutkiem – pozyskiwać środki UE, głównie na rozwój infrastruktury technicznej.

Cechą charakterystyczną gmin zacofanych jest mały udział ludności z wyższym wykształceniem. Relatywnie najlepsza sytuacja w tym względzie panuje w Kocku (3,9%), a najgorsza w Ryglicach i Zębolicach (2,1%). Są to oczywiście wielkości znacznie niższe od średniej krajowej i średnich poszczególnych województw. Podobna sytuacja występuje w przypadku wykształcenia średniego i policealnego. Najmniejszy odsetek ludności posiadającej ten typ wykształcenia występuje w Zbójni (15,7%), a najwyższy w Krynkach (25,1%).

Natężenie bezrobocia w badanych gminach było zróżnicowane, najmniejsze w Zębolicach (4%), Ciechanowcu i Ryglicach (po 9%) – co wynikało z wyjazdów do pracy za granicę lub do pobliskich dużych ośrodków miejskich, a największe w gminie rolniczej Pielgrzymka (22%) i małym lokalnym ośrodku usługowym, jakim jest Kock (21%). Jednak sytuacja na rynku pracy w gminach typu „zacofane” jest bardziej złożona, bowiem występuje tu wyraźny niezaspokojony popyt na fachowców, a także spore bezrobocie dobrowolne.

Typową cechą gmin zacofanych jest niedorozwój infrastruktury technicznej, przejawiający się słabą na ogół jakością dróg, zwłaszcza lokalnych, w miarę dobrze rozwiniętą siecią wodociagową, słabo – kanalizacyjną. W czterech badanych gminach (Kije, Pielgrzymka, Sochocin, Zębolic) ludność praktycznie nie korzysta z oczyszczalni ścieków, a w kolejnych dwóch (Ryglice, Zbójni) odsetek mieszkańców korzystających z oczyszczalni nie przekroczył 10%. Wyjątkiem w tym względzie jest gmina Krynki, gdzie oczyszczalnia ścieków obsługuje dwie trzecie społeczności lokalnej.

2. DIAGNOZA

2.1. Gospodarka

We wszystkich badanych gminach znaczącą rolę odgrywa rolnictwo. W trzech (Krynki, Pielgrzymka, Zębolic) istniały PGR-y, których grunty zostały sprywatyzowane lub poddane wieloletnim dzierzawom. W ten sposób powstały duże (nawet powyżej 1000 ha), nowoczesne gospodarstwa nastawione na produkcję zbożową lub hodowlę. Jednak nie one dominują.

Większość gospodarstw to gospodarstwa małe, kilkuhektarowe – ze względu na przeciętne lub słabe warunki glebowo-klimatyczne, panujące w większości analizowanych gmin – wykazujące niską rentowność. Dobrze ich sytuację oddaje wypowiedź respondenta z gminy Pielgrzymka:

„na razie funkcjonują te gospodarstwa na zasadzie takiej, że są jakieś emerytury, ktoś jeszcze dopracowuje czy wyjeżdża za granicę, a to traktuje jako hobby czy dodatkowe źródło niewielkich dochodów. Jak się rozmawia z rolnikami to z tych kilku hektarów, nawet biorąc dopłatę albo wychodzą na zero, albo dopłacają. Ale przywiązanie do ziemi takie silne jest. Pozostają na terenie”.

Wejście Polski do Unii Europejskiej zwiększyło – poprzez dopłaty oraz dostęp do korzystnych kredytów inwestycyjnych – możliwości modernizacji gospodarstw. Procesy te są wyraźnie widoczne między innymi w Chorzeliach i Krynkach. Występują jednak duże problemy w tworzeniu grup producenckich. W poszczególnych gminach powstało też zaledwie po kilka gospodarstw agroturystycznych, a tylko w dwóch gminach (Chorzele i Ryglice) uruchomiono niewielkie obiekty hotelowe.

W pozarolniczej działalności gospodarczej dominuje handel i usługi, zwłaszcza budowlane, nastawione na obsługę rynku lokalnego gminy i miejscowości sąsiednich. Działalność przemysłowa oparta jest z reguły na małych zakładach, zatrudniających po kilkadziesiąt osób, związanych z przetwórstwem rolno-spożywczym (piekarnie, masarnie, mleczarnie, wytwórnie wód gazowanych i wyrobów cukierniczych), przerobem drewna, produkcją materiałów budowlanych i eksploatacją kopalin (piasku, żwiru itp.). Obecność kapitału zagranicznego wśród podmiotów prowadzących działalność w analizowanych gminach jest niewielka.

Warto jednak dostrzec na tle tego ogólnego obrazu pewne wyjątki. W Chorzeliach funkcjonują: zakład francuskiego koncernu Bell zatrudniający 500 osób oraz Spółdzielnia Mleczarska „Mazowsze” (300–400 pracowników), w Ciechanowcu – znane Zakłady Mięsne „Stół Polski” (250 zatrudnionych), w Sochocinie – wytwarzane są dźwigi osobowe oraz barwniki, a włoski inwestor zamierza uruchomić masarnię. W przypadku dwóch gmin czynnikiem rozwoju stają się lub mogą się stać realizowane, lub istniejące pasma infrastruktury drogowej i kolejowej. W Ryglicach obserwowane jest zainteresowanie terenami inwestycyjnymi w związku z budowaną autostradą A4, a w Kijach – wykorzystywaną, jak na razie, tylko przez jedną firmę z kapitałem niemieckim zajmującą się handlem gazem, obecność Linii Hutniczo-Szerokotorowej.

2.2. Infrastruktura i gospodarka mieszkaniowa

W gminach zacofanych istnieją duże „luki” infrastrukturalne. Dostyc dobra sytuacja występuje jedynie w zakresie wyposażenia w sieć wodociągową. W badanej grupie gmin odsetek mieszkańców mających dostęp do

sieci wodociągowej wahał się od 100% (Kije, Pielgrzymka) do 60% (Sochocin). Ciekawym przypadkiem są Ryglice, gdzie ze względu na obfitość źródeł, co jest typowe na terenach podgórskich, powstają „dzikie” wodociągi, za eksploatację których żaden z użytkowników nie płaci. Z kolei w Chorzelach teoretycznie dostęp do wodociągu mają wszyscy mieszkańcy gminy jednak w praktyce część z nich (około 40%) nie chce się przyłączyć i ponosić kosztów eksploatacji. Ponadto w gminie tej przy rozbudowie sieci, nie zapewniono odpowiedniej ilości studni, co skutkuje niskim ciśnieniem wody u części odbiorców i dodatkowo zniechęca do korzystania z gminnego wodociągu.

Zdecydowanie gorsza sytuacja występuje w zakresie wyposażenia w sieć kanalizacyjną i oczyszczalnię ścieków (od zupełnego braku sieci kanalizacyjnej i oczyszczalni ścieków w Zębowicach, po bardzo dobre – jak na warunki polskiej wsi – w Krynkach). Na ogół z sieci kanalizacyjnej korzysta około jednej piątej mieszkańców. W Sochocinie mieszkańcy nie bardzo chcą podłączać się do nowej sieci kanalizacyjnej, bo korzystają z nieszczelnych (a zatem niewymagających częstego wywozu nieczystości, a tym samym tanich w eksploatacji) szamb. W Chorzelach oczyszczalnia ścieków powstała jako wspólna inwestycja gminy i lokalnych firm. O tym, że inwestycje związane z budową i eksploatacją sieci kanalizacyjnej oraz oczyszczalni ścieków nie zawsze są przemyślane, świadczy z kolei przykład Ciechanowca.

Bombą zegarową jest niedokończony remont kanalizacji. Do tego dochodzi drugi etap rozbudowy oczyszczalni. Przy tym, z tym można by było poczekać. Mamy taki odcinek kanalizacji, tuż przed oczyszczalnią, który jest prastary, nieszczelny, który powoduje zalewy, po każdej ulewie zalewa oczyszczalnię.

W przypadku Ciechanowca, Sochocina oraz Ryglic nierozwiązanym problemem pozostaje też system gromadzenia i składowania odpadów komunalnych.

Do hamowania rozwoju gospodarczego przyczynia się również sieć drogowa o niskiej jakości. Widoczne jest to zwłaszcza w Ryglicach, gdzie obowiązują ograniczenia nośności pojazdów do 10 t. Z kolei w Ciechanowcu dla poprawy funkcjonowania miasta położonego na obu brzegach rzeki Nurzec, przydałby się drugi most. Gminy nie mają większego wpływu na działania inwestycyjne prowadzone na drogach krajowych, wojewódzkich i powiatowych. Mogą, co najwyżej, zaproponować dofinansowanie lub wykonać obiekty tzw. małej architektury. Podejmują zatem działania na drogach lokalnych. Dumą Zębowic jest wykonanie w ciągu ostatnich kilku lat 15 km dróg. Także mieszkańcy Ryglic doceniają poprawę jakości dróg lokalnych. Mieszkańcy Zbójna zgłaszali też problem braku oświetlenia ulic i słabego ich oznakowania.

W gospodarce mieszkaniowej dominuje – w analizowanych gminach – budownictwo jednorodzinne, na ogół o niezłym standardzie wielkości-

wym, a infrastrukturalnym w dużym stopniu zależnym od wyposażenia gminy. Stan techniczno-estetyczny budynków jest zróżnicowany. Ilustruje to wypowiedź respondenta z Sochocina.

Jak Pani sama zauważyła są jeszcze u nas budynki drewniane, gdzie na zewnątrz stoi wychodek, również drewniany, ale już satelita tam jest. Ta antena ledwo się trzyma desek, które podtrzymują ten budynek, ale satelita jest. To jest właśnie ta kultura techniczna.

Wójta gminy Pielgrzymka cieszy z kolei rosnąca wśród mieszkańców zajmujących budynki ponemieckie dbałość o otoczenie.

Do tej pory, tak jak obserwowałem, to była tragedia po prostu. Ci ludzie napływowi, którzy tutaj dostali praktycznie wszystko, weszli do domu, sypało się. (...) Ale teraz, od kilku lat, powoli zaczyna być widać, że zaczynają dbać o posesje, o domy. Powolutku, powolutku nabiera to charakteru. Aczkolwiek ta wieloletnia degradacja... Efekt jest taki, że wymaga to ogromnych remontów, czasem już wyburzeń niestety...

Budownictwo wielorodzinne występuje w Chorzelach, Ciechanowcu i Krynkach. W Chorzelach następuje jego rozwój, jako że w ostatnim okresie oddano do użytku cztery budynki, trzy wybudowane przez spółdzielnię mieszkaniową z Przasnysza, a jeden – przez mleczarnię dla jej pracowników. Kryнки są natomiast przykładem dobrego zagospodarowania osiedla popegeerowskiego poprzez utworzenie spółdzielni mieszkaniowej. Mieszkania komunalne posiadają gminy: Kock, Pielgrzymka i Kryńki. W przypadku dwóch pierwszych prezentują one niski standard i gminy chcą je sprzedać po przystępnej cenie dotychczasowym lokatorom. Sprzedaż mieszkań komunalnych została dokonana w Ciechanowcu, co okazało się korzystne zarówno dla gminy, jak i dla mieszkańców tych budynków. Mieszkań socjalnych potrzebuje gmina Zbójno. Dotychczas miejscowy zabytkowy pałac traktowany był jako budynek z mieszkaniami socjalnymi, a obecnie są plany jego rewitalizacji. Gmina Kije sprzedaje działki budowlane, głównie mieszkańcom – oddalonych od gminy o 30 km – Kielc, a gmina Sochocin – głównie mieszkańcom pozostającej w zasięgu około 70 km – Warszawy.

2.3. Rynek pracy

Niezależnie od danych ukazujących natężenie zjawiska bezrobocia, w badanych gminach występuje wiele podobnych tendencji. Generalnie można stwierdzić, że zjawisko bezrobocia maleje przede wszystkim na skutek znaczących migracji zarobkowych, zwłaszcza osób młodych i w średnim wieku. Z Zębówic wyjechało około połowy pokolenia lat 60. Wieloletnie tradycje migracji „za pracą” występują w Ciechanowcu i Krynkach (Belgia, USA), Ryglicach (USA), Pielgrzymce i Zębówicach (Niemcy).

Po wejściu Polski do UE obok tradycyjnych kierunków migracji pojawiły się nowe: Wielka Brytania, Irlandia, Włochy (kobiety). Wyjeżdżają przede wszystkim fachowcy. Potwierdzają to opinie respondentów z Ryglic:

Jeżeli chodzi o sprawnych zawodowo to jakieś 30–40% siedzi za granicą. Trudno jest znaleźć dobrego fachowca, zwłaszcza w tych miejscowościach, gdzie byli rzemieślnicy.

Większość osób nie migruje definitywnie, tylko czasowo, na okres od kilku miesięcy do kilku lat. Osiągnięte w ten sposób dochody przeznacza na poprawę swoich warunków mieszkaniowych w gminie (Ryglice) albo na zakup mieszkań w dużych miastach, np. w Warszawie (Krynki).

O ile w niektórych gminach może brakować miejsc pracy pozarolniczej na miejscu, to są one tworzone w zasięgu codziennych dojazdów do pracy. Wymowne w tym względzie są przykłady:

Sochocin:

Według mnie nastąpiła zdecydowana poprawa, w stosunku do minionego roku, jak ktoś chce to i nawet od jutra może mieć pracę. Praca jest, tylko ludzi nie ma. O, weźmy na przykład Tesco [w Płońsku] jest za daleko, a praca jest za ciężka.

Pielgrzymka:

(...) dużo ludzi zaczęło pracować w Legnicy, bo w Legnicy strefa się otworzyła i wygenerowała trochę miejsc pracy. I teraz w Złotoryi powstają dwa czy trzy zakłady już w tej nowej strefie (...) Tylko że z drugiej strony, że tam też potrzebują ludzi – specjalistów. To są zakłady nie takie, że złapiesz łopatę i machasz nią i też ktoś musi być przeszkolony. No i pierwszy lepszy z łapanek na pewno tam nie pójdzie.

Obserwowane są dojazdy do pracy nie tylko do najbliższych miast, ale także do dalej położonych (z Ryglic do Krakowa, z Kijów do Warszawy). Migracje zagraniczne oraz dojazdy do pracy poza gminę zdecydowanie zmniejszają zjawisko bezrobocia. Kolejnym istotnym czynnikiem w tym względzie – zdaniem wójta Zbójna – jest rozwój lokalnych firm i ich wychodzenie z szarej strefy.

[Przyczyny zmian należy] prawdopodobnie upatrywać w większej liczbie rejestracji podmiotów gospodarczych, które dotychczas pracowały w szarej strefie. Ponieważ chciały wyjść na rynek pozalokalny, muszą już dysponować tymi podstawami prawnymi do działalności gospodarczej. Być może także inne sprawy finansowe. W każdym razie tych podmiotów gospodarczych powstało dużo.

W efekcie migracji zarobkowych oraz codziennych wyjazdów do pracy poza gminę, na lokalnych rynkach pracy widoczne jest zjawisko drenażu, co skutkuje przewagą popytu nad podażą pracowników. Zjawisko to ilustrują problemy przedsiębiorców:

Kock:

Właściciel zakładu metalowego kiedyś zatrudniał 35 pracowników, obecnie jedynie 15, mimo tego, że ma zbyt na swoje wyroby w zasadzie w całym kraju. Twierdzi, iż zgłaszający się do niego fachowcy – spawacze – nie wykazują wystarczająco wysokich kwalifikacji, mimo tego, że wyroby są słabo zaawansowane technologicznie. Ma wolnych pięć stanowisk pracy dla spawaczy. Sam nie ma zamiaru doszkalać pracowników. Sytuację tę wiąże z wyjazdami do pracy do Lublina, Warszawy i za granicę. Bezrobocie jest tylko „na papierku”, czemu sprzyjają łagodne warunki uzyskania zasiłku dla bezrobotnych czy socjalnego i możliwości dorywczej pracy „na czarno”.

Podobną opinię wygłosił przedsiębiorca produkujący drzwi i okna aluminiowe.

Według miejscowego proboszcza:

kto chce pracować to w jakiejś formie pracę znajduje, no ale nie każda praca jest należycie opłacana, dlatego wielu też rezygnuje z pracy.

Pielgrzymka:

Nie ma fachowców takich typowych. W branży budowlanej to są ludzie z łapani. Jak już są, to nawet jeżeli to są fachowcy to starzy fachowcy, czyli tacy, co bez paliwa nie ruszą i to jest właśnie ten mankament, bo nie można sobie zaplanować i, mówiąc nieładnie, w ciemno pójść i zrobić. Za duży jest stopień ryzyka, prawdopodobieństwa, że nie ma ich w pracy (...); zero chęci nauczania się, zero chęci zdobycia wiedzy. Takie śmieszne przekonanie jest: „Dobrze, po co my się tu męczymy, wyjedziemy do Irlandii, to tam zarobimy”. Ale to jest błędne, dlatego, że żeby wszędzie, na całym świecie, coś zarobić, to trzeba coś umieć.

Zdaniem przedsiębiorcy w Ryglicach osoby bezrobotne traktują pracę instrumentalnie, by przedłużyć status bezrobotnego. W Sochocinie z kolei, respondenci uważają, że motywacja części osób do pracy jest mała, co nierzadko idzie w parze z uzależnieniem od alkoholu. W Zębowicach istnieje atrakcyjna alternatywa dla prac interwencyjnych organizowanych dla osób bezrobotnych.

Bezrobocie jest takie, że potrzebowaliśmy tutaj ludzi do jakichś prac interwencyjnych i szedłem pod knajpę: panowie piwo dostaniecie trzeba coś tam zrobić, nam się bardziej opłaca iść do opieki i dostanę w opiece, dostanę u księdza w Caritasie, stoją i przyjeżdżają te z niemieckimi rejestracjami no to, co znajomemu nie dasz? Ja ci przypilnuję, ja ci wymyję szyby, on dostanie 5 zł, a takich będzie 5, to on ma lepiej niż, do roboty.

Niewątpliwym problemem w analizowanych gminach jest znalezienie pracy na miejscu dla osób z wyższym wykształceniem. Pracują one na ogół w sferze usług publicznych (szkolnictwo, administracja, służba zdrowia), jednak zapotrzebowanie na pracowników jest tu ograniczone np. niżem demograficznym w szkolnictwie.

2.4. Zamożność

Generalnie obserwowana jest poprawa poziomu zamożności mieszkańców badanych gmin. W rolnictwie spowodowane jest to dopłatami z UE, jednak widać w tym względzie rozwarstwienie, co dosadnie ujął wójt Zbójna:

Jest grupa wiodących rolników i grupa maruderów – 30% wiodących i ta grupa słabszych, którzy nigdy nie nadrobią już, nie dogonią już tego uciekającego dystansu czasowego.

Dobra pozarolnicza płaca miesięczna zaczyna się od poziomu 1000 zł netto (Kock) do 2000 zł netto (Ryglice, Kije). Ta górna granica na ogół zniechęca już do wyjazdów zagranicznych. Średnia płaca w gminie Zębowice wynosi około 900 zł netto, a w Chorzeliach – 1700–1800 zł. Lokalni przedsiębiorcy podnoszą płace swoim pracownikom, w Ryglicach w ostatnim półroczu o 30–40%, a w Kijach o 15–30% – w ostatnim roku do poziomu 1200–1400 zł netto. Motywację tych działań wyjaśnia właściciel piekarni w Zębowicach.

Jak się zarabia... no wie Pan ja mogę powiedzieć, na podstawie swojego zakładu, że gdyby zarabiali źle to po prostu mają te możliwości, że mogą też jechać do pracy na Zachód jak inni, no a jednak zostają i pracują tu (...).

Także w działalności pozarolniczej widoczna jest polaryzacja dochodów. Zdaniem wójta Sochocina w jego gminie proporcje są następujące:

Wydaje mi się, że 10% to lokalny biznes, 40% to ci dojeżdżający (a z tych dojeżdżających 20% przebywa za granicą, a z 80% dojeżdża do Warszawy). Reszta – 50% – to ci, którzy tak średnio się mają. O, sprzedają owoce, warzywa i tak dorabiają.

Z kolei przedstawiciel mleczarni w Chorzeliach dzieli pracowników na grupy:

Pierwsza grupa, tak jak obserwuję jeżdżąc rano do pracy to jest rowerek. Inną grupę stanowią pracownicy, którzy dojeżdżają własnymi samochodami. Jest to przeważająca grupa.

Przejawem zamożności – zdaniem wielu respondentów – jest właśnie rosnąca liczba samochodów. Dyrektor szkoły z Ciechanowca zwraca także uwagę na względność pojęcia zamożności.

Generalnie płace w małych miastach są na pewno niższe niż w dużych miastach. Stąd wynika takie inne postrzeganie np. nauczycieli, którzy w dużych miastach są grupą bardzo mało zarabiającą, natomiast tutaj należą do tych, którzy zarabiają nieźle. To takie troszeczkę właśnie inne postrzeganie tych samych kwot pieniędzy. Na pewno bardzo mało jest ludzi o wysokich dochodach. Na pewno znaczną część dochodu stanowią te pieniądze przywiezione czy przysłane z zagranicy przez ludzi, którzy pracują właśnie za granicą, czy to w Bel-

gii, czy właśnie np. w Wielkiej Brytanii, czy w jakichś tam innych krajach, więc myślę, że te dochody nie są wysokie, chociaż większości społeczeństwa wystarczają na jakieś tam funkcjonowanie. Włącznie z tym, że np. w ostatnich latach sporo widać odnawianych elewacji domów czy wymienianych dachów, więc z drugiej strony świadczy to też o jakimś takim rozsądnym gospodarowaniu przez tych ludzi pieniędzmi.

2.5. Edukacja i kultura

Gminy zacofane charakteryzuje generalnie znacznie niższy niż przeciętnie w kraju i poszczególnych województwach odsetek osób z wykształceniem wyższym i średnim. Cechą różnicującą jest jednak zakres i stan infrastruktury edukacyjnej. Wyraźnie gorzej jest ona rozwinięta w badanych gminach wiejskich niż w miejsko-wiejskich. Placówkami edukacyjnymi są tam jedynie szkoły podstawowe oraz gimnazja, brakuje natomiast szkolnictwa ponadgimnazjalnego. Trochę dziwnym przykładem jest gmina wiejska Krynki, w której znajduje się liceum wieczorowe, a brakuje dziennego. W gminie Pielgrzymka żadna z trzech szkół podstawowych ani gimnazjum nie posiada sali gimnastycznej. Nowoczesną bazę szkolną stworzono w Zbójnie, traktując tego typu działania priorytetowo, co jednak nie przekłada się na jakość kształcenia. Zdaniem respondentów:

Nauczyciel w środowisku wiejskim trochę odbiega od nauczyciela ze środowiska miejskiego, co ma związek z sytuacją samych mieszkańców, czyli mieszkańców od tego nauczyciela na wsi za wiele też nie wymagają.

Bardziej rozwinięta jest oferta edukacyjna w gminach miejsko-wiejskich. Obok szkół podstawowych i gimnazjów rozwinięte jest szkolnictwo ponadgimnazjalne, obejmujące nie tylko licea ogólnokształcące, ale także szkoły pomaturalne, licea profilowane, technika i zasadnicze szkoły zawodowe (Chorzele, Ciechanowiec, Ryglice). W tym gronie Kock ma najuboższą ofertę, na którą składa się tylko LO i niepubliczna zasadnicza szkoła zawodowa. Na ogół stan budynków wszystkich placówek oświatowych, w tym szkół podstawowych i gimnazjów jest lepszy, są w większym stopniu skomputeryzowane, a infrastruktura sportowa jest też znacznie lepiej rozwinięta. Burmistrz Ryglic chętnie przejąłby szkolnictwo ponadgimnazjalne, ale władze powiatu nie chcą mu tych placówek przekazać.

Istotnym problemem, z którym borykają się praktycznie wszystkie analizowane gminy jest zmniejszanie się liczby dzieci, co prowadzi do zmniejszania liczby oddziałów szkolnych. Opisuje ten proces burmistrz Chorzele:

Z reguły po jednym roku tam gdzie były trzy są dwie, tam gdzie były dwa jest jeden, czyli można też przyjąć, że... jeden oddział mniej. Co się z tym wiąże, to jest mniej godzin. To trzeba po prostu nauczycielom w jakimś stopniu zredukować o 2–3 godz.

Powstaje pytanie, czy warto prowadzić małe szkoły podstawowe, czy nie lepiej je zlikwidować. Zdaniem burmistrza Ryglic: „likwidacja szkoły wiąże się z likwidacją miejscowości”. Integrującą dla społeczności lokalnych rolę szkół dostrzega wójt Pielgrzymki:

(...) jeżeli zamknijemy szkołę to wioska traci dużo na znaczeniu. Nie ma takiej konsolidacji społecznej, nikt nie pracuje z tymi rodzicami, nie ma więzi, zaczyna się to urywać. Miejscowość staje się z automatu nieatrakcyjna dla potencjalnych mieszkańców; (...) są imprezy, są zabawy wspólne organizowane przez radę rodziców z nauczycielami. Dzieci mogą po południu skorzystać z biblioteki, z internetu. Mają jakieś miejsce, mają plac zabaw. Dlatego dostrzegamy, że to jest ważna rzecz i ona musi funkcjonować na terenie wiejskim.

Stosowane są różne rozwiązania by nie likwidować małych szkół. W Zębowicach utworzono jeden zespół szkół dla całej gminy, oszczędzając w ten sposób na kosztach administracyjnych, w Kocku i Ryglicach małe szkoły przekształca się w placówki społeczne, prowadzone przez stowarzyszenia, w Kijach utrzymuje się jedną ze szkół tylko z nauczaniem początkowym, a w Sochocinie traktuje się małe szkoły jako okazję do wprowadzania autorskich programów nauczania.

Problemem dość powszechnie zgłaszanym przez respondentów, jest brak zajęć pozalekcyjnych w szkołach podstawowych i gimnazjach, z wyjątkiem, co najwyżej zajęć sportowych.

Absolwenci gimnazjów w gminach wiejskich wyjeżdżają do szkół ponadgimnazjalnych do pobliskich ośrodków miejskich. Jednak np. w Sochocinie dobrzy uczniowie nie kształcą się w szkołach średnich powiatu płońskiego tylko w Warszawie. Podobnie postępują uczniowie w Kocku, niekoniecznie wybierając miejscowe liceum ogólnokształcące. Młodzież z badanych gmin studiuje na ogół w mieście wojewódzkim lub w największych ośrodkach akademickich kraju typu: Warszawa, Kraków, a część – w pobliskich miastach na uczelniach niepublicznych. Wyjazd na studia do dużego ośrodka akademickiego oznacza na ogół definitywną migrację.

Sytuację w zakresie kultury w badanych gminach można określić jako tragiczną. Winą za ten stan rzeczy mieszkańcy obarczają władze lokalne, a te z kolei uważają, że mieszkańcy nie są zainteresowani działalnością placówek kultury. W Krynkach dochodzi specyficzny problem. Mieszka tu jeden z najwybitniejszych pisarzy białoruskich – Sokrat Janowicz. W związku z tym powstaje wśród mieszkańców dziwny dylemat: czy promować kulturę polską czy białoruską (więc może lepiej nie promować żadnej).

Domy kultury ze względów oszczędnościowych są zamykane (Pielgrzymka), ich stan powoduje, że nie nadają się do użytkowania (Chorzele) bądź ich w ogóle nie ma (Kije). W tej sytuacji kulturotwórczą rolę pełnią: biblioteki publiczne, świetlice (Kije) czy remizy strażackie (Chorzele). Na tym tle wyjątkowo wygląda gmina Ryglice, w której istnieją trzy domy kultury, a w nich 19 zespołów muzyczno-tanecznych.

2.6. Ochrona zdrowia

W badanych gminach podstawowa opieka medyczna jest świadczona zarówno przez publiczne (Kock, Pielgrzymka, Kije), jak i niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej (Chorzele, Ciechanowiec, Krynki, Ryglice, Sochoćcin, Zbójno, Zębówce). Różnica między tymi placówkami jest widoczna. Stan budynków publicznych zakładów opieki zdrowotnej i ich wyposażenie medyczne są kiepskie. Dobrze tę sytuację opisuje wójt Pielgrzymki.

Ośrodek nie spełnia już żadnych kryteriów ministra zdrowia w zakresie standardów, jakim powinny odpowiadać budynki. Koszty remontu są nieuzasadnione ekonomicznie, musielibyśmy zbyt dużo wydać. Taniej się opłaca wybudować nowy ośrodek. Jeżeli powstanie nowy ośrodek, to przeniesiemy go z części gminy tutaj do centrum i wtedy te ośrodki-filie zostaną zlikwidowane. Będzie tutaj opieka, praktycznie od rana do wieczora, lekarze będą.

Bez zarzutu funkcjonuje publiczny ośrodek zdrowia w Kijach. Wójt tej gminy dopuszcza jednak możliwość jego prywatyzacji: „gdzieś we mnie drzemie takie przekonanie, że gdyby to było prywatne, to byłoby jeszcze lepiej, jeszcze większa możliwość wyboru”.

W większości gmin funkcjonują niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej, które obok podstawowej opieki medycznej – oferują nieodpłatnie porady specjalistów: stomatologów, laryngologów, okulistów, kardiologów, ginekologów, alergologów, geriatrów czy rehabilitantów. Opinie respondentów o tego typu placówkach są na ogół pozytywne, o czym świadczy przykład z Ryglic: „Lekarz przyjmuje tylu pacjentów, ile przychodzi”. Podczas zebrania „mieszkańcy (...) po prostu nawet pochwalili, że jest dobrze”.

Pozostała opieka specjalistyczna świadczona jest w pobliskich miastach powiatowych bądź wojewódzkich, przy czym respondenci narzekali na dość długi okres oczekiwania na wizytę i, jako alternatywę, traktowali płatne wizyty w prywatnych gabinetach lekarskich. Wymowne w tym względzie jest stwierdzenie jednej z respondentek z Krynek.

Powiem, że to wygląda tak jak w całym kraju dokładnie. Ja mówię o tym, dlatego, że przecież też płacę na Narodowy Fundusz Zdrowia, w tej chwili mąż miał dwie operacje i wszystko prywatnie, bo gdyby przyszło czekać, to nie wiem czy nie ożyłoby się bez dużych komplikacji.

W Zębówcach i Ciechanowcu respondenci narzekali ponadto, że lekarze pierwszego kontaktu niechętnie i z opóźnieniem wypisywali skierowania do specjalistów.

(...) trudno dostać skierowanie na badania, że leczenie odbywa się czasami na zasadzie popatrzenia pacjentowi w oczy, a nie rzeczywistej jakiejś tam diagnozy po badaniach, bo wszędzie chodzi o pieniądze. Jeśli dysponują jakąś pulą i chcą z tego jak najwięcej zostawić, to po prostu bronią się przed wypisaniem każdego skierowania...

W Krynkach, Kocku i Chorzelach stacjonuje karetka pogotowia. W Ciechanowcu jest mały szpital z dwoma oddziałami dla przewlekle chorych, mieszczący się w XVIII-wiecznym, zaniedbanym budynku. Z kolei w Pielgrzymce funkcjonuje powiatowy ośrodek Warsztatów Terapii Zajęciowej. Natomiast w Zbójnie władze gminy zapewniają dojazd osobom niepełnosprawnym, starszym i przewlekle chorym do trzech najbliższych szpitali.

2.7. Bezpieczeństwo

Respondenci na ogół stwierdzają, że analizowane gminy są bezpieczne. Dosyć reprezentatywna w tym względzie jest opinia sformułowana w Pielgrzymce:

generalnie spokojne bardzo środowiska. Nie ma jako takiej przestępczości. Głównie przestępczość uciążliwa dla mieszkańców, to takie akty drobnego wandalizmu. Jakieś wieczorne krzyki jak wraca młodzież, bezpieczeństwa psy. Ale nie mamy jakichś dużych, znaczących kradzieży, problemów.

W Sochocinie problemem są włamania do domków letniskowych. Jednak nie jest to problem poważny, ponieważ: „nastąpił wzrost liczby agencji ochrony, które monitorują domki letniskowe i pełnią rolę prewencyjną (...) w efekcie ich pracy nastąpił spadek ilości włamań i kradzieży”.

W trzech gminach, tj. w Ryglicach, Zbójnie i Zębolicach nie ma posterunków policji, w Kijach jest od niedawna. W Krynkach zlokalizowana jest także placówka Straży Granicznej oraz planowany jest monitoring. Wyposażenie komisariatów policji – zdaniem większości respondentów – jest niewystarczające, podobnie jak liczba funkcjonariuszy.

Dla utrzymania bezpieczeństwa niezbędna jest ścisła współpraca policji ze społecznością lokalną. Potwierdza to wypowiedź policjanta z Pielgrzymki.

Żeby ktoś chciał rozmawiać, to musi zaufać. Na tym polega rola dzielnicowego – długotrwała rozmowa (...) ten człowiek wie, że może mu zaufać, bo policjant zrobił coś dobrze (...). A poza tym mamy taką tradycję, że spotykamy się na każdym zebraniu wiejskim, przy okazji, gdy jest organizowane przez wójta czy przez radę sołecką. I my wtedy przedstawiamy, co my chcemy od mieszkańców, mieszkańcy mówią, co oni chcą od nas. Robimy co rok ankiety i ludzie się wypowiadają. Głównie pytaniami, co oni chcą, co oczekują od policji. I my głównie pod ludzi pracujemy, co oni od nas chcą, oczekują i wtedy te służby są ustawiane i zwracamy uwagę na to, co ich tam boli.

Specyficznym przypadkiem jest gmina Chorzele, położona 17 km od słynnego z wysokiej przestępczości Wielbarka. Miejscowi przedsiębiorcy, aby przeciwdziałać ewentualnym przestępstwom, założyli Stowarzyszenie „Nasze Bezpieczeństwo”, które organizuje nocne patrole. Organizacja kupuje nowoczesny sprzęt dla policji.

Tu organizujemy takie patrole. Ci, co prowadzą działalność gospodarczą. Po dwie osoby nocami. Mieszkaliśmy tu na barykadzie. Złodzieje z Wielbarka, to profesjonaliści, oni wszystko kradli. (...) Nawet film o tym jest „Kameleon”, to też o Wielbarku, nie wiem czy Pan oglądał. To byli złodzieje profesjonaliści, że normalnie cała Polska wiedziała. Dziupla samochodowa, sklepy, banki, cuda. Powodem założenia tego stowarzyszenia było to, że miałem dwa włamania do hurtowni, i to dosyć znaczne uszkodzenia. Z tymi ludźmi zacząłem współpracować, rozmawiać i żeśmy stworzyli takie. W Koninie, w Brzegu takie jest. Efekty tego są. (...) To nie jest taki poryw, że się zebrali przed wyborami, żeby tam kogoś wysunąć do wyborów. Akurat mnie tak za bardzo nie interesują sprawy wyborcze. Nam zależy na bezpieczeństwie. To jest moja ocena. Może ktoś powie, że chwałę, bo akurat w tym jestem. Obiektywnie to widzę, bo jeśli statystyki mówią z policji przed 2000 r., to jak zaczęliśmy działać to tendencyjnie to spada. W tej chwili to praktycznie minimalny stan jakiś przestępstw. (...) W 2001 r. kupiliśmy im [policji] radiostację. W ogóle nie mieli połączenia żadnego. Chcieliśmy jakoś jeździć, chcieliśmy żeby mieli jakiś kontakt. W kilku powiatach najlepsza radiostacja. Kosztowała ponad 5 tys. Pięć lat temu to była nowość a teraz. Przyjeżdżali z Przasnysza z komendy, pożyczili tę radiostację. Dzwoni telefon, ktoś tam odbiera, coś tam, jakiś wypadek, ktoś nie żyje czy coś. Uruchamiamy cały system, pogotowie, straż, policję, jechali na odległość 20 km, a tam okazało się nic. A w innym momencie złodzieje obrabiali. Policjant nie wiedział, kto do niego dzwoni. Kupiliśmy im taki aparat z identyfikacją numerów i mają do tej pory. Oni pisali na maszynie. Teraz kupiliśmy im komputer, drukarkę, dostęp tam mają do internetu. Aparat cyfrowy, żeby tam zdjęcie na komputer. Żeby miał ten protokół napisać. To z naszych pieniędzy z naszych składek. I teraz chcemy, żeby to monitorować. Żeby to jakoś to bezpieczeństwo tutaj działało. Na ile to się nam uda to trudno powiedzieć.

2.8. Patologie, pomoc socjalna

Największą patologią, z jaką borykają się niemal wszystkie gminy, jest alkoholizm. Znamienne są słowa przedstawicielki GOPS z Sochocina:

W środowiskach naszych klientów (...) ludzie generalnie piją. Oprócz tego marazm ludzi, zwłaszcza tych po 40. roku życia. Oni uważają, że już nie mają szans na własne miejsce. Pracują w lecie sezonowo, a potem [są na zasiłku] i piją przez jesień i zimę.

Inny respondent z Sochocina dostrzega zależności przyczynowo-skutkowe między bezrobociem, alkoholizmem i przemocą domową: „bezrobocie często rodzi pijaństwo, a za tym idą [awantury] domowe. Najczęściej cierpią z tego powodu żona i dzieci”.

Niestety problem alkoholowy wywołuje – jak stwierdza respondent z Pielgrzymki – „strach przed pracą, przed wyzwaniem, przed wyjściem na szersze wody. I znajdują tysiące wymówek, żeby tylko uciec”. Próby walki z plagą pijaństwa, podejmowane przez władze lokalne rzadko kończą się sukcesem, o czym świadczy wypowiedź wójta Zębowic.

Jest trochę tej patologii, można powiedzieć, że zarejestrowanych mamy ponad 100 osób uzależnionych od alkoholu, co roku wysyłamy parę osób na leczenie. Jak do tej pory udało nam się wyrwać parę osób z tego nałogu, ale większość osób, jakby jest krytycznie nastawiona do tego, stwierdzają, że oni nie są chorzy, że to są nasze wymysły. Oni muszą się napić, bo wiadomo, że człowiek nie może funkcjonować bez picia. My im mówimy, że owszem trzeba się napić, ale herbaty, kawy, nie alkoholu.

Beneficjentami pomocy społecznej są też rodziny biedne, w których nie występuje problem alkoholowy. Ich liczba raczej nie rośnie. W GOPS w Krynkach obserwowany jest w okresie wiosenno-letnim około 60% spadek liczby osób korzystających z pomocy społecznej, co świadczy o podejmowaniu przez mieszkańców prac sezonowych. Powszechne jest dożywianie dzieci w szkołach, np. w Kocku 50–70% uczniów, a w Zbójnie nawet 75%. W Zbójnie aż 40% mieszkańców korzysta z pomocy społecznej, co zdaniem respondentów jest efektem napływu osób biednych na teren gminy.

Wykupują stare, zdewastowane domy za niewielkie pieniądze, ale już od razu na drugi dzień są petentami pomocy społecznej, a te wszystkie rozwalające się w tym momencie obiekty zostały sprzedane za niewielkie pieniądze i są zasiedlone.

Niepokojącym zjawiskiem jest dziedziczenie przez młode pokolenie zarówno patologii, jak też uzależnienia od korzystania z pomocy społecznej; traktowane jest to jako styl życia. Pomoc socjalna bywa uznawana za zbyt hojną (co zniechęca do aktywności) oraz przeważnie jest niewłaściwie adresowana. Jeden z respondentów z Kocka tak opisuje jej początki:

Człowiek, który nigdy nie skalał się pracą, raptem [dowiedział się, że] w urzędzie pieniądze rozdają. Nie wiadomo skąd i pieniądze mu dają. No to było takie radosne zdziwienie i zaskoczenie dla nich, że coś takiego się stało. Ludzie nie pracując, nie starając się o nic, raptem tutaj o przyjechał, bo tutaj są pieniądze... i dalej: status złapał..., raptem to się skończyło po pewnym czasie, no i jak święto, dawali, a teraz przestali dawać. Ta manna z nieba przestała lecieć.

Podobną opinię można także usłyszeć w Zbójnie.

Typowe dla Polaka, że na swoim podwórku będzie sobie dobrze radził, ale w kwestii społecznego wykorzystania za darmo będzie korzystał z pomocy w GOPS-ie. Szkoda, że ktoś przedstawia dokumenty i otrzymuje pomoc, a jest bogaty, a dla biednego nie wystarcza. Znam 2 tys. ludzi. Oni pójdą, bo im się należy. Gdyby nie było pomocy, to by sobie poradzili.

Specyficznym problemem społecznym są środowiska popegeerowskie. Widać to na przykładzie gminy Pielgrzymka.

Takim głównym miejscem na mapie naszej gminy jest Jastrzębnik. To osiedle popegeerowskie. Tam całe rodziny chodzą „na wysyp” (zbierają śmieci z pobliskiego wysypiska). Pozbierają, na alkohol starcza. I tam to idzie pokolenio-

wo. Ci ludzie tak już się przyzwyczaili żyć. Nie chcą inaczej. W całym osiedlu może z pięć normalnych rodzin się znajdzie. Kiedyś pokazali to osiedle w telewizji. Cała Polska pomagała – paczki przysyłali. Wie Pan, potem to żarcie się tygodniami psuło, bo ta rodzina nawet gotować nie umiała, nie wiedzieli, co z tym wszystkim zrobić. I wyrzucono. Teraz przychodzą do nas i mają pretensje, że Polska znów o nich zapomniała. Nieporadność jest potworna.

2.9. Aktywność mieszkańców, samorząd lokalny

Stopień aktywności społecznej w badanych gminach jest zróżnicowany. W wielu gminach aktywność mieszkańców polega na dbaniu o interesy własnej rodziny, poszukiwaniu pracy czy umiejętności uzyskania wsparcia finansowego w ramach pomocy społecznej. Rzadziej spotyka się postawy aktywnego współdziałania mieszkańców, samoorganizacji społeczności lokalnych. Wójt Zbójna dostrzega, że: „każdy zamknął się sam w sobie, każdy mieszkaniowiec, każde gospodarstwo rolne zamyka się w sobie i tutaj się jakby między ludźmi zaczęły budować bariery – w pewnym momencie została zburzona ta więź społeczna, ta wspólna odpowiedzialność”.

Niektórzy respondenci upatrują tego stanu rzeczy w uwarunkowaniach historycznych.

Sochocin:

Wzmaga się marazm społeczny, (...) jeszcze pokutuje to, że obecni rodzice byli wychowani tak, że „mi się wszystko należy”, brakuje postaw aktywnych. (...) Ludzie nie potrafią kształtować postaw obywatelskich i to jeszcze od zaborów. Władza to „oni” i zanim ludzie się będą utożsamiać z władzą, to minie sporo czasu. Tu był zabór ruski, a nie pruski.

Ryglice:

Tutaj była ta bieda galicyjska i mi się wydaje, że ludzie tu mają taką tradycję, tę mentalność taką walki o lepszy byt, czyli są to ludzie bardzo pracowici. Wielka pracowitość, punkt honoru, np. może nie jest tak bogato, ale jest zadbane. Gospodyni stara się nadrobić to kwiatami, stara się nadrobić to porządkiem, stara się to nadrobić, że po najmniejszych kosztach ogrodzenie jakieś zrobi i jest to cecha, może nie to, że „bo sąsiad ma to ja muszę mieć”, tylko, że muszę sobie ten standard życia nawet po minimalnych kosztach podnieść. Na przykład przejeżdżając przez Polskę widzę to w Małopolsce bardzo, bardzo wyraźnie, dlatego, że może nawet w innych częściach Polski ludzie nie przywiązują do tego takiej wagi, bo może sobie wyjeżdżają, nie napawają się tą bytnością w swojej posesji, natomiast tu, nawet w naszej tej gminie, zauważam, że ludzie bardzo to cieszy, żeby ta moja posesja wyglądała pięknie.

Widoczne jest zróżnicowanie aktywności społecznej wewnątrz gmin. Potwierdza to opinia respondenta ze Zbojny:

Po prostu widać, że jak się do nich pojedzie, Pan z nimi porozmawia, to oni żyją problemami tej wioski, oni je znają, oni by chcieli, żeby jeszcze lepiej było

i stąd takie a nie inne efekty, to jest jak dzień a noc, bo tamci właściwie pokierowali a tutaj źle i marazm.

Bardziej wnikliwą interpretację różnicowań wewnątrz gminnych przedstawił burmistrz Ryglic.

Różnie to jest w różnych miejscowościach. To zależy od tradycji i historii. Są miejscowości, powiedzmy Ryglice, gdzie do 1942 r. 25% mieszkańców to byli nasi starsi bracia w wierze. Gdzie ludzie traktowali tu na górach wokół, że rynek to nie nasz i to nie nasi. I to pozostało. Organizacja w Ryglicach jest tradycyjna, żeby oni się zorganizowali do czegoś. To są „my” i „oni” zawsze. Mimo, że tu rynek duży jest, potem naszło dużo Polaków, ale urząd jest traktowany źle. I jest Zalasowa, która się zorganizuje, ta moja miejscowość, że ma stowarzyszenie, że działają sekcje turystyczne, historyczne, literatury, gdzie potrafią cuda robić ze swoim wolnym czasem. Jest tak samo Kowalowa, gdzie się organizują, gdzie mają swój zespół, obrażają się szybko, bo znowu jest to szlachta zubożała, to tam jak pójdzie bajka to cała wieś jest skłócona, ale za chwilę już jest dobrze. To wszystko zależy mentalnie. Gdzie był dwór, na której miejscowości, jaką rolę odgrywał dwór w środowisku. Dwór ryglicki myślał za to społeczeństwo, tu był bardzo prężny dwór. Przed wojną tu był Żyd, który trząsł tym powiatem, z Ryglic pochodził. I to jakby czekali na to, co oni robią. Natomiast są takie miejscowości, gdzie tego dworu nie było, gdzie musieli sami się organizować, sami organizować szkoły, gdzie chętnie by poszli. I budował szkołę już w tych latach 90. czy robił te inwestycje pewne. No i są takie miejscowości niezorganizowane typu Bistuszowa, co mówicie Państwo, że nie było gazu, bo znowu Kościół zrobił błąd. Podzielił mi Bistuszwą na trzy parafie, jedną część do Burzyna, ta góra tam za dworem, drugą część do klasztoru i trzecią w Ryglicach. I rozbił mi wieś. Znaczący nie mi jeszcze, bo to jeszcze wcześniej. I ta wieś nie jest zintegrowana, wieś dla nich jako wartość nie tworzy dla nich tej wartości, co tworzy np. w Zalasowej. Tak że mają koszulki wydrukowane z herbem dębu, że tylko tu się żyje dobrze, że są przekonani o tym, że są najlepsi, że w ogóle Adam i Ewa pochodzili z Zalasowej. I wszędzie szukają swoich korzeni, cieszą się nimi. No różne podejścia.

Z kolei Krynki są przykładem uwikłania mieszkańców w animozje etniczne, zwłaszcza polsko-białoruskie, wzmacniane niechęcią wójta – „prawdziwego Polaka” do pisarza białoruskiego Sokrata Janowicza.

W Kocku można stwierdzić, że mieszkańcy mają niską samoocenę:

Były robione badania wśród młodzieży, jest niska taka no samoocena, jako Kock i jako ludzi się stąd wywodzących, i dominuje raczej takie odczucie, że tutaj trudno o jakiś rozwój, o karierę.

W większości gmin działają tradycyjne organizacje pozarządowe: Ochotnicze Straże Pożarne, koła gospodyń wiejskich, ludowe zespoły sportowe, Związek Kombatanów, PCK. Pojawiają się też nowe organizacje związane z pomaganiem osobom niepełnosprawnym, stowarzyszenia lokalne, takie jak m.in.: Stowarzyszenie Doliny Drwęcy (Zbójno), Stowarzysze-

nie na Rzeczników (Krynki), Stowarzyszenie „Krynki Jagiellońskie”, Towarzystwo Przyjaciół Kocka, Stowarzyszenie „Nasze Bezpieczeństwo” (Chorzelskie), Towarzystwo Przyjaciół Chorzelskie. Dyrektor domu kultury tak ocenia ostatnią z wymienionych tu organizacji:

(...) jest to chyba taka pierwsza grupa osób, która będzie pobudzała mieszkańców do działania, też to stowarzyszenie ma bardzo ambitne plany, chce organizować place zabaw dla młodzieży, chce organizować spędzanie wolnego czasu.

Ważną rolę w pobudzaniu aktywności mieszkańców odgrywają władze lokalne, w tym zwłaszcza wójt lub burmistrz. Wójt Zębów inicjuje powstawanie stowarzyszeń poszczególnych miejscowości w gminie, w Kijach zachęca do wspólnych przedsięwzięć, na które mieszkańcy się składają (np. po 5 zł) lub oferują swoją pracę. W ten sposób w gminie wyremontowano wiaty przystankowe. Takie działania podnoszą wśród mieszkańców odpowiedzialność społeczną.

W prawie wszystkich miejscowościach w ten sposób zostały wymienione wiaty przystankowe. Bo tam ludzie – ten pospawał, prawda? Zebrali się faceci w sobotę, czy kiedy nie mieli roboty, porobili przystanki. I znowu wiąże się z tym anegdota jedna: w jednej miejscowości po takim zrobieniu przystanku, nowy sobie stał. Szedł sobie tam pan z synem, a tam siedzi sobie trzech skurczybyków – przepraszam – i kopią po tym przystanku. Pan mówi: „Synu, biegnij na policję, a ja spróbuję tu coś zrobić”. (...) Sprawa skończyła się w sądzie. Wyłapali tych trzech chuliganów.

Duże nadzieje społeczności lokalnej wiążą się ze zmianami na stanowisku wójta czy burmistrza. Nowi burmistrzowie są w Kocku, Ciechanowcu i Chorzelskich, a wójtowie w: Pielgrzymcu, Sochocinie, Kijach (II kadencja), Zębówcach (II kadencja) i Krynkach. Specyficzna sytuacja była w Krynkach, kiedy dotychczasowy wójt, pełniący swoją funkcję trzecią kadencję, został w sierpniu 2007 r. odwołany z powodu wyroku sądowego, jaki otrzymał za pobicie nastolatka. Natomiast mieszkańcy Ryglisz są bardzo zadowoleni ze swojego burmistrza, pełniącego funkcję już piątą kadencję.

W Chorzelskich burmistrz opiera funkcjonowanie urzędu na młodych ludziach, w Ryglisz poszukuje ludzi z pasją:

Lubię zatrudniać takich ludzi, pasjonatów, tych takich wariatów, którzy są w jednym kierunku. Oni tyle dobra potrafią zrobić, bo oni są oddani tej pracy całościowo, on lubi to, co robi. I on będzie siedział 12 godzin, 15 i on nie napisze: szefie mi trzeba nadgodziny. Nie, on to po prostu lubi. I teraz znajdować takich ludzi i tworzyć nawet dla nich warunki, żeby oni nie poszli stąd.

Życie polityczne poza wyborami jest niemiłe, działalność partii politycznych jest symboliczna bądź jej w ogóle nie ma. Natomiast ewentualne podziały polityczne bywają zastępowane podziałami na zwolenników poprzedniego i obecnego wójta czy burmistrza (Ciechanowiec, Kock, So-

chocin). Frekwencja wyborcza jest na poziomie średniej krajowej lub nieco wyższa (Krynki, Sochocin, Zbójno).

3. PROBLEMY, PODEJMOWANE DZIAŁANIA

3.1. *Główne problemy i wyzwania gmin zacofanych*

W badanych gminach daje się wyróżnić kilka wspólnych problemów, akcentowanych jednak z różnym natężeniem. Pierwszym z nich są wyjazdy młodych ludzi, którzy nie widzą swoich szans na miejscu. Wyraźnie jest to widoczne w Kijach, Ryglicach, Sochocinie i Zębowicach. Respondenci w Kijach stwierdzają dramatycznie, że gmina „umiera”.

Kolejnym problem jest – pomimo zróżnicowanego natężenia bezrobocia – brak fachowców na lokalnym rynku pracy, szczególnie dostrzegany w Ryglicach i Chorzeliach. Ograniczeniem rozwoju jest zdominowana przez rolnictwo, zwłaszcza rozdrobnione, struktura gospodarcza. Niemal we wszystkich gminach (poza Zębowicami) za ważny czynnik rozwoju uważana jest turystyka. Respondenci są bowiem przekonani, że ich gminy posiadają odpowiednie walory przyrodnicze i kulturowe, natomiast należy poprawić lub stworzyć infrastrukturę turystyczną.

Ważnym problemem wszystkich gmin jest poprawa infrastruktury drogowej (w przypadku Zębowic – poprawa dostępności komunikacyjnej), budowa i rozbudowa infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej oraz oczyszczalni ścieków. Rozwój infrastruktury komunalnej rozpatrywany jest zarówno w kategoriach poprawy warunków życia mieszkańców (częściej), jak też bariery wzrostu gospodarczego (rzadziej).

We wszystkich gminach pozyskiwanie środków unijnych traktowane jest jako trudne. W Chorzeliach i Kijach dodatkowo dostrzegane są ograniczenia związane z niskim potencjałem finansowym gmin. W pierwszym przypadku wynika on z dużego zadłużenia (sfinansowanie) oczyszczalni ścieków, a w drugim – ze zbyt małym potencjałem dochodowym, uniemożliwiającym sfinansowanie wkładu własnego do kilku projektów unijnych jednocześnie.

Oczekiwanie na inwestora, który poprawi poziom życia społeczności lokalnej są wyraźniej akcentowane w Krynkach i Kocku. Problemy edukacji (poza aspektem finansowym) czy kultury nie są postrzegane jako bardzo istotne.

3.2. *Podjęmowane działania w gminach zacofanych*

Działania podejmowane w analizowanych gminach powiązane są z występującymi tam problemami. Niewątpliwie priorytetowe są działania związane z rozbudową infrastruktury drogowej. Przykładowo w Zębowicach w 2007 r. przybędzie kolejne 4 km dróg lokalnych. Poprawi to warun-

ki życia mieszkańców. W Chorzeliach planowana jest przebudowa drogi krajowej biegnącej przez miasto, w Ciechanowcu budowa drugiego mostu, w Kijach budowa 600 m drogi łączącej drogę krajową ze stacją przeładunkową LHS (co ma przyczynić się do rozwoju gospodarczego gminy), a w Zbójnie – rozbudowa dróg (dzięki temu ma nastąpić poprawa spójności komunikacyjnej gminy, a w przypadku drogi prowadzącej do sanktuarium w Oborach – wzrost natężenia ruchu pielgrzymkowego).

Uzupełniania jest i będzie nadal infrastruktura wodno-kanalizacyjna, chociaż działania tego typu nie zawsze przyczyniają się do podnoszenia atrakcyjności inwestycyjnej gminy, jeśli nie są elementem przemysłanej strategii rozwoju lokalnego (Sochocin).

Planowane są liczne obiekty infrastruktury turystycznej i sportowo-rekreacyjnej, m.in. zbiorniki wodne w Ryglicach i Pielgrzymce, zagospodarowanie zalewu w Ciechanowcu, sala gimnastyczna w Pielgrzymce. W Kijach jednym z istotnych działań jest zapewnienie mieszkańcom gminy dostępu do internetu drogą radiową.

Obserwowanym we wszystkich gminach działaniem zewnętrznym jest – dzięki dopłatom unijnym – poprawa dochodów rolników i zróżnicowane tempo modernizacji gospodarstw rolnych. We wszystkich gminach władze planują poprawę efektywności pozyskiwania środków unijnych na cele rozwojowe.

Relacje badanych gmin z gminami sąsiednimi można określić generalnie jako obojętne. Nieco inaczej jest w przypadku Chorzeli, które z jednej strony dostrzegają zagrożenie przestępczością z sąsiedniej gminy (Wielbark), a z drugiej – współpracują w ramach Związku Gmin Nadomulańskich nad rozwojem turystyki. Oczekiwania wobec samorządów powiatowych i wojewódzkich dotyczą przede wszystkim wywiązywania się z utrzymywania we właściwym stanie i modernizowania podległej im infrastruktury drogowej, a dodatkowo w przypadku samorządu województwa – przychylnego rozpatrywania unijnych projektów inwestycyjnych zgłaszanych przez gminy.

W działania na rzecz rozwoju społeczności lokalnej włączają się też przedstawiciele Kościoła. Widoczne jest to zwłaszcza w Ciechanowcu, Kocku i Sochocinie.

4. WNIOSKI – PERSPEKTYWY ROZWOJU

Analizowane gminy charakteryzują się zróżnicowanym, ale na ogół niezbyt dużym endogenicznym potencjałem rozwoju, dodatkowo ograniczanym migracjami młodych, wykształconych mieszkańców. Tempo wychodzenia z zacofania uzależnione jest m.in. od szans stworzonych w ich otoczeniu, takich jak: istniejące lub potencjalnie korzystne położenie komunikacyjne czy też dostęp do środków unijnych, zarówno w ramach polityki strukturalnej, jak i wspólnej polityki rolnej. Jednak umiejętność dostrze-

żenia i wykorzystania tych szans zależy od aktywności i innowacyjności społeczności lokalnych i ich liderów.

W badanej grupie gmin można wyróżnić pięć typów relacji między liderem, jakim jest (czy powinien być) wójt (burmistrz) a społecznością lokalną:

- 1) bardzo aktywny, innowacyjny lider i aktywna społeczność lokalna (Kije, Ryglice);
- 2) aktywny lider i aktywna społeczność lokalna (Chorzele);
- 3) aktywny lider i bierna społeczność lokalna (Pielgrzymka, Zbójno, Zębowice);
- 4) średnio aktywny lider i bierna społeczność lokalna (Ciechanowiec, Sochocin);
- 5) brak lidera i bierna społeczność lokalna (Krynki).

Nie przeceniając znaczenia powyższej typologii można przyjąć, że w obecnej kadencji władz samorządowych, największe szanse na przyspieszenie rozwoju mają gminy: Kije, Ryglice oraz Chorzele.

WARUNKI ŻYCIA POLSKICH RODZIN: PROBLEMY I STRATEGIE. KLUCZOWE WNIOSKI Z BADAŃ SIEDMIU GMIN

Jakościowa część badania „Warunki życia społeczeństwa polskiego: problemy i strategie”, której wyniki omawiamy w tym rozdziale, poświęcona była rekonstrukcji wzorów adaptacji występujących w polskim społeczeństwie – sposobów, w jaki rodziny radzą sobie w aktualnych warunkach ekonomicznych i przy aktualnym stanie budowy struktur demokratycznych i obywatelskich.

Badania jakościowe miały na celu pogłębioną analizę wzorów zachowania rodzin o różnej sytuacji życiowej i materialnej. Analiza ta była prowadzona w wybranych segmentach polskiego społeczeństwa, wyodrębnionych ze względu na zróżnicowanie faz cyklu życia oraz położenie społeczne, a także odmienności w instytucjonalnym i pozainstytucjonalnym otoczeniu rodzin. Z członkami rodzin dobranych ze względu na fazy cyklu życia przeprowadzane były zogniskowane wywiady grupowe, natomiast z członkami rodzin zagrożonych dysfunkcjami (w wyniku alkoholizmu, przewlekłej choroby, wielodzietności, samotnego rodzicielstwa) – pogłębione wywiady indywidualne. Wywiady indywidualne prowadzone były także z przedstawicielami instytucji i organizacji, wybranymi do badania ze względu na ich wiedzę o problemach rodzin w gminie i zaangażowanie w rozwiązywanie lokalnych problemów (szkoła, Caritas, ośrodek pomocy społecznej, parafia, burmistrz, radni, itd.). Ogółem przeprowadzono 336 wywiadów indywidualnych i 51 zogniskowanych wywiadów grupowych. W badaniu rodzin uczestniczyły głównie kobiety – uznano, że w większości rodzin to one zarządzają sprawami gospodarstwa domowego.

Badania jakościowe prowadzone były w siedmiu gminach, arbitralnie wybranych spośród gmin klasyfikowanych przez Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych EUROREG Uniwersytetu Warszawskiego ze względu na rozmaite statystyczne wskaźniki poziomu rozwoju w pięciu kategoriach: gmina zacofana, gmina postpegeerowska, gmina pograniczna, gmina w procesie restrukturyzacji, gmina sukcesu.

Badanie przeprowadzono w następujących gminach:

- Kock – gmina zacofana w województwie lubelskim;
- Ryn – gmina postpegeerowska w województwie warmińsko-mazurskim;

- Bartoszyce – gmina pograniczna na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej, w województwie warmińsko-mazurskim;
- Gubin – gmina pograniczna na wewnętrznej granicy Unii Europejskiej, w województwie zielonogórskim;
- Żychlin – gmina w procesie restrukturyzacji w województwie łódzkim;
- Ostrowiec Świętokrzyski – gmina w procesie restrukturyzacji w województwie świętokrzyskim;
- Niepołomice – gmina sukcesu, w województwie małopolskim.

1. CHARAKTERYSTYKA MIEJSCOWOŚCI Z PUNKTU WIDZENIA MIESZKAŃCÓW

1.1. Rynek pracy

Refleksje mieszkańców siedmiu badanych gmin na temat miejsca, w którym mieszkają, mają wiele cech wspólnych. Szczególna jest swoista nostalgia za dawnymi czasami, kiedy praca była wszędzie i łatwo dostępna. W większości gmin silne jest poczucie degradacji miejscowości z powodu zamknięcia lub przekształceń własnościowych dawniej prosperujących zakładów pracy.

Najwyraźniej odczuwane jest to w Kocku, w którym zamknięcie istniejących do połowy lat 90. zakładów pracy spowodowało lawinowo rosnące, bardzo wysokie bezrobocie i powstanie przekonania, że pracy dla kocznan w ogóle na terenie gminy nie ma. Poczucie degradacji jest odbierane jako dotkliwie także w pozostałych gminach. Najslabiej widoczne jest w Rynie, gdzie nigdy nie było dobrze rozwiniętego przemysłu i którego ludność zawsze utrzymywała się przede wszystkim z rolnictwa i turystyki oraz drobnego handlu. Sytuację Bartoszyce odróżnia jedynie położenie (blisko przejścia granicznego do Obwodu Kaliningradzkiego), które sprawia, że miasto jest ważnym punktem tranzytu drogowego (działają w nim firmy zajmujące się transportem drogowym i spedycją). Z punktu widzenia mieszkańców miasta, ważniejsze jednak jest to, że bliskość Kaliningradu umożliwia wielu z nich utrzymanie się, a czasem nawet osiąganie bardzo wysokich dochodów z przemytu i handlu przygranicznego.

W szczególnej sytuacji są Niepołomice, gdzie już w latach 90. powstały liczne fabryki (np. Coca Cola HBC, MAN czy Royal Canin). Ponadto, bliskość Krakowa sprawia, że wielu niepołomiczan znajduje zatrudnienie poza Niepołomicami. Ostrowiec Świętokrzyski znajduje się w sytuacji dość podobnej do Niepołomic – praca jest, ale zwykle mało płatna. Huta Ostrowiec, która zatrudniała kilkanaście tysięcy osób, zatrudnia obecnie tylko półtora tysiąca pracowników, a handel rozwija się szybciej niż przemysł – podobnie jak w Bartoszycach. W Gubinie i w Żychlinie również występuje niedobór miejsc pracy wynikający z upadku dużych zakładów pracy. Podstawowym problemem zgłaszanym przez mieszkań-

ców badanych gmin jest brak miejsc pracy oraz niskie wynagrodzenie za wykonywaną pracę.

O ile mieszkańcy miast w badanych gminach, ze względu na brak pracy (lub dobrze płatnej pracy), często deklarują konieczność redukcji potrzeb i ograniczania wydatków, o tyle rodziny rolników indywidualnych we wszystkich badanych gminach (poza Ostrowcem, który jest gminą miejską) znajdują się w relatywnie lepszej sytuacji. Prowadzenie hodowli i upraw we własnych gospodarstwach rolnych obniża wydatki na żywność, a dopłaty z Unii Europejskiej dają wielu rolnikom szanse na doinwestowanie gospodarstw. Dzięki dopłatom unijnym poczucie bezpieczeństwa jest na tyle wysokie, że nawet rodziny rolników małoprodukcyjnych decydują się na zaciągnięcie kredytów inwestycyjnych. Obserwacje te nie dotyczą wsi popegeerowskich (Ryn, Bartoszyce), w których gospodarstwa domowe są nie tylko bardzo biedne, ale też często obciążone patologią. Jak wskazują badania, dzieci z takich wsi są objęte specjalnymi programami wsparcia – np. edukacyjnymi stypendiami unijnymi. Nie rozwiązuje to jednak strukturalnego problemu zacofania rejonów popegeerowskich.

Brak miejsc pracy w miejscu zamieszkania jest przyczyną licznych migracji zarobkowych mieszkańców badanych gmin. Część tych wyjazdów to wyjazdy na stałe. Szczególnie w Kocku, Gubinie, Żychlinie i Bartoszczach wywołuje to obawy, że miasta (gminy) będą się wyludniać i starzeć. Obawy te nasila świadomość, że najzdolniejsza młodzież, która decyduje się na studia wyższe, po ich ukończeniu nie wróci w rodzinne strony, ponieważ w wielkich miastach znajdzie pracę zgodną z kwalifikacjami i będzie miała lepsze perspektywy życiowe niż w miejscu pochodzenia.

W Gubinie i Bartoszczach sytuację życiową mieszkańców dodatkowo utrudniają relatywnie wysokie ceny. Na ich wysokość wpływa duża liczba przyjezdnych (Niemców w Gubinie i Rosjan w Bartoszczach), dysponujących znacznie większą siłą nabywczą niż mieszkańcy.

Z perspektywy znacznej grupy badanych mieszkańców gmin, źródłem obecnej trudnej sytuacji wielu rodzin jest transformacja systemu społeczno-gospodarczego. Wpływa to także na dość częste dowartościowywanie przeszłości.

1.2. Infrastruktura, edukacja i kultura

Wśród najbardziej uciążliwych niedoborów infrastruktury, mieszkańcy badanych gmin wymieniają: brak mieszkań komunalnych i socjalnych, niedostatek transportu publicznego i brak dogodnych połączeń pomiędzy miejscowościami położonymi w gminie (Kock, Gubin), a niekiedy także brak tychże połączeń z innymi regionami Polski (Bartoszyce). Innym problemem infrastruktury jest brak miejsc do wypoczynku i rekreacji (szczególnie dla młodzieży) oraz brak placów zabaw dla dzieci. Niedorozwój infrastruktury najbardziej odczuwany jest w Kocku, gdzie przelotowa droga krajowa Bia-

Łystok – Lublin przebiega przez środek miasteczka, dzieląc je na dwie części. W innych gminach niedostatki infrastruktury nie są tak mocno podkreślane, aczkolwiek mała liczba mieszkań komunalnych oraz ich niski standard i niewielka powierzchnia są, poza Niepołomicami, problemem powszechnym.

W badanych gminach lepsze warunki mieszkaniowe mają rodziny wiejskie, mieszkające w domach jednorodzinnych. Spotykane nierzadko wspólne zamieszkiwanie dwóch lub trzech pokoleń w jednym domu często stanowi sposób na poradzenie sobie z problemami mieszkaniowymi młodego pokolenia.

Dla mieszkańców badanych gmin dużym problemem jest słaba oferta edukacyjna (w Kocku już na poziomie ponadgimnazjalnym). Dla wielu młodych ludzi stanowi to barierę na drodze do zdobycia zawodu. Koszty dojazdu do szkoły zamiejscowej, wynajęcia mieszkania lub stancji oraz, w wielu przypadkach, czesne – przekraczają możliwości finansowe młodzieży. W pięciu badanych gminach funkcjonują szkoły wyższe niepubliczne lub filie szkół publicznych; oferują one jednak jedynie studia licencjackie. W Kocku i Bartoszycach nie ma możliwości kształcenia się na poziomie studiów magisterskich. W lepszej sytuacji są dzieci niepołomiczkie, mogą bowiem studiować na jednej z licznych uczelni wyższych w pobliskim Krakowie.

We wszystkich badanych gminach, także w podkrakowskich Niepołomicach – zdaniem mieszkańców – problem stanowi słaba oferta kulturalna i rekreacyjna. Brak kina, teatru, miejsc zabaw dla dzieci, świetlic, klubów i dyskotek dla młodzieży oraz terenów spacerowych to najczęściej wymieniane niedostatki. Jeśli jednak weźmie się pod uwagę ofertę zamieszczoną na stronach internetowych np. Ostrowca i Gubina, okazuje się, że oferta kulturalna, sportowa i rekreacyjna miasta nie jest wcale taka uboga (Kino Bani Aktywnej, liczne obiekty sportowe, sale wystawiennicze w Gubinie, kino, miejskie centrum kultury, koncerty i festiwale filmowe oraz pływalnia olimpijska w Ostrowcu). Pojawia się pytanie – czy oferta ta nie jest dopasowana do oczekiwań większości mieszkańców, czy też nie mogą oni lub nie potrafią z niej korzystać. Jako problem wskazywany jest także brak wystarczająco szerokiej i interesującej oferty kulturalnej skierowanej do miejscowej młodzieży. Skutkuje to negatywnie ocenianymi przez dorosłych formami spędzania wolnego czasu, takimi jak chuligaństwo, nadużywanie alkoholu i narkotyków (Ostrowiec, Bartoszyce).

1.3. Stosunki społeczne

Badanie ujawniło, że mieszkańcy analizowanych gmin mają na ogół poczucie silnego związku emocjonalnego z miejscowością, w której mieszkają. Dotyczy to przede wszystkim rodowitych mieszkańców w społecznościach zakorzenionych, osiadłych, takich jak Kock i Ostrowiec Świętokrzyski. Związek emocjonalny mieszkańców z miejscem za-

mieszkania wydaje się nieco słabszy we wszystkich pozostałych gminach, choć warto zaznaczyć, że deklarują go także mieszkańcy społeczności stosunkowo młodych, o charakterze migracyjnym, takich jak: Gubin, Bartoszyce czy Ryn. Wyjątkiem jest Żychlin, gdzie badani mieszkańcy deklarują znacznie słabsze więzi emocjonalne z miastem, które postrzegane jest przede wszystkim przez pryzmat swoich niedostatków i widziane jako miejsce bez perspektyw i szans na rozwój.

W wymiarze emocjonalnym „małomiasteczkowość” – rozumiana jako spokój, bliskość, poczucie bezpieczeństwa – jest waloryzowana pozytywnie. Na poziomie racjonalnym jednak, opinię o własnym mieście kształtuje przede wszystkim realistyczna i najczęściej pesymistyczna ocena perspektyw życiowych własnych i dzieci.

1.4. Bezpieczeństwo

Zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego wskazywane są jedynie w Ostrowcu Świętokrzyskim (napady, rozboje, pobicia, kradzieże) i pobliskim Ćmielowie. W pozostałych badanych gminach problem bezpieczeństwa nie jest wskazywany przez mieszkańców jako istotny, wręcz przeciwnie – uważają oni, że gmina jest dobrym, spokojnym miejscem, w którym bezpiecznie można wychowywać dzieci. Specyfikę postrzegania sytuacji w Ostrowcu tłumaczyć może liczba mieszkańców miasta – ponad 70 tys. – co w znacznym stopniu ogranicza zakres bezpośredniej kontroli społecznej.

We wszystkich badanych gminach źródłem zakłóceń porządku publicznego bywają rodziny patologiczne. W największym stopniu problem ten dotyczy Ostrowca Świętokrzyskiego. Tam też, podobnie jak w Bartoszycach, niepracująca i nieucząca się młodzież postrzegana jest jako źródło problemów.

1.5. Oczekiwania wobec władz lokalnych

W mniej zasobnych gminach (Kock, Ryn, Bartoszyce) od władz lokalnych oczekuje się przede wszystkim, że znajdą sposób na przyciągnięcie inwestorów i stworzenie miejsc pracy. Podobne oczekiwania mają mieszkańcy Gubina, Żychlina i Ostrowca, jednak ze względu na relatywnie lepszą sytuację na rynku pracy w tych gminach, formułują je znacznie rzadziej. Wyjątkiem są tu Niepołomice, gdzie inwestorzy już działają; mieszkańcy oczekują kontynuacji dotychczasowej strategii władz lokalnych.

Inne oczekiwania wobec władz lokalnych dotyczą inicjatywy i skuteczności w pozyskiwaniu z UE funduszy na lokalne inwestycje, przede wszystkim na rozwój infrastruktury: transportu publicznego (który jest istotnym problemem w większości badanych gmin, w szczególności w Kocku i Gubinie), dróg, budownictwa komunalnego oraz wzbogacenie oferty kulturalnej i rekreacyjnej gminy; w niektórych zaś gminach – na rozwój kanaliza-

cji i wodociągów. Od władz lokalnych w Ostrowcu mieszkańcy oczekują także poprawy bezpieczeństwa.

W świetle uzyskanych wyników wyraźnie widać, że w opinii mieszkańców wszystkich badanych gmin, funkcjonowanie społeczności oraz jakość życia mieszkańców zależą w głównej mierze od jakości pracy lokalnych władz, ich inicjatywy i determinacji. Znakomitym tego przykładem są, z jednej strony Niepołomice, w których, w ocenie mieszkańców zaczęło się lepiej dziać od chwili, gdy władzę objął obecny burmistrz, a z drugiej – Kock, w którym za wszelkie zaniechania, zdaniem mieszkańców, odpowiedzialny jest były burmistrz.

2. CHARAKTERYSTYKA RODZIN

2.1. *Warunki mieszkaniowe*

Badane gminy bardzo się różnią ze względu na warunki mieszkaniowe, w jakich żyją rodziny. Zdecydowanie najtrudniejsze warunki mieszkaniowe mają rodziny w Kocku oraz rodziny ubogie i obciążone dysfunkcjami w innych gminach. Problemem jest przede wszystkim wielkość mieszkania (domu) w stosunku do liczby członków gospodarstwa domowego oraz brak wody, gazu, a w konsekwencji – odpowiednich warunków sanitarnych i bytowych. W wielu mieszkaniach czy domach, ze względu na zły stan techniczny, konieczne są poważne remonty i inwestycje, takie jak: wymiana okien, podłóg, dachu, doprowadzenie wody czy gazu.

Jakość warunków mieszkaniowych pozostaje w związku z sytuacją rodziny. We wszystkich badanych gminach w najgorszej sytuacji mieszkaniowej są rodziny biedne i obciążone dysfunkcjami. W lepszej sytuacji znajdują się rodziny mieszkające w domach jednorodzinnych, nawet wówczas, gdy budynek zamieszkuje rodzina wielopokoleniowa. W budynkach wielorodzinnych mieszkania są z reguły zbyt małe w stosunku do liczby zamieszkujących w nich osób i zwykle w nie najlepszym stanie technicznym.

W trudnej sytuacji mieszkaniowej są młode rodziny. W badanych gminach znaczna część młodych rodzin zmuszona jest wynajmować mieszkania – koszt wynajmu stanowi poważne obciążenie dla budżetów rodzinnych (Kock, Ostrowiec Świętokrzyski, Gubin, Żychlin). Inną strategią stosowaną przez młodych jest zamieszkanie z rodzicami. Model taki wydaje się dominować w Niepołomicach, gdzie przeważają duże, wolnostojące domy. Pozwala to z jednej strony rozwiązać problem braku mieszkań, z drugiej zaś – pomóc młodym rodzinom finansowo (często młodzi żyją w znacznej mierze na koszt rodziców). Sytuacja ta powoduje jednak, że młodzi mieszkają w złych warunkach (nadmierne zagęszczenie i niski standard) i narażeni są na codzienne konflikty z rodziną pochodzenia (Kock, Ostrowiec oraz pobliski Ćmielów).

Aby zarobić na zakup mieszkania lub jego remont, młodzi często wyjeżdżają do pracy za granicą. O ile młode rodziny (jedno lub dwoje małżonków) zazwyczaj decydują się na emigrację zarobkową, aby zarobić na pierwsze własne mieszkanie, o tyle członkowie rodzin w dalszych fazach cyklu życia, częściej przeznaczają zarobione za granicą pieniądze na konieczne remonty (wymianę okien, położenie podłóg, adaptację dotychczas nieużywanych pomieszczeń w domach jednorodzinnych). Sytuacja taka typowa jest dla Ostrowca Świętokrzyskiego i Bartoszyce. W Kocku, w którym trudno byłoby kupić mieszkanie, alternatywą dla wynajmu mieszkania jest budowa własnego domu.

Mieszkania – czy własne, czy wynajmowane – są na ogół dobrze wyposażone w podstawowe sprzęty i urządzenia. Lodówka i telewizor, a także zamrażarka (która jest sprzętem niezbędnym, jeśli kupuje się jednorazowo ćwiartkę lub połówkę świnia oraz zamraża warzywa i grzyby na zimę), znajdują się w zdecydowanej części gospodarstw domowych, niezależnie od tego, o jakiej gminie i o jakim typie rodziny mówimy. Brak wyposażenia w niektóre sprzęty AGD – takie jak pralka czy kuchenka gazowa – jest częściej wynikiem braku dostępu do wodociągu czy sieci gazowej, niż ograniczonych możliwości finansowych (nawet rodziny korzystające z opieki społecznej deklarują posiadanie wyposażenia AGD), choć zdarzają się sytuacje, gdy rodziny nie stać na zakup pralki automatycznej (Kock, Ryn, Ostrowiec i pobliski Ćmielów). Warto zauważyć także, że w sytuacji, gdy mieszkania są wynajmowane albo znajdują się w takim stanie technicznym, że ich remont wymaga bardzo dużych nakładów finansowych, wiele rodzin decyduje się na inwestowanie przede wszystkim w wyposażenie, uznając, że inwestowanie w infrastrukturę mieszkania nie opłaca się lub przekracza ich możliwości finansowe.

W wielu gospodarstwach domowych, szczególnie w tych gminach, w których nasilona jest emigracja za granicę, są komputery i dostęp do internetu (Ostrowiec i Ćmielów, Żychlin, Bartoszyce). Internet umożliwia stałą i taną komunikację z członkami rodziny przebywającymi za granicą, co jest niezmiernie ważne dla pozostałych w kraju dzieci i współmałżonków.

2.2. *Wyżywienie*

Jedzenie to ta kategoria wydatków, która pozwala na bardziej precyzyjną analizę zróżnicowania strategii adaptacyjnych. W rodzinach zamożnych, niezależnie od typu gminy, wydatki na jedzenie nie są nawet przedmiotem szczególnej refleksji. W rodzinach przeciętnych, pieniądze na żywność wydawane są już bardziej planowo i rozważnie. Powszechne jest korzystanie z tanich sklepów dyskontowych i promocji w sklepach wielkopowierzchniowych (tam, gdzie są one dostępne: Gubin, Niepołomice, Bartoszyce, Ostrowiec). Niektóre rodziny nie kupują w takich sklepach mięsa i wędlin,

gdyż – jak uzasadniają badani – zwykle, jeśli są tanie, to słabej jakości lub nieświeże. Wiele rodzin zaopatruje się na różnego typu targowiskach.

We wszystkich badanych gminach (z wyjątkiem Niepołomic) część rodzin w ogóle nie kupuje mięsa w sklepach, a zaopatruje się w nie na wsi, kupując ćwiartkę lub połówkę świniaka. Część mięsa jest zamrażana, część przetwarzana na wędliny. W najuboższych rodzinach rzadkie jest spożywanie wołowiny; wędliny dobrego gatunku kupowane są w niewielkich ilościach albo z zasady kupowane są wędliny tanie. Często także (Kock, Ryn, Ostrowiec, Bartoszyce) kupowane są podroby i kości na zupę.

W biedniejszych gminach (ale także w Ostrowcu), poza sezonem nie kupuje się warzyw, a bardzo rzadko owoce, przede wszystkim krajowe (jabłka). Źródłem zaopatrzenia w warzywa i owoce są dla wielu rodzin działki własne lub dalszej rodziny oraz targowiska. Warzywa na zimę kupowane są w workach albo pochodzą z zapasów z własnej działki. Działka jest źródłem i miejscem przygotowania zapasów na zimę. Są to kiszone ogórki i kapusta (także w beczkach), sałatki, marynowana papryka, przecier pomidorowy, a także soki, kompoty, dżemy i galaretki z owoców. Robienie przetworów jest powszechne, niezależnie od typu gminy, jednak najczęstsze – w gminach i rodzinach uboższych.

Istotnymi składnikami żywienia są grzyby, jagody i borówki. Szczegółne ważne są grzyby, które nie tylko pozwalają na poczynienie oszczędności w domowym budżecie, ale też stanowią urozmaicenie diety w sezonie. Grzyby dodawane są do pierogów i krokietów, a na zimę są mrożone, solone i marynowane. We wszystkich badanych gminach wykorzystywanie grzybów, jagód i borówek jest równie częste w rodzinach żyjących przeciętnie i ubogich.

W niemal wszystkich badanych typach rodzin i we wszystkich badanych gminach powszechne jest przyrządzanie naleśników, pierogów, kopytek i innych potraw mącznych. Takie potrawy, aczkolwiek pracochłonne są tanie i znacznie obniżają koszty wyżywienia rodziny.

Zjawiskiem powszechnym we wszystkich rodzinach, w których sytuacja finansowa wymusza stosowanie różnych strategii ograniczania wydatków jest wprowadzanie przez kobiety takiej hierarchii potrzeb żywnościowych, w której dzieci i osoby chore mają w ich zaspokajaniu pierwszeństwo, dalej są inni członkowie rodziny, a na końcu – one same.

2.3. *Ubranie*

Ubranie nie jest problemem dla większości rodzin w żadnej z badanych gmin z uwagi na to, że powszechnie dostępne są sklepy z taną, używaną odzieżą zachodnią. Ponadto, nowa tania odzież dostępna jest na targowiskach i straganach. Większym problemem jest obuwie, szczególnie dla dzieci. O ile odzież po starszych dzieciach często noszą dzieci młodsze, o tyle noszenie przez nie butów nie zawsze jest możliwe ze względu

du na stopień zniszczenia oraz różnice rozmiarów. Mniejsze dzieci często otrzymują ubrania po innych dzieciach w dalszej rodzinie lub po dzieciach znajomych.

W rodzinach zamożniejszych, w których zakup ubrania nie wymaga stosowania specjalnych strategii oszczędnościowych, zazwyczaj kupowane są ubrania markowe. Głównym uzasadnieniem dla wyboru kosztownych ubrań markowych jest przekonanie o ich lepszej jakości i trwałości. Z tego względu zdarza się, że również niektóre rodziny mniej zasobne finansowo, zaopatrują się w odzież, korzystając z wyprzedaży w galeriach handlowych (Ostrowiec, Niepołomice). Inną przyczyną kupowania – przynajmniej co jakiś czas – ubrań markowych, przede wszystkim dzieciom jest szkolna hierarchia społeczna, której wyznacznikiem jest ubiór; dzieci ubrane gorzej, nienoszące modnych i markowych ciuchów są często wyszydzane (Kock). Z tego względu, sama inicjatywa wprowadzenia mundurków szkolnych została przez wiele badanych osób przyjęta dobrze, niezależnie od uwag krytycznych związanych z praktyczną realizacją tego projektu.

2.4. *Ochrona zdrowia i dbanie o siebie*

W ocenie badanych mieszkańców wszystkich siedmiu gmin powszechny jest dostęp do lekarzy pierwszego kontaktu, internistów, pediatrów oraz stomatologów i ginekologów, a ocena ich pracy jest generalnie pozytywna. Zasadniczym problemem we wszystkich badanych gminach jest dostęp do lekarzy specjalistów. Ograniczenia mają dwojaki charakter: w przypadku części gmin wizyty u lekarzy specjalistów wymagają wyjazdu do innego, większego miasta, poza tym – nawet, jeśli lekarze ci są dostępni na terenie gminy, to czas oczekiwania na wizytę jest zazwyczaj bardzo długi, liczba przewidzianych wizyt ograniczona, a system zapisów nieprzystosowany dla osób pracujących (wielogodzinne kolejki „po numerkę”).

W przypadkach nagłych konieczne jest skorzystanie z prywatnej służby zdrowia, na co rodziny ubogie zwykle nie mogą sobie pozwolić. Problem ten dotyczy wszystkich badanych gmin w podobnym zakresie. We wszystkich badanych gminach zwrócono także uwagę na zjawisko wymuszania korzystania z płatnych porad przez lekarzy zatrudnionych w lecznictwie publicznym.

Barierami w korzystaniu z usług lekarzy specjalistów są więc: długie kolejki w lecznictwie publicznym, wysokie koszty w lecznictwie niepublicznym i, dodatkowo w niektórych gminach, koszty dojazdów oraz słaba sieć komunikacji publicznej (zwłaszcza w Kocku).

Opinie o jakości usług medycznych świadczonych przez lokalne przychodnie zdrowia w badanych gminach są rozbieżne. Elementarne świadczenia zdrowotne są na ogół oceniane jako wystarczające, chociaż w wielu przypadkach nie obejmują profilaktyki i znacznej części podstawowych badań diagnostycznych (np. mammografii). W badanych gminach opieka

stomatologiczna pozostawia wiele do życzenia – usługi świadczone w lecznictwie publicznym nie są najlepszej jakości, a czas oczekiwania na wizytę jest długi. Likwidacja gabinetów stomatologicznych w szkołach spowodowała zmniejszenie liczby dzieci korzystających systematycznie z wizyt u stomatologa, chociaż wiele matek deklaruje, że stara się dbać o zęby dzieci, często niestety – jak wynika z badania – zaniedbując własne.

Kobiety w wieku rozrodczym nie zawsze są pod stałą opieką ginekologa, często zaniedbują profilaktykę ginekologiczną, co więcej – we wszystkich gminach w badaniu uczestniczyły także kobiety, które – jak się okazało – nigdy w życiu nie robiły cytologii ani mammografii (dotyczyło to zwłaszcza kobiet w starszym i najstarszym badanym pokoleniu).

Powszechne jest przekonanie, że leki są nadmiernie drogie. Ze względu na ograniczone możliwości finansowe rodziny często stosowane są różne strategie redukowania wydatków na lekarstwa, nawet tych przepisanych przez lekarza na receptę. Często zdarza się korzystanie z tańszych zamienników, niewykupowanie leków w przypadku infekcji dróg oddechowych (zwłaszcza antybiotyków) i leczenie domowymi sposobami. Zdarza się też, że niezbędne leki kupowane są na raty lub „na zeszyt”. Największym obciążeniem finansowym dla rodzin są choroby przewlekłe, takie jak: cukrzyca, choroba wieńcowa, czy choroby psychiczne, w których leki należy przyjmować stale, a ich koszt często przekracza możliwości finansowe rodziny. Sytuacja ta występuje przede wszystkim w rodzinach zagrożonych dysfunkcjami. We wszystkich badanych gminach spotkać można rodziny, których członkowie pozostają w ogólnie złym stanie zdrowia, spowodowanym w jakimś stopniu zaniedbaniami zdrowotnymi i nieodpowiednim odżywianiem.

Zdrowotne potrzeby kobiet (opieka stomatologiczna, wydatki na badania profilaktyczne) są we wszystkich badanych gminach na ostatnim miejscu w hierarchii wydatków na ochronę zdrowia; pierwszeństwo mają wydatki na dzieci i przewlekłe chorych. Kobiety oszczędzają także na pielęgnacji własnego ciała – na kosmetykach, fryzjerze (strzyżenie i farbowanie włosów jest często usługą wykonywaną przez koleżankę lub samodzielnie), kosmetyczce (wizyty u kosmetyczki to rzadkość wśród badanych kobiet). Zdarza się, że starsze kobiety wydatki na kosmetyki ograniczają do dezodorantów, a młodsze zaopatrują się w najtańsze produkty kosmetyczne na targowiskach.

2.5. *Wykształcenie*

Poziom wykształcenia w większości badanych gmin jest niski (Kock, Bartoszyce, Ryn, Ostrowiec Świętokrzyski). Wielu rodziców z badanych rodzin ma poczucie zmarnowania szans na lepsze życie, właśnie przez zakończenie edukacji na zbyt niskim poziomie. Czasami kontynuowanie nauki nie było możliwe ze względu na sytuację życiową (śmierć jedyne go żywiciela rodziny), czasami było spowodowane niewłaściwym wyborem

dokonanym za dzieci przez rodziców, a niekiedy wynikało po prostu z beztroski. Wiele rodziców w badanych gminach (najwyraźniej odczuwane jest to w Ostrowcu i pobliskim Ćmielowie oraz w wielu rodzinach wiejskich) żałuje błędnych decyzji edukacyjnych.

Część badanych zdecydowała się na uczestnictwo w kursach dokształcających lub zmieniających zakres posiadanych kwalifikacji. Ponieważ jednak ukończenie tych kursów na ogół nie zwiększyło ich szans na rynku pracy, uważane są za kiepską inwestycję (niezależnie od tego czy były płatne, czy nie).

We wszystkich badanych gminach, wśród części dzieci relatywnie słabo wykształconych rodziców, można zauważyć tendencję do odkładania w czasie realizacji zamierzeń edukacyjnych. Podobnie postępowali ich rodzice. Założenie rodziny i pojawienie się dzieci zazwyczaj powodują, że plany te nigdy nie zostają zrealizowane.

Jednak dla wielu rodziców, nawet jeśli sami nie uzyskali zadowalającego ich wykształcenia, wykształcenie dzieci jest jednym z najistotniejszych celów życiowych. Warto zauważyć, że poziom aspiracji edukacyjnych wyznaczany jest przez poziom wykształcenia rodziców. Nawet jeśli rodzice gorzej wykształceni doceniają rolę edukacji, to często dla rodzica, który ukończył szkołę podstawową lub zawodową, pułap aspiracji edukacyjnych wobec dziecka wyznacza uzyskanie przez nie wykształcenia średniego zawodowego, np. ukończenie technikum. Dla rodziców z wykształceniem średnim lub wyższym, poziom aspiracji edukacyjnych dziecka oznacza studia wyższe.

Obok młodych mieszkańców badanych gmin, którzy z różnych powodów stosunkowo wcześniej rezygnują z dalszego kształcenia się, są dzieci relatywnie dobrze wykształconych rodziców, np. dzieci „nauczycielskie”. W tych rodzinach wszelkie możliwe środki inwestowane są w wykształcenie dzieci, a młodzież po szkole średniej, nawet kosztem wielkich wyrzeczeń rodziny, podejmuje naukę na wyższej uczelni.

Niezależnie od poziomu aspiracji edukacyjnych, wykształcenie traktowane jest jako instrument osiągania pozycji społecznej lepszej niż ta, którą osiągnęli rodzice. Przekonanie, że wykształcenie jest warunkiem koniecznym znalezienia pracy i dobrego życia jest powszechne. Nawet przeciętne rodziny starają się więc inwestować w wykształcenie dzieci. Wyraża się to w dbałości o to, by dzieci się uczyły, korzystały z bezpłatnych zajęć dodatkowych w szkole, kontynuowały naukę po ukończeniu gimnazjum. Z tym jednak wiążą się bariery finansowe. Powszechne jest przekonanie, że nauka na każdym poziomie wiąże się z wydatkami (przede wszystkim z wydatkami na szkolne podręczniki), i że najbardziej kosztowne są studia wyższe. Nawet jeśli dziecko dostanie się na bezpłatne studia na publicznej uczelni, musi ponieść koszty związane z wyjazdem z miejsca zamieszkania – utrzymaniem i mieszkaniem. Często zdarza się, że rodzice decydują się na ograniczenie własnych wydatków, żeby móc sfinansować studia

dziecka. Studenci zresztą zwykle sami pracują. Dla wielu młodych osób z badanych gmin studia są jednak marzeniem niemożliwym do spełnienia ze względu na koszty.

Jednocześnie zaś w wypowiedziach badanych pojawia się tendencja do deprecjacji roli wykształcenia, wynikająca z obserwacji zbyt powolnego dostosowywania się systemu szkolnictwa do potrzeb rynku pracy oraz przewagi podaży nad popytem w wielu jeszcze niedawno atrakcyjnych zawodach. Nawet ukończenie wyższych studiów nie jest gwarancją znalezienia dobrej pracy. To poczucie dewaluacji wykształcenia jest najsłabsze w biedniejszych gminach, gdzie brak pracy jest największym problemem (Kock, Bartoszyce, Ryn, Żychlin). W gminach tych wykształcenie traktowane jest jako środek do polepszenia pozycji społecznej w stosunku do pozycji, jaką miała rodzina pochodzenia; niemal zawsze wiąże się to z wyjazdem z miejsca urodzenia na stałe.

3. ŹRÓDŁA DOCHODÓW RODZIN

3.1. *Rodziny przeciętne*

Źródłem dochodów rodzin znajdujących się w przeciętnej sytuacji materialnej jest przede wszystkim praca zawodowa; najpewniejszy dochód przynosi praca w sferze budżetowej. Posiadanie stałego, nawet bardzo niskiego dochodu jest czynnikiem stabilizującym sytuację rodziny. Przede wszystkim dlatego, że pieniądze wpływają systematycznie i w ściśle określonym terminie. Ponadto, umożliwia to stałe korzystanie z debetu oraz z kredytu. Takie same zalety ma renta lub emerytura. Zdarza się, że z jednej pensji, renty czy emerytury korzysta cała rodzina, nawet dwupokoleniowa, choć znaczna część rodzin radzących sobie przeciętnie, ma zwykle więcej niż jedno źródło dochodu. Często pracują obydwój małżonkowie (choć nie zawsze jest to praca stała i legalna), a dodatkowo budżet rodziny zasilany jest przez emeryturę dziadków. W części rodzin zdarza się, że pracują dorywczo nastoletnie dzieci, zarabiając na własne potrzeby (np. ubranie i wakacje).

We wszystkich badanych gminach mieszkańcy w sposób systematyczny korzystają z debetu na koncie bieżącym, co oznacza, że debet regularnie wspomaga budżety domowe. Dotyczy to także rodzin emerytów. Wszyscy, którzy uzyskują regularne dochody mają także możliwość korzystania z kredytów. Wiele rodzin wykorzystuje kredyty gotówkowe na zakup sprzętu gospodarstwa domowego, mebli, czy remonty w domu; kolejna inwestycja możliwa jest dopiero po spłaceniu poprzedniego kredytu. Sprzęt gospodarstwa domowego kupowany jest także bardzo często na raty. Niektóre rodziny posiłkują się kredytami, żeby opłacić chesne za studia dzieci. Bywa także, że rodzice zaciągają kredyt w banku, żeby pomóc swoim dorosłym dzieciom.

Dodatkowym źródłem dochodu przeciętnie radzących sobie rodzin są wyjazdy zarobkowe za granicę. Najczęściej dotyczy to rodzin młodych. Dochody z pracy za granicą przeznaczone są na poprawę warunków bytowych – pozwalają kupić lub urządzić mieszkanie, przeprowadzić duży remont, a niekiedy kupić samochód; prawie nigdy nie są przeznaczone na inwestycję we własną firmę. Za granicę wyjeżdżają też członkowie rodzin w późniejszych fazach cyklu życia – często w lecie, w trakcie urlopu – do prac sezonowych. Uzyskany w ten sposób dochód wspomaga budżet rodziny przez cały rok. Część rodzin robi za granicą (przede wszystkim w Niemczech i we Włoszech) zakupy na zapas, przede wszystkim chemii gospodarczej i ubrań, które są tam tańsze niż w Polsce. Prace dorywcze podejmowane są także w kraju, najczęściej w szarej strefie, przede wszystkim przy zbiorach (młodzież i kobiety) oraz na budowach (mężczyźni).

Badane gminy nie różnią się zasadniczo z uwagi na źródła dochodów rodzin radzących sobie przeciętnie. Wyjątkiem są Bartoszyce, gdzie powszechne jest uzyskiwanie dochodów z przemytu (przede wszystkim papierosów i wódki), traktowanego jako zajęcie stałe, doraźne lub dodatkowe. Warto także wspomnieć, że w biedniejszych gminach (Kock) możliwe jest niekiedy uzyskanie kredytu w banku, z reguły niewielkiego, bez posiadania stałych dochodów. Jeśli bank zna kredytobiorcę i polega na jego rzetelności, kredytu udzieli bez stwierdzenia zdolności kredytowej, bez żyrantów i zabezpieczeń. Nawet bardzo ubogie rodziny sporadycznie decydują się na skorzystanie z pożyczek gotówkowych z Providenta, czy podobnych instytucji finansowych. Korzystają z nich wyłącznie rodziny w sytuacjach kryzysowych i przy pełnej świadomości, że oprocentowanie tych pożyczek jest bardzo niekorzystne. Korzystanie z takich pożyczek było częstsze przed laty, kiedy wiedza o wysokości odsetek nie była jeszcze powszechna.

3.2. Rodziny emerytów

Z przeprowadzonych analiz wynika, że to nie przejście na emeryturę, ale usamodzielnienie się dzieci jest istotnym progiem w biografii rodziny. Zwykle bowiem „dorabiające się” dzieci są w gorszej sytuacji materialnej niż ich rodzice. Rodzice starają się więc dzieciom pomagać finansowo, zarówno dając pieniądze w gotówce (na życie lub na opłacenie kosztów nauki), jak i robiąc zakupy, opiekując się wnukami i gotując obiady. Czasami nawet zdarza się, że rodzice na emeryturze biorą z banku kredyt, żeby w całości przekazać go dzieciom na zaspokojenie ich ważnych potrzeb. W ten sposób rodzice obniżają koszty startu dzieci w dorosłe życie. Zjawisko to jest powszechne, występuje we wszystkich typach gmin i we wszystkich typach rodzin, z wyjątkiem rodzin obciążonych najpoważniejszymi dysfunkcjami czy patologią. Po przejściu na emeryturę standard życia rodzin wcześniej utrzymujących się z pracy zwykle się obniża, ale rodzice nadal wspomagają dzieci. Jedną z form pomagania dzieciom wchodzącym w do-

rosłe życie jest wspólne zamieszkanie; rodzice ponoszą często koszty czynszu i innych opłat, znaczną część wydatków na jedzenie oraz opiekują się małymi wnukami.

Problemy w małżeństwach emerytów pojawiają się w sytuacji, kiedy jedno lub oboje małżonków cierpi na przewlekłą chorobę, gdyż wydatki na leki, a często i opiekę lekarską poważnie uszczuplają rodzinny budżet. Śmierć jednego z małżonków jest dramatem także w wymiarze finansowym, ponieważ z domowego portfela ubywa jedna emerytura, a stałe koszty utrzymania (czynsz, energia, gaz) pozostają zazwyczaj na podobnym poziomie.

3.3. Rodziny zagrożone dysfunkcjami

Zasadniczym problemem większości rodzin zagrożonych dysfunkcjami jest brak stałego dochodu. W rodzinach tych bardzo często zdarza się, że nikt w rodzinie nie ma stałej pracy. Rodzina pozyskuje dochód z wielu różnych, rozproszonych źródeł. Są to stałe i okresowe zasiłki z ośrodka pomocy społecznej, stypendia, które uzyskują dzieci w szkole lub w gminie, prace dorywcze w szarej strefie (przede wszystkim przy zbiorach oraz w budownictwie), drobne prace remontowe wykonywane na rzecz sąsiadów. Zdarza się, że podstawą bytu całej trzypokoleniowej rodziny jest jedna emerytura czy stała renta uzyskiwana przez jednego z dziadków. Ta emerytura jest zabezpieczeniem funkcjonowania całej rodziny, gdyż stanowi jedyny stały i pewny dochód.

Rodziny takie bardzo często korzystają z drobnych pożyczek od rodziny i znajomych oraz kupują podstawowe produkty i lekarstwa „na zeszyt”. Wsparcie ze strony rodziny i sąsiadów jest ważnym czynnikiem poczucia bezpieczeństwa w rodzinach, które nie posiadają stałego źródła dochodu. Często zdarza się, że rodziny dzielą się własnym dochodem. Emerytury dziadków, nawet mieszkających w innej miejscowości, są tylko częściowo przeznaczone na ich własne potrzeby, częściowo zaś (i to w znakomitej większości) przeznaczone są na pomoc dla dorosłych dzieci.

Jednym z istotnych źródeł utrzymania jest zbieractwo, przede wszystkim grzybów i jagód. Czasami rodziny sprzedają zebrane grzyby czy jagody, ale najczęściej wykorzystywane są one bezpośrednio, do żywienia. Zbierane bez asygnaty leśnictwa drzewo najprawdopodobniej także odciąża wiele budżetów domowych (niekonieczne są wówczas wydatki na węgiel). Węgiel z kolei nie zawsze kupowany jest w składnicach, a często, znacznie taniej, od dostawców ze Śląska, którzy sprzedają go z deputatów górników (Ostrowiec i Ćmielów).

3.4. Rodziny wiejskie

Rodzinom wiejskim, z wyłączeniem rodzin we wsiach popegeerowskich i rodzin bezrolnych, żyje się z pewnością lepiej niż rodzinom miejskim

z dysfunkcjami. Po pierwsze – nawet małe gospodarstwo jest źródłem pewnego dochodu, zwłaszcza wtedy, kiedy prowadzi specjalistyczne uprawy (np. truskawki) lub hodowlę. Po drugie – istotnym źródłem dochodu całych rodzin są emerytury i renty rolnicze. Sytuację rodzin wiejskich w istotny sposób poprawiły też dopłaty z UE, co – rzecz jasna – dotyczy tylko rodzin posiadających gospodarstwo rolne. Dopłaty te przeznaczane są często na inwestycje w gospodarstwie, zakup środków produkcji, maszyn, ale także na finansowanie wyjazdów dzieci na wycieczki szkolne czy kolonie. Ponadto, dopłaty wpływają na poczucie bezpieczeństwa finansowego i ułatwiają podjęcie decyzji o zaciągnięciu kredytu, który może zostać wykorzystany na inwestycje w gospodarstwie.

Należy zwrócić uwagę na fakt, że rodziny wiejskie ponoszą z reguły mniejsze wydatki na żywność, gdyż wiele produktów spożywczych pochodzi z własnego gospodarstwa. W rodzinach wiejskich powszechne jest przygotowywanie przetworów warzywnych i owocowych na zimę, zbieranie grzybów i jagód na potrzeby rodziny.

4. STRATEGIE RADZENIA SOBIE

We wszystkich badanych gminach i we wszystkich typach rodzin (z wyjątkiem skrajnie patologicznych, w których np. obydwój rodzice cierpią na chorobę alkoholową), obserwujemy dwie różne strategie radzenia sobie w sytuacji, gdy dochody w rodzinie są niedostateczne, by zaspokoić jej potrzeby.

Pierwsza z tych strategii polega na redukcji potrzeb i wydatków, która w rodzinie najmocniej odczuwana jest przez kobiety. Redukcja wydatków oznacza zarówno rezygnację z kupowania pewnych kategorii produktów (np. droższych wędlin, nowych ubrań, prasy, leków na przeziębienie), rezygnację z ponoszenia pewnych kosztów związanych z nauką dzieci (wyjazdów na wycieczki, opłacania zajęć dodatkowych), jak i zastępowanie pewnych produktów innymi: kupowanie żywca zamiast mięsa i wędlin w sklepach, przyrządzanie tanich potraw mącznych (naleśników, pierogów), wykorzystanie sezonowo dostępnych owoców i warzyw przy przygotowywaniu potraw (np. grzybów).

Druga strategia polega na maksymalizowaniu dochodów rodziny. Rodziny wykorzystujące tę strategię szukają dodatkowych źródeł dochodu, które uzupełnią źródło podstawowe, jakim jest praca czy emerytura lub renta (a w rodzinach z dysfunkcjami – często zasiłki). Tymi dodatkowymi źródłami dochodu mogą być dorywcze prace w szarej strefie, dodatkowa praca w weekendy, sezonowe prace przy zbiorach czy zbieractwo (np. nauczyciele powszechnie dorabiają korepetycjami).

W ramach tej strategii duże znaczenie mają także zagraniczne migracje zarobkowe – głównie do prac sezonowych, ale także na dłuższy czas oraz wyjazdy do pracy w odległym mieście Polski, gdzie praca jest łatwiej do-

stępna lub lepiej płatna. Wyjazdy zarobkowe w kraju dotyczą niemal wyłącznie mężczyzn. W rodzinach starających się zmaksymalizować dochody często pracują dorywczo także dorastające dzieci. Ich dochody przeznaczone są albo na wspomaganie budżetu domowego gotówką albo na samodzielne finansowanie własnych potrzeb (ubrań, wakacji, komputera).

5. ORIENTACJE ADAPTACYJNE

Opisane powyżej dwie strategie radzenia sobie wynikają z mniej lub bardziej świadomie przyjętych swoistych filozofii życiowych rodzin, które nazwiemy orientacjami adaptacyjnymi. Jednym z ważnych ustaleń prezentowanych badań jest wniosek, że zarówno orientacje adaptacyjne, jak i strategie radzenia sobie charakteryzują całe rodziny, a nie pojedynczych ich członków. Decyzje podejmowane przez jednostki wynikają bardzo często z oceny sytuacji całej rodziny – biorą one pod uwagę całość dochodów rodziny z różnych źródeł i kalkulują, jaki rodzaj dochodów jest najbardziej efektywny z punktu widzenia funkcjonowania całej rodziny (np. życie z emerytury dziadka może się bardziej opłacać niż pójście do pracy i wydawanie pieniędzy na opiekę dla dziecka).

Wydaje się także, że w wielu przypadkach, tak orientacje adaptacyjne, jak i strategie radzenia sobie są dziedziczne. Tylko w niektórych rodzinach, także w rodzinach z dysfunkcjami i patologicznymi, dzieci wybierają strategie dokładnie odwrotne niż wybrały ich rodziny pochodzenia, ponieważ oceniły, że strategia rodziny pochodzenia okazała się nieefektywna. Takie przypadki to jednak mniejszość.

Na podstawie analizy materiału empirycznego wyróżniliśmy trzy typy orientacji adaptacyjnych.

Pierwsza to *orientacja na stabilizację*. Tak zorientowane rodziny starają się znaleźć równowagę pomiędzy potrzebami a dochodami, tak aby możliwe było zaspokojenie potrzeb bez konieczności ich ograniczania. W strategii takich rodzin występuje okresowe zwiększanie aktywności zarobkowej (podejmowanie prac dodatkowych) oraz przypadki dokonywania zakupów na raty (np. sprzętu gospodarstwa domowego), po sprawdzeniu, czy budżet domowy wytrzyma obciążenia w postaci spłaty rat. Rodziny takie na ogół nie mają oszczędności lub też dokonują ich na jakiś konkretny cel. Jak się zdaje, orientacja ta często występuje w rodzinach przeciętnych lub nawet zamożnych, lepiej wykształconych, w ustabilizowanej fazie cyklu życia.

Druga z wyróżnionych orientacji to *orientacja na rozwój*, której towarzyszy dążenie do maksymalizacji dochodu. Maksymalizacja dochodu ma umożliwić realizację zamierzeń inwestycyjnych, przy czym mogą to być inwestycje różnego rodzaju. Po pierwsze – może to być inwestycja we własne wykształcenie, którego uzyskanie spowoduje osiągnięcie zamierzonej pozycji społecznej, zwykle wyższej od pozycji rodziców. Po

drugie – może to być gromadzenie środków na kupienie własnego mieszkania lub zbudowanie domu i jego wyposażenie. Rodziny zorientowane na rozwój często decydują się na kredytowanie planowanych przedsięwzięć przez bank. I wreszcie – może to być gromadzenie środków na założenie lub rozwój własnego biznesu. Orientację na rozwój najczęściej spotykamy w młodych rodzinach, wywodzących się z przeciętnych lub zamożniejszych rodzin pochodzenia, rzadziej – w rodzinach ubogich, ale wolnych od patologii.

Orientacja na przetrwanie polega na staraniach, żeby „jakoś przeżyć”, bez podejmowania prób strukturalnej zmiany warunków bytu. Dla rodzin wybierających taką orientację (czy zmuszonych do jej wyboru przez sytuację życiową) charakterystyczny jest brak stałego dochodu lub skromne zarobki z pracy stałej, a częściej dorywczej, korzystanie z pomocy społecznej i pomocy rodziny oraz łączenie różnych źródeł dochodu. W rodzinach tych obserwujemy skłonność do rezygnacji z wielu potrzeb, różnorodne, rozbudowane i stosowane świadomie strategie redukcji wydatków. Orientacja na przetrwanie występuje przede wszystkim w rodzinach silnie obciążonych dysfunkcjami, rodzinach niezaradnych życiowo i bardzo ubogich oraz w rodzinach patologicznych.

6. SFERA PUBLICZNA I UCZESTNICTWO W ŻYCIU OBYWATELSKIM

6.1. *Źródła wiedzy o świecie, kraju i własnej miejscowości*

We wszystkich badanych gminach podstawowe źródła informacji o świecie to programy informacyjne, przede wszystkim telewizji publicznej i Polsatu oraz internet, w tym także internetowa strona gminy, jeśli mieszkańcy mają do niej dostęp (rzadko w Kocku, Rynie i Żychlinie). Ogólnopolska prasa codzienna kupowana jest wyjątkowo; jeśli już się to zdarza to najczęściej kupowany jest „Fakt”. Czytelnictwo tygodników społeczno-politycznych jest znikome, występuje przede wszystkim w kręgach mieszkańców z wyższym wykształceniem. Stosunkowo dużą popularnością cieszy się prasa kobieca, chociaż bywa i tak, że jeden egzemplarz czytany jest w kilku rodzinach i często z opóźnieniem. Często dzieci mieszkające w innej większej miejscowości, przywożą prasę rodzinom (Ostrowiec Świętokrzyski). Zarówno prasa codzienna, jak tygodniki i kolorowe miesięczniki czytane są wtedy bez względu na datę wydania.

W badanych gminach powszechnie oglądana jest lokalna telewizja kablowa (telewizji takiej nie ma jednak w Kocku i w Rynie). Należy odnotować dużą rolę lokalnych gazet (które kupowane są chętniej niż prasa ogólnopolska) czy lokalnego radia jako istotnego źródła informacji. Podstawowym źródłem wiedzy są jednak rozmowy z sąsiadami, ogłoszenia lokalne wywieszane w miejscach publicznych oraz ogłoszenia parafialne. Zainteresowanie sprawami lokalnymi we wszystkich badanych gminach

jest znacznie większe niż zainteresowanie sprawami rozgrywającymi się na arenie krajowej czy zagranicznej.

6.2. *Udział w organizacjach, stowarzyszeniach i inicjatywach lokalnych*

Wyniki badania w siedmiu gminach wskazują na ogólnie niski poziom aktywności obywatelskiej. Wyjątkiem są Niepołomice, gdzie różne formy aktywności skupionej wokół własnego hobby podejmuje młodzież. W innych gminach młodzież jest mało aktywna i zdystansowana wobec inicjatyw władz i stowarzyszeń lokalnych. Dotyczy to także młodzieży szkolnej, która niechętnie uczestniczy nawet w dodatkowych zajęciach organizowanych przez szkoły.

We wszystkich badanych gminach stosunkowo duża część mieszkańców bierze udział w festynach czy obchodach dni rocznicowych w swojej miejscowości. Duża frekwencja na tego typu imprezach wynika zarówno z mało zróżnicowanej i ubogiej oferty kulturalnej i rekreacyjnej w tych miejscowościach, jak i z tego, że uczestnictwo w nich jest nieodpłatne.

Aktywność w życiu miejscowości ma pewien związek z fazami cyklu życia: obniża się po pojawieniu się w rodzinie dzieci (dobrym przykładem są Niepołomice), a następnie wzrasta po przejściu na emeryturę (widoczne jest to w Niepołomicach, Bartoszycach, a także w Ostrowcu Świętokrzyskim). Widoczne jest to także w środowiskach wiejskich, np. w działalności starszych kobiet w kołach gospodyń wiejskich. W środowiskach wiejskich obserwuje się także współpracę rodzin w rozwiązywaniu problemów pojawiających się w poszczególnych rodzinach. We wsiach popegeerowskich, które cechuje duży stopień rozkładu więzi społecznych (Ryn, Bartoszyce) nie odnotowano ani wspomnianego rodzaju współpracy ani innej aktywności społecznej.

Chociaż życie rodzinne, spotkania z dalszymi krewnymi i ze znajomymi są podstawową formą kontaktów społecznych, w biedniejszym rodzi-
nach są one zredukowane do minimum (np. w Ostrowcu Świętokrzyskim), gdyż wiążą się z dodatkowymi wydatkami na podróże lub na poczęstunek. Na imieniny nie zaprasza się gości tak często, jak kiedyś.

Na tle słabej aktywności obywatelskiej mieszkańców badanych gmin, na podkreślenie zasługuje widoczne uczestnictwo osób chorych i niepełnosprawnych oraz członków ich rodzin w stowarzyszeniach i instytucjach skupiających osoby z podobnymi problemami zdrowotnymi. Dzieje się tak w Niepołomicach, Bartoszycach oraz w Kocku. W niektórych gminach stowarzyszenia czy instytucje umożliwiające kontakty z osobami mającymi podobne problemy pojawiły się dopiero niedawno (np. w Kocku – warsztaty terapii zajęciowej czy ośrodek terapii uzależnień).

Na podstawie rozpoznanych w badaniach wzorów relacji społecznych można stwierdzić, że ubóstwo lub relatywnie niski poziom materialny jest czynnikiem sprzyjającym raczej wzmocnieniu więzi rodzinnych i w ma-

tych nieformalnych grupach, niż wzrostowi uczestnictwa w samoorganizacji społeczności lokalnych.

6.3. Scena polityczna: udział w wyborach i poczucie wpływu na sprawy kraju i najbliższego otoczenie

We wszystkich badanych gminach frekwencja wyborcza jest wyższa w wyborach samorządowych niż w parlamentarnych, jednak wszędzie niewysoka. Nieuczestniczeniu w wyborach towarzyszy ogólnie niskie lub nawet bardzo niskie poczucie wpływu na bieg spraw publicznych. Mieszkańcy badanych gmin deklarują zdecydowanie większe poczucie wpływu na sprawy lokalne niż krajowe, chociaż należy podkreślić, że w gminach, w których – zdaniem mieszkańców – „źle się dzieje”: Kocku, Żychlinie, Ostrowcu Świętokrzyskim oraz Ćmielowie, poczucie wpływu na sprawy publiczne w miejscu zamieszkania jest bardzo niskie. Wśród mieszkańców badanych gmin często jednak, przy braku poczucia wpływu na sprawy publiczne, występuje poczucie obowiązku obywatelskiego, z czego jednak nie zawsze wynika udział w wyborach.

Funkcjonowanie w rodzinie zagrożonej dysfunkcjami jest w istotny sposób skorelowane z brakiem chęci do udziału w wyborach i brakiem poczucia wpływu na sprawy publiczne. Jak wynika z prezentowanych badań, im bardziej dysfunkcyjna jest rodzina pochodzenia, tym rzadziej bierze udział w wyborach i tym mniejsze ma poczucie wpływu na sprawy publiczne.

7. OCENA INSTYTUCJI POMOCY SPOŁECZNEJ: DZIAŁALNOŚĆ I POSTULATY

W pięciu badanych gminach (z wyjątkiem Niepołomic i Żychlina) pomoc społeczna udzielana przez gminne lub miejskie ośrodki pomocy społecznej spotyka się z krytyką ze względu na nadmiar biurokracji, brak życzliwości, „ludzkiego stosunku” do podopiecznych i potencjalnych podopiecznych oraz przymykając oku na ewidentne próby wyłudzenia świadczeń (np. przez tych, którzy mają relatywnie duże dochody z pracy „na czarno” lub za granicą). W Niepołomicach i Żychlinie działanie ośrodków pomocy społecznej oceniane jest zazwyczaj pozytywnie, a ich pracownicy cenieni są za życzliwość wobec potrzebujących i korzystających z pomocy.

W gminie Ryn ocena pomocy społecznej wyrażana przez mieszkańców miasteczka jest pozytywna, natomiast mieszkańcy wsi tej gminy działalność ośrodków pomocy społecznej oceniają równie negatywnie, jak mieszkańcy Kocka, Ostrowca Świętokrzyskiego, Gubina i Bartoszyca.

W ocenie działania instytucji pomocowych pojawia się kilka zasadniczych tematów, które wywołują żywe emocje badanych.

Po pierwsze – zakres udzielanej pomocy; niskie kwoty otrzymywanych zasiłków nie są adekwatne do rzeczywistych potrzeb rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji i nie są w stanie wspomóc rozwiązania problemów rodzin.

Po drugie – krytykowana jest wysokość kryterium dochodowego, czyli limitu dochodu na jedną osobę w rodzinie, poniżej którego uzyskuje się prawo do otrzymania różnych świadczeń z pomocy społecznej (gminnego lub miejskiego ośrodka pomocy społecznej)¹. Rozmówcy narzekają, że limit ten jest zbyt mały, a przepisy mało elastyczne; przekroczenie kwoty limitu nawet o kilka groszy uniemożliwia otrzymanie pomocy. Ponadto, każda dodatkowa uzyskana lub zarobiona kwota może spowodować odebranie pomocy.

Po trzecie – krytykowana jest występująca w instytucjach pomocy społecznej biurokracja; powoduje ona konieczność wielokrotnego zabiegania o pomoc, długie oczekiwanie na decyzje oraz rygorystyczne stosowanie się przez pracowników pomocy społecznej do przepisów.

Po czwarte – badani uważają, że nie tylko przepisy o pomocy społecznej są nadmiernie sformalizowane, ale także, że pracownicy OPS-ów zachowują się bezdusznie i mechanicznie. Potrzebujący pomocy często czuje się w OPS-ie petentem, a nie podopiecznym. W konsekwencji, dla wielu potrzebujących barierą nie do pokonania jest poczucie dumy, zwłaszcza w tych gminach, w których OPS-y zatrudniają urzędników odbieranych jako działających mechanicznie i bezdusznie.

Po piąte – wśród badanych panuje opinia, że OPS-y w zbyt małym zakresie identyfikują samodzielnie osoby, rodziny i środowiska najbardziej potrzebujących pomocy; w efekcie wiele rodzin faktycznie tej pomocy potrzebujących, nie zostaje opieką społeczną objętych.

Po szóste – możliwości realizowania rzeczywistej pracy socjalnej, której celem jest wyprowadzenie rodziny z kryzysu (w tym wsparcie psychiczne) są ograniczone na skutek braku pogłębionego kontaktu z podopiecznymi i rzetelnej weryfikacji tych, którzy o świadczenia się ubiegają (postulowane rozwiązanie to wywiad środowiskowy). Sytuację utrudniają ograniczone fundusze i zbyt mała liczba pracowników.

Po siódme – opinie na temat działania systemu zasiłków wskazują, iż wśród mieszkańców badanych gmin panuje przekonanie, że zasiłki z opieki społecznej są niekiedy traktowane nie jako źródło pomocy dla osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji, lecz jako potencjalne źródło dodat-

¹ „Prawo do świadczeń przysługuje osobom i rodzinom, których posiadane dochody nie przekraczają kryteriów dochodowych ustalonych w oparciu o próg interwencji socjalnej. Od dnia 1 października 2006 r. dla osoby samotnie gospodarującej jest nim dochód nie przekraczający kwoty 477 zł, natomiast dla osoby w rodzinie – kwota 351 zł”, źródło: strony Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, <http://www.mps.gov.pl/index.php?gid=28>, dostęp 30.11.2007.

kowego dochodu dla „cwaniaków”, którzy wykorzystują każdą możliwość pozyskania podatkowych środków.

Wiąże się z tym kolejna kwestia, która wzbudza kontrowersje i stanowi przedmiot krytyki we wszystkich badanych gminach. Jest to zakres opieki nad osobami z chorobą alkoholową. W powszechnym odczuciu, osoby takie znajdują się w uprzywilejowanej sytuacji w porównaniu z innymi osobami korzystającymi z pomocy społecznej i łatwiej uzyskują pomoc niż inne potrzebujące rodziny, np. samotne matki.

Argumentem na rzecz ograniczenia czy zmiany form wsparcia ze strony państwa wobec alkoholików jest niewłaściwe wykorzystanie pomocy – na zakup alkoholu. Szeroko znane i omawiane są techniki omijania przez alkoholików zabezpieczeń przed zakupem alkoholu za świadczenia uzyskiwane od państwa – zarówno rzeczowe, jak i pieniężne. Zdaniem mieszkańców badanych gmin, stosowana wobec alkoholików szeroka pomoc społeczna jest zupełnie nieskuteczna i nie mobilizuje do prób wychodzenia z nałogu.

Pomoc oferowana przez parafie, Caritas, wolontariuszy i stowarzyszenia, choć niewystarczająca, oceniana jest znacznie lepiej w większości gmin, niż pomoc państwa. Instytucje te i stowarzyszenia wykazują własną inicjatywę w identyfikowaniu potrzeb i udzielają pomocy po wnikliwym rozpoznaniu sytuacji poszczególnych rodzin. Ponadto, dzięki temu, że pomoc ta jest pomocą rzeczową lub w usługach, trudniej wykorzystać ją niezgodnie z przeznaczeniem.

KONKLUZJE

Analiza materiału zgromadzonego w badaniu jakościowym wskazuje na istotne, często negatywne dla wielu rodzin, konsekwencje procesu transformacji społeczno-gospodarczej. Zamknięcie wielu, często nierentownych zakładów i prywatyzacja innych, spowodowały znaczną redukcję liczby miejsc pracy w skali kraju. Jednocześnie, ani zmieniająca się gospodarka, ani instytucje państwa, ani też obywatelska samoorganizacja nie doprowadziły w wystarczającym stopniu do wyposażenia obywateli w narzędzia ułatwiające im „poruszanie się” w nowej rzeczywistości, w której mało jest miejsca na oczekiwanie, że „coś się od państwa należy”, a w szczególności, że praca musi być powszechnie dostępna. Mieszkańcy Polski gminnej żyją dziś w warunkach wolnego rynku i możliwości, jakie sytuacja ta stwarza; często jednak nie potrafią lub nie mogą z nich korzystać.

W większości gmin powszechne jest poczucie „degradacji” miejscowości z powodu zamknięcia lub przekształceń własnościowych dawniej prosperujących zakładów pracy, które – jak się wydaje – stanowiły nie tylko miejsce pracy, ale także pewien system organizacji życia społecznego (służba zdrowia, wczasy pracownicze, imprezy pracownicze, itp.). Po upadku dużych zakładów, część ich dawnych pracowników poczuła się

bezzadna i osamotniona. Nierzadkie przekonanie, że „dawniej było lepiej“, wynikać więc może nie tylko z braku pracy, ale także ze słabości nowych wzorów organizacji społecznej. W tej sytuacji symptomatyczny i znaczący dla postaw badanych rodzin wydaje się zwrot z jednej strony ku rodzinie, z drugiej – ku władzy lokalnej (uważanej za patrona), traktowanych jako dwa podstawowe źródła wsparcia.

Relacja mieszkańcy – władza lokalna ma zwykle, w mniejszym lub większym stopniu, charakter paternalistyczny. Niezależnie od tego, czy działania władz lokalnych odbierane są pozytywnie czy negatywnie, silne jest przekonanie mieszkańców, że to nie od ich własnej aktywności, a przede wszystkim od aktywności władzy lokalnej zależy dobrobyt i rozwój miejscowości/gminy.

Ważne wydają się płynące z analiz konstatacje, dotyczące relatywnie częstej emigracji zarobkowej (czasowej, sezonowej i stałej). Na pierwszy rzut oka zdawałoby się, że migrują takie osoby, które ze względu na wiek, wykształcenie, wysoki poziom aspiracji, otwartą postawę, czyli inaczej mówiąc – orientację na rozwój, są lepiej przystosowane do aktualnych warunków i zdolne do wykazania się przedsiębiorczością, przez co ich wyjazdy na stałe stanowią niewątpliwą stratę dla badanych społeczności lokalnych. Jednak – jak się wydaje – obserwacja ta odnosi się tylko do części zagadnienia migracji. Po otwarciu rynków pracy w krajach „starej ” Unii Europejskiej znalezienie tam zatrudnienia (co więcej, zatrudnienia za atrakcyjne wynagrodzenie, nawet bez znajomości lokalnego języka) okazało się dosyć łatwe. Zatem skłaniamy się do sformułowania wniosku, że pracy za granicą jeszcze do niedawna szukały osoby zarówno zorientowane na rozwój jak i te, których celem było jedynie zabezpieczenie istniejących potrzeb (zorientowane na stabilizację), w ocenie których szanse na zaspokojenie tych potrzeb w Polsce były znikome.

Niepokojące konsekwencje społeczne trudnej sytuacji ekonomicznej wielu rodzin i nieefektywności działań państwa dotyczą kobiety. Z jednej strony, z uwagi na „trudny rynek pracy”, kobiety są często obciążone koniecznością podejmowania nawet niskopłatnej pracy (jako jedyne żywicielki rodziny) oraz łączenia jej z prowadzeniem domu i rozwiązywaniem wielu codziennych problemów bytowych. Z drugiej strony – w sytuacji ograniczonych możliwości finansowych rodziny, to właśnie kobiety rezygnują z zaspokajania swoich potrzeb (niekiedy tak elementarnych jak opieka zdrowotna), traktując potrzeby dzieci, chorych i innych członków rodziny jako ważniejsze od swoich własnych. Na marginesie już dodać należy, iż z badań wynika, że inwestowanie w dzieci i dbałość o ich powodzenie w przyszłości pozostają niezmiennie jednym z najważniejszych celów życiowych badanych rodzin.

Niepokojącym wnioskiem z badań jest także to, że część mieszkańców Polski gminnej, w konsekwencji dużego bezrobocia i trudności życiowych wśród młodych wykształconych ludzi, przestaje wierzyć, że wykształce-

nie ma wpływ na znalezienie dobrej pracy i podniesienie pozycji społecznej. Można powiedzieć o pewnej deprecjacji wykształcenia jako wartości, której zdobycie jest warunkiem (lub przynajmniej czynnikiem sprzyjającym) dobremu życiu.

Ostatnią wartą wspomnienia w podsumowaniu ważną kwestią jest powszechne przekonanie o nieadekwatności płac oferowanych na polskim rynku pracy do poziomu kosztów utrzymania. Zdaniem mieszkańców badanych gmin – tam, gdzie w ogóle jest praca, często jest ona opłacana na poziomie płacy minimalnej lub nieznacznie wyższym. Dla wielu badanych rodzin oznacza to, że podjęcie takiej pracy nie przyniesie trwałego i znaczącego rozwiązania problemów bytowych rodziny. Ponadto tak niski poziom oferowanej płacy odbierany jest coraz częściej jako obraza godności wykształconych i wykwalifikowanych pracowników. W wymiarze konkretnych zachowań, sytuacja taka zniechęca do podejmowania pracy legalnej, natomiast zachęca do pracy w szarej strefie lub wzmacnia oczekiwania wobec systemu opieki społecznej, powiększając szeregi rodzin zainteresowanych korzystaniem z takiej pomocy. Tak duże rozbieżności pomiędzy poziomem uzyskiwanych płac a oczekiwaniami, mogą stać się, przynajmniej na terenie badanych przez nas gmin, znajdujących się w relatywnie dobrej sytuacji ekonomicznej (Ostrowiec Świętokrzyski, Żychlin, Niepołomice, Gubin), istotną barierą dla rozwoju lokalnej gospodarki i dalszego rozmiłania się perspektyw pracodawców i pracowników.

**Lista książek opublikowanych w latach 2000–2008
w serii Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych Uniwersytetu
Warszawskiego (EUROREG)**

- Grzegorz Gorzelak, Bohdan Jałowiecki, *Transformacja systemowa z perspektywy Dzierżonia* (2000)
- Elżbieta Kryńska (red.), *Polskie specjalne strefy ekonomiczne* (2000)
- Bohdan Jałowiecki, *Spółeczna przestrzeń metropolii* (2000; dodruk 2004)
- Grzegorz Gorzelak, Bohdan Jałowiecki, Mirosław Stec (red.), *Reforma terytorialnej organizacji kraju: dwa lata doświadczeń* (2001)
- Maria Halamska, *Reprodukcja czy wymiana? Przekształcenia lokalnych elit politycznych w Polsce w latach 1990–1998* (2001)
- Tomasz Zarycki, *Region jako kontekst zachowań politycznych* (2002)
- Mikołaj Herbst, *Koniunktura gospodarcza metropolii* (2003)
- Wojciech Dziemianowicz, Bohdan Jałowiecki, Magdalena Krajewska, *Polityka miejska a inwestycje zagraniczne w polskich metropoliach* (2004)
- Agnieszka Olechnicka, *Regiony peryferyjne w gospodarce informacyjnej* (2004)
- Paweł Swianiewicz, Urszula Klimska, Adam Mielczarek, *Nierówne koalicje – liderzy miejsc w poszukiwaniu nowego modelu zarządzania rozwojem* (2004)
- Roman Szul, Anna Tucholska, *Rynek pracy w skali lokalnej* (2004)
- Grzegorz Gorzelak, Maciej Smętkowski, *Metropolia i jej region w gospodarce informacyjnej* (2005)
- Grzegorz Gorzelak, John Bachtler, Mariusz Kasprzyk, *Współpraca transgraniczna Unii Europejskiej. Doświadczenia polsko-niemieckie* (2005)
- Grzegorz Gorzelak, Katarzyna Krok (red.), *Nowe granice Unii Europejskiej – współpraca czy wykluczenie?* (2006)
- Grzegorz Gorzelak (red.), *Polska regionalna i lokalna w świetle badań EUROREG-u* (2007)
- Mikołaj Herbst (red.), *Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój regionalny* (2007)
- Anna Tucholska, *Powiat między zbiorowością a wspólnotą* (2007)
- Grzegorz Gorzelak (red.), *Polska lokalna 2007* (2008)
- Grzegorz Gorzelak, Anna Tucholska (red.), *Historyczno-kulturowe uwarunkowania rozwoju. Polska i Ukraina* (2008)
- Karol Olejniczak, *Mechanizmy wykorzystania ewaluacji. Studium ewaluacji średniookresowych INTERREG III* (2008)

Publikacje w języku angielskim

- Grzegorz Gorzelak, Eva Ehrlich, Lubomir Faltan, Michal Illner (red.), *Central Europe in Transition: Towards EU Membership* (2001)
- Katarzyna Krok, Maciej Smętkowski (red.), *Cross-border Co-operation of Poland after EU Enlargement. Focus on Eastern Border* (2006)

Zamówienia na książki prosimy kierować na następujący adres:

**Wydawnictwo Naukowe Scholar Sp. z o.o.
ul. Krakowskie Przedmieście 62; 00-322 Warszawa
tel. 022 826 59 21; 022 828 93 91; 022 828 95 63 lub 022 635 74 01 wew. 219
info@scholar.com.pl; www.scholar.com.pl**

Książka *Polska lokalna 2007* prezentuje część wyników badań podjętych z inicjatywy rządu przez CBOS w 2007 r., których celem był wszechstronny opis warunków życia społeczeństwa polskiego. Praca jest raportem podsumowującym wywiady z przedstawicielami instytucji lokalnych w 63 wybranych gminach, przeprowadzone przez zespół EUROREG. Omawia też zogniskowane wywiady grupowe zespołu ERESTE z mieszkańcami siedmiu gmin, reprezentujących różne typy jednostek lokalnych.

Zespół EUROREG koncentrował się na „rozwojowej” stronie badanych układów lokalnych i zauważył głównie postępy i dynamikę zmian. Zespół ERESTE swoją uwagę skupił natomiast na mieszkańcach gmin i poświęcił ją w części tym, którzy w trakcie procesów rozwoju i zmian strukturalnych przegrali lub nie wykazali się odpowiednią siłą i aktywnością.

Łącznie wyniki tu prezentowane dostarczają najpełniejszego chyba „wielobarwnego” obrazu Polski lokalnej po zakończeniu transformacji ustrojowej w naszym kraju – zarówno jej sukcesów w wymiarze ogólniejszym, jak i porażek będących udziałem niektórych układów lokalnych i ich mieszkańców.

ISBN 978-83-7383-299-2



9 788373 832992