

*Sytuacja społeczna Dolnego Śląska*

red. W. Ostasiewicz i Z. Pisz

AE im. Oskara Langego we Wrocławiu, Opole 2000

Opublikowanie raportu z badań nad sytuacją społeczną Dolnego Śląska, opracowania zbiorowego sfinansowanego przez KBN, wymaga skomentowania z kilku zasadniczych względów merytorycznych. Pozycja ta jest odpowiedzialnością na zapotrzebowanie opinii publicznej, ale i decydentów na szczeblu

centralnym, aż po urzędników we władzach wojewódzkich, powiatowych i gminnych, co do dalszych perspektyw reformy dewolucyjnej w Polsce. Mamy tu na myśli proces przenoszenia lub decentralizowania władzy na niższe szczeble w obrębie państwa. Rozwój samorządności w ramach kontynuowanej transformacji systemowej nabrał innego wymiaru od stycznia 1999 roku, z chwilą rozpoczęcia funkcjonowania administracji samorządowej w powiatach i województwach. Polska decentralizacja, proces skomplikowany i złożony, mieści się w nurcie nowego paradygmatu rozwoju, jakim jest w istocie zjawisko globalizacji. Jest to dynamiczny proces zmian o charakterze kompleksowym, ogarniający w zasadzie wszystkie wymiary życia społecznego: technologię, gospodarkę, organizację i zarządzanie, systemy wartości i zachowania społeczne, kulturę i estetykę. Reforma dewolucyjna zatem musi odnieść się do dwóch zjawisk: zmiany kryteriów lokalizacji, głównie zaś zmiany roli władz terytorialnych w kształtowaniu życia gospodarczego.

Podobne procesy obserwujemy w wielu państwach unitarnych Europy, w których z czysto administracyjnych racji uznano za konieczne nadanie samorządom miejscowym i regionalnym większych uprawnień i szerszego zakresu funkcji. Dzieje się tak od dwudziestu paru lat w większości państw, które odnotowując przeciążenie administracji państwowej, w miarę, jak lokalne problemy w sektorze ochrony zdrowia, planowania przemysłowego i urbanistycznego, mieszkalnictwa i ochrony środowiska naturalnego nabierały coraz większej wagi i złożoności, musiały dokonać implementacji polityki na szczebel regionalny czy lokalny. Dynamika zmian w różnych sferach oznaczała w konsekwencji wzrost podmiotowości na przykład zbiorowości regionalnych. Dotychczas odrębnie funkcjonujące miasta i mniejsze miejscowości przeobrażały się w wielkie aglomeracje miejskie, spełniające ważne zadania na styku obszarów miejskich i wiejskich. W konsekwencji stawało się nieodzowne powołanie samorządów regionalnych. Usytuowane między gminami i władzami lokalnymi a państwem centralnym, stawały się nieodzownym instrumentem integrującym działania małych lokalnych jednostek samorządowych, umożliwiającym osiągnięcie *korzyści skali* w sferze usług publicznych, planowania i realizacji polityki mieszkaniowej, rozwoju gospodarczego i podziału zasobów czy rozbudowy infrastruktury transportowej. Reforma organizacji terytorialnej kraju (OTK) oznaczała konieczność utworzenia szczebla pośredniego władzy w krajach sąsiednich i w Polsce.

To, czy dany kraj jest faktycznie zregionalizowany, w znacznym stopniu jest kwestią procesów realnych, ale i odniesień terminologicznych. *Regionalizm* jest bowiem pojemnym określeniem, może oznaczać tyle samo co *federalizm*, a może też oznaczać ściślejsze pojęcie precyzujące związki między rządem centralnym a rządami czy władzami regionalnymi. Termini-

nologiczne kwestie odnoszą się także do pojęcia *subsidiarności*, które należy interpretować w dwojakim znaczeniu: jako ograniczenie suwerenności i podział uprawnień w ramach Unii Europejskiej (UE), co nie dotyczy niższych szczebli zarządzania, a raczej wyższego, ponadnarodowego szczebla; w drugim znaczeniu odnosi się do podziału kompetencji w państwie unitarnym między władzą centralną a samorządem regionalnym albo lokalnym, lub nawet w odniesieniu do niewielkich społeczności. Pojęcia *subsidiarności* czy *pomocniczości* używa się w różnych kontekstach, niezależnie od tego, czy stosujemy je w odniesieniu do szczebla ponadnarodowego, czy w obrębie konkretnego państwa, w strukturach zdecentralizowanych. Istotnym założeniem organizacyjnym jest jednak to, że decyzje administracyjne powinny być podejmowane na możliwie najniższym szczeblu terytorialnym, chociaż najtrudniejszym problemem jest rozstrzygnięcie w sposób jednoznaczny, jakiego rodzaju decyzje i na jakim poziomie winny być podejmowane. Wymusza to konieczność podejmowania złożonych negocjacji i uzgodnień politycznych.

Istotną kwestią jest pojawienie się nowych kryteriów lokalizacji w ramach nowego paradygmatu rozwoju. Omawiany raport na przykładzie Dolnego Śląska podkreśla specyfikę regionu w sferze integrowania się ludności, ludności napływowej. Ruchy migracyjne związane były z wielkimi inwestycjami energetycznymi w Bogatyni, Turosszowie, czy inwestycją surowcową i hutniczą – budową kombinatu górniczo-hutniczego w Lubinie. Były to inwestycje, których lokalizacja miała charakter zasobowy. Przedsięwzięcia te zwiększały napływ ludności, zmieniały strukturę demograficzną i wskaźniki urbanizacji, nie zawsze w korzystnym kierunku. Progresywna struktura wieku ludności w latach pięćdziesiątych zmieniała się, by z czasem przeobrazić się w strukturę regresywną w połowie lat dziewięćdziesiątych. Wprawdzie region ten zajmował piąte miejsce pod względem liczby ludności oraz trzecie pod względem gęstości zaludnienia, ale w roku 2000 województwo dolnośląskie zajmowało piętnaste miejsce, gdy chodzi o liczbę urodzeń na 1000 kobiet w wieku prokreacyjnym, trzynaste miejsce jeśli chodzi o przyrost naturalny. Z punktu widzenia wielkości zadań z zakresu polityki społecznej struktura ludności w wieku przedprodukcyjnym, produkcyjnym i poprodukcyjnym determinuje strukturę potrzeb społecznych.

Dolny Śląsk jest regionem o symptomach starzenia się społeczeństwa. Charakteryzuje się najniższym udziałem ludności w wieku przedprodukcyjnym i wysokimi wskaźnikami, gdy chodzi o wiek produkcyjny (61,5%) i wiek poprodukcyjny (14,5%). „Doraźnie — czytamy w raporcie — fakt ten oznacza nieco mniejszy napór nowych roczników na rynek pracy, ale perspekty-

wicznie należy się spodziewać zwiększonych zadań związanych z procesem starzenia się społeczeństwa” (s. 35).

Region dolnośląski jest przykładem regionu, w którym inwestycje — z punktu widzenia przestrzennego — związane były z występowaniem określonych zasobów, co determinowało wybór miejsca do prowadzenia działalności gospodarczej, podobnie jak i w innych regionach Polski (np. w regionie śląskim). Była to lokalizacja związana, w której dużą rolę odgrywają te dziedziny gospodarki, które silnie uzależnione były od lokalizacji określonych zasobów, kopaliny, surowców energetycznych i skalnych. Obecne problemy ekonomiczne Dolnego Śląska, jeśli wziąć pod uwagę istniejącą infrastrukturę ekonomiczną oraz społeczną, kiedyś wyróżniającą ten region na tle całego kraju, stają się barierą w warunkach nowoczesnej gospodarki, premiuje bowiem ona takie cechy układu terytorialnego, jak zróżnicowanie struktury gospodarczej, dobra dostępność (dzięki szybkim i niezawodnym środkom transportu), wysokie kwalifikacje zasobów pracy, korzystne warunki życia, elastyczne instytucje edukacyjne czy dobrze rozwinięte zaplecze tzw. usług okołobiznesowych itd. Są to czynniki kluczowe dla atrakcyjności danego regionu<sup>1</sup>.

Przez dziesiątki lat region dolnośląski pracował na rzecz reszty kraju, a jednocześnie był zanedbywany, gdy chodzi o niezbędne nakłady na modernizację struktury przemysłowej, na unowocześnienie produkowanych wyrobów czy na konserwację infrastruktury komunikacyjnej i hydrotechnicznej, co stało się jasne podczas powodzi w 1997 r. Dodać do tego należy znaczne zaniebdania w sferze ochrony środowiska. Pod tym względem dolnośląskie zajmuje drugie miejsce wśród województw pod względem ilości odpadów wytwarzanych w ciągu roku, piąte, gdy chodzi o wielkość ścieków komunalnych i przemysłowych wymagających oczyszczenia, drugie pod względem emisji pyłów zanieczyszczeń powietrza i szóste pod względem zanieczyszczeń gazowych.

Wyżej wymienione zagrożenia i hamulce rozwoju regionu dolnośląskiego znalazły wyraz w projekcie strategii Zarządu Województwa Dolnośląskiego z lipca 1999 r. Dostrzega się w nim możliwość zaprzepaszczenia szansy jakościowego rozwoju wynikających z wyżej zilustrowanych nowych kryteriów lokalizacji. Pod względem gospodarczym chodzi o dekonstrukcję na produkty regionu, opóźnienia w rozbudowie infrastruktury transportowej (autostrady A3 i A8) czy nieopanowanie problemów bezrobocia. Dzieje się tak właśnie na skutek małej konkurencyjności towarów produkowanych w schyłkowych gałęziach i branżach produkcyjnych, nie będących w stanie pozyskać kapita-

<sup>1</sup> *Decentralizacja terytorialnej organizacji kraju: założenia, przygotowanie, ustawodawstwo*, red. G. Gorzelak, Warszawa 1999, CASE nr 21.

łu i konkurować o nowe inwestycje z innymi regionami zarówno w kraju, jak i w świecie. Władze terytorialne — jako odpowiedzialny podmiot publiczny, od którego zależy stworzenie odpowiedniego klimatu dla szeroko rozumianego biznesu — świadome są zagrożeń, mimo wyjątkowej lokalizacyjnej atrakcyjności miast i samego regionu dolnośląskiego na tle innych regionów Polski czy sąsiednich Czech i Niemiec. O wiele bardziej negatywne w skutkach jest przeświadczenie Zarządu Województwa, że miasto Wrocław i sam region ciągle nie są w stanie przybliżyć się do optymalnego stanu jednostki przedsiębiorczej, silnego ogniwa układu przestrzennego, niezależnego od władz centralnych. Czynnikiem blokującym taki kierunek zmian jest niespójna polityka regionalna administracji rządowej, podtrzymywana praktyka centralnego programowania i finansowania projektów regionalnych, struktura branżowa i fundusze celowe w polityce finansowej państwa oraz pojawiające się symptomy zahamowania procesu decentralizacji państwa.

W tym kontekście niezwykle wartościowe są zawarte w raporcie analizy dotyczące dochodów własnych gmin, udziału w podatkach od osób fizycznych i prawnych stanowiących dochód budżetu państwa, wielkości subwencji ogólnej i dotacji celowej w budżetach jednostek samorządowych. W odniesieniu do dochodów własnych, które mają decydujący wpływ na możliwości swobody wyboru celów oraz samodzielności w określaniu ich hierarchii w strategii rozwoju gmin, sytuacja regionu dolnośląskiego jest dobra. Region dolnośląski ze wskaźnikiem 38% zajmuje drugie miejsce pod względem wielkości tego wskaźnika (za regionem mazowieckim – 44,6%), co stwarza dogodne warunki dla rozwoju samorządności w stosunku do gmin w innych województwach. W odniesieniu do udziału w podatkach od osób fizycznych i prawnych, stanowiących dochód budżetu państwa, należy uwzględnić wysokość udziału gmin przyjętą w wyniku przetargów między administracją rządową i samorządową, co w odniesieniu do wysokości udziału w podatku od osób fizycznych ustalono na 27,6% (w roku 1999), a w odniesieniu do podatków od osób prawnych 5%, jak przyjęto w ustawie z 1998 r.

Mając na uwadze dużą wagę i znaczenie dochodów budżetów gmin pochodzących z dochodów własnych oraz z tytułu partycypacji w dochodach z podatków od osób fizycznych oraz prawnych, autorzy raportu postanowili przeanalizować ich udział łącznie w dochodach budżetów gminnych. Z tego punktu widzenia w najkorzystniejszym położeniu znajdują się województwa mazowieckie (67,7%) i śląskie (66,9%); w najgorszej sytuacji województwa podkarpackie (44,3%), lubelskie (47,0%), świętokrzyskie (47,2%) oraz podlaskie (48,5%). Dolny Śląsk z poziomem wskaźnika wynoszącym 59,2% zajmuje czwarte miejsce. Gdy weźmiemy pod uwagę odpowiednie kwoty przypadające z tytułu tych pozycji na jednego mieszkańca, znów w najko-

rzystniejszej sytuacji jest województwo mazowieckie, w którym dochód ten wynosi 1013,8 zł i jest ponaddwukrotnie większy od dochodu województw, w których poziom ten jest niższy niż 500 zł, w lubelskim, podkarpackim, podlaskim i świętokrzyskim<sup>2</sup>.

W raporcie zatem zasygnalizowano skalę problemów związanych z odmiennością warunków, w jakich gminy realizują zadania umacniania samorządności i kreują zmuszony proces budowy społeczeństwa obywatelskiego. Co najważniejsze, wyeksponowano podstawowe zagadnienie związane z podziałem terytorialnym i rozwojem samorządności terytorialnej. Podkreślono, że pojęcie wspólnoty z poziomu ogólnokrajowego przenosi się na jednostki samorządowe, również powiatowe i wojewódzkie, których umocnienie jest sprawą kluczową. Sytuacja jednostek i grup społecznych została zróżnicowana w zależności od jednostkowego wkładu i aktywności, ale też ze względu na miejsce pobytu i pracy. Solidaryzm zatem ma wiele odniesień i wymiarów, w różnych układach przestrzennych, gminnych, powiatowych czy wojewódzkich oraz odnoszących się do całego kraju. Za realizację w praktyce idei solidaryzmu odpowiedzialne jest państwo, dysponujące całym zestawem narzędzi, od finansowych po instytucjonalno-prawne, w celu zmniejszenia dysproporcji w dochodach pomiędzy jednostkami samorządowymi. Takim narzędziem jest głównie subwencja ogólna, realizująca funkcję regulacyjną i pobudzającą, której znaczenie w budżetach jednostek samorządowych jest analizowane w omawianym raporcie. Pod tym względem od 1998 r. różnice się powiększały zamiast pomniejszać, rzutując negatywnie na poziom zaspokajania potrzeb społecznych związanych np. z ochroną zdrowia i edukacją.

Kwestie niwelowania zbyt rażących różnic i dysproporcji w dochodach jednostek samorządowych różnych szczebli przez państwo, w postaci subwencji ogólnej czy dotacji celowej, podjęte w raporcie, wymagać będą dalszych pogłębionych analiz, głównie z punktu widzenia klarowności systemu finansów publicznych. W specjalistycznych opracowaniach poświęconych ustawie o finansach publicznych oraz przesłanek, reguł i poziomu decentralizacji finansów publicznych wskazuje się na wiele mankamentów, co podaje w wątpliwość konsekwentną politykę państwa w tym zakresie. Podkreśla się istnienie istotnych odstępstw od norm konstytucyjnych; ustawa o finansach publicznych w zasadzie ignoruje dyrektywę „decentralizacji władzy publicznej”. Przyjęta ustawa o powiatach i ustawa o województwach z czerwca 1998 r. nie jest precyzyjnie skorelowana z ustawą o finansach publicznych. W ramach ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego po-

---

<sup>2</sup> *Tamże*, s. 50.

mieszczono odrębne „filozofie” finansowania poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego. Ustawodawca jakby zrezygnował z utworzenia kompleksowego i spójnego wspomagania jednostek samorządowych transferami z budżetu państwa. Np. konstytucyjna norma adekwatności dochodów do zadań samorządu terytorialnego została zignorowana<sup>3</sup>.

Poruszone w raporcie problemy różnicujące poszczególne jednostki samorządowe w zakresie poziomu finansowania analizowane są wyraźnie z punktu widzenia doskonalenia instrumentów polityki regionalnej. Dostosowanie założeń, celów, instytucji oraz instrumentów polskiej polityki inter- i intra-regionalnej winno zbliżać nasz kraj do zasad polityki regionalnej stosowanych w UE, i co najważniejsze, z rozróżnieniem środków wykorzystywanych na szczeblu centralnym oraz przez poszczególne województwa. Ten kierunek zmian podkreślony był jednoznacznie w projekcie Zarządu Województwa dolnośląskiego jako pożądaný, ale napotykaçy na szereg barier. Zarząd wymienił w tym kontekście rolę funduszy celowych, których wysokość i zakres najwięcej mówi o skali priorytetów narodowych, z których państwo finansuje realizację „bardzo istotnych celów społecznych”. Np. w 1995 r. przeszło przez nie ponad 20% PKB, wydatkowane sumy w ramach funduszy celowych nie podlegały żadnym ogólnym zasadom finansowym i miały charakter uznaniowy, ten sposób gospodarowania budżetowego dokonywał się bowiem w interesie administracji państwowej i partii politycznych. Podobne zjawisko odnosi się do postulatu zwiększenia udziału lokalnych podatków w budżetach gmin. W Radzie Europy przyjęto założenie, że o prawdziwie zdecentralizowanym systemie można mówić wtedy, gdy dochody z lokalnych podatków pokrywają od 30 do 50% wydatków gmin. W Polsce, jak się wydaje, sporo czasu upłynie, nim zbliżymy się do tego wskaźnika<sup>4</sup>. Można podać wiele przykładów czynników ograniczających demokratyzację reguł życia publicznego w Polsce, utrzymywania się praktyki nadmiernej koncentracji decyzji dotyczących podziału funduszy publicznych w gestii administracji centralnej. Omawiany raport umożliwia monitorowanie w dłuższym okresie międzyszczeblowych relacji finansowych, głównie zaś obserwację i pomiar zasobów finansowych przekazywanych nowym jednostkom samorządowym, powiatom czy województwom i gminom, również tych, które wykraczają poza układ formalny, ustawowy.

Wprawdzie w wyniku reformy decentralizacyjnej dokonują się pozytywne zmiany w procesie np. ustabilizowania udziału gmin w dochodach szerokiego sektora rządowego. W roku 1991 dochody gmin stanowiły zaledwie

<sup>3</sup> *Tamże*, s. 88.

<sup>4</sup> Por. M. Marody, *Szanse i hamulce przemian społecznych*, [w:] *Przystąpienie czy integracja. Polska droga do UE*, Warszawa 1998, s. 188.

6,05% PKB i 23,64% dochodów budżetu państwa, w roku 1996 natomiast nastąpił wzrost do ok. 9% PKB i 30% dochodów budżetu państwa; podobny poziom decentralizacji dochodów publicznych zarejestrowały Francja, RFN i Hiszpania jeszcze w 1987 r. W krajach tych w dekadzie lat dziewięćdziesiątych proces decentralizacji został posunięty jeszcze dalej. Wprowadzenie w Polsce trójszczeblowego systemu ustrojowego m.in. miało na celu zmniejszenie stopnia koncentracji dochodów publicznych w budżecie centralnym. W tym wariantcie budżet państwa kumuluje około 19,3% PKB, tj. o jedną trzecią środków publicznych mniej, niż miało to miejsce przed rokiem 1999. W założeniu docelowo dąży się do tego, ażeby cały sektor samorządowy (gminy, powiaty i województwa) kumulował około 50% dochodów systemu budżetowego<sup>5</sup>.

Omawiany raport analizuje wiele problemów szczegółowych odnoszących się do sytuacji społecznej Dolnego Śląska w perspektywie redukcji kompetencji administracji rządowej szczebla centralnego z jednej strony, z drugiej zaś – możliwych do zastosowania rozwiązań stymulujących wzrost podmiotowości zbiorowości lokalnych. Istotnym założeniem metodologicznym zespołu badawczego było i jest dokonywanie systematycznego przeglądu sytuacji społecznej w regionie w ujęciu dynamicznym, z zamiarem cyklicznego powtarzania badań w pewnych odstępach czasu, z uwzględnieniem zmian w układzie przestrzennym. Z tego punktu widzenia szczególnie wartościowa jest część pierwsza raportu.

W drugiej części opracowania autorzy poddali analizie kluczowe kwestie z zakresu przedmiotowego polityki społecznej, takie jak problemy ludnościowe regionu, struktura społeczna, materialne warunki bytu ludności, edukacji, rynku pracy, ochrony zdrowia i pomocy społecznej. Pominięcie niektórych problemów, np. mieszkaniowych, dostępu do dóbr kultury, a także kwestii związanych z wypoczynkiem i rekreacją, związane było z dostępnością do wiarygodnych informacji statystycznych. Nowy podział administracyjny kraju skomplikował znacznie uzyskanie danych reprezentatywnych. Niemniej chodziło o to, by podstawę analizy stanowiły informacje charakteryzujące region dolnośląski według danych do 1998 r., po to, by z czasem stały się punktem odniesienia dla kontynuacji badań w późniejszym okresie. Walorem raportu jest udana próba analizy zjawisk z punktu widzenia nowego paradygmatu rozwoju i nowych kryteriów lokalizacji, determinujących atrakcyjność regionu i predyspozycji do innowacyjności rozwoju. Takie podejście nakazuje badać województwa z różnych części kraju

---

<sup>5</sup> *Stan i perspektywy reform gospodarczych w Polsce*, red. M. Dąbrowski, CASE 1997, nr 11, s. 56, 60.



---

w celu określenia w jakim zakresie zróżnicowania makroregionalne kształtują procesy powstawania i reformowania struktur politycznych, społecznych i gospodarczych. Umożliwiają uchwycenie różnic wynikających ze specyfiki funkcjonalno-problemowej regionów będących przedmiotem badania. Na tej podstawie możliwe będzie wyróżnienie województw, które w wyniku reformy organizacji terytorialnej kraju uległy znacznym przekształceniom terytorialnym oraz takich, które tym przekształceniom uległy w sposób nieznaczny.

*Józef Zarzeczny*