

*Mgr Maria Orłowska-Bednarz*

Katedra Historii Ustroju Samorządu Terytorialnego  
Instytut Prawa Administracji Zarządzania  
Akademii Bydgoskiej

## **Strategie gmin wiejskich w zakresie ograniczania nierówności**

Konstytucja RP, opierając się na zasadzie decentralizacji władzy publicznej, wprowadza zasadniczy podział terytorialny kraju, który winien uwzględniać więzi społeczne i gospodarcze, zapewniając jednostkom samorządu terytorialnego zdolność wykonywania zadań publicznych<sup>1</sup>.

Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina<sup>2</sup>. Zapis ten ma charakter konstytucyjnej gwarancji istnienia samorządu terytorialnego w oparciu o gminę. Ustawodawca rozróżnia gminy miejskie i wiejskie. Każda z nich wykonuje zadania o charakterze własnym i zleconym. Największy zakres zadań powierzono gminom ze względu na ich charakter. Pierwszym i podstawowym założeniem dotyczącym funkcjonowania gmin jest realizacja i zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej. Drugie założenie stanowi, iż podmioty lokalne mają najlepsze rozeznanie w potrzebach własnego środowiska, w tym: rodzin, osób starszych, niepełnosprawnych, lokalnego rynku pracy i wielu innych<sup>3</sup>. Dlatego można przyjąć, że podmioty lokalne mogą najlepiej zaspokajać potrzeby specyficzne tylko dla określonego regionu.

Nierówności społeczne można ująć jako niejednakowe możliwości zaspokajania potrzeb występujące pomiędzy jednostkami, grupami społecznymi czy kategoriami ludności<sup>4</sup>. Tak rozumiana kategoria nierówności społecznych jest kategorią unifikującą, gdyż ujmuje nierówności jako brak możliwości zaspokojenia jednakowych (standardowych) potrzeb. Należy odróżnić brak możliwości zaspokojenia podobnych, by nie rzec standardowych potrzeb, od ich lokalnych,

---

<sup>1</sup> Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r., art. 15.

<sup>2</sup> Tamże, art. 164 pkt 1.

<sup>3</sup> Por. K. Podoski, W. Turnowiecki, *Polityka społeczna*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2001, s. 49–50.

<sup>4</sup> Patrz hasło: *nierówności społeczne*, [w:] B. Rysz-Kowalczyk (red.), *Leksykon polityki społecznej*, Aspra-J.R., Warszawa 2001, s. 101–102.

środowiskowych uwarunkowań i skutków. Stąd wnioszek, że najwłaściwszym podmiotem do diagnozowania i niwelacji społecznych skutków nadmiernych nierówności jest gmina.

Problem występowania nadmiernych nierówności społecznych dotyczy wszystkich gmin, zarówno tych położonych na obszarach wielkich aglomeracji, jak i tych istniejących na obszarach małych miast i wsi. Różnice dotyczą skali, zwłaszcza w tak małych skupiskach jak gminy wiejskie. Przejawia się ona nie tylko w zjawisku ekskluzji występującym w danej społeczności, ale także w braku szans życiowych, czy zahamowaniu rozwoju społecznego całych społeczności wiejskich.

Proces pauperyzacji nasila się, zwłaszcza na terenach wiejskich. Powiększają się obszary objęte strukturalnym bezrobociem. Prowadzi to nieuchronnie do narastania różnic społecznych w społecznościach wiejskich, do marginalizacji niektórych grup społecznych. Przejawia się to w dysproporcjach w zaspokajaniu potrzeb społecznych dotyczących całych środowisk. Niestety nie są to problemy, z którymi dotknięte nimi społeczności mogłyby poradzić sobie bez pomocy z zewnątrz. Decentralizacja władzy daje szansę na ich przezwycięzenie, gdyż oznacza ona rezygnację z tradycyjnego, scentralizowanego i zaopatrzeniowego sposobu ograniczania nierówności społecznych. „Promuje ona aktywną postawę w przezwyciężaniu trudności życiowych związanych z utratą pracy i zmianą statusu społecznego”<sup>5</sup>. Środkiem dla osiągnięcia tego celu jest zasada funkcjonowania zrównoważonej gospodarki na szczeblu lokalnym w oparciu o posiadane zasoby. „Dzięki odpowiedniej polityce, wdrożeniu stosownych procesów i działań instytucjonalnych, zasoby te można wykorzystać w sposób przynoszący społeczności lokalnej pożądane rezultaty w postaci miejsc pracy, dobrobytu, żywienia gospodarki, czystego środowiska, oszczędności surowców, zmniejszenia przestępczości, poprawy opieki medycznej i szkolnictwa, rozwoju turystyki i temu podobnych. Te zmiany przyczyniają się do wzrostu zasobności danej społeczności”<sup>6</sup>.

Taki pogląd nie jest popularny w Polsce. Próbę jego rozpropagowania podjęła Fundacja Wspomagania Wsi. Pozapaństwowe podmioty polityki społecznej, takie jak fundacje czy organizacje społeczne przy wsparciu ze strony administracji, a zwłaszcza organów samorządu terytorialnego, mogą mieć pozytywny wpływ na kształtowanie kapitału społecznego, co stanowi podstawę rozwoju gminy. Jednostki te stawiają sobie za cel wspieranie struktur organizacyjnych w powstającym kapitale społecznym oraz przekazywanie informacji ułatwiających funkcjonowanie powstających struktur organizacyjnych w ramach społecz-

<sup>5</sup> M. Orłowska-Bednarz, *Lokalne strategie ograniczania nierówności społecznych*, [w:] M. G. Woźniak (red.), *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, Wyd. Mitel, Rzeszów 2003, s. 424.

<sup>6</sup> J. Pretty, *O zrównoważonym rozwoju gospodarki lokalnej*, Fundacja Wspomagania Wsi, Warszawa 1999, s. 5.

ności lokalnych. „Społeczność to potencjalne źródło cennych aktywów: ludzie się dobrze znają; potrafią nieść sobie nawzajem pomoc w potrzebie, wnosząc w życie społeczności swoją wiedzę i znajomość lokalnych problemów; poczucie własności i zakorzenienia wzmacnia ich zaangażowanie w nowe inicjatywy”<sup>7</sup>. Odnosi się to w szczególności do gmin wiejskich.

Wśród zadań własnych gminy można wyróżnić między innymi: pomoc społeczną, ochronę zdrowia, edukację publiczną, politykę rodzinną, współpracę z organizacjami pozarządowymi<sup>8</sup>. Realizacja tych zadań w sposób rzetelny i komplementarny stwarzałaby przy użyciu odpowiednich środków szansę na powstanie systemu niwelującego negatywne skutki nadmiernych nierówności społecznych. Potencjalnie gminy dysponują takim środkiem; są nim strategie rozwoju.

Strategie rozwoju gminy to narzędzie panowania nad sytuacją, czyli narzędzie zarządzania<sup>9</sup>. Do zasadniczych celów strategicznych w rozwoju lokalnym należą: „zapewnienie przy określonych warunkach maksymalnej aktywności gospodarczej; zapewnienie możliwie najwyższego poziomu warunków bytowych oraz możliwości konsumpcyjnych społeczności lokalnej; umożliwienie takiego użytkowania istniejących zasobów dóbr, aby zapewnić nieprzerwane istnienie danej gminy”<sup>10</sup>.

Strategia rozwoju jest planem zmierzającym do osiągnięcia założonych celów operacyjnych. Wiele gmin wiejskich posiada taki plan, jednak ma on charakter fakultatywny. Taki dokument funkcjonuje również w gminie Skórcz. Jest to gmina wiejska (obok niej wydzielono gminę miejską Skórcz) położona na obszarze powiatu starogardzkiego w województwie pomorskim.

Do największych problemów pogłębiających nierówności społeczne na tym obszarze należą: stale rosnące bezrobocie, brak należytej infrastruktury społecznej oraz technicznej, pogarszające się warunki bytu gospodarstw domowych oraz patologie społeczne.

Podstawową funkcją tej gminy jest funkcja rolnicza, funkcję uzupełniającą stanowi nieliczny lokalny przemysł. Przy opracowywaniu strategii rozwoju gminy wiejskiej Skórcz wykorzystano analizę SWOT według ustaleń metodycznych określonych przez specjalistów z Bałtyckiego Instytutu Gmin. Strategię przyjęto uchwałą Rady Gminy w 2001 roku.

Wśród wielu celów operacyjnych na uwagę zasługuje projekt oparty na połączeniu miasta i gminy Skórcz w jeden organizm samorządowy wraz z intensy-

<sup>7</sup> Tamże, s. 25.

<sup>8</sup> Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jednolity Dz.U. z 2001, Nr 142, poz. 1591 z późn. zm., art. 7 pkt 1.

<sup>9</sup> Por. A. Góralczyk, *Myslenie strategiczne w zarządzaniu*, Infor, Warszawa 1999, s. 18.

<sup>10</sup> J. Mołotowicz, E. Wysocka, *Przesłanki strategii rozwoju miast i obszarów funkcjonalnych*, Warszawa 1990, s. 54.

fikacją procesu uspołecznienia pracy organów miasta. Założono, iż połączenie dwóch jednostek samorządu terytorialnego przyczyni się do rozwoju regionu, a co za tym idzie, wpłynie aktywizująco na rozwój infrastruktury społecznej. Cel ten ma zostać osiągnięty przez:

- przeprowadzenie referendum wśród mieszkańców miasta i gminy Skórcz na temat połączenia w jeden organizm;
- zapewnienie rozwoju organizacji kulturalnych i pozarządowych organizacji dla budowania więzi społecznych i zachowania regionalnej tożsamości kulturowej;
- przeciwdziałanie negatywnym skutkom rozwarstwienia dochodów mieszkańców;
- ścisła współpraca miasta i gminy przy wskazywaniu terenów pod inwestycje przemysłowe i mieszkalnictwo;
- integracja działań w zakresie infrastruktury technicznej i społecznej z sąsiednimi gminami;
- podniesienie poziomu świadomości społecznej w myśl zasady, że wszyscy tworzymy samorząd i odpowiadamy za skuteczność jego działań.

Dla tych celów strategicznych proponuje się następujący zestaw wskaźników kontroli wdrożenia strategii:

- ilość skarg na działalność administracji samorządowej;
- ilość oraz budżet organizacji pozarządowych;
- nakład wydawnictw lokalnych;
- roczna ilość konsultacji władz samorządowych z mieszkańcami;
- ilość publikacji lokalnych na temat zadań i pracy samorządu;
- ilość spotkań z władzami sąsiednich gmin<sup>11</sup>.

Pomimo przyjęcia powyższych celów i wskaźników już w 1999 roku, gmina wiejska Skórcz nie dysponuje takimi danymi. Dostępne są jedynie informacje o współpracy gminy z Fundacją Wspomagania Wsi oraz Ośrodkiem Doradztwa Rolniczego (ODR). Niektóre działania związane z likwidacją negatywnych skutków nierówności społecznych w zakresie edukacji przejęły lokalne oddziały ODR, które opracowują programy szkoleniowe, dostosowawcze oraz kursy dla rolników, a także innych osób zamieszkujących na terenie gminy wiejskiej. Niestety, są to działania chybione ze względu na mizerne efekty. Przyczyna tego stanu rzeczy może leżeć w niskim poziomie wykształcenia i rozwoju cywilizacyjnego mieszkańców gminy. Przykładem może być szkolenie adresowane do rolników, potencjalnych beneficjentów programu SAPARD. Po zakończeniu kursu rolnicy zgłaszali się do urzędników gminy celem uzyskania podstawowych informacji dotyczących wypełniania stosownych formularzy, co stanowiło jeden

<sup>11</sup> Tamże, s. 56.

z głównych przedmiotów szkolenia. Program ten zawiódł oczekiwania rolników, a co gorsza nie przyczynił się do poprawy czy rozwoju lokalnego rolnictwa.

Innym podmiotem aktywizującym gminy wiejskie jest Fundacja Wspomagania Wsi. Na uwagę zasługuje konkurs przeprowadzony przez tę fundację wspólnie z Bankiem Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych. Była to już czwarta edycja tego konkursu. Adresatem projektu były wsie i miasteczka liczące do 6000 mieszkańców. Z województwa pomorskiego napłynęły osiemdziesiąt dwa wnioski. Najczęściej składały je organizacje pozarządowe, Rady Sołeckie oraz Koła Gospodyń Wiejskich. Celem programu było podjęcie trwałych działań ograniczających ubóstwo, co, jak podają organizatorzy, sprawiało autorom wniosków najwięcej problemów. Komisja wyłoniła dwadzieścia siedem projektów, które nagrodzono dotacjami<sup>12</sup>.

W ramach inicjatyw wiejskich w 2002 roku Fundacja Wspomagania Wsi dotowała także projekty Rad Sołeckich w województwie pomorskim. Jeden z projektów dotyczył „Rewitalizacji zespołu parkowo-dworskiego i zagospodarowania terenu rekreacyjno-wypoczynkowego nad Jeziorem Sucumińskim”. Celem projektu było zagospodarowanie zaniedbanego parku i przystosowanie go do zaspokajania potrzeb kulturalnych, sportowych i edukacyjnych. Cel pośredni stanowił rozwój bazy turystycznej i sportowej. Adresatem projektu są mieszkańcy Sucumina, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb dzieci i młodzieży. Pomysłodawcą i autorem projektu jest Rada Sołecka wsi Sucumin. Program zainicjowano w lipcu 2001 roku. Źródłami finansowania były: Fundacja Wspomagania Wsi (dotacje), Rada Sołecka (pomoc rzeczowa), Szkoła Podstawowa (pomoc rzeczowa), Politechnika Gdańska, Urząd Gminy, Ludowy Klub Sportowy w Sucuminie, Ochotnicza Straż Pożarna oraz Koło Gospodyń Wiejskich. Jak widać, ważna jest umiejętność skutecznej absorpcji środków finansowych z kilku różnych źródeł. Realizacja tego projektu jest przykładem zastosowania w praktyce idei współpracy władz publicznych z podmiotami prywatnymi na zasadzie partnerstwa.

Niestety, w Polsce nie ma ram prawnych dla funkcjonowania partnerstwa publiczno-prywatnego jako instytucji<sup>13</sup>. Takie partnerstwo mogłoby pełnić rolę stałego ośrodka informacji i dialogu, co pozwalałoby na koordynację zadań we wspólnocie samorządowej. „Nawet realizacja niezbyt złożonych projektów np. uporządkowanie zaniedbanego parku podworskiego tak, by służył okolicznym mieszkańcom i stał się atrakcją turystyczną, stanie się dużo łatwiejsza (i często w ogóle możliwa), jeżeli pomysłodawcy przekonają do współpracy jak największą liczbę osób i instytucji”<sup>14</sup>. Najlepszym przykładem jest Sucumin.

<sup>12</sup> Komunikat końcowy II edycji konkursu „*Nasz sposób na biedę na wsi*”, Fundacja Wspierania Wsi, Warszawa 2003.

<sup>13</sup> *Partnerstwo w rozwoju lokalnym*, Fundacja Wspomagania Wsi, Warszawa 06.2003. s. 4.

<sup>14</sup> Tamże, s. 6.

Każdy z podmiotów wnosi do projektu swoje doświadczenie i wiedzę, co pozwala na lepsze poznanie potencjału danego regionu. Partnerstwo pozwala na rozwiązywanie praktycznie wszystkich problemów społeczności lokalnej, ale istnieją także określone bariery na drodze jego rozwoju. Można do nich zaliczyć:

- brak lokalnych inicjatyw (np. wyludniające się tereny, społeczności o silnych podziałach społecznych, niska aktywność mieszkańców),
- złe funkcjonowanie instytucji czy nakładanie się ich funkcji,
- brak zaufania do instytucji oraz nieufność wobec wszelkich form wspólnego działania (jako wynik negatywnych doświadczeń, tam gdzie wadliwe funkcjonowanie czy obecność patologii takich jak korupcja zdyskredytowały instytucje publiczne i zbiorowe inicjatywy),
- nadmierny indywidualizm utrudniający łączenie wysiłków na rzecz rozwoju,
- obecność silnych grup nacisku utrudniających artykulację i realizację wspólnych interesów danej społeczności,
- bardzo mała gęstość zaludnienia,
- degradacja środowiska<sup>15</sup>.

Dlatego ważne jest mobilizowanie podmiotów prywatnych i publicznych do aktywności na rzecz współpracy samorządowej. Trwałość lokalnego partnerstwa zależy w dużym stopniu od finansów. Zgodnie z artykułem 167 Konstytucji RP, jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych, odpowiednio do przypadających im zadań oraz posiadają one dochody własne. Jednak najczęściej gminy wiejskie nie dysponują należytymi środkami zwłaszcza w zakresie zadań dotyczących stymulowania rozwoju gminy. Należałoby więc kłaść szczególny nacisk na współpracę samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi, opartą na zasadzie partnerstwa lokalnego. Stanowi ona szansę na rozwój dla gmin wiejskich.

Praktyka wskazuje, iż gminy rzadko są zainteresowane taką współpracą, tym bardziej że w ustawie o samorządzie gminnym<sup>16</sup> brak zapisu o możliwości takiej współpracy. Ustawa o samorządzie powiatowym<sup>17</sup> klasyfikuje współpracę z organizacjami pozarządowymi jako zadanie publiczne o charakterze ponadgminnym (art. 4.1.22). Podobny zapis występuje w ustawie o samorządzie wojewódzkim (art. 12, ust. 1, pkt 4)<sup>18</sup>.

Powiat starogardzki zawarł w swojej strategii rozwojowej<sup>19</sup> dwa cele związane z podniesieniem jakości życia na wsi:

<sup>15</sup> Tamże, s. 15.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591.

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592.

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1590.

<sup>19</sup> *Strategia Rozwoju Powiatu Starogardzkiego*, Starostwo Powiatowe w Starogardzie Gdańskim, Starogard Gdański 2002, s. 23 i 25.

1. Fundusz lokalny i wprowadzenie publiczno – prywatnego systemu grantowego, poprzez:
  - rozwijanie inicjatywy związanej z działaniem w powiecie Funduszu Lokalnego, instytucji odpowiedzialnej za gromadzenie środków i ich wydatkowanie w formie grantów itd. na cele uznane za społecznie użyteczne,
  - wprowadzanie nowego systemu finansowania rozwoju kulturalnego, wsparcia sportu oraz organizacji społecznych poprzez przekazywanie części środków nie do instytucji dotychczas je otrzymujących, lecz do Funduszu Lokalnego,
  - wprowadzenie konkursowego systemu wsparcia inicjatyw społecznych.
2. Wspieranie inicjatyw lokalnych na terenach wiejskich spójnych z programami pobudzania aktywności społeczności wiejskiej z uwzględnieniem programu „Odnowa wsi”, poprzez:
  - współpracę przy wyrównywaniu wieloletnich zapóźnień cywilizacyjnych wsi w rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej,
  - promowanie dobrych doświadczeń i osiągnięć w działalności społeczności lokalnych formalnych i nieformalnych,
  - modernizacja i adaptacja budynków użyteczności publicznej (świetlice wiejskie, remizy OSP itp.),
  - współpraca przy prowadzeniu działalności edukacyjnej, doradczej, informacyjnej i wydawniczej, służącej nabywaniu wiedzy, umiejętności, wymianie doświadczeń i inspirowaniu do działań w lokalnych społecznościach,
  - współpraca przy popularyzacji nowych metod i technik pozwalających na łączenie zasobów naturalnych, ludzkich i finansowych dla lepszego wykorzystania potencjału endogenicznego.

Jednostką odpowiedzialną za realizację pierwszego z przedstawionych celów jest Zarząd Powiatu. Jego realizację zapoczątkowano w 2003 roku, a fundusze zostaną uruchomione w styczniu 2004 roku. Realizacja jest nadzorowana przez Radę Powiatu Starogardzkiego. Dzięki wprowadzeniu systemu grantowego wspierania inicjatyw oraz stypendiów zamierzono uzyskać poprawę poziomu finansowania aktywności społecznej na terenie powiatu.

Jednostką odpowiedzialną za realizację drugiego z wyżej wymienionych celów jest Pełnomocnik Starosty ds. Rolnictwa. Jego realizacja, rozpoczęta w styczniu 2003 roku, ma charakter ciągły. Jest ona nadzorowana przez starostę starogardzkiego. Zgodnie z planem realizacja tego celu ma przynieść aktywizację i integrację mieszkańców wsi, ukierunkowaną na przekształcenie słabych strukturalnie obszarów wiejskich w konkurencyjne obszary o wysokiej jakości życia.

Przedstawione cele nie zostały jeszcze zrealizowane i w najbliższym czasie niemożliwa jest ocena efektywności powziętych działań tym bardziej, że startegie rozwojowe mają w przypadku powiatów charakter fakultatywny.

Inaczej jest w województwie samorządowym, gdzie strategia rozwoju województwa ma charakter obligatoryjny (art. 11) i jest realizowana poprzez programy wojewódzkie.

Województwo pomorskie realizuje następujące programy dotyczące wyrównywania nadmiernych nierówności społecznych na obszarach wiejskich:

1. Wojewódzki Program Rozwoju Zasobów Ludzkich na Obszarach Wiejskich, przyjęty uchwałą Sejmiku Województwa Pomorskiego<sup>20</sup> stanowi część strategii rozwoju tego województwa. Jest on zgodny z Narodową Strategią Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich w latach 2000–2006; Średniookresową Strategią Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich, Spójną Polityką Strukturalnego Rozwoju Obszarów Wiejskich i Rolnictwa oraz Paktem dla Rolnictwa i Obszarów Wiejskich. Głównym celem programu jest stymulacja wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich, a także tworzenie warunków dla podejmowania pracy w pozarolniczej działalności gospodarczej. Adresatami programu są: poszukujący pracy mieszkańcy wsi, pracodawcy działający na rynkach wiejskich i zatrudniający mieszkańców wsi, osoby podejmujące działalność gospodarczą, samorządy powiatowe.

Zrealizowano 2 edycje programu. Pierwsza edycja objęła 6 działań:

- okresowe zatrudnienie mające na celu praktyczną naukę zawodu,
- szkolenia mające na celu przekwalifikowanie i naukę umiejętności poszukiwania i uzyskiwania zatrudnienia,
- szkolenia w zakresie prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej na własny rachunek,
- szkolenia w celu podwyższenia kwalifikacji pracowników,
- pomoc osobom fizycznym podejmującym pozarolniczą działalność na własny rachunek poprzez udzielanie dotacji,
- pomoc samorządom powiatowym w upowszechnianiu wiedzy z zakresu zarządzania projektami.

W drugiej edycji programu przyjęto podobne działania<sup>21</sup>. Na podstawie danych określających efektywność obu edycji można stwierdzić, iż była ona wysoka<sup>22</sup>.

2. Program specjalny „Bezpieczne Pomorze”. Celem tego programu jest stworzenie szansy podjęcia zatrudnienia w Policji na terenie Trójmiasta. Adresatami są młode, bezrobotne osoby z obszarów wiejskich województwa pomorskiego. Drugim z założonych efektów tego programu ma być poprawa stanu bezpieczeństwa na obszarze aglomeracji trójmiejskiej, a także popra-

<sup>20</sup> *Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego*, uchwała Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 3 lipca 2000 roku.

<sup>21</sup> Szerzej patrz: [www.wup.gdansk.pl/progwoj.htm](http://www.wup.gdansk.pl/progwoj.htm).

<sup>22</sup> Tamże.

wa sytuacji życiowej adresatów. Program ma ułatwić migrację zarobkową poprzez częściowe finansowanie jego uczestnikom kosztów podjęcia pracy poza miejscem stałego zamieszkania. Koordynatorem programu „Bezpieczne Pomorze” jest Wojewódzki Urząd Pracy w Gdańsku. Partnerami i współrealizatorami programu są: Komenda Wojewódzka Policji w Gdańsku oraz Powiatowe Urzędy Pracy. Program był realizowany od grudnia 2000 do lutego 2003 r. Po zakończeniu programu z 33 bezrobotnych, 32 uczestników rozpoczęło pracę w Służbie Prewencji na terenie Trójmiasta.

Ze względu na fakultatywny charakter strategii rozwojowych w gminie i powiecie, ich cele rozwojowe często pozostają niezrealizowane. Negatywne konsekwencje coraz silniejszej polaryzacji polskiego społeczeństwa powinny być niwelowane przede wszystkim na poziomie gmin, gdyż tylko wówczas możemy mieć do czynienia z niezbędną szybkością i adekwatnością działania oraz właściwym poziomem społecznej kontroli podejmowanych działań. Kontrola taka jest nieodzowna z co najmniej dwu powodów. Po pierwsze, przyczynia się ona do racjonalizacji zakładanych celów i metod ich osiągnięcia. Po drugie, właściwy poziom społecznej kontroli nad działaniami lokalnej władzy sprzyja upowszechnieniu się postaw uczestnictwa w życiu wspólnoty lokalnej, a więc jest on ważnym elementem edukacji obywatelskiej.

Wszystkie jednostki samorządu terytorialnego na różnych szczeblach: gminnym, powiatowym czy wojewódzkim, realizują programy, których beneficjentami są lokalne społeczności gmin wiejskich. Te rejony są szczególnie zagrożone zjawiskiem rozwarstwiania, polaryzacji społeczeństwa wraz ze wszystkimi jego konsekwencjami. Aby skutecznie zapobiegać zjawisku deprivacji, rozumianej jako efekt nadmiernych różnic społecznych, niezbędne są oparte na partnerstwie i spójności działania wszystkich podmiotów, zarówno publicznych takich jak samorząd gminny i powiatowy, jak i podmiotów prywatnych, takich jak fundacje, stowarzyszenia czy inne organizacje pozarządowe. „Coraz ważniejszą rolę odgrywają organizacje pozarządowe. Wprawdzie ich liczba w miastach jest na ogół znacznie wyższa niż na wsi, gdzie większą rolę odgrywa pomoc sąsiedzka, ale aktywność tych organizacji pozostawia jeszcze wiele do życzenia (...). Szczególne znaczenie wśród organizacji pozarządowych mają grupy samopomocy, spełniające ważną rolę w aktywizacji środowiska lokalnego”<sup>23</sup>.

Z badań CBOS<sup>24</sup> opublikowanych w lutym 2003 roku wynika, że duża część społeczeństwa uznaje działania samorządu terytorialnego, zmierzające do ograniczenia nierówności społecznych za konieczność. Na pytanie „Na jakich problemach wymagających najpilniej rozwiązania w Pana(i) miejscowości powinny,

<sup>23</sup> A. Kurzynowski (red.), *Polityka społeczna*, IGS SGH, Warszawa 2002, s. 309.

<sup>24</sup> *Zadania nowych samorządów*, Komunikat z badań, CBOS, Warszawa, luty 2003.

Pana(i) zdaniem, skupić swe wysiłki władze samorządowe?” 87% badanych odpowiedziało, że na walce z bezrobociem, tworzeniu nowych miejsc pracy, a 41% uznało za najpilniejsze zadanie pomoc publiczną dla najuboższych. Radni pochodzący ze wsi uznali inne priorytety działań władz samorządowych niż radni pochodzący z dużych aglomeracji. Dla mieszkańców wsi były one następujące:

- walka z bezrobociem, tworzenie nowych miejsc pracy,
- poprawa stanu dróg,
- pomoc publiczna dla najuboższych.

Ankietowani nowo wybrani członkowie władz samorządowych w miastach i na wsi różnili się także co do oceny szans na przeprowadzenie korzystnych zmian na swoim terenie. Na tle pesymistycznych przewidywań mieszkańców miast, mieszkańcy wsi „stosunkowo optymistycznie podchodzą do powyborczych zadań. W największym stopniu wierzą w możliwość zwiększenia wpływu obywateli na działania podejmowane przez samorządy”<sup>25</sup>.

Porównania i analizy stopnia rozwoju społecznego miast i wsi dowodzą istnienia znacznych dysproporcji w rozwoju społecznym. Można powiedzieć, iż: „mamy do czynienia z dwiema Polskami, tj. Polską miejską, która (...) zdecydowanie należy już do świata społeczeństw rozwiniętych, oraz Polską wiejską, która (...) zalicza się do społeczeństw słabo rozwiniętych”<sup>26</sup>. Różnica w poziomie rozwoju społecznego występująca między miastem a wsią sprawia, że obszary wiejskie są bardziej narażone na degradacyjne oddziaływanie skutków nadmiernego różnicowania się społeczeństwa, dlatego trudniej sobie z nimi poradzić. Stąd tak wielką rolę na obszarach wiejskich odgrywają wszelkie inicjatywy bazujące na intensywnej współpracy struktur samorządowych z organizacjami społecznymi.

Strategie rozwojowe są jednym z najlepszych instrumentów ograniczania skutków nierówności społecznych, pod warunkiem faktycznej realizacji wynikających z nich zadań w oparciu o partnerstwo lokalne. Muszą być dostosowane do ustawowej kategorii zadań poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego i powinny być względem siebie komplementarne.

<sup>25</sup> Tamże, s. 8.

<sup>26</sup> *Raport o rozwoju społecznym Polska 2000. Rozwój obszarów wiejskich*, UNDP, Warszawa 2000, s. 101.

## LITERATURA

- Góralczyk A., *Myślenie strategiczne w zarządzaniu*, Infor, Warszawa 1999.
- Komunikat końcowy II edycji konkursu „*Nasz sposób na biedę na wsi*”, Fundacja Wspierania Wsi, Warszawa 2003.
- Kurzynowski A. (red.), *Polityka społeczna*, IGS SGH, Warszawa 2002.
- Mołoniewicz J., Wysocka E., *Przesłanki strategii rozwoju miast i obszarów funkcjonalnych*, Warszawa 1990.
- Orłowska-Bednarz M., *Lokalne strategie ograniczania nierówności społecznych*, [w:] Woźniak M. G. (red.), *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, Wyd. Mitel, Rzeszów 2003.
- Partnerstwo w rozwoju lokalnym*, Fundacja Wspomagania Wsi, Warszawa 06.2003.
- Podoski K., Turnowiecki W., *Polityka społeczna*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2001.
- Pretty J., *O zrównoważonym rozwoju gospodarki lokalnej*, Fundacja Wspomagania Wsi, Warszawa 1999.
- Raport o rozwoju społecznym Polska 2000. Rozwój obszarów wiejskich*, UNDP, Warszawa 2000.
- Rysz-Kowalczyk B. (red.), *Leksykon polityki społecznej*, Aspra-J.R., Warszawa 2001.
- Strategia Rozwoju Powiatu Starogardzkiego*, Starostwo Powiatowe w Starogardzie Gdańskim, Starogard Gdański 2002.
- Zadania nowych samorządów*, Komunikat z badań, CBOS, Warszawa, luty 2003.

## The Country Local Governments' Strategies of Limiting Inequalities

### Summary

Local governments are one of many institutions who can compensate a negative results of social inequality. Communities and higher local administrative units have strategy of development – effective instrument to counteract for undesirable effects of social polarisation.

This article is an attempt to point potential abilities to come to country communities aid, by applying the strategy of development in all local administrative units, on the strength of statutory tasks division. The strategy of development must be complementary in all ranges.