

STUDI EKO NOM ICZ NE



UNIwersytet Ekonomiczny
w Katowicach

WYBRANE PROBLEMY REGIONALNEJ POLITYKI ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO

Redaktor naukowy
Andrzej Rączaszek

61

ZESZYTY NAUKOWE

**WYBRANE PROBLEMY
REGIONALNEJ POLITYKI
ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU
SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO**

Studia Ekonomiczne
ZESZYTY NAUKOWE

UNIWERSYTETU EKONOMICZNEGO W KATOWICACH

WYBRANE PROBLEMY REGIONALNEJ POLITYKI ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO

**Redaktor naukowy
Andrzej Rączaszek**



Katowice 2011

Komitet Redakcyjny

Krystyna Lisiecka (przewodnicząca), Anna Lebda-Wyborna (sekretarz),
Halina Henzel, Anna Kostur, Maria Michałowska, Grażyna Musiał,
Irena Pyka, Stanisław Stanek, Stanisław Swadźba, Janusz Wywiał, Teresa Żabińska

Recenzent

Robert Rauziński

Redaktor

Beata Kwiecień

Korektor

Magdalena Bulanda

Skład

Marcin Strzelczyk

© Copyright by Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego
w Katowicach 2011

ISBN 978-83-7246-654-9

Wszelkie prawa zastrzeżone. Każda reprodukcja lub adaptacja całości
bądź części niniejszej publikacji, niezależnie od zastosowanej
techniki reprodukcji, wymaga pisemnej zgody Wydawcy

WYDAWNICTWO UNIwersytetu Ekonomicznego w Katowicach

ul. 1 Maja 50, 40-287 Katowice, tel.: +48 32 257-76-35, faks: +48 32 257-76-43
www.ue.katowice.pl e-mail: wydawnictwo@ue.katowice.pl

SPIS TREŚCI

Andrzej Rączaszek: CZYNNIKI DEMOGRAFICZNE W ROZWOJU SPOŁECZNO-GOSPODARCZYM – WPROWADZENIE DO PROBLEMU WZROSTU SKALI POTRZEB NA USŁUGI SPOŁECZNE	7
Summary	17
Sylvia Słupik: ROLA PAŃSTWA W KSZTAŁTOWANIU KONKURENCJI W SEKTORACH INFRASTRUKTURY GOSPODARCZEJ	18
Summary	33
Agnieszka Lorek: POLITYKA EKOLOGICZNA WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO	34
Summary	50
Wiesław Koczur: ZABEZPIECZENIE SPOŁECZNE WOBEC PROCESÓW DEMOGRAFICZNYCH (NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO)	51
Summary	72
Arkadiusz Przybyłka: SPOŁECZNE KONSEKWENCJE RESTRUKTURYZACJI GOSPODARCZEJ	73
Summary	86
Sławomir Kantyka: KSZTAŁCENIE NA POZIOMIE WYŻSZYM W ZAKRESIE ADMINISTRACJI, ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ I GOSPODARKI PUBLICZNEJ	87
Summary	104

Aleksander Lipski: ZAŁOŻENIA POLITYKI EDUKACYJNEJ I KULTURALNEJ WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO	105
Summary	120
Anna Sowińska: PSYCHOLOGICZNE NASTĘPSTWA EKSKLUZJI SPOŁECZNEJ	121
Summary	133
Grzegorz Węgrzyn: WYBRANE PRZEJAWY PATOLOGII SPOŁECZNEJ W WOJEWÓDZTWIE ŚLĄSKIM	134
Summary	152
Maria Boryczka: ZASTOSOWANIE ERGONOMII NA STANOWISKACH PRACY WYPOSAŻONYCH W MONITORY EKRAKOWE	153
Summary	168
Maria Łazicka: PROBLEMY BEZPIECZEŃSTWA I HIGIENY PRACY A WYPADKI PRZY PRACY	170
Summary	178

Andrzej Rączaszek

CZYNNIKI DEMOGRAFICZNE W ROZWOJU SPOŁECZNO-GOSPODARCZYM – WPROWADZENIE DO PROBLEMU WZROSTU SKALI POTRZEB NA USŁUGI SPOŁECZNE

Wpływ zmian demograficznych na rozwój społeczny i gospodarczy jest powszechnie zrozumiały. W teorii polityki gospodarczej są jednoznacznie wymieniane jej demograficzne uwarunkowania¹, które określa się najczęściej jako znaczenie falowania demograficznego² dla zasobów pracy.

W polityce społecznej natomiast przemiany demograficzne wpływają bezpośrednio na skalę potrzeb społecznych. Jeżeli zatem dla obu tych polityk uwarunkowania demograficzne są kluczowe, to ważne jest przede wszystkim rozpoznanie sytuacji demograficznej.

Zmiany demograficzne w okresie transformacji

W literaturze z zakresu polityki społecznej i gospodarczej wielokrotnie odnoszono się do zmian w tendencjach demograficznych obserwowanych w okresie transformacji. Wiedza o nasileniu tych przemian jest jednak w świadomości

¹ *Polityka gospodarcza*. Red. B. Winiarski. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 61.

² H. Bubnowa: *Falowanie demograficzne. Przyczyny, charakter, prognozy*. „Studia Demograficzne” 1989, nr 1 (95), s. 36.

społecznej nadal niewystarczająca. Najczęściej podkreśla się proces starzenia ludności i związane z tym wydłużanie się przeciętnego trwania życia, ale już rzadziej konsekwencje tych zmian dla rynku pracy i systemów zabezpieczenia społecznego³. Kontrowersyjna ustawa o „becikowym” zwraca uwagę na malejącą liczbę urodzeń, ale nie na model rodziny i postawy prokreacyjne⁴. Spis powszechny ludności i najnowsze prognozy demograficzne ujawniają dane o zmniejszaniu się liczebności mieszkańców Polski. Są to najczęściej pojawiające się informacje dotyczące zmian demograficznych. Nie akcentuje się jednak wystarczająco skali tych zmian. Nie wskazuje się na wykluczanie się planów zawodowych z rodzinnymi, matrymonialnymi i rodzicielskimi⁵. Te zaś będą powodować kluczowe konsekwencje w strukturze populacji w przyszłości.

Tabela 1

Zmiany demograficzne w Polsce w okresie transformacji (w tys.)

Rok	Ludność	Urodzenia	Zgony	Przyrost nat.
1989	38038,4	562,5	381,2	156,9
2003	38181,0	351,1	365,2	-27,9
2007	38115,6	387,9	377,2	-9,8
Zmiana od 1989	77,2	-174,6	-4,0	-176,7

Źródło: Roczniki Statystyczne GUS.

W tabeli 1 przedstawiono w syntetyczny sposób najważniejsze informacje o zmianach demograficznych w latach 1989-2007⁶. Liczba ludności Polski ustabilizowała się, a nawet zaczyna się zmniejszać. Zakończył się okres trwającego ponad pół wieku szybkiego wzrostu demograficznego kraju. Nie zwraca się wystarczającej uwagi na tę istotną zmianę, zwłaszcza nie tłumacząc jej konsekwencji, a są one kluczowe dla funkcjonowania wielu systemów społecznych. Zmalała liczba urodzeń o ponad 1/3, mimo nieznacznego wzrostu w ostatnich kilku latach. Ten spadek jest zbieżny ze wzrostem współczynników edukacji na poziomie akademickim. Wydłużanie okresu kształcenia jest obecnie czynnikiem

³ Die „Hartz-Reform” und ihre Folgen. Hrsg. E. Mezger Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf 2006, S. 23.

⁴ K. Zawadzki: *Transitional Labour Markets in a Transitional Economy*. WZB, Berlin 2005, p. 11.

⁵ P. Edwards, J. Wajcman: *The Politics of Working Life*. Oxford University Press, New York 2005, p. 44.

⁶ W kolejnych częściach opracowania przedstawiono szczegółowe zmiany demograficzne i ich wpływ na poszczególne rynki usług społecznych.

ograniczającym liczbę dzieci w rodzinie⁷. O spadku urodzeń mówi się obszernie, ale nie wskazuje się skutków tych zmian o charakterze społecznym. Jedynie na etapie dyskusji o reformie systemów emerytalnych podkreślano znaczenie tak wysokiego spadku urodzeń dla stabilności systemów ubezpieczeniowych. Warto jednak dodać, że na etapie tych dyskusji (pod koniec lat 90.) sytuacja nie była jeszcze tak niekorzystna jak obecnie. Nieznaczne zmniejszenie liczby zgonów jest konsekwencją procesu starzenia i wydłużania trwania życia. Przy okazji głośnej sprawy „łowców skór” nie zwracano jednak wystarczająco uwagi na przyczyny patologicznych zachowań na rynku usług pogrzebowych, wynikających ze zmian demograficznych.

Następstwem nowych tendencji w elementach ruchu naturalnego ludności i w migracjach są zmiany przyrostu rzeczywistego. Po raz pierwszy we współczesnej historii Polski mamy obecnie (od 1999 r.) do czynienia z ujemnym przyrostem rzeczywistym. Taki poziom zmian spowoduje konsekwencje dla całej polityki społecznej państwa. Dotyczy to zarówno programów opieki przedszkolnej, zreformowanego systemu oświaty obowiązkowej, edukacji na poziomie pomaturalnym, jak i rynku pracy. Z najprostszych informacji o ludności w okresie transformacji wynikają konsekwencje o charakterze fundamentalnym dla funkcjonowania życia społecznego kraju w następnych dekadach⁸. Zwłaszcza należy zwracać uwagę na długofalowy charakter i skutki przemian. Falowanie demograficzne jest zjawiskiem znanym specjalistom⁹. Działanie echa demograficznego przenosi konsekwencje tych zmian na przyszłe pokolenia. Już dziś rynki usług społecznych dopasowują się do nich. W przyszłości proces ten będzie się jeszcze nasilał.

Oddziaływanie czynników demograficznych na skalę potrzeb społecznych

Potrzeby społeczne dotyczą całości społeczeństwa kraju, przy czym widoczne jest zróżnicowanie skali i rodzajów tych potrzeb w zależności od struktu-

⁷ T. Fahey: *Fertility patterns and aspirations in Europe*. In: *Europas Osterweiterung: Das Ende der Vertiefung?* Hrsg. J. Alber, W. Merkel. WZB-Jahrbuch 2005, Edition Sigma, Berlin 2006, S. 47.

⁸ G. Naegle: *Aktuelle Herausforderungen vor Ort – ein Überblick. Demographischer und sozialstruktureller Alterswandel*. In: *Demographie konkret – Seniorenpolitik in den Kommunen*. Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2006, S. 8.

⁹ H. Bubnowa: *Falowanie demograficzne...*, op. cit.

ry ludności, głównie według wieku. Procesy te mogą także przebiegać odmiennie w układzie przestrzennym¹⁰.

Jedną z najważniejszych potrzeb człowieka, a szerzej gospodarstwa domowego, jest posiadanie lokalu mieszkalnego. Skala potrzeb w tym zakresie wynika z wielkości populacji oraz modelu rodziny. Ogólna liczebność populacji określa wielkość niezbędnych zasobów mieszkaniowych. Model rodziny, np. wielopokoleniowej lub jednoosobowych gospodarstw domowych, zwiększa demograficzną presję na politykę mieszkaniową. W dużym stopniu bezpośrednie potrzeby roczne w zakresie mieszkalnictwa wynikają z liczby zawieranych związków małżeńskich. Z powyższych uwag wynika istotna rola wpływu czynników demograficznych na potrzeby mieszkaniowe. Jeżeli zauważymy ponadto, że od 1989 r. ukształtował się rynek mieszkaniowy, a mieszkanie stało się towarem, to można także stwierdzić, że w zakresie mieszkalnictwa istnieje rynek konsumpcji społecznej, który oczekuje na skuteczną politykę gospodarczą państwa, co jest przedmiotem zainteresowania literatury dotyczącej budownictwa mieszkaniowego.

W wielu opracowaniach koncentrowano się na przedstawieniu historycznego kontekstu skali potrzeb mieszkaniowych, wynikających z rozwoju demograficznego i falującej liczby zawieranych związków małżeńskich. Krytycznej analizie poddawano efekty ukształtowania się rynku mieszkaniowego w okresie transformacji i braku konsekwentnej polityki mieszkaniowej państwa w tym okresie. Paradoxem można określić poprawę pokrycia skali potrzeb mieszkaniowych w ostatnich latach, bowiem nie jest ona wynikiem rosnących efektów budownictwa mieszkaniowego, ale przede wszystkim malejącej liczby małżeństw.

W nowym modelu rodziny i związków partnerskich (typu LAT czy DINK'S)¹¹ współczynnik małżeństw nie ujawnia już jednak bezpośrednio skali potrzeb mieszkaniowych. O znacznej skali tych potrzeb można mówić poprzez analizę zmian w strukturze ludności według wieku. Na rynek pracy, po wydłużonym okresie edukacji, wchodzi wyżej demograficzny z początku lat 80. Lepiej wykształceni młodzi ludzie chcą się szybciej usamodzielniać, a mieszkanie stanowi jedną z najważniejszych potrzeb. Szczegółowa analiza okresu po 2004 r. nie jest jeszcze możliwa, ale można przyjąć, że brak dostępu do nowych mieszkań, przy ich obecnych cenach rynkowych i poziomie wynagrodzeń, to także jedna z przyczyn znacznej emigracji zarobkowej młodych ludzi w ostatnich latach¹². Proces

¹⁰ Doroczna konferencja polityków społecznych, organizowana przez Katedrę Polityki Społecznej i Gospodarczej Akademii Ekonomicznej z Katowic, która odbyła się w 2010 r. dotyczyła właśnie przestrzennego zróżnicowania problemów społecznych.

¹¹ P. Szukalski: *Przepływy międzypokoleniowe*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego. Łódź 2002, s. 173.

¹² H. Krieger, B. Maitre: *Patterns of East-West Migration in Europe*. In: *Europas Osterweiterung...*, op. cit., S. 338.

ten wymaga szczegółowych badań, a jednocześnie stanowi kolejny argument za wywiązaniem się ugrupowań rządzących z imponujących programów wyborczych w zakresie budownictwa mieszkaniowego.

Inną istotną potrzebą człowieka jest dobry stan zdrowia. Za zapewnienie jej realizacji odpowiada państwowy system ochrony zdrowia. Od początku okresu transformacji system ten przechodzi trudny i dotychczas niezakończony proces reform. Wobec niewydolności systemu państwowego, a także rosnących potrzeb społecznych w tym zakresie, powstały też niepubliczne elementy systemu ochrony zdrowia. Także i w tym względzie można już dziś mówić o istnieniu rynku usług zdrowotnych¹³. Dostosowuje się on, zgodnie z prawami gospodarki rynkowej, do skali potrzeb wynikających ze struktury demograficznej społeczeństwa. Pogłębiający się proces starzenia wpływa bezpośrednio na zakres opieki zdrowotnej i pielęgnacyjnej adresowanej do ludzi starych. Należy się szczególnie nastawić na wzrost skali tych potrzeb. Z drugiej strony rosnąca potrzeba poprawy, a wręcz modelowania wyglądu, wpływa na inny duży segment rynku usług zdrowotnych, włącznie z usługami typu SPA i chirurgii plastycznej. Te świadczenia są pochodną potrzeb wynikających z sytuacji na rynku pracy, ale także z rosnącej liczebnie tzw. klasy średniej. Zmiany w strukturze społecznej kształtują zatem rynek usług zdrowotnych.

Coraz więcej badań i dyskusji, nie tylko wśród specjalistów ze środowiska medycznego, poświęconych jest rynkowi usług medycznych. Rozwój tego rynku należy rozpatrywać poprzez wzrost oferty usług medycznych adresowanych do różnych segmentów struktury ludności według płci i wieku. Głośne akcje medialne, np. „rodzić po ludzku”, czy wspieranie oddziałów noworodków przez Wielką Orkiestrę Świątecznej Pomocy dają także wymierne efekty. W okresie transformacji czterokrotnie spadła liczba zgonów niemowląt, a współczynnik zmniejszył się o ponad 50% i zbliża się do najniższych na świecie. Zmniejszenie współczynników umieralności w okresie transformacji jest efektem wydłużania się przeciętnego trwania życia, ale także zmian zwyczajów kulinarnych. Rynek produktów żywnościowych pozwolił na zmianę sposobów żywienia, co przekłada się na poprawę stanu zdrowia ludności. Towarzyszy tym przyzwyczajeniom nowy segment rynku produktów spożywczych – żywności ekologicznej.

Wolny rynek wyzwala także inne potrzeby. Wzrasta oferta usług sanatoryjno-rehabilitacyjnych. Komercjalizacji tego segmentu usług zdrowotnych służy zapotrzebowanie na zabiegi upiększające, wyszczuplające i modelujące sylwetkę. Usługi typu SPA i WELLNESS stają się powoli produktem eksportowym

¹³ Por. H. Reinders: *Der Homo Oeconomicus im Gesundheitswesen*. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin 2006.

ośrodków sanatoryjnych¹⁴. Powolna prywatyzacja uzdrowisk jeszcze wstrzymuje te efekty, ale w sprywatyzowanych uzdrowiskach widać już rezultaty zapotrzebowania na takie usługi.

Wydłużanie się trwania życia powoduje rozwój liczby i standardu ośrodków spokojnej starości. Tu także pojawia się komercjalizacja i elementy wolnego rynku. W olbrzymim segmencie usług medycznych dla osób w wieku produkcyjnym rozwija się sieć niepublicznych zakładów ochrony zdrowia. Płacówki publiczne i niepubliczne muszą przyzwyczaić się do rynkowej konkurencji. Segment prywatny coraz bardziej przejmuje usługi medycyny przemysłowej, w tym zwłaszcza badań okresowych. Wszelkie zmiany w strukturze ludności wyzwalały nowe obszary aktywności gospodarczej i zwiększają ofertę rynkową w zakresie ochrony zdrowia¹⁵.

Bardzo istotnie zmieniają się potrzeby społeczne w zakresie kształcenia i edukacji. Wobec stałego, a w ostatnich dwóch stuleciach gwałtownego, wzrostu przeciętnego trwania życia, człowiek dysponuje większym „kapitałem” czasu. Nie jest zatem niezbędne szybkie podejmowanie pracy zarobkowej. Można coraz dłuższy okres życia przeznaczyć na edukację. Jeżeli do tego dochodzą wyzwania nowych technologii i unowocześnianie procesów pracy, to wysokie kwalifikacje zawodowe stają się olbrzymią wartością na rynku pracy, zwłaszcza że stanowią swoiste ubezpieczenie od bezrobocia. Widoczny jest tu zatem spłot wielu czynników, które zwiększają potrzebę kształcenia. Kolejny czynnik, który się do tego przyczynił, to polski okres transformacji. Zmiany na rynku pracy w tym okresie powodują u młodych ludzi obawę przed podjęciem pracy z niewielkim kapitałem wiedzy zawodowej. Z tego powodu wzrosły w ostatnich latach potrzeby edukacyjne w Polsce. Na takie potrzeby odpowiada rynek edukacji, szczególnie w sytuacji braku możliwości zwiększenia publicznej oferty edukacyjnej, wobec ograniczeń budżetowych. Można zatem stwierdzić, że nowa rzeczywistość ustrojowa i związana z nią swoboda podejmowania działalności gospodarczej stworzyły wielki, alternatywny, niepubliczny rynek edukacji. Jeżeli dodamy do tego potrzebę świadczenia wyższej jakości usług edukacyjnych, a po części i opiekuńczo-wychowawczych dla części społeczeństwa, przynajmniej tzw. klasy średniej, to rynek niepublicznych usług edukacyjnych dotyczy także okresu edukacji obywatelskiej.

Na rozwoju rynku edukacji w okresie transformacji zaważyło kilka czynników. Za główny można uznać rynek pracy, na którym, zgodnie z definicją, naj-

¹⁴ Zob. A. Kuczek: *Uzdrowiska polskie w okresie transformacji na przykładzie uzdrowisk Ziemi Kłodzkiej*. AE, Wrocław 2004.

¹⁵ B. Ottensmeier, H.J. Tothen: *Kommunale Seniorenpolitik*. In: *Wegweiser Demographischer Wandel 2020*. Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2006. S. 130.

bardziej zaczęły się liczyć kwalifikacje zawodowe¹⁶. Spowodowało to napływ młodzieży do szkół średnich i wyższych. Podobnie należy traktować chęć podniesienia poziomu szkół podstawowych i średnich, gdzie elastyczna oferta niepubliczna stała się konkurencją rynkową dla reformowanego systemu edukacji publicznej. Swoboda gospodarcza w tym zakresie zbiegła się w czasie z wejściem w wiek edukacji obowiązkowej wyżu demograficznego z lat 80. Ten wyż, przesuwając się przez kolejne poziomy kształcenia, pozwolił na bujny rozwój niepublicznego szkolnictwa wyższego, które zaspokajało potrzeby edukacyjne młodzieży dyktowane przez rynek. Warto zauważyć, że spłot tych okoliczności czasowo zadziałał także pozytywnie na sytuację na rynku pracy, zdejmując z niego częściowo presję demograficzną, mniej więcej w latach 1993-1997. Nadwyżkę demograficzną zasobów pracy na kilka lat wchłonęły niepubliczne szkoły wyższe. Ten pęd do edukacji był widoczny zresztą także w innych grupach wiekowych. Osoby już pracujące wobec niepewnej sytuacji na rynku pracy zaczęły uzupełniać swoje wykształcenie. Podniesienie kwalifikacji zawodowych było i jest niezbędne osobom bezrobotnym, które w ten sposób mogą łatwiej powrócić na rynek pracy. Kształcenie stało się modne, więc i w programach rządowych zwracano uwagę na zwiększenie dostępności do kształcenia ustawicznego. Także inicjatywy oddolne zwiększały tę ofertę, np. w postaci uniwersytetów trzeciego wieku. Wszystkie te przykłady pokazują wzrost realizacji potrzeby kształcenia oraz uwidaczniają znaczenie rozwoju rynku edukacji, a swoje uwarunkowania mają głównie w czynnikach demograficznych.

Istnienia rynku ubezpieczeń nie sposób kwestionować. Ubezpieczenia gospodarcze, poczynając od zasad postępowania chińskich kupców, mają wielowiekową tradycję¹⁷. Od czasów bismarckowskich mamy także do czynienia z początkami systemu ubezpieczeń społecznych. Oba działy ubezpieczeń rozwijają się jako działalność gospodarcza spółek akcyjnych lub towarzystw ubezpieczeń wzajemnych. Obecnie bogata jest już oferta produktów ubezpieczeniowych zarówno w przypadku ubezpieczeń na życie (dział I), jak i pozostałych ubezpieczeń osobowych i majątkowych (dział II). Znaczenie czynników demograficznych wzrasta¹⁸ zarówno w przypadku ubezpieczeń z działu I, co jest zrozumiałe, jak i w licznych przypadkach ubezpieczeń działu II, jak np. ubezpieczenia casco, odpowiedzialności cywilnej czy ubezpieczenia różnych ryzyk. Reformy okresu transformacji pozwoliły na znaczny rozwój rynku ubezpieczeń, a dalsza integracja europejska jeszcze bardziej zwiększy konkurencję na tym rynku. Pamiętając,

¹⁶ Por. G. Schmid, S. Kull: *Die Europäische Beschäftigungsstrategie*. WZB, Berlin 2004.

¹⁷ *Ubezpieczenia. Rynek i ryzyko*. Red. W. Ronka-Chmielowiec. PWE, Warszawa 2002, s. 34.

¹⁸ K. Schulze-Buschoff: *Neue Selbstständigkeit und wachsender Grenzbereich zwischen selbstständiger und abhängiger Erwerbsarbeit*. WZB, Berlin 2004, S. 17.

że ubezpieczenie jest jednym z elementów systemu zabezpieczenia społecznego¹⁹, można stwierdzić, że ten istniejący rynek pozwala na realizację społecznych potrzeb bezpieczeństwa socjalnego.

Należy tu zatem przedstawić także konsekwencje procesów demograficznych wpływających na funkcjonowanie systemów ubezpieczeń. Działający w tym obszarze rynek podlega zmianom wynikającym przede wszystkim z ustawodawstwa. Tego typu zmiany są jednak głównie efektem dostosowywania przepisów do potrzeb wynikających ze zmian demograficznych. Należy zauważyć także dostosowywanie krajowych przepisów do prawa unijnego i ratyfikowanych konwencji²⁰. Podstawową zasadą jest wzmacnianie gwarancji praw konsumentów usług ubezpieczeniowych, ale występujące w systemie strona popytowa (kupujący) i podażowa (zakłady ubezpieczeniowe) działają opierając się na mechanizmach rynkowych. Ten interesujący rynek usług finansowych jest także podatny na nowe tendencje. W rolę usługodawców wchodzi wiele nowych podmiotów, jak banki, poczta czy biura podróży, a szybko rozwijającym się kanałem dystrybucji jest również Internet. Obserwowane zmiany demograficzne, w tym zwłaszcza proces starzenia, stwarzają nowe wyzwania dla rynku ubezpieczeń. Rozwija się segment dobrowolnych ubezpieczeń emerytalnych, zdrowotnych i pielęgnacyjnych. Zakres tej oferty będzie się zwiększał wobec wzrostu odsetka ludzi starych i bardzo starych, w tym także coraz mniej sprawnych i coraz bardziej samotnych. Nowe inicjatywy ubezpieczeniowe – dobrowolne ubezpieczenia zdrowotne – pojawiają się także w wyniku niedoskonałości funkcjonowania publicznego systemu opieki zdrowotnej. Rozwój rynku produktów ubezpieczeniowych jest efektem zmian wynikających z transformacji systemowej, ale obecna oferta wynika głównie z analizy stanu i struktury demograficznej ludności Polski.

Zaspokojenie powyższych podstawowych potrzeb kieruje zainteresowanie ludności na potrzeby wyższego rzędu. Tak można określić wykorzystywanie czasu wolnego na turystykę, rekreację i obcowanie z kulturą. Okres transformacji spowodował daleko idące zmiany w zakresie oferty kulturalnej. Zakończył się okres dominującego mecenatu państwa nad instytucjami kultury i twórcami. Spowodowało to także odejście od wzorców kultury popieranych przez państwo. Obecnie w kształtowaniu zakresu konsumpcji kultury współuczestniczą rynek i gusta odbiorców. W dobie globalizacji i kultury masowej dużego znaczenia nabierają także możliwości nowoczesnej techniki. Wszystko to jest widoczne również w Polsce w okresie transformacji, a w zasadzie w okresie współczesnego rozwoju cywilizacyjnego, wynikającego także z procesu integracji europejskiej i globalizacji. Te widoczne tendencje są kształtowane ponadto przez odmienne

¹⁹ *System ubezpieczeń społecznych*. Red. G. Szpor. LexisNexis, Warszawa 2003, s. 21.

²⁰ Zob. J. Delhey: *European Social Integration*. WZB, Berlin 2004.

potrzeby zmieniającej się struktury populacji według wieku. Okres transformacji był zbieżny z wejściem w wiek dorosłości wyżu demograficznego z przełomu lat 70. i 80. Wywołało to rozwój oferty rynkowej na usługi kulturalne adresowane do tego pokolenia. Typową odpowiedzią rynku na takie potrzeby młodych ludzi są kina wieloekranowe czy kawiarenki internetowe. Równocześnie rosną potrzeby kulturalne tzw. klasy średniej, związane po części z wymogami przynależności i funkcjonowania kapitału społecznego. Zwiększyła się rzesza emerytów i rencistów, a więc rośnie kolejny segment rynku odbiorców kultury, tym razem raczej tańszej, ale bardziej masowej, poczynając od świąt państwowych i festynów, a kończąc na bibliotekach publicznych. Na wszystkie te zmiany szybko reaguje rynek usług kulturalnych, który stał się jednym z rynków działających w najczystszej postaci w zakresie konsumpcji społecznej.

W tej ostatniej części analizy przemian demograficznych kształtujących potrzeby społeczne znajduje się odniesienie do rynku usług kulturalnych, na bazie analizy rynku czasu wolnego. W wielu dostępnych opracowaniach szeroko wykorzystuje się badania CBOS i GUS oraz publikacje statystyczne. Czas wolny stanowi przestrzeń konsumpcji społecznej w zakresie kultury. Nowa rzeczywistość ustrojowa i gospodarcza odmiennie oddziałują na rynek usług kulturalnych. Luksus czasu wolnego stanowi dobro rzadkie dla osób zaangażowanych w przemianę gospodarczą²¹. Wolny rynek usług kulturalnych musi zatem przygotować wyjątkowo atrakcyjną ofertę lub też poszukiwać szczególnych segmentów usług, ukierunkowanych na wybranych odbiorców. Takiej analizie pomaga znajomość rozmieszczenia i struktury populacji. Inne są potrzeby kulturalne wsi i małych miasteczek, inne zaś wielkich aglomeracji. Należy także analizować potrzeby kulturalne według płci i poziomu wykształcenia. Te przestrzenne i demograficzne uwarunkowania ukazują duże zaległości w korzystaniu z usług kulturalnych znacznej części społeczeństwa. Do typowych zachowań w czasie wolnym należy czytanie prasy czy oglądanie telewizji. Dla części społeczeństwa intensywne wykorzystanie czasu wolnego to wyjście do restauracji. Na kino, teatr, muzeum czy koncert brak czasu większości badanych. Rynek usług kulturalnych dostosowuje się zatem do tych członków społeczeństwa, którzy dysponują jeszcze czasem wolnym. Stąd też duża jest oferta kierowana do ludzi młodych, uczniów i studentów. Znaczną część potrzeb kulturalnych zaspokaja Internet.

Coraz większego znaczenia nabiera rosnąca zamożność części społeczeństwa. Do częstych usług kulturalnych i rekreacyjnych, wynikających także z mody, należą zatem wycieczki i urlopy zagraniczne, w tym nie tylko wyjazdy na narty za granicę, ale także turystyka do regionów mniej znanych i popularnych,

²¹ P. Protsch: *Lebens- und Arbeitsqualität von Selbstständigen*. WZB, Berlin 2006, S. 13.

jak Islandia, Spitsbergen czy Nepal. Z drugiej strony coraz większy odsetek społeczeństwa musi ograniczać uczestnictwo w kulturze ze względów finansowych. Zwłaszcza wysokie bezrobocie w swoich społecznych konsekwencjach przejawia się rezygnacją z zaspokajania potrzeb w zakresie kultury. Następuje pod tym względem znaczne rozwarstwienie społeczne, które ma konsekwencje nie tylko w zakresie kultury²². Odrębnym problemem jest jakość oferty kulturalnej, która w dobie globalizacji coraz bardziej znajduje się pod wpływem mediów, wzorców kształtowanych przez kulturę amerykańską i Internet.

Podsumowanie

W analizach ekonomicznych zauważa się znaczący wpływ czynników demograficznych na efekty polityki ekonomicznej i społecznej, ale te wątki rzadko są szerzej opisywane. Faktem jest, że stan i struktura populacji to z jednej strony potencjał wytwórczy, z drugiej zaś potencjał konsumpcyjny²³. W polityce społecznej podejście do czynnika ludzkiego jest nieco szersze, bowiem jest on traktowany także jako wyznacznik skali potrzeb społecznych.

Ten rozdział w niniejszym zeszycie Studiów Ekonomicznych zwraca uwagę szczególnie na dwa zagadnienia. Zaspokajanie potrzeb społecznych w nowej rzeczywistości ustrojowej utraciło wyłącznie charakter świadczeń socjalnych. W zakresie wielu potrzeb społecznych istnieją instytucje polityki społecznej i podmioty niepubliczne, które alternatywnie, a czasami konkurencyjnie realizują te potrzeby²⁴. Można więc już mówić o kształtowaniu się rynków usług społecznych.

Narastająca presja demograficzna jest coraz bardziej widoczna w wielu systemach społecznych. Ciągłe dyskutowane są konsekwencje oddziaływania zmieniającej się struktury wiekowej ludności na rynek pracy²⁵. Wiele uwagi poświęca się wpływowi czynników demograficznych na system zabezpieczenia społecznego²⁶. W zamieszczonych częściach opracowania podjęto zatem próbę bardziej szczegółowej analizy wpływu czynników demograficznych na wybrane rynki konsumpcji społecznej.

²² Por. R. Nauenburg: *Globalisierung und rechtspopulistische Wahlerfolge*. WZB, Berlin 2005.

²³ A. Rączaszek: *Ludność jako potencjał i jako kapitał*. W: *Sytuacja demograficzna Śląska w świetle Narodowego Spisu Powszechnego 2002 r.* Red. K. Szczygalski. „Śląsk Opolski” 2004, nr 4 (53), s. 60 i n.

²⁴ H.J. Urban: *Europäisierung der Gesundheitspolitik*. WZB, Berlin 2003, S. 73.

²⁵ W. Franz: *Arbeitsmarktökonomik*. Springer-Verlag, Berlin, Heidelberg, New York, Barcelona, Hongkong, London, Mailand, Paris, Singapur, Tokio 1999, S. 4.

²⁶ Zob. F. Schulz-Nieswandt: *Sozialpolitik und Alter*. Kohlhammer Urban Taschenbücher. Stuttgart 2006.

DEMOGRAPHIC FACTORS IN SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT. AN INTRODUCTION TO THE PROBLEM OF AN INCREASING SCALE OF DEMAND FOR SOCIAL SERVICES

Summary

A far-reaching aim of the state's social and economic policy is to create a policy of balanced socio-economic development. Should it be a macroeconomic problem, the factors enabling realization of such a plan need to be identified. One of the main conditions that determine the economic and social policy would be demographic factors, more precisely – the demographic situation and structure, as well as the demographic processes that affect it. The fundamental demographic changes which took place during the transformation period have shaped the population's new demographic structure. This structure resulted in some social needs, which in the environment of market economy can be satisfied by the social services market. Therefore, this study discusses the scale of social needs resulting from the demographic situation and structure, as well as the formation of the social services market in response to the social consumption needs.

Sylvia Słupik

ROLA PAŃSTWA W KSZTAŁTOWANIU KONKURENCJI W SEKTORACH INFRASTRUKTURY GOSPODARCZEJ

W gospodarce rynkowej podstawowym zadaniem państwa jest tworzenie podstaw prawnych, instytucjonalnych i warunków sprzyjających rozwojowi ekonomicznemu. Oznacza to zapewnienie szerokiego zakresu wolności gospodarczej i ochrony własności indywidualnej oraz konkurencji. Konkurencja jako jeden z podstawowych elementów gospodarki opartej na systemie wolnego rynku jest, z jednej strony, czynnikiem prowadzącym do równowagi rynku, natomiast z drugiej, tym elementem, który pobudza podmioty gospodarcze do działania, do wdrażania innowacji mających na celu poprawę ich pozycji rynkowej. Jest procesem, w wyniku którego zostają określone warunki występowania i rozwoju zjawisk gospodarczych. Najogólniej w znaczeniu ekonomicznym jest ona rozumiana jako swego rodzaju walka (rywalizacja) przedsiębiorców o korzyści ekonomiczne osiągnięte w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. Rywalizujący pomiędzy sobą przedsiębiorcy dążą do zdobycia przewagi w grze rynkowej o pozyskanie czynników i środków produkcji, rynków zaopatrzenia i zbytu; konsumentów. Konkurencja jest splotem działań nakierowanych na zdystansowanie, względnie eliminację rywali oraz powiększenie kręgu dostawców i odbiorców działających w tym samym sektorze działalności gospodarczej. Stąd też, z punktu widzenia jednostkowego, nie zawsze jest ona zjawiskiem korzystnym – może się nawet zakończyć utratą przez niektórych przedsiębiorców ich podmiotowości gospodarczej. Jednakże patrząc z punktu widzenia makroekonomicznego, konkurencja jawi się jako niezbędny warunek prawidłowego funkcjonowania gospodarki i występuje jako nieodłączny element w procesie regulującym alokację zasobów. W związku z tym, że przedsiębiorcy, kierując się

własnymi partykularnymi korzyściami, skłonni są często podejmować działania antykonkurencyjne, w poszczególnych państwach istnieją rozbudowane regulacje prawne (regulacje antymonopolowe), mające na celu ochronę mechanizmu wolnej konkurencji¹.

Pierwszoplanowym celem regulacyjnych działań podejmowanych przez państwo w sektorach infrastrukturalnych jest stworzenie, ochrona oraz rozwój konkurencji². Sektory te są w każdej współczesnej gospodarce jednym z najważniejszych jej elementów, jako że prowadzona w nich działalność gospodarcza zaspokaja pewne fundamentalne potrzeby społeczne, artykułowane zarówno przez poszczególnych członków społeczeństwa, jak też przez podmioty gospodarcze działające w innych dziedzinach produkcji i usług. Sektorami infrastrukturalnymi są te spośród dziedzin gospodarki, w których prowadzenie działalności gospodarczej jest w immanentny sposób związane z koniecznością istnienia i rozwijania tzw. infrastruktury gospodarczej, stanowiącej – obok infrastruktury społecznej – składnik szerzej rozumianego pojęcia infrastruktury. Pochodzące z języka łacińskiego słowo infrastruktura (*infra* – pod, poniżej, *structura* – budowa) stało się współcześnie bardzo popularne. Termin ten oznacza dziedziny podbudowujące strukturę gospodarek o różnym stopniu zaawansowania rozwoju³. Umożliwił on nowe spojrzenie na obiekty i urządzenia znane już w starożytności (np. rzymskie akwedukty, trakty), których znaczenie uświadomiła pełniej rewolucja przemysłowa na przełomie XVIII i XIX w., a potwierdził dalszy rozwój społeczno-gospodarczy.

Początkowo pojęcie infrastruktury – będącej dogodnym narzędziem badania warunków przyspieszonego rozwoju krajów słabo rozwiniętych – związane było z dziedzinami stanowiącymi podstawę produkcji (energetyką, transportem, łącznością itd.). Wraz z rozwojem społeczno-ekonomicznym do infrastruktury zaczęto zaliczać również składniki sfery społecznej (np. ochronę zdrowia, szkoły, mieszkania, a także postawy społeczne, doświadczenie administracyjne itp.), wskazując ich istotny wpływ na prawidłowe działanie struktur stricte produkcyjnych⁴. Obecnie spotykamy bardzo różne definicje infrastruktury, określające ją jako:

¹ T.P. Głaczek: *Wybrane problemy konkurencji*. WSEiI, Warszawa 2000, s. 12; T. Przybyciński: *Wprowadzenie do teorii i polityki konkurencji*. SGH, Warszawa 1997, s. 6.

² M. Szydło: *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*. Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005, s. 89 i n.

³ A.O. Hirschman: *The Strategy of Economic Development*. Yale University Press, New Haven 1958, p. 100 and n.; D.N. Rosenstein-Rodan: *Uwagi o teorii wielkiego pchnięcia*. „Ekonomista” 1959, nr 2, s. 360-369; Z. Zajda: *Infrastruktura*. W: *Mała Encyklopedia Ekonomiczna*. PWE, Warszawa 1961, s. 228.

⁴ M. Cesarski: *Infrastruktura społeczna w Polsce po 1989 r. Zasób i jego zmiany*. „Polityka Społeczna” 2004, nr 7, s. 7-11.

1. Urządzenia i instytucje usługowe (np. w dziedzinie transportu, oświaty, ochrony zdrowia), niezbędne do należytego funkcjonowania społeczeństwa i produkcyjnych działów gospodarki, ułatwiające i warunkujące działalność gospodarczą i społeczną.
2. Materialno-techniczne wyposażenie danego terytorium w powszechne urządzenia transportowe, komunikacyjne, telekomunikacyjne, osadnicze, oświatowe, energetyczne, wodne, ochrony zdrowia itp.
3. Podstawowe urządzenia i instytucje usługowe niezbędne do funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa.
4. Względnie stałe środki i instytucje usługowe niezbędne do funkcjonowania gospodarki. Infrastruktura z reguły zawiera drogi, linie kolejowe oraz inne sieci komunikacyjne, zasoby energii i wody, a także obiekty edukacyjne. Niektóre definicje obejmują również obiekty związane z ochroną zdrowia i rozrywką⁵.

Z historycznego znaczenia infrastruktury jako czynnika rozwoju regionów wynika uwypuklenie aspektu transportowo-komunikacyjnego w każdej z przytoczonych wyżej definicji. W teorii ten rodzaj infrastruktury określa się jako infrastrukturę ekonomiczną. Obejmuje ona usługi w zakresie transportu, komunikacji, energetyki, melioracji itd. (np. sieć kolejowa, elektrownie, zapory wodne, porty), wykorzystywane zwłaszcza w dobie rewolucji przemysłowej, ale również i później, do przekształcania i rozwoju gospodarki, do stworzenia nowoczesnej infrastruktury przemysłowej, budowy nowych miast i portów, rozwoju wysoko wydajnego rolnictwa, a przede wszystkim do podniesienia standardu życia⁶. Najbardziej popularny i przyjęty w polskiej literaturze podział infrastruktury związany z określeniem jej zakresu rzeczowego to dychotomiczny podział na infrastrukturę gospodarczą (ekonomiczną) i społeczną. W skład infrastruktury gospodarczej wchodzi urządzenia techniczne transportu, energetyki, gospodarki wodnej, ochrony środowiska. W przypadku energetyki początkowo zarówno produkcja, jak i dystrybucja energii były zaliczane do infrastruktury. Obecnie jednak coraz powszechniej oddziela się wytwarzanie, traktowane jako działalność typowo produkcyjna od dystrybucji energii, zaliczanej do aktywności o charakterze infrastrukturalnym. Infrastruktura społeczna obejmuje urządzenia i instytucje nauki, oświaty, kultury, ochrony zdrowia, kultury fizycznej, wypoczynku i rekreacji, opieki społecznej oraz administracji. Zaznaczyć należy, że infrastruktura gospodarcza pełni określone funkcje w zaspokajaniu potrzeb o charakterze materialnym, tworzy podstawy do funkcjonowania i rozwoju gospodar-

⁵ Za: J. Matlachowski: *Infrastruktura oświatowa w Polsce. W: Rozwój elementów infrastruktury życia społeczno-gospodarczego*. Red. J. Brdulak. SGH, Warszawa 2005, s. 165-166.

⁶ Ibidem, s. 166.

ki jako całości, natomiast infrastruktura społeczna pełni określone funkcje o charakterze niematerialnym i powinna mieć wpływ na rozwój społeczny⁷.

Nie ulega wątpliwości, że w ramach infrastruktury ekonomicznej najistotniejszą rolę odgrywają sieci infrastrukturalne, a więc obiekty i urządzenia sieciowe. Do najważniejszych zaś rodzajów sieci infrastrukturalnych należą: sieci wodociągowo-kanalizacyjne, sieci elektroenergetyczne, sieci gazowe, sieci ciepłownicze, sieci telekomunikacyjne (czy też szerzej: sieci łączności elektronicznej), wreszcie sieci kolejowe. Sieci te posiadają bardzo charakterystyczne dla nich cechy, przesądzające w dużej mierze o specyfice działalności gospodarczej prowadzonej przy ich wykorzystaniu. Działalność ta jest prowadzona przez przedsiębiorstwa sieciowe, czyli przedsiębiorstwa zajmujące się eksploataowaniem sieci i ich zarządzaniem, sterowaniem ich pracą, udostępnianiem ich innym podmiotom, a także przez przedsiębiorstwa usługowe, prowadzące za pomocą wspomnianych sieci działalność polegającą na świadczeniu usług użyteczności publicznej. Usługi te zaspokajają szczególnego rodzaju potrzeby społeczne, stąd też ich dostarczanie jest mocno związane z interesem publicznym⁸.

Rozwój podstawowych sektorów infrastruktury gospodarczej, początkowo transportu, później energetyki i następnie łączności, rozpoczął się zasadniczo jako działalność prywatna. Poszczególne przedsiębiorstwa poprzez budowanie coraz rozleglejszych i obejmujących swoim zasięgiem coraz to większe obszary sieci połączeń, uzależniały tym samym od swojego funkcjonowania coraz znacniejszą część gospodarki i życia społecznego. Z racji tego, że działalność gospodarcza prowadzona w sektorach infrastrukturalnych posiadała bardzo istotne znaczenie dla całego społeczeństwa, poszczególne państwa starały się stale wpływać na tego rodzaju działalność oraz – na ile to tylko było możliwe – sterować nią w kierunku zgodnym z interesem publicznym (ogólnospołecznym). Stąd też na przełomie XIX i XX w. dążyły one do przejęcia kontroli nad prywatnymi monopolami sieciowymi. Początkowo był szeroko stosowany system koncesyjny, natomiast po drugiej wojnie światowej większość państw zachodnioeuropejskich podjęła w sferze infrastruktury bezpośrednią działalność gospodarczą, prowadząc ją przy pomocy tworzonych przez siebie przedsiębiorstw publicznych. Przedsiębiorstwom tym często przyznawano przy tym prawny monopol, wykluczając tym samym możliwość zaistnienia w tych sektorach jakiegokolwiek konkurencji. Państwo stawało się właścicielem sektorów, takich jak telekomunikacja czy kolejnictwo, gdyż monopol publiczny wydawał się korzystniejszy niż nieregulowany monopol prywatny. Zazwyczaj to państwo podejmowało działalność wymagającą poniesienia znacznych nakładów kapitałowych (np. budowa

⁷ Z. Dziembowski: *Infrastruktura jako kategoria ekonomiczna*. „*Ekonomista*” 1985, nr 4-5, s. 727.

⁸ M. Szydło: *Regulacja sektorów infrastrukturalnych...*, op. cit., s. 53-59.

elektrowni), ponieważ istniejące prywatne przedsiębiorstwa były zbyt słabe kapitałowo, aby udźwignąć ciężar takich inwestycji. Ze względu na istniejące w tamtym czasie warunki postępu technicznego było to rozwiązanie najbardziej racjonalne i miało zapewnić dostarczanie usług oraz innych świadczeń bez ryzyka nadużycia pozycji monopolistycznej. Władze państwowe przekonane, że rozwój gospodarczy zależy od rozwoju infrastruktury, podejmowały decyzje zarówno o inwestycjach publicznych, jak i ekonomicznych ułatwieniach dla konsumentów w dostępie do usług⁹.

Angażowanie się władz publicznych w tworzenie, eksploatawanie oraz funkcjonowanie obiektów infrastruktury jest uzasadniane rozmaicie. W literaturze wskazuje się na kilka podstawowych przyczyn tradycyjnie istotnej roli państwa w sektorach infrastruktury, poczynawszy od przesłanek natury egalitarnej aż do znanych twierdzeń o zawodności rynku w dostarczaniu dóbr i usług publicznych. Na swoistą uwagę, ze względu na uzasadnienie interwencyjnej roli państwa, zasługują również cechy infrastruktury, decydujące o jej specyfice w stosunku do działalności bezpośrednio produkcyjnej, takie jak:

- wysokie ryzyko inwestycyjne, co oznacza, że trudno traktować przedsięwzięcia infrastrukturalne jako szczególnie przyciągające kapitał prywatny;
- ogólnogospodarcze i ogólnospołeczne znaczenie efektów, co powoduje, że konieczne jest zapewnianie w miarę równego dostępu do podstawowych usług infrastruktury wszystkim podmiotom;
- ograniczone możliwości, a niekiedy ich brak, opierania funkcjonowania infrastruktury na regułach rynkowych, co wiąże się z potrzebą stosowania pozarynkowych lub quasi-rynkowych form regulacji¹⁰.

Wysokie ryzyko inwestycyjne, w przypadku sieciowych sektorów infrastrukturalnych, jest związane głównie z koniecznością zaangażowania poważnych nakładów finansowych wynikających z wysokiej kapitałochłonności i długiego okresu realizacji obiektów infrastrukturalnych. Wiąże się to także z kwestią wysokich nakładów progowych (niezbędne minimum), koniecznych do realizacji przedsięwzięć infrastrukturalnych. Duże koszty wznoszenia obiektów infrastrukturalnych są dla większości prywatnych przedsiębiorstw barierą nie do pokonania i mogą czasami, w niesprzyjających okolicznościach, całkowicie hamować czy paraliżować rozwój niezbędnej infrastruktury na danym terenie. Warto również zwrócić uwagę na potrzebę ciągłego utrzymywania tych obiektów w stanie pełnej gotowości i zdolności do pracy, co pociąga za sobą dokonywanie częstych napraw i konserwacji wykorzystywanego sprzętu. Ponoszenie wysokich nakła-

⁹ Por. K. Bobińska: *Rynek w infrastrukturze. Infrastruktura na rynku*. INE PAN, Warszawa 2000.

¹⁰ Por. M. Ratajczak: *Infrastruktura w gospodarce rynkowej*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań 1999, s. 22-33.

dów na wzniesienie obiektów infrastrukturalnych oraz wzrost kosztów stałych, wyraźnie widoczny wraz z późniejszą eksploatacją sieci, powodują znaczące obniżanie się efektywności inwestycji infrastrukturalnych, rozpatrywanych w ujęciu mikroekonomicznym, a więc z punktu widzenia danego przedsiębiorstwa.

Również pozostałe cechy obiektów i urządzeń infrastruktury gospodarczej przesądzają o konieczności ingerencji państwa w tej dziedzinie działalności gospodarczej, przynajmniej w stopniu minimalnym. Wystarczy wymienić:

1. Silny i trwały związek z konkretnym terenem i uzależnienie od jego ukształtowania. Sieciowe sektory infrastrukturalne obejmują najczęściej swoim zasięgiem bardzo znaczne przestrzenie, rozciągając się nierzadko na obszar całego kraju lub jego dużej części – można więc powiedzieć, że są bardzo terenochłonne.
2. Niepodzielność urządzeń i obiektów infrastruktury gospodarczej (cecha ta bywa też określana mianem tzw. „bryłowości”). Oznacza to, że przy wznoszeniu oraz instalowaniu tych obiektów i urządzeń konieczne jest zawsze stosowanie ściśle określonych modułów ich wielkości i to nawet wówczas, gdy wielkości te przekraczałyby swoimi rozmiarami bieżące zapotrzebowanie na usługi świadczone za ich pomocą.
3. Stosunkowo wolno zachodzące procesy postępu technicznego w sferze infrastruktury. Określone technologie czy też sposoby produkcji (świadczenia usług) są więc w omawianych sektorach stosunkowo żywotne¹¹.

Uzasadnieniem aktywnej roli państwa w infrastrukturze jest również twierdzenie, iż w sferze podstawowych usług infrastrukturalnych zaznacza się bardzo wyraźnie konflikt między wymogami efektywnego działania, których powszechnym gwarantem jest działające swobodnie na rynku przedsiębiorstwo, a tzw. interesem publicznym, który ucierpiałby, gdyby oprzeć działalność produkcyjno-usługową na standardowej, tj. maksymalizującej zysk, instytucji przedsiębiorstwa. Przyczyn szczególnej aktywności państwa można więc upatrywać głównie w takich zjawiskach, jak występowanie w gospodarce znacznych efektów zewnętrznych, dóbr publicznych, monopolu naturalnego, dóbr szczególnie cennych oraz istotnej asymetrii informacji pomiędzy dostawcami i odbiorcami usług infrastrukturalnych. Wszystkie te zjawiska powodują, że w przypadku infrastruktury silniej niż w innych składnikach gospodarki występuje tzw. zawodność rynku (*market failure*), co oznacza, iż na ogół nie jest możliwe działanie tzw. silnej niewidzialnej ręki rynku. Stąd też sektory sieciowej infrastruktury gospodarczej przez lata były traktowane w sposób szczególny i niechętnie poddawały się regułom wolnego rynku. Dopiero pod koniec lat 80. ubiegłego wieku ze względu na coraz uciążliwsze występowanie wad monopolu, wynikające z braku presji konkuren-

¹¹ Por. A. Barteczek: *Inwestycje infrastrukturalne jako instrument polityki przestrzennej*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 1982, s. 72 i n.

cyjnej i przejawiające się typowym dla monopolisty marnotrawstwem (utrzymaniem przerostu zatrudnienia, niską jakością usług, ignorowaniem potrzeb i opinii klientów oraz stosunkowo wysoką ceną), a także pod wpływem kryzysu naftowego zainicjowano procesy liberalizacji sektorów infrastrukturalnych¹².

Realizacja polityki pełnej liberalizacji i demonopolizacji sektorów sieciowych, czyli rozwoju konkurencyjnych rynków infrastruktury gospodarczej wymaga odgórnego tworzenia warunków powstania i rozwoju konkurencji na tych rynkach. Wyznacza to nowy obszar obowiązków dla organów państwowych. Wypełnienie ich wymaga sformułowania zadań i zakresu regulacji czy też interwencji publicznej w okresie przejściowym. Właśnie w tych sektorach, w których świadczenie usług określonego rodzaju zdominowane zostało przez (najczęściej) jednego przedsiębiorcę, pojawiła się potrzeba wprowadzenia nowego typu regulacji określanej najczęściej jako regulacja na rzecz konkurencji¹³. Jej istota polega głównie na podejmowaniu takich działań regulacyjnych, które mają na celu ułatwienie wejścia konkurentów na rynki zdominowane przez dawnych monopolistów oraz łagodzenie skutków braku konkurencji na rynku. Wprowadzanie konkurencji wiąże się zatem z odejściem od traktowania sektorów sieciowych jako homogenicznych przemysłów, co pozwala określić, które segmenty tych sektorów są potencjalnie konkurencyjne, gdzie natomiast ciągle jeszcze mamy do czynienia z elementami naturalnego monopolu, a więc gdzie koniecznym, choć niedoskonałym substytutem konkurencji jest regulacja. W sektorach tych bardzo ważna jest konieczność oddzielenia utrzymania i rozwoju urządzeń, a także obiektów infrastrukturalnych (takich jak np. linie kolejowe, linie przesyłowe energii elektrycznej) od eksploatacji infrastruktury, w celu świadczenia określonych usług. Jest to na tyle istotne, że trudno zakładać wybudowanie konkurencyjnej, równoległej linii kolejowej (choćaby ze względu na marnotrawstwo terenu czy wysokie koszty), lecz zarazem wcale nie musi to oznaczać, że cała sieć kolejowa ma być eksploatowana tylko przez jednego użytkownika. W odniesieniu do elektroenergetyki czy gazownictwa polega to na wyraźnym rozdzielaniu w ramach tego sektora: podsektora wytwarzania czy wydobycia gazu, dwóch podsektorów sieciowych, tj. przesyłu (transport elektryczności i gazu) i dystrybucji (rozdzielanie i dostarczanie do odbiorców finalnych) oraz podsektora obrotu, tj. działalności handlowej polegającej na zakupie i sprzedaży energii elektrycznej i gazu przede wszystkim dla końcowych odbiorców. O ile podsektory sieciowe ciągle uważane są za sfery, gdzie występuje naturalny monopol, o tyle podsektor wytwarza-

¹² A.T. Szablewski: *Teoretyczne przesłanki deregulacji infrastruktury*. „*Ekonomista*” 1992, nr 3, s. 397-419.

¹³ J. Haucap, J. Krause: *Ex-Ante-Regulierung oder Ex-Post-Aufsicht für netzgebundene Industrien?* „*Wirtschaft und Wettbewerb*” 2004, Nr 3, S. 266-267.

nia/wydobycia oraz obrotu są postrzegane jako potencjalnie konkurencyjne¹⁴. Biorąc pod uwagę specyfikę sektorów sieciowych, wprowadzanie tam konkurencji powinno również obejmować prokonkurencyjną restrukturyzację tych sektorów w drodze odpowiedniego podziału dotychczasowych monopolii infrastrukturalnych. Demonopolizacyjny charakter tego podziału ma dwa ważne wymiary:

1. *Unbundling* (demonopolizacja w układzie pionowym) – podział przedsiębiorstwa w taki sposób, aby powstałe w jego wyniku nowe podmioty gospodarcze nie łączyły działalności mającej cechy naturalnego monopolu z działalnością, która może być prowadzona w warunkach konkurencji.
2. Demonopolizacja w układzie poziomym – dotyczy przede wszystkim przedsiębiorstw, które wchodzi w fazę liberalizacji jako narodowe monopole. Podział tych przedsiębiorstw na większą ilość mniejszych podmiotów stworzy rozproszoną strukturę rynków potencjalnie konkurencyjnych oraz zastąpi narodowy monopol sieciowy strukturą składającą się z pewnej ilości monopolii regionalnych lub nawet lokalnych. O ile korzyści wynikające z rozproszonej struktury rynku dla rozwoju konkurencji nie budzą większych wątpliwości, o tyle nie zawsze dostrzega się i docenia pozytywne implikacje regulacyjne rozproszonej struktury rynków sieciowych. Taka struktura pozwala osłabić negatywny wpływ tzw. asymetrii informacji oraz wprowadzić elementy regulacji porównawczej¹⁵.

Jednakże dopiero podjęcie działań umożliwiających i ułatwiających dostęp do rynków w tych podsektorach powoduje pojawienie się tam efektywnej konkurencji. W głównej mierze działania te powinny być ukierunkowane na zniesienie w tych sektorach praw wyłącznych (monopolowych) i specjalnych¹⁶, co

¹⁴ Por. A.T. Szablewski: *Promowanie konkurencji i uwarunkowania wyboru metody regulacji cen energii i paliw (w świetle ustawy prawo energetyczne)*. W: *Liberalizacja sektora energetycznego i telekomunikacyjnego*. Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1998, s. 17; M. Ratajczak: *Infrastruktura w gospodarce rynkowej*. Op. cit., s. 108.

¹⁵ Więcej na ten temat: A.T. Szablewski: *Zarys teorii i praktyki reform regulacyjnych na przykładzie energetyki*. Monografie INE PAN, Łódź-Warszawa 2003, s. 186 i n.

¹⁶ Prawa wyłączne (monopolowe) to prawa przyznane przez państwo członkowskie jednemu przedsiębiorstwu, za pomocą jakiegokolwiek instrumentu legislacyjnego, regulacyjnego czy administracyjnego, zastrzegające temu przedsiębiorstwu prawo do prowadzenia działalności na określonym terytorium. Z kolei prawa specjalne to prawa przyznane przez państwo członkowskie ograniczonej liczbie przedsiębiorstw, za pomocą jakiegokolwiek instrumentu legislacyjnego, regulacyjnego czy administracyjnego, które w ramach określonego obszaru geograficznego: 1) limitują do dwu lub więcej liczbę takich przedsiębiorstw upoważnionych do prowadzenia działalności gospodarczej, czyniąc to przy tym na innych warunkach niż obiektywne, proporcjonalne i niedyskryminujące, 2) przyznają przedsiębiorstwom, w inny sposób niż na wymienionych warunkach, prawne lub regulacyjne korzyści, które istotnie ograniczają zdolność pozostałych przedsiębiorstw do prowadzenia tej samej działalności gospodarczej w danym obszarze geograficznym na istotnie równoważnych warunkach (art. 2 pkt 6 Dyrektywy 2002/77/WE oraz art. 2 ust. 1 lit. g Dyrektywy 80/723/EWG).

ma – w swoim założeniu – stworzyć odpowiednią przestrzeń dla nieskrępowanego rozwijania tam działalności gospodarczej. Ponadto musi zostać zapewniony zainteresowanym przedsiębiorstwom dostęp do sieci infrastrukturalnych – tak, aby umożliwić im podjęcie normalnej działalności usługowej. Zważywszy na fakt, że działalność polegająca na eksploatacji sieci ciągle jeszcze w większości sektorów jest prowadzona w warunkach monopolu naturalnego, prawne zagwarantowanie podmiotom trzecim dostępu do sieci jest instrumentem sprzyjającym rozwojowi konkurencji (konkurencji w sieci). Dla wykreowania konkurencji sprawą o pierwszorzędym znaczeniu było zatem przełamanie monopolu prawnego, jakim cieszyły się dotychczas przedsiębiorstwa (najczęściej przedsiębiorstwa publiczne) działające na poszczególnych rynkach infrastrukturalnych, gdyż dopiero zniesienie prawnego monopolu stworzyło potencjalną możliwość wejścia na te rynki nowych przedsiębiorstw.

Współczesne państwo reguluje sektory infrastrukturalne po to, aby takie pozytywne efekty, jak optymalna alokacja zasobów, poprawa efektywności gospodarowania, postęp technologiczny czy zagwarantowanie interesów konsumentów, były osiągane dzięki normalnym mechanizmom wolnorynkowym, przede wszystkim zaś dzięki efektywnie funkcjonującej konkurencji. Państwowa regulacja sektorów infrastrukturalnych ma zatem obecnie wspierać i podtrzymywać w tych sektorach konkurencję, tworząc w ten sposób warunki do ujawnienia się wszystkich pozytywnych efektów tego mechanizmu ekonomicznego. Dopiero wtedy, gdy wprowadzenie w pewnym obszarze konkurencji nie jest z pewnych względów pożądane (np. w zakresie niektórych usług pocztowych) lub gdy w pewnym segmencie rynku, z powodu określonych jego ułomności, efektywna konkurencja zaistnieć po prostu nie może (albo też nie jest w stanie należycie spełniać swoich funkcji), uzasadnione jest podjęcie przez państwo bardziej aktywnych działań regulacyjnych. Działania te mogą wówczas substytuować w pewnym zakresie mechanizm wolnokonkurencyjny i bezpośrednio powodować wystąpienie określonego pożądanego efektu na rynku¹⁷.

W praktyce zaznaczyły się trzy kierunki prokonkurencyjnej regulacji¹⁸:

1. *Assisted entry*, czyli udzielenie wsparcia podmiotom wchodzącym dopiero na rynek przez podejmowanie takich działań regulacyjnych, które ułatwią, kosztem silniejszego, zasiedziałego podmiotu (incubent), dostęp do rynku jego konkurentom oraz odpowiednio umocnią ich pozycję na tym rynku.

¹⁷ M. Szydło: *Regulacja sektorów...*, op. cit., s. 109 i n.

¹⁸ Regulacja prokonkurencyjna obok konwencjonalnej polityki konkurencji jest tylko jedną z możliwych form polityki prokonkurencyjnej, której zadaniem jest zwiększenie stopnia konkurencji w całej gospodarce. Por. P. Jasiński, C. Ross: *The Use of Policies for Competition in the Promotion of Structural Change in Transforming Economies*. "Post-Communist Economics" 1999, Vol. 11, Issuc 2, p. 197; A.T. Szablewski: *Zarys teorii i praktyki...*, op. cit., s. 105-107.

2. Inicjowanie działań zmierzających do zmiany struktury rynku w taki sposób, aby zredukować siłę rynkową silniejszego podmiotu.
3. Stymulowanie konkurencji na rynkach, na których doszło już do uruchomienia mechanizmów samoregulacji.

Państwo reguluje sektory infrastrukturalne nie tylko w celu ograniczania nadużywania władzy ekonomicznej monopolu, ale również w celu tworzenia i kontroli rozwoju konkurencji, ochrony konsumenta oraz realizacji celów społecznych i narodowych. W zakresie rozwoju konkurencji do pierwszoplanowych zadań systemu regulacji należy restrukturyzacja gałęzi i ograniczenie pionowej integracji oraz poziomej koncentracji przedsiębiorstw sieciowych. Pierwszeństwo nadaje się tu prywatyzacji oraz pionowej separacji produkcji, przesyłu i dystrybucji. Każdy wytwórca może wejść ze swoją ofertą na dowolny rynek lokalny bez konieczności wchodzenia na wszystkie rynki zintegrowanego łańcucha produkcyjnego. Dla ułatwienia regulacji dostępu i zapobieżenia sytuacji, w których kontrola kluczowych urządzeń utrudniałaby rozwój konkurencji na rynkach pokrewnych, wobec przedsiębiorstw wprowadzono wymóg wyodrębnienia działalności objętej tym urządzeniem kluczowym (np. w postaci oddzielnego oddziału). Celem tego wyodrębnienia jest ułatwienie konkurentom wejścia na rynek oraz ułatwienie monitorowania zachowań podmiotów gospodarczych w zakresie przestrzegania regulacji poprzez wyraźne odgraniczenie problematycznego obszaru. Łagodniejszą formą regulacji jest wydzielenie rachunkowości, gdy od przedsiębiorstwa wymaga się ustanowienia odrębnych systemów księgowania jego monopolistycznych działalności, natomiast bardziej rygorystyczną formą jest tzw. separacja pionowa, w ramach której firma będąca właścicielem i operatorem urządzeń kluczowych nie może prowadzić pokrewnych rodzajów działalności, w których korzystałaby ze wspomnianych urządzeń¹⁹.

Regulacja państwa może również służyć prokonkurencyjnej kontroli barier wejścia na rynek, istnieją bowiem sytuacje, w których wejście na rynek może potrzebować pewnej kontroli w celu zapewnienia rozwoju efektywnej konkurencji, np. gdy wchodząca firma potrzebuje okresu ochronnego, aby umocnić swoją pozycję na rynku i móc skutecznie konkurować z istniejącymi lub potencjalnymi przedsiębiorstwami. Sprzyja to również innowacjom i postępowi technicznemu, gdyż to właśnie firmy innowacyjne wymagają najczęściej ochrony. W obu przypadkach kontrola ta jest zwykle realizowana poprzez limitowanie wydawanych koncesji lub ograniczanie udzielania przymusowego dostępu. Również do celów regulacji należy zakaz wykorzystywania przez dominujące na rynku przedsiębiorstwa istniejącej infrastruktury do blokowania albo odmowy

¹⁹ Por. Z. Jurczyk: *Wybrane zagadnienia polityki konkurencji*. UOKiK, Warszawa 2004, s. 70.

dostępu do sieci lub narzucania nadmiernych cen za ten dostęp. Przedsiębiorca zaangażowany jednocześnie na rynku monopolistycznym i konkurencyjnym ma skłonność do przerzucania kosztów na działalność monopolistyczną, a redukcji ich w działalności konkurencyjnej (tzw. subsydiowanie krzyżowe). Aby zapobiegać takim nadużyciom, przepisy regulacyjne mogą narzucać²⁰:

- zakaz prowadzenia pewnej działalności przez przedsiębiorstwa, np. poprzez nakaz prawnego rozdzielenia pionowo zintegrowanych przedsiębiorstw i prowadzenia tylko jednej działalności ekonomicznej;
- jednakowe warunki dla wszystkich firm ubiegających się o dostęp do istniejącej już infrastruktury, np. zapewnienie dostępu do infrastruktury kolejowej we wszystkich państwach członkowskich na jednakowych warunkach dla wszystkich przedsiębiorstw kolejowych w celu prowadzenia usług w zakresie międzynarodowego kombinowanego transportu towarów;
- wymagania w zakresie kalkulacji taryf (możliwość ich badania przez organ regulacyjny), np. w przypadku kalkulacji taryf przesyłowych i dystrybucyjnych dla gazu ziemnego krajowe urzędy regulacji powinny zapewnić, aby taryfy te były niedyskryminacyjne i odzwierciedlały koszty oraz uwzględniły długoterminowe marginalne, nieponiesione koszty sieci;
- obowiązek publikacji planu taryf lub zasad obciążeń; zazwyczaj państwa członkowskie muszą zapewnić, że zatwierdzenie oraz publikacja taryf albo metodologii ich obliczania przez urząd regulacji odbywa się przed ich wejściem w życie;
- zakaz dyskryminacji i nadmiernych preferencji zarówno w zakresie dostępu do sieci, jak i obciążeń; opłaty za dostęp do sieci stosowane przez operatorów muszą być przejrzyste i odzwierciedlać rzeczywiście poniesione koszty, a także być stosowane w sposób niedyskryminacyjny dla wszystkich podmiotów ubiegających się o taki dostęp;
- zakaz subsydiowania krzyżowego, wzmocniony przez obowiązek sporządzania odrębnej rachunkowości dla każdej działalności ekonomicznej przedsiębiorstwa, w przypadku występowania przedsiębiorstw zintegrowanych pionowo.

Przekształcenie warunków działalności w sektorach infrastruktury gospodarczej, a szczególnie odgórne wprowadzanie konkurencji, wymaga okresu przejściowego, związanego z koniecznością stworzenia podstaw do efektywnej konkurencji wobec dominującej pozycji przedsiębiorstw narodowych, wyłaniających się z epoki monopolu państwa. W okresie tym, od monopolu do efektywnej konkurencji panują specyficzne stosunki, odbiegające od wzorców gospodarki wolnorynkowej, a charakteryzujące się: silną pozycją państwowego organu

²⁰ Za: J. Majcher: *Dostęp do urządzeń kluczowych w niezależnych regulacjach sektorowych*. „Problemy Zarządzania” 2004, nr 3, s. 173.

regulacyjnego (regulatorów poszczególnych rynków infrastruktury), istnieniem pozaekonomicznych zobowiązań nałożonych na podmioty w tych sektorach (np. w postaci świadczenia usługi powszechnej w sektorze telekomunikacyjnym), asymetrii praw i obowiązków podmiotów gospodarczych oraz konkurencji regulacyjnej, w której można wyróżnić następujące obszary²¹:

- a) rozdzielenie działalności gospodarczej (operacyjnej) od działalności regulacyjnej (regulacyjnej);
- b) otwieranie dotychczas zamkniętych na konkurencję rynków, obejmujące w UE i jej państwach członkowskich np.:
 - całkowite otwarcie na konkurencję sektora usług i sieci telekomunikacyjnych²²,
 - stopniowe otwieranie na konkurencję dostaw energii elektrycznej i gazu naturalnego w poszczególnych krajach UE, najpierw dla klientów przemysłowych, a potem dla gospodarstw domowych²³,
 - stopniowe otwieranie na konkurencję usług kolejowego transportu towarowego i osobowego²⁴;
- c) tworzenie prokonkurencyjnych warunków funkcjonowania tych rynków, obejmujące np.:
 - wydzielenie księgowe (rachunkowe) i/lub organizacyjne/majątkowe, potem zmiany strukturalne (wertykalna i – tam gdzie to jest pożądane i możliwe – horyzontalna separacja podsektorów) i własnościowe poszczególnych powiązanych rodzajów działalności²⁵,

²¹ Za: T. Skoczny: *Ochrona konkurencji u prokonkurencyjna regulacja sektorowa*. „Problemy Zarządzania” 2004, nr 3, s. 15.

²² Por. ostatnią dyrektywę liberalizacyjną: Dyrektywa 96/19/WE Komisji z 13.12.1996 r. w sprawie pełnej liberalizacji w sektorze telekomunikacyjnym (Dz.Urz. WE 1996 L 74/13).

²³ Por. obie „stare” i „nowe” dyrektywy energetyczne: Dyrektywa 96/92/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 19.12.1996 r. dotycząca wspólnych reguł dla wewnętrznego rynku w sektorze elektroenergetycznym (Dz.Urz. WE L27, 30.01.1997 r., s. 2), zastąpiona przez Dyrektywę 2003/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26.06.2003 r. dotyczącą wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylającą Dyrektywę 96/92/WE (Dz.U. WE L 176, 15.07.2003 r., s. 37); Dyrektywa 98/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 22.06.1998 r. dotycząca wspólnych reguł dla wewnętrznego rynków gazu ziemnego (Dz.Urz. WE L 204/1), zastąpiona przez Dyrektywę 2003/55/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26.06.2003 r. dotyczącą wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylającą Dyrektywę 98/30/WE (Dz.Urz. WE L 176, 15/07/2003).

²⁴ Por. Dyrektywę 91/440/EWG Parlamentu Europejskiego i Rady z 29.07.1991 r. w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych (Dz.Urz. WE L 237, 24.08.1991 r., s. 25), zmienioną w ramach tzw. pierwszego pakietu kolejowego Dyrektywą 2001/12/WE (Dz.Urz. WE L 75, 15.03.2001, s. 1) oraz – w ramach tzw. drugiego pakietu kolejowego – Dyrektywą 2004/51/WE z 29.04.2004 r. (Dz.Urz. WE L 164/164); por. także tzw. trzeci pakiet kolejowy przedstawiony przez Komisję 3.03.2004 r., który ma doprowadzić do pełnego otwarcia wszystkich rynków kolejowych do 2010 r.

²⁵ Np. w energetyce (por. ww. „stare” i „nowe” dyrektywy energetyczne).

- zakaz prowadzenia działalności usługowej na bazie sieci i urządzeń kluczowych, którymi przedsiębiorca dysponuje (zarządza)²⁶,
- zapewnienie dostępu do sieci i urządzeń kluczowych, bez których nie można byłoby świadczyć innych usług na zasadach przejrzystych, kosztowych i niedyskryminacyjnych.

Sektory regulowane w coraz większym stopniu podlegają liberalizacji zarówno w Polsce, jak i w innych krajach Unii Europejskiej. Dąży się bowiem do zwiększenia poziomu konkurencji w tych branżach, zachowując jednocześnie pewną kontrolę nad prowadzeniem tego typu działalności. W efekcie ma to doprowadzić do wzrostu efektywności tych sektorów oraz całej gospodarki, a także przynieść korzyści konsumentom, mającym większy wybór lepszych towarów i usług. Toczące się zmiany w sektorach liberalizowanych i stopniowe otwieranie tych rynków na działanie mechanizmów wolnej konkurencji wymusza na organach antymonopolowych oraz regulatorach intensyfikację działań podejmowanych w celu ochrony konkurencji. Głównymi celami, które mają być osiągnięte w polityce regulacyjnej państwa, są: utworzenie otwartego i konkurencyjnego rynku dla sieci, usług i urządzeń w obszarze infrastruktury gospodarczej, rozwój wewnętrznego rynku Wspólnoty oraz promocja i ochrona interesów obywateli Unii Europejskiej.

Pierwsze doświadczenia wprowadzania konkurencji do sektorów infrastrukturalnych potwierdziły słuszność przyjęcia specjalnych rozwiązań regulacyjnych, wspierających proces wchodzenia na taki rynek nowych podmiotów, tam gdzie nie została przeprowadzona prokonkurencyjna restrukturyzacja osłabiająca skuteczność barier dostępu do rynku (wynikających z istnienia pionowego i poziomego monopolu incubenta). Jednakże regulacyjne zapewnienie dostępu do zamkniętych do tej pory rynków infrastrukturalnych pociąga za sobą wiele problemów, a dokonanie wyboru rozwiązań regulacyjnych wymaga analiz sytuacji poszczególnych sektorów. Przede wszystkim należy zbadać czy i gdzie postęp techniczny oraz zmiana warunków rynkowych (znaczący wzrost popytu) będą zmniejszały znaczenie czynnika korzyści skali oraz zakresu, i w ten sposób tworzyły potencjalną przestrzeń dla działania wielu, konkurujących ze sobą podmiotów. Należy również określić charakter barier, które będą utrudniać dostęp do tego rodzaju rynków i odpowiedzieć na pytanie, czy bez interwencji regulatora możliwe jest skuteczne wejście nowych podmiotów na taki rynek. Niewątpliwie najważniejsza bariera wiąże się z dostępem do znajdującej się w posiadaniu incubenta infrastruktury sieciowej, bez którego nie nastąpi rozwój kon-

²⁶ Tak jest np. w sektorze kolejowym; zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U., nr 86, poz. 789 z późn. zm.) „zarządca infrastruktury” kolejowej „nie jest uprawniony do wykonywania przewozów kolejowych”.

kurencji tam, gdzie jest ona potencjalnie możliwa. W przypadku sektorów, które już funkcjonują lub w najbliższej przyszłości będą działać w warunkach konkurencji międzysektorowej (np. transport), czynnik barier dostępu tylko pozornie traci na znaczeniu. W transporcie przykładowo ma on znaczenie w kontekście podjęcia skutecznej konkurencji wewnątrz sektora, utrzymującej w ekonomicznie zasadnych rozmiarach udział transportu kolejowego w przewozach towarowych i osobowych. Ponadto istotne jest rozpoznanie problemów, wynikających ze stosowania administracyjnego wsparcia konkurencji oraz warunków, które minimalizowałyby negatywne skutki takiej ingerencji. Przyznanie priorytetu działaniom na rzecz promocji konkurencji opierało się na przekonaniu²⁷, że przyszłe korzyści wynikające z wprowadzenia efektywnych rynków konkurencyjnych będą większe od kosztów związanych ze stosowaniem administracyjnych środków wspierających wchodzenie na rynek nowych podmiotów, bez których nastąpiłoby w najlepszym razie znaczne spowolnienie procesu wykształcenia się tego rodzaju rynków. Polityka taka została podyktowana skuteczną metodą powstrzymywania konkurencji przez incubentów, za pomocą różnicowania cen w zależności od elastyczności cenowej popytu poszczególnych grup czy nawet pojedynczych odbiorców²⁸. Ponieważ stopień elastyczności cenowej popytu odbiorców nie jest wyrazem ich indywidualnych preferencji, ale wynikiem pojawiającej się konkurencji²⁹, stąd im w większym stopniu konkurencja daje odbiorcom możliwość wyboru dostawcy lub też skorzystanie z alternatywnego sposobu zaspokojenia swojej potrzeby (konkurencja międzysektorowa), tym bardziej elastyczny w stosunku do ceny jest popyt tego rodzaju odbiorców. Stosując się do tej zasady, incubent reagował obniżkami cen wszędzie tam, gdzie napór konkurencji mógł redukować jego udział w rynku, kompensując sobie ponoszone tu straty ustalaniem odpowiednio wyższych cen w stosunku do tych odbiorców, którzy nie posiadali alternatywnego źródła dostaw³⁰.

Wypracowanie właściwej polityki wspierania nie może ograniczać się tylko do rozważenia, w jakich segmentach rynku wejście nowych podmiotów jest stosunkowo najłatwiejsze, uwzględniając rolę regulatora, oraz gdzie przyniesie ona korzyści w postaci spadku kosztów i poprawy jakości obsługi odbiorców.

²⁷ D. Souter: *A Stakeholder Approach to Regulation*. In: C. Corry, D. Souter, M. Waterson: *Regulating Our Utilities*. Institute For Public Policy Research, London 1994, p. 59.

²⁸ Taką politykę cen umożliwiawała stosowana w brytyjskim systemie regulacji metoda pulapu cenowego, która zwłaszcza w pierwszym okresie kontrolą obejmowała kształtowanie się przeciętnego poziomu cen, pozostawiając przedsiębiorstwu swobodę w zakresie struktury cen dla poszczególnych grup odbiorców.

²⁹ D. Helm, G. Yarrow: *The Assessment: The Regulation of Utilities*. "Oxford Review of Economic Policy" 1988, Vol. 4, No. 2, s. XXVII.

³⁰ Por. A.T. Szablewski: *Zarys teorii i praktyki...*, op. cit., s. 107-108.

Bardzo ważna z punktu widzenia skuteczności jest ocena zasadności wejścia na rynek dokonana z perspektywy potencjalnego konkurenta³¹. Istotna wydaje się tu odpowiedź na pytanie, czy i kiedy wejście na rynek będzie opłacalne dla nowego podmiotu, biorąc pod uwagę stan i trwałość jego przewag nad zasiedzonym przedsiębiorstwem, zwłaszcza w kontekście jego zdolności do wejścia i utrzymania się na rynku w sytuacji, gdy incumbent podejmie aktywną obronę swojej pozycji rynkowej, a także, w jaki sposób podjęte przez regulatora działania stwarzające preferencje dla nowych podmiotów będą zmniejszać ich koszty oraz ryzyko wejścia na silnie zmonopolizowany rynek. Ponadto należy dokonać oceny, jaki stopień oraz rodzaj preferencji dla nowych podmiotów jest niezbędny, aby uwzględniając sektorowe uwarunkowania, doprowadzić do uruchomienia na tyle sprawnych mechanizmów konkurencji, że związane z tym korzyści będą przeważały nad kosztami, które powstają wszędzie tam, gdzie w sposób administracyjny ingeruje się w przebieg procesów gospodarczych. Na sektorowe uwarunkowania składają się przede wszystkim wyjściowa struktura sektora oraz niezależne od regulatora, ale obowiązujące go rozstrzygnięcia o charakterze politycznym dotyczące zakresu i tempa wprowadzania konkurencji do danego sektora. Uwarunkowania te mają również wpływ na inne elementy prokonkurencyjnej regulacji – oddziaływanie na strukturę rynku oraz działania na rzecz zwiększania efektywności mechanizmów konkurencji³².

Władza państwowa musi mieć świadomość, iż wprowadzenie regulacji wspierającej kosztem incubenta wiąże się z szeregiem zagrożeń, które mogą podważyć ekonomiczną zasadność jej stosowania. Oczekiwania społeczne mogą wymuszać na dostawcach usług infrastrukturalnych realizację takich rządowych celów społecznych, jak: powszechny obowiązek świadczenia dostawy; stosowanie jednakowych taryf, np. dla terenów miejskich i wiejskich, czy obowiązek dostawy specjalnych usług dla pewnych grup (np. osób starszych i inwalidów). Jest oczywiste, że takie obciążenia dostawców energii czy usług telefonicznych mogą podważać zdolność do konkurowania tych firm na równych zasadach i ograniczać efektywność ekonomiczną działania rynku. Dlatego też rządy muszą znaleźć źródło pokrycia kosztów realizacji narodowych celów społecznych, jeśli mają być one w praktyce promowane lub prawnie narzucone³³.

W związku z tym dosyć często mówi się, że regulacja sektorowa, zwłaszcza prokonkurencyjna, ma charakter przejściowy. Powinna ona bowiem zostać zli-

³¹ E. Beesley, S. Littlechild: *The Regulation of Privatised Monopolies in the United Kingdom*. In: *Regulators and the Market*. Ed. C. Veljanovski. Institute of Economics Affairs, London 1991, p. 48.

³² A.T. Szablewski: *Zarys teorii i praktyki...*, op. cit., s. 109.

³³ Zob. Z. Jureczyk: *Wybrane zagadnienia...*, op. cit., s. 72.

kwidowana w momencie, gdy konkurencja zostanie ustanowiona i zacznie pełnić swoje funkcje. Wystarczy wtedy generalna ochrona konkurencji. Im dłuższy bowiem jest okres protekcji związanej z taką regulacją, tym wyższe są koszty, jakie ponoszą odbiorcy (z tytułu wyższych cen) oraz gospodarka (w związku z nieefektywną alokacją zasobów) z jej stosowania. Niebagatelną sprawą jest kwestia informacji dla wszystkich uczestników rynku o przesłankach, które zdecydowały o wprowadzeniu rozwiązań ułatwiających dostęp do rynku oraz określiły horyzont czasu ich stosowania. Stanowi to warunek umożliwiający opracowanie i realizację długofalowych strategii rynkowych incumbentów i ich konkurentów oraz zmniejszający ryzyko odbiorców, jeśli chodzi o dokonywane przez nich wybory między konkurującymi dostawcami³⁴.

ROLE OF THE STATE IN CREATING COMPETITION IN THE ECONOMIC INFRASTRUCTURE SECTORS

Summary

One important determinant of the speed and success of transition will be the efficiency of transformation and development of the infrastructure sectors. A great deal of attention has been paid to the issues such as privatization, restructuring, user prices, and terms of access in these sectors. Following emerging world wide trends in liberalization of the network-based infrastructure sectors like telecommunications, gas, electricity, and railway the government assumed that the introduction of market mechanisms was the only way to achieve transformation of this sector. These strategic objectives include: improvement of supply security, reduction of costs of energy generation and supply, and improvement of competitiveness in the energy sector. The major conclusion from the analysis is that the course and effects of liberalisation process are determined by regulatory state actions where the main objective is to create, protect and develop competition. The process of liberalisation of infrastructural sectors and development of competitive markets of electricity, gas and telecommunication in countries of the European Union has not been completed yet. In practice, the developing European market is still not fully integrated. It is characterised by functioning of the various domestic regulation systems interrelated by common rules resulting from the EU directives.

³⁴ A.T. Szablewski: *Zarys teorii i praktyki...*, op. cit., s. 110.

Agnieszka Lorek

POLITYKA EKOLOGICZNA WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Wstęp

Stan środowiska naturalnego jest jednym z najważniejszych czynników wpływających na jakość życia społeczeństwa, dlatego też ochrona środowiska wciąż stanowi jeden z najtrudniejszych problemów władz publicznych, który musi być jak najszybciej rozwiązany. Pozostaje pytanie, w jaki sposób określić optymalny sposób korzystania z dóbr środowiskowych i skalę interwencjonizmu państwowego. Obecnie kierunkiem przewodnim polityki w zakresie ochrony środowiska jest zasada zrównoważonego rozwoju oraz podejście zintegrowane uwzględniające zagadnienie odpowiedzialności za zaistniałe szkody.

Wprowadzenie do polityki ekologicznej

Zasoby środowiska naturalnego w przeważającej części stanowią dobra wolne i publiczne, dlatego też gospodarowanie nimi stanowi domenę państwa i nie może być pozostawione decyzjom indywidualnych podmiotów mających ograniczony horyzont postrzegania problemów. Obecnie za naczelną zasadę gospodarowania zasobami środowiska naturalnego¹ powszechnie uznaje się zasadę trwałości. Oznacza to, że podstawowe znaczenie ma zachowanie zdolności regeneracyjnych środowiska, zapewniających zarówno trwałość zasobów w postaci materialnej, jak i trwałość usług świadczonych przez środowisko. Za-

¹ W szczególności jako zasoby należy traktować zdolności środowiska do przyjmowania i neutralizacji zanieczyszczeń.

równie teoria ekonomii², jak i praktyka wskazują, że ułomne mechanizmy rynkowe nie są w stanie zapewnić właściwego poziomu ochrony środowiska bez interwencyjnej polityki państwa. Przyczyny leżące u podłoża degradacji środowiska w systemie rynkowym tkwią w determinantach indywidualnych decyzji, którymi są³:

- dążenie do osiągnięcia zysku,
- dostępna informacja o środowiskowych skutkach korzystania z zasobów,
- technologie dostępne producentom,
- preferencje konsumentów,
- kulturowe, religijne i prawne ograniczenia indywidualnych zachowań wyznaczających zakres możliwych działań,
- prawa własności do zasobów,
- relacje cenowe decydujące o rynkowej wartości posiadanych zasobów,
- stopa procentowa, za pomocą której dyskontuje się przyszłe efekty podejmowanych działań⁴.

Decyzje użytkowników środowiska mogą być racjonalne z prywatnego punktu widzenia, często jednak są destruktywne z punktu widzenia społecznego – naruszają bowiem interesy zarówno obecnego, jak i przyszłych pokoleń. Dlatego też nierzadko reprezentowany jest pogląd, że rynek nie jest w stanie określić społecznie pożądanej skali eksploatacji środowiska. Konieczne zatem jest prowadzenie określonej polityki środowiskowej, która powinna uwzględniać wymogi ochrony środowiska, przy czym wyważenie właściwych proporcji między niezbędnym interwencjonizmem a wolnym rynkiem jest szczególnie istotne. Niezbędny interwencjonizm państwa powinien ograniczać się do niedopuszczenia do dewastacji bądź rabunkowej eksploatacji ograniczonych zasobów, w tym zasobów środowiska naturalnego. Polityka środowiskowa prowadzona zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju nie koliduje z polityką gospodarczą, gdyż zasadnicze znaczenie nadaje zapewnieniu stałości strumieni dóbr i usług pozyskiwanych ze środowiska naturalnego, a nie preferuje wyłącznie jakości środowiska jako celu nadrzędnego.

² Dobra wolne mają cenę rynkową równą zero, zgodnie więc z teorią marginalistyczną zaprzestanie niekontrolowanego wykorzystywania ich przez producentów lub konsumentów nastąpi, gdy ich użyteczności krańcowe staną się ujemne – dobra środowiskowe staną się antydobrami.

³ Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach. Działania i efekty w latach 1993–1998. Katowice, wrzesień 1998.

⁴ W szczególności stopa procentowa jest dla właściciela zasobu wielkością alternatywną do stopy trwałego przychodu z zasobu odnawialnego. Jeżeli stopa procentowa jest wyższa od stopy trwałego przychodu, to jest opłacalne ekonomicznie wyeksploatowanie zasobu aż do jego wyczerpania.

Podobnie jak i inne polityki, polityka ekologiczna musi opierać się na kompromisie między różnymi potrzebami a możliwymi do osiągnięcia efektami. Przedstawiciele organizacji ekologicznych pragną chronić środowisko naturalne za wszelką cenę, natomiast przedsiębiorcy oczekują minimalizowania obciążeń ekologicznych nakładanych na firmy.

W takim kontekście szczególnie ważne są trzy pojęcia:

- skuteczność – polityka jest skuteczna, jeśli rozwiązuje problem przed nią postawiony.
- efektywność – polityka jest uważana za efektywną, jeśli poniesione koszty są uzasadnione osiągniętymi efektami albo precyzyjniej, jeżeli maksymalizuje ona efekty netto, czyli pomniejszone o koszty. Efektywność to pojęcie trudne do zastosowania w praktyce, ponieważ korzyści środowiskowe są często trudne do zmierzenia w kategoriach ekonomicznych. Z tego powodu powszechnie używane jest mniej rygorystyczne pojęcie efektywności kosztowej. Polityka efektywna kosztowo osiąga zamierzony efekt najmniejszym możliwym kosztem.
- sprawiedliwość – polityka sprawiedliwa to taka polityka, która równoważy koszty i korzyści pomiędzy wszystkimi zainteresowanymi stronami poprzez ich właściwą dystrybucję i/lub poprzez odpowiedni udział w kosztach tych, którzy korzyści odnoszą⁵.

Podjęmowanie decyzji w ramach polityki ekologicznej składa się zazwyczaj z trzech etapów. W pierwszych dwóch etapach procesu decyzyjnego, w których mechanizmy ekonomiczne nie dają sensownej odpowiedzi, następuje eliminacja wariantów niepożądanych społecznie (niecelowych) lub nierozwiązujących istniejącego problemu (nieskutecznych). Dopiero trzeci etap podejmowania decyzji, który wykorzystuje mechanizmy rynkowe, eliminuje warianty nieefektywne. W przypadku środowiska naturalnego polega to na przyjęciu odpowiednich norm ingerencji w środowisko jako celów gospodarowania oraz na wyborze efektywnych metod ich realizacji poprzez analizę kosztów i korzyści. Należy więc pamiętać o rozróżnieniu celów oraz środków, za pomocą których chcemy je osiągnąć. Z tego względu polityka ekologiczna posiada dwa odmienne, ale ściśle połączone ze sobą aspekty:

1. Ustalenie norm jakości środowiska. Norma określa cechy różnych charakterystyk środowiska, które są uważane za możliwe do przyjęcia. Jest to zatem cel, który może być osiągnięty dzięki zastosowaniu pewnych instrumentów politycznych.

⁵ T. Żylicz: *Cele, zasady i ograniczenia polityki ochrony środowiska*. W: *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*. Red. H. Folmer, L. Gabel, H. Opschoor, Krupski i S-ka, Warszawa 1996.

2. Użycie instrumentów polityki w celu osiągnięcia danej jakości środowiska.

Określając praktycznie dopuszczalny stopień degradacji środowiska, należy mieć na uwadze, że pojęcie czystego środowiska jest obecnie jedynie kategorią teoretyczną. W praktyce zawsze występują w nim substancje zanieczyszczające, a uznanie środowiska za czyste jest uzależnione od spełnienia następujących warunków:

- a) koncentracja substancji zanieczyszczających musi mieścić się w ramach naturalnej zdolności środowiska do ich asymilacji bądź rozkładu. Oznacza to istnienie naturalnych barier ekologicznych, których przekroczenie spowoduje w dającej się przewidzieć przyszłości stan katastrofy ekologicznej i często nieodwracalne zmiany w środowisku,
- b) substancje te powinny występować w takiej koncentracji, aby jakość środowiska była społecznie akceptowana lub co najmniej tolerowana. Stanowi ona barierę ekonomiczno-społeczną, której przekroczenie jest odczuwane jako pogorszenie się szeroko rozumianych warunków życia.

Polityka ekologiczna państwa

Termin polityka ekologiczna po raz pierwszy został użyty w 1972 r. w Deklaracji Sztokholmskiej, gdzie zapisano, iż „[...] władze lokalne i państwowe ponoszą odpowiedzialność za właściwą politykę ekologiczną w zasięgu ich jurysdykcji”. Innym określeniem jest, akceptowana przez ONZ, definicja ochrony przyrody, przedstawiona przez UNESCO i FAO, która brzmi: „[...] racjonalne użytkowanie zasobów Ziemi celem osiągnięcia najwyższej jakości życia rodzaju ludzkiego”⁶.

W Polsce przez dłuższy czas ochronę środowiska traktowano jako jeden z elementów polityki gospodarczej. W latach 80., głównie pod wpływem nowo rozwijającej się nauki – ekologii społecznej, zauważono powiązania pomiędzy polityką ekologiczną i społeczną. Przyjęta w 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej stwierdza, że Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju (art. 5), ustala także, że ochrona środowiska jest obowiązkiem m.in. władz publicznych, które poprzez swą politykę powinny zapewnić bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (art. 74). Obecnie politykę ekologiczną możemy zdefiniować jako świadomą i celową działalność państwa w zakresie użytkowania, utrzyma-

⁶ R. Dasmann, J. Milion, P. Freeman: *Ecological principles for economic development*. John Wiley & Sons Ltd., London, New York, Sydney, Toronto 1973, p. 13-35.

nia i kształtowania przyrodniczych podstaw rozwoju narodu, w tym także rozwoju gospodarki⁷.

Polityka ekologiczna państwa ma na celu tworzenie warunków niezbędnych do realizacji ochrony środowiska, przy czym na podstawie aktualnego stanu środowiska, powinna ona określać:

- cele ekologiczne,
- priorytety ekologiczne, rodzaj i harmonogram działań,
- środki niezbędne do osiągnięcia celów, w tym środki finansowe.

Politykę ekologiczną państwa opracowuje się na okres czterech lat, z tym że przewidziane w niej działania obejmują kolejne cztery lata. Również zarządy województw, powiatów i gmin w celu realizacji polityki ekologicznej państwa mają sporządzać programy ochrony środowiska⁸.

Pierwsza *Polityka Ekologiczna Państwa* przyjęta przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uchwałą z dnia 10 maja 1991 r. wyznaczała zadania dla terenowych organów administracji centralnej i samorządów. Do zadań przypisanych terenowym organom administracji centralnej polityka zaliczała regionalizację procesów realizacyjnych i koordynację działań cząstkowych, kontrolę działania podmiotów gospodarczych, realizację wdrażania instrumentów finansowych, monitoring środowiska, gospodarowanie zasobami wodnymi, lasami, ochronę przyrody i atmosfery na terenie regionu lub województwa. Kolejnymi dokumentami przygotowanymi przez Ministerstwo Środowiska ze względu na dezaktualizację na skutek istotnych zmian politycznych, gospodarczych i społecznych oraz zmiany stanu środowiska w kraju, a także rozwój współpracy międzynarodowej i procesów integracyjnych, były:

A. *Nowa Polityka Ekologiczna Państwa (II Polityka Ekologiczna Państwa)* przyjęta przez Sejm RP w 2001 r. W *Nowej Polityce Ekologicznej Państwa* wiodącą zasadą była przyjęta w Konstytucji RP zasada zrównoważonego rozwoju. W polityce tej wymienia się również wiele innych zasad. Są to:

- zasada zintegrowanego podejścia do ochrony środowiska,
- zasada likwidacji zanieczyszczeń źródła,

⁷ B. Poskrobko: *Ewolucja polityki ekologicznej w Polsce*. W: *Polityka ekologiczna w gospodarce rynkowej*. Wydawnictwo I-BiS, Wrocław 1999, s. 70-74; por. K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki: *Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*. PWE, Warszawa 1998, s. 63-98; R. Janikowski, J. Krupanek: *Analiza porównawcza polityk ekologicznych Unii Europejskiej i Polski*. W: *Integracja Polski z Unią Europejską w dziedzinie ochrony środowiska – problemy, korzyści, zagrożenia*. Red. M. Burchard-Dziubińska. Wydawnictwo Biblioteka, Łódź 2000, s. 83-98; A. Graczyk: *Nowa polityka ekologiczna*. W: *Polityka ekologiczna w gospodarce rynkowej*. Wydawnictwo I-BiS, Wrocław 1999, s. 45-54.

⁸ M. Górski: *Podstawy prawne realizacji celów polityki ekologicznej państwa na poziomie lokalnym*. W: *Konferencja międzynarodowa zorganizowana przez Miasto Stołeczne Warszawa i UNEP – Program Narodów Zjednoczonych*. Warszawa 2000 (mat. niepublikowane).

- zasada regionalizacji,
- zasada równego dostępu do środowiska przyrodniczego traktowana w kategoriach: sprawiedliwości międzypokoleniowej, międzyregionalnej i międzygrupowej,
- zasada uspołecznienia,
- zasada subsydiarności,
- zasada skuteczności ekologicznej i efektywności ekonomicznej,
- zasada „zanieczyszczający płaci”,
- zasada stosowania najlepszej dostępnej technologii (BAT – *Best Available Techniques*).

B. *Polityka Ekologiczna Państwa na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010, będąca uszczegółowieniem II Polityki Ekologicznej Państwa.*

Obecnie obowiązującym dokumentem jest *Polityka Ekologiczna Państwa w latach 2009-2012 z perspektywą do roku 2016*. Zachowano w niej strukturę dokumentu podobną do *Polityki ekologicznej Państwa na lata 2003-2006*, inaczej akcentując potrzebę działań uznanych jako priorytetowe. Istotne jest też dodanie rozdziału pierwszego zawierającego podsumowanie całego dokumentu oraz krótkie podsumowanie działań podjętych w latach 2007-2008 wskazujące na główne wyzwania i najważniejsze priorytety polityki ekologicznej w najbliższych 4-8 latach. Według *Polityki* nadrzędnym, strategicznym celem polityki ekologicznej państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego kraju (mieszkańców, zasobów przyrodniczych i infrastruktury społecznej) oraz tworzenie podstaw do zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego. Planowane działania w obszarze ochrony środowiska w Polsce wpisują się w priorytety Unii Europejskiej i cele szóstego wspólnotowego programu działań w zakresie środowiska naturalnego. Zgodnie z ostatnim przeglądem wspólnotowej polityki ochrony środowiska, do najważniejszych wyzwań należy zaliczyć:

- działania na rzecz zapewnienia realizacji zasady zrównoważonego rozwoju,
- przystosowanie do zmian klimatu,
- ochronę różnorodności biologicznej⁹.

Stąd celami realizacyjnymi polityki ekologicznej są:

- ochrona klimatu,
- dalsza poprawa jakości środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego dla ochrony zdrowia mieszkańców Polski,
- zrównoważone wykorzystanie materiałów, wody i energii,

⁹ *Polityka ekologiczna Państwa w latach 2009-2012 z perspektywą do roku 2016.*

- ochrona dziedzictwa przyrodniczego i racjonalne wykorzystanie zasobów przyrody,
- wzmacnianie systemu zarządzania ochroną środowiska.

Wraz z początkiem XXI w. realizacja polityki ekologicznej państwa nabrała szybszego tempa, gdyż musi sprostać wyzwaniom, które niesie ze sobą nowa sytuacja polityczna, społeczna i gospodarcza Polski, a także wyzwaniom wynikającym z dokonującego się w kraju i na świecie postępu naukowo-technicznego. Do pierwszej grupy zadań należy zaliczyć przede wszystkim konieczność sprostania wymogom Unii Europejskiej w odniesieniu do środowiska, a także sprostanie zagrożeniom dla środowiska i racjonalne wykorzystanie zasobów naturalnych.

Stan środowiska w województwie śląskim

Stan środowiska w województwie śląskim jest bezpośrednią konsekwencją jego specyfiki. Środowisko przyrodnicze województwa śląskiego jest bardzo zróżnicowane przestrzennie, występują tu tereny silnie zdegradowane oraz tereny o dużej wartości przyrodniczej. Czynniki determinującymi stan środowiska regionu to, oprócz uprzemysłowienia, najwyższy w kraju wskaźnik urbanizacji (79,3%) i największa gęstość zaludnienia, wynosząca 379 osób/km², przy średniej krajowej – 122 osób/km².

Czynniki te decydują o rodzaju i skali problemów ekologicznych występujących w województwie śląskim, z których największe to:

1. Emisja zanieczyszczeń pyłowych i gazowych do powietrza, powodująca przekraczanie dopuszczalnych stężeń zanieczyszczeń.

Głównym źródłem zanieczyszczeń powietrza jest emisja z działalności przemysłowej, sektora bytowego i komunikacji. W 2008 r. województwo śląskie wprowadziło ok. 18% krajowej emisji zanieczyszczeń pyłowych, 20% gazowych oraz 39% emisji zanieczyszczeń gazowych bez dwutlenku węgla. Na terenie województwa śląskiego działało 366 zakładów szczególnie uciążliwych dla czystości powietrza (w 2000 r. było ich 341). Większość z tych zakładów, tj. 250, posiadała urządzenia do redukcji zanieczyszczeń pyłowych, natomiast zaledwie 54 z nich wyposażonych było w urządzenia do redukcji zanieczyszczeń gazowych. Zakłady szczególnie uciążliwe dla czystości powietrza koncentrowały się w 9 miastach województwa (Gliwice, Częstochowa, Katowice, Ruda Śląska, Bielsko-Biała, Bytom, Dąbrowa Górnicza, Rybnik, Sosnowiec). W 2008 r. zakłady szczególnie uciążliwe dla czystości powietrza wyemitowały łącznie 14,1 tys. t pyłowych zanieczyszczeń powietrza (18,4% w skali kraju), pochodzą-

cych głównie ze spalania paliw (62,6% ogólnej emisji pyłów), co oznacza redukcję o 35,7% w porównaniu do roku poprzedniego. Najwięcej zanieczyszczeń pyłowych zanotowano w podregionach: sosnowieckim (5,6 tys. t), rybnickim (2,3 tys. t) i tyskim (1,6 tys. t). Wskaźnik emisji na 1 km² powierzchni wyniósł w 2008 r. – 1,1 t, a najwyższą wartość osiągnął w Dąbrowie Górniczej. Emisja zanieczyszczeń gazowych (bez CO₂) w województwie śląskim wyniosła w 2008 r. 695,2 tys. t. Wśród zanieczyszczeń gazowych (bez CO₂) dominowały: metan, tlenek węgla i dwutlenek siarki. Największe ilości gazów bez dwutlenku węgla wyemitowały w 2008 r. zakłady zlokalizowane w podregionach: sosnowieckim, rybnickim oraz tyskim. Zanieczyszczenia wytwarzane w 2008 r. przez zakłady szczególnie uciążliwe dla czystości powietrza z terenu województwa śląskiego, w 99,6% w przypadku pyłów i w 31,8% w przypadku gazów (bez CO₂), zostały zatrzymane w urządzeniach do redukcji zanieczyszczeń¹⁰. W 2008 r., w porównaniu do 2000 r., wzrosła o 24% emisja z zakładów szczególnie uciążliwych w przypadku CO₂, zmniejszyła się o 63% emisja zanieczyszczeń pyłowych ogółem oraz o 71% ze spalania paliw. Wystąpił spadek o ponad 20% emisji tlenków azotu, o około 40% dwutlenku siarki oraz niewielki tlenku węgla – o 5%¹¹.

2. Emisja ścieków przemysłowych oraz komunalnych i związane z tym zanieczyszczanie wód podziemnych i powierzchniowych.

Najważniejsze problemy gospodarki wodnej w województwie śląskim są związane z rozdysponowaniem ograniczonych zasobów wodnych oraz odprowadzaniem nieoczyszczonych lub niedostatecznie oczyszczonych ścieków komunalnych i przemysłowych, niedostateczną sanitacją obszarów wiejskich i rekreacyjnych, zanieczyszczeniami pochodzącymi ze źródeł rolniczych, ze stawów rybnych, składowisk odpadów oraz z wód opadowych. Skutkowało to wzrostem: deficytu tlenowego, zawartości związków organicznych i biogenych, zasolenia oraz zanieczyszczeń przemysłowych i bakteriologicznych w wodach województwa.

Na potrzeby gospodarki narodowej i ludności w 2008 r. pobrano 486,3 hm³ wody, w tym 22,8% na cele produkcyjne, a 62,6% na eksploatację sieci wodociągowej. W latach 2000-2008 pobór wody systematycznie obniżał się (z 668,8 hm³ w roku 2000 do 486,3 hm³ w roku 2008, tj. o 27%), co było m.in. wynikiem oszczędnego gospodarowania wodą zarówno w przemyśle, jak i w gospodarstwach domowych. Podstawą zaopatrzenia były wody powierzchniowe. Z ogół-

¹⁰ Stan i ochrona środowiska w województwie śląskim w 2008 r. Urząd Statystyczny w Katowicach, www.stat.gov.pl/katow [data wejścia 04.04.2010].

¹¹ Stan środowiska w województwie śląskim w 2008 r. Biblioteka Monitoringu Środowiska, Katowice 2009, s. 9-10.

nej ilości ścieków wymagających oczyszczania, 85% (w 2000 r. – 88%) zostało oczyszczonych. Największym źródłem ścieków przemysłowych wymagających oczyszczania było górnictwo, które odprowadziło 78% ścieków. Około 30% ogólnej ilości ścieków wymagających oczyszczenia stanowiły zasolone wody dołowe.

Ścieki komunalne zostały oczyszczone w 93% (w 2000 r. w 85%), co oznacza, że 7% ścieków zostało wprowadzonych do środowiska bez oczyszczania. Ścieki przemysłowe i komunalne wymagające oczyszczania w 2008 r. zostały poddane procesowi oczyszczania w 170 oczyszczalniach przemysłowych (79 mechanicznych, 30 chemicznych, 60 biologicznych i 1 z podwyższonym usuwaniem biogenów) i w 221 oczyszczalniach komunalnych (5 mechanicznych, 132 biologiczne, 84 biologiczne z podwyższonym usuwaniem biogenów). W miastach z oczyszczalni ścieków korzystało 82% ludności, a na wsi – 26,5%. Około 94% nieoczyszczonych ścieków zostało odprowadzonych z terenów miast, w tym 60% odprowadziły miasta Katowice i Mysłowice. Korzystną zmianą w strukturze oczyszczania był wzrost udziału ścieków oczyszczanych w oczyszczalniach biologicznych z podwyższonym usuwaniem biogenów z 23% w roku 2000 do 40% w roku 2008¹².

3. Wytwarzanie ogromnych ilości odpadów przemysłowych i komunalnych, powodujących znaczące obciążenie środowiska.

Szczególnym problemem województwa śląskiego jest wysokie zanieczyszczenie środowiska dużą ilością wytwarzanych i nagromadzonych odpadów. Źródłami odpadów (z wyjątkiem odpadów komunalnych) są głównie zakłady przemysłowe, a zwłaszcza przemysł wydobywczy węgla kamiennego. Procesom technologicznym w tych zakładach towarzyszy wytwarzanie odpadów uciążliwych dla środowiska, a ich uciążliwość przejawia się przede wszystkim zanieczyszczeniem wody, gleby, skażeniem powietrza oraz niszczeniem walorów krajobrazowych. W 2008 r. na terenie województwa prowadziło działalność 246 zakładów wytwarzających odpady. Według stanu na koniec 2008 r. w województwie śląskim na składowiskach zakładów pracy nagromadzono 650,3 mln Mg odpadów uciążliwych dla środowiska (z wyłączeniem komunalnych). Ilość odpadów wytwarzanych w ciągu roku w latach 2000-2008 wykazywała tendencję malejącą. W 2008 r. zakłady wytworzyły 35,3 mln Mg odpadów. Podstawowym źródłem wytwarzania odpadów było górnictwo (74,5% odpadów wytworzonych w 2008 r.), następnie wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, wodę (12,9%) oraz przetwórstwo przemysłowe (10,4%). Od-

¹² *Stan środowiska...*, op. cit., s. 53-54; *Stan i ochrona środowiska...*, op. cit.

pady poddane odzyskowi stanowiły 90,6% wszystkich odpadów wytworzonych w ciągu roku. Unieszkodliwiono 2,1 mln Mg wytworzonych odpadów, głównie poprzez ich składowanie na terenach własnych zakładów, a także na terenach obcych, natomiast 1,2 mln Mg tych odpadów magazynowano czasowo. W ostatnich latach można zaobserwować korzystną tendencję w gospodarowaniu tym rodzajem odpadów. Od 2002 r. dominuje odzysk odpadów w stosunku do całości odpadów wytworzonych, a jednocześnie maleje ilość odpadów kierowanych do unieszkodliwiania. W 2008 r. w odniesieniu do 2000 r. zmniejszyła się ilość odpadów składowanych z 12,3% do 5,8% całości wytworzonych. Odpady te są wykorzystywane w celach przemysłowych oraz w celach nieprzemysłowych, takich jak np. prace inżynieryjne, budownictwo, prace rekultywacyjne¹³.

Obszarem, który wymaga jeszcze wielu zmian w świetle rozporządzeń Unii Europejskiej jest gospodarka odpadami komunalnymi. Można wprowadzić zaobserwować tendencję malejącą w wytwarzaniu odpadów, jednak wciąż dominującym sposobem unieszkodliwiania odpadów jest ich składowanie. W 2008 r. na terenie województwa śląskiego powstało 1,28 mln Mg odpadów komunalnych, z czego na składowiska trafiło 1,135 mln Mg. Ilość ta uległa w ostatnich latach niewielkiemu obniżeniu, a zwiększyła się ilość odpadów zbieranych selektywnie i przekazywanych do kompostowania. W 2008 r. na terenie województwa funkcjonowały 34 składowiska odpadów komunalnych należące do grupy składowisk innych niż niebezpieczne i obojętne. Spośród tych instalacji 30 spełniało wymagania techniczne obowiązujących przepisów w tym zakresie, a 24 instalacje posiadały wymagane pozwolenia zintegrowane. Na terenie województwa działało także 14 kompostowni zmechanizowanych i pryzmowych, 18 sortowni mechanicznych i ręcznych, kilkanaście gminnych punktów zbiórki odpadów niebezpiecznych, lecz mimo założeń zawartych w *Planie gospodarki odpadami dla województwa śląskiego*, nie powstała żadna profesjonalna instalacja do spalania odpadów komunalnych. Korzystnym zjawiskiem jest natomiast wdrożenie przez ponad 70% gmin województwa zorganizowanych systemów selektywnego zbierania odpadów¹⁴.

4. Emisja hałasu komunikacyjnego, wynikająca z wysokiego stopnia urbanizacji i rozbudowanej infrastruktury drogowo-kolejowej.

Bardzo istotny wpływ na zdrowie ma hałas. Do najbardziej uciążliwych źródeł hałasu w środowisku należy komunikacja drogowa. Znaczący wzrost liczby samochodów skutkuje wzrostem liczby osób narażonych na ponadnormatywny hałas. O klimacie akustycznym miast województwa śląskiego w przewa-

¹³ *Stan środowiska...*, op. cit., s. 93-94; *Stan i ochrona środowiska...*, op. cit.

¹⁴ *Stan środowiska...*, op. cit., s. 100-101.

żającym stopniu decyduje hałas powodowany ruchem drogowym, odbywającym się drogami krajowymi oraz drogami wojewódzkimi, na których koncentruje się zdecydowanie większość przewozów wewnątrzkrajowych, jak i tranzytu zagranicznego. Stwierdza się zanikanie tzw. „ciszy nocnej” w obszarach bezpośrednio sąsiadujących z ciągami komunikacyjnymi dróg ekspresowych, dróg krajowych i wojewódzkich. Dominującym źródłem zakłóceń klimatu akustycznego, zwłaszcza w porze nocnej, są pojazdy ciężkie oraz pojazdy osobowe rozwijające nadmierną prędkość. Przeciwdziałanie hałasowi komunikacyjnemu jest działaniem długookresowym. Typowym sposobem ochrony przed hałasem jest stosowanie ekranów akustycznych. W latach 2000-2007 na terenie województwa śląskiego, w określonych miejscach dróg krajowych i autostrad wybudowano łącznie w ramach realizacji inwestycji oraz w ramach decyzji naprawczych 100550,9 mb ekranów akustycznych o łącznej powierzchni 122565,7 m²¹⁵.

5. Ilość i rodzaj terenów poprzemysłowych.

Teren województwa śląskiego był w okresie ostatnich kilkudziesięciu lat objęty przekształceniami strukturalnymi, wynikającymi głównie z uwarunkowań ekonomicznych. Doprowadziły one do likwidacji wielu podmiotów gospodarczych, a w konsekwencji do powstania wielu terenów poprzemysłowych, z reguły zdegradowanych. W końcu 2007 r. powierzchnia gruntów zdewastowanych i zdegradowanych wymagających rekultywacji wyniosła ok. 4.6 tys. ha (0,4% powierzchni województwa), w tym 80% to grunty zdewastowane, które utraciły całkowicie wartości użytkowe¹⁶. W porównaniu z 2000 r. powierzchnia gruntów wymagających rekultywacji zmniejszyła się o ponad 19%¹⁷.

Program ochrony środowiska województwa śląskiego

Lokalne programy ochrony środowiska są sporządzane przez zarządy województwa, powiatu i gminy, z uwzględnieniem wymagań określonych w *Polityce ekologicznej państwa*. Programy mają być przyjmowane jako uchwały rady gminy (rady powiatu albo sejmiku województwa), co dwa lata powinny być

¹⁵ *Krajowy raport mozaikowy o stanie środowiska – województwo śląskie*. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Katowicach, Katowice 2009, s. 27.

¹⁶ *Rocznik statystyczny województwa śląskiego*. Urząd Statystyczny w Katowicach, Katowice 2008.

¹⁷ *Ochrona środowiska w województwie śląskim w latach 2000-2006*. Urząd Statystyczny w Katowicach, Katowice 2007, s. 10.

sporządzane raporty z ich wykonania, przedstawiane przez zarząd radzie lub sejmikowi.

Głównymi dokumentami planistycznymi, dotyczącymi ochrony środowiska naturalnego, przyjętymi przez Sejmik Województwa Śląskiego są:

- Strategia rozwoju województwa śląskiego – Śląskie 2020,
- Program ochrony środowiska województwa śląskiego do roku 2004 oraz cele długoterminowe do roku 2015,
- Plan gospodarki odpadami dla województwa śląskiego,
- Program małej retencji dla województwa śląskiego,
- Program Wykorzystania Odnawialnych Źródeł Energii¹⁸.

Program ochrony środowiska województwa śląskiego na lata 2001-2015 został opracowany przy wsparciu finansowym holenderskiego Funduszu MATRA. Długoterminowy cel programu został sformułowany następująco: „Rozwój województwa, w którym możliwy jest postęp ekonomiczny i społeczny w harmonii z wymogami ochrony środowiska”¹⁹.

Podstawowymi kierunkami działań, które będą podejmowane przez województwo w celu poprawy jakości środowiska, służącymi zachowaniu cennych wartości przyrodniczych oraz ochronie zasobów naturalnych są²⁰:

1. W dziedzinie rozwoju systemu transportowego (podstawowymi zagrożeniami są: emisja spalin, generowanie hałasu i wibracji, degradacja walorów przyrodniczych i krajobrazowych):
 - rozwój transportu publicznego jako konkurencja dla samochodów osobowych,
 - rozwój alternatywnych rodzajów transportu (transport: kolejowy, lotniczy, wodny, tramwajowy, trolejbusowy, rowerowy),
 - eliminacja ruchu drogowego o charakterze „tranzytowym” z centrum miast (budowa obwodnic),
 - działania techniczne zabezpieczające mieszkańców przed nadmiernym hałasem (ekrany, pasy zieleni, okna dźwiękoszczelne),
 - podwyższenie standardów technicznych infrastruktury drogowej,
 - przestrzeganie zasad kwalifikacji pojazdów do ruchu drogowego,
 - edukacja ekologiczna mieszkańców.
2. W dziedzinie rozwoju przemysłu (podstawowymi zagrożeniami są: emisja zanieczyszczeń do powietrza, ścieki, odpady, hałas, degradacja powierzchni ziemi, zużywanie zasobów naturalnych):

¹⁸ Województwo śląskie – ochrona środowiska. www.silesia-region.pl.

¹⁹ Program zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska województwa śląskiego na lata 2001-2015. Katowice 2001.

²⁰ Ibidem.

- restrukturyzacja tradycyjnych sektorów przemysłu (górnictwo, hutnictwo),
 - rozwój nowych sektorów przemysłu, przyjaznych środowisku,
 - rygorystyczne egzekwowanie pozwoleń na korzystanie ze środowiska i wprowadzanie w nim zmian,
 - wprowadzanie systemów zarządzania środowiskiem,
 - wprowadzanie technologii mało- i bezodpadowych,
 - właściwe gospodarowanie terenami przemysłowymi.
3. W dziedzinie rozwoju rolnictwa i terenów wiejskich (podstawowymi zagrożeniami są: niska emisja, odpady komunalne, ścieki, chaos przestrzenny i rozproszenie zabudowy):
- zamiana ogrzewania węglowego na inne przyjazne środowisku lub wymiana starych nieefektywnych węglowych kotłów grzewczych na wysokosprawne nowoczesne kotły węglowe,
 - popieranie wprowadzania niekonwencjonalnych źródeł energii,
 - rozwój infrastruktury technicznej ochrony środowiska (obiekty gospodarki odpadami, kanalizacja, oczyszczalnie ścieków),
 - rozwój małej retencji wodnej,
 - edukacja ekologiczna mieszkańców,
 - wdrażanie „Kodeksu dobrych praktyk rolniczych”,
 - odtwarzanie pasów zieleni (drzew i krzewów wzdłuż cieków),
 - wprowadzanie odpowiednich zapisów w planach zagospodarowania przestrzennego dot. terenów przeznaczonych pod budownictwo.
4. W dziedzinie rozwoju turystyki i rekreacji (podstawowymi zagrożeniami są: „dzikie zagospodarowanie” obszarów cennych przyrodniczo, braki w infrastrukturze):
- eliminowanie dzikiego zagospodarowania poprzez odpowiednie zapisy w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, w tym w zakresie ukierunkowanego rozwoju bazy turystycznej,
 - selektywny dostęp do terenów najcenniejszych przyrodniczo,
 - rygorystyczne przestrzeganie wymagań ochrony środowiska w odniesieniu do nowo budowanych obiektów turystycznych i rekreacyjnych,
 - odpowiednia procedura lokalizacyjna chroniąca tereny cenne przyrodniczo przed przeinwestowaniem,
 - promowanie alternatywnych (do motorowego) środków transportu i rozwój systemu ścieżek rowerowych i szlaków pieszych,
 - kształtowanie świadomości i zachowań proekologicznych mieszkańców.
5. W dziedzinie rozwoju terenów miejskich (podstawowymi zagrożeniami są: nadmierna skłonność do zabudowy terenów wolnych, niska emisja, odpady komunalne, ścieki):

- zmiana systemu ogrzewania (wprowadzanie ekologicznych nośników energii, podłączanie do sieci c.o., wprowadzanie niekonwencjonalnych źródeł energii),
- wprowadzenie systemowej gospodarki odpadami komunalnymi,
- rozwój systemu kanalizacji i oczyszczania ścieków,
- ochrona parków, skwerów, terenów zieleni, tworzenie nowych enklaw zieleni wśród zabudowy mieszkalnej,
- edukacja ekologiczna mieszkańców,
- właściwa polityka zagospodarowania przestrzennego.

Działania i przedsięwzięcia wynikające z realizacji wymienionych powyżej dokumentów doprowadziły w okresie 2000-2008 do poprawy stanu środowiska i wystąpienia pozytywnych tendencji w jego ochronie. W 2008 r. w porównaniu z 2000 r. odnotowano:

- a. Zmniejszenie poboru wody na potrzeby gospodarki narodowej i ludności oraz jej zużycia zarówno w przemyśle, jak i w gospodarce komunalnej oraz spadek ilości ścieków przemysłowych i komunalnych odprowadzonych do wód lub do ziemi.

Część gmin w województwie zakończyła już budowę i modernizację oczyszczalni ścieków (np. Katowice – oczyszczalnia ścieków „Gigablok-Centrum”, Imielin, Chełm Śląski, Toszek). Nadal trwają prace związane z budową i rozbudową systemów kanalizacji zbiorczej. Korzystne zmiany zaobserwowano także na terenach wiejskich. Na tych terenach dwukrotnie zwiększył się przyrost długości sieci kanalizacyjnej w porównaniu do wodociągowej oraz dwukrotnie wzrósł odsetek ludności korzystającej z oczyszczalni ścieków²¹.

- b. Spadek emisji pyłów i gazów do atmosfery.

Odnotowane korzystne zmiany są efektem wielu działań podejmowanych w celu obniżenia emisji zanieczyszczeń do powietrza podejmowanych w energetyce i przemyśle (modernizacje istniejących instalacji, budowa instalacji odsiarczania spalin). Ponadto zrealizowano wiele inwestycji w ramach obszarowych programów obniżenia niskiej emisji, obejmujących modernizację kotłowni, budowę instalacji solarnych, termoizolację obiektów oraz modernizację instalacji centralnego ogrzewania w indywidualnych budynkach mieszkalnych w 28 gminach województwa śląskiego²².

- c. Zmniejszenie ilości odpadów (z wyłączeniem komunalnych) wytworzonych w ciągu roku i odpadów dotychczas składowanych (nagromadzonych) oraz spadek ilości powierzchni gruntów zdewastowanych i zdegradowanych wymagających rekultywacji.

²¹ *Stan środowiska...*, op. cit., s. 69.

²² *Ibidem*, s. 28-29.

W ostatnich latach można zaobserwować w tym zakresie powolne, lecz pozytywne zmiany. Wzrasta poziom segregacji odpadów. Prowadzone są procesy likwidacji istniejących składowisk i rekultywacja terenów zdegradowanych. Są to procesy długotrwałe ze względu na ogromną skalę problemów, wymagających zaangażowania znacznych środków finansowych²³.

W omawianym okresie można zaobserwować także znaczny przyrost środków przeznaczonych na cele związane z ochroną środowiska. Znacznie wyższe niż w 2000 r. były nakłady na środki trwałe służące ochronie środowiska (19,2% nakładów w ochronie środowiska w kraju w roku 2008). Najwięcej środków przeznaczono na gospodarkę ściekową i ochronę wód (1005,6 mln zł), w tym na sieć kanalizacyjną odprowadzającą ścieki i wody opadowe ponad trzy czwarte nakładów. Na ochronę powietrza atmosferycznego i klimatu wydatkowano 24,4% środków, w tym najwięcej na zapobieganie zanieczyszczeniom. Na gospodarkę odpadami przeznaczono 7,6% nakładów. Nakłady w ochronie środowiska na 1 mieszkańca w województwie śląskim wyniosły 353 zł, podczas gdy w kraju 224 zł.

Mimo obserwowanej poprawy sytuacji ekologicznej nadal województwo śląskie wypadło niekorzystnie na tle kraju i innych województw, co przedstawia zestawienie zaprezentowane w tabeli 1.

Tabela 1

Stan środowiska w woj. śląskim w latach 2000-2008

Lokata wśród województw			
	2000	2006	2008
Grunty zdewastowane i zdegradowane wymagające rekultywacji i zagospodarowania	3	4	4
Pobór wody na potrzeby gospodarki narodowej i ludności	6	6	7
Ścieki przemysłowe i komunalne wymagające oczyszczania, odprowadzone do wód lub do ziemi	1	1	1
Emisja przemysłowych zanieczyszczeń powietrza z zakładów szczególnie uciążliwych dla czystości powietrza:			
– pyłowych	1	1	1
– gazowych (bez CO ₂)	1	1	1
Odpady (z wyłączeniem odpadów komunalnych) wytworzone w ciągu roku	1	1	1
Odpady (z wyłączeniem odpadów komunalnych) dotychczas składowane na terenach własnych zakładów (stan w końcu roku)	1	1	1
Powierzchnia o szczególnych walorach przyrodniczych (prawnie chroniona)	15	15	15

Źródło: Na podstawie: *Ochrona środowiska w województwie śląskim w latach 2000-2006*. Urząd Statystyczny w Katowicach, Katowice 2007; *Ochrona środowiska 2009*. GUS, Warszawa 2009.

²³ Ibidem, s. 100.

Istniejące problemy ekologiczne zmuszają władze województwa do podejmowania nowych działań na rzecz poprawy jakości środowiska. Szczególnie istotnymi problemami są:

- ochrona przed rosnącym hałasem komunikacyjnym związanym z rozbudową sieci dróg oraz coraz większym natężeniem ruchu,
- ochrona terenów cennych przyrodniczo, które są szczególnie istotne dla jakości życia mieszkańców w tak zurbanizowanym województwie,
- ochrona powietrza, w tym zmniejszanie zagrożenia związanego z emisją drobnych frakcji pyłów,
- zmniejszenie zagrożeń związanych z emisją odpadów przemysłowych i komunalnych,
- uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej i polepszenie jakości wód. Jednym z głównych problemów pozostają nadal nieoczyszczone ścieki komunalne odprowadzane głównie z terenów miast. Wypełnienie zobowiązań przyjętych w Traktacie Akcesyjnym Polski wymaga uporządkowania gospodarki ściekowej do roku 2015, w tym budowy, rozbudowy i modernizacji oczyszczalni ścieków oraz systemów kanalizacji zbiorczej na terenie gmin.

Problemy te skłoniły władze wojewódzkie do wdrażania prac nad nowymi dokumentami strategicznymi, wśród których wymienić można:

1. Program Ochrony Środowiska do roku 2013, z uwzględnieniem perspektywy do roku 2018,
2. Strategię Ochrony Przyrody Województwa Śląskiego na lata 2011-2030,
3. Program ochrony powietrza dla stref województwa śląskiego, w których stwierdzone zostały ponadnormatywne poziomy stężenie substancji w powietrzu,
4. Program ochrony środowiska przed hałasem dla Województwa Śląskiego na lata 2009-2013 dla terenów poza aglomeracjami, położonych wzdłuż dróg krajowych, ekspresowych, autostrad i linii kolejowych, na których eksploatacja spowodowała negatywne oddziaływanie akustyczne, tj. zostały przekroczone dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku²⁴.

Podsumowanie

Uwarunkowania środowiskowe są bardzo istotne dla mieszkańców województwa śląskiego, gdzie stan środowiska przyrodniczego jest bardzo zróżnico-

²⁴ *Województwo śląskie – ochrona...*, op. cit.

wany przestrzennie. Obok terenów o dużej wartości przyrodniczej występują tereny silnie zdegradowane w wyniku intensywnej i wieloletniej działalności przemysłowej oraz rozbudowanej sieci komunikacyjnej połączonej z dużym natężeniem ruchu drogowego. Głównym proekologicznym celem rozwoju zrównoważonego w regionie zurbanizowanym, jakim jest Śląsk, jest zharmonizowanie jego funkcjonowania z uwarunkowaniami ekologicznymi, które powinny zostać uwzględnione w procesie planowania rozwoju regionu. Dotyczy to nie tylko działań proekologicznych poprawiających stan środowiska regionu, który systematycznie ulega poprawie, zwłaszcza w zakresie jakości powietrza, ale także likwidacji tzw. „gorących punktów” obszarów związanych ze składowaniem zwłaszcza odpadów toksycznych, obszarów zanieczyszczonych, uporządkowania gospodarki wodno-ściekowej. Tego ważnego celu polityki ekologicznej państwa nie udało się do końca zrealizować w regionie śląskim. Nie rozwiązany wciąż problemem jest także ostateczna rewitalizacja obszarów poprzemysłowych.

SILESIA VOIVODESHIP'S ENVIRONMENTAL POLICY

Summary

Environmental protection is very important for the citizens' life quality improvement and is one of the most crucial areas of local authority's activity, especially in the Silesian region. Silesian voivodeship is a specific region, one of the most problematic areas in Poland (including environmental problems). A high degree of industry concentration and urbanisation has caused lasting transformations of the area. They are reflected by great pollution of atmospheric air, water and soil contamination. The amount of wastes produced in the region is incomparable to any other region in Poland. On a local scale, the problem is even more intense as the sources of emission and production of wastes are concentrated mainly in the area of the Upper Silesian and Rybnik agglomerations. Silesian voivodeship takes the first place in Poland in terms of emission of particulate pollutants to the air and gas pollutants. The state of the environment has considerably improved in the recent decade and is diversified within the voivodeship; next to the degraded and devastated areas, there are also places of recreation and natural wealth. The improvement in the environment quality is mostly result of the strategic, pro-ecological actions taken by the self-governmental administration.

Wiesław Koczur

ZABEZPIECZENIE SPOŁECZNE WOBEC PROCESÓW DEMOGRAFICZNYCH (NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO)

W teorii polityki społecznej zabezpieczenie społeczne postrzega się jako całokształt środków i działań instytucji publicznych, za pomocą których społeczeństwo stara się zabezpieczyć swoich obywateli przed niezawinionym przez nich niedostatkiem, przed groźbą niemożności zaspokojenia podstawowych, społecznie uznanych za ważne potrzeb, związanych z wystąpieniem zdarzenia losowego¹. Realizacja tak rozumianego zabezpieczenia społecznego znajduje swoje podstawy zarówno w prawie międzynarodowym, jak i krajowym.

W prawie międzynarodowym prawo do zabezpieczenia społecznego sformułowano w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, uchwalonej 10 grudnia 1948 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ, a głoszącej, że każda jednostka ludzka jako członek społeczeństwa ma prawo do zabezpieczenia w przypadku bezrobocia, choroby, inwalidztwa, wdowieństwa, starości oraz w innych przypadkach utraty środków utrzymania z przyczyn niezawinionych (art. 22 i 25). Potwierdzono je w art. 9 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, uchwalonego przez Narody Zjednoczone 16 grudnia

¹ Por. Z. Pisz: *Uwagi ogólne na temat zabezpieczenia społecznego*. W: *Zabezpieczenie społeczne*. Red. Z. Pisz. Akademia Ekonomiczna, Wrocław 1998, s. 14-16; M. Księżpolski: *Zabezpieczenie społeczne*. W: *Leksykon polityki społecznej*. Red. B. Rysz-Kowalczyk. Wydawnictwo Instytutu Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2001, s. 239-240; T. Szumlicz: *O systemie zabezpieczenia społecznego – podobnie i inaczej*. W: *O roztropną politykę społeczną*. Red. J. Auleytnier. Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej, Katowice 2002, s. 124 i n.

1966 r. Pakt ten nie jest deklaracją polityczną, lecz umową międzynarodową nakładającą zobowiązania na państwa-strony Paktu. Charakter normatywny Paktu powoduje, że państwa ratyfikujące go są zobowiązane do realizacji jego postanowień, choć należy pamiętać, że praktyka w tym zakresie jest uzależniona od możliwości materialnych poszczególnych krajów².

Aktem normatywnym, który wywarł największy wpływ na kształtowanie standardów w zakresie zabezpieczenia społecznego jest Konwencja nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) z 1952 r. w sprawie minimalnych norm zabezpieczenia społecznego, obejmująca zakresem przedmiotowym wszystkie uznane dotychczas w prawie międzynarodowym rodzaje ryzyka społecznego oraz związane z nimi świadczenia ujęte w następujących działach:

- pomoc lecznicza (cz. II),
- zasiłki chorobowe (cz. III),
- świadczenia z tytułu bezrobocia (cz. IV),
- świadczenia na starość (cz. V),
- świadczenia w razie wypadków przy pracy i chorób zawodowych (cz. VI),
- świadczenia rodzinne (cz. VII),
- świadczenia w razie macierzyństwa (cz. VIII),
- świadczenia w razie inwalidztwa (cz. IX),
- świadczenia w razie śmierci żywiciela rodziny (cz. X).

Konwencja ta, określając dopuszczalne warunki nabywania prawa do wskazanych świadczeń oraz ich minimalną wysokość, jednocześnie stanowi, że każdy ubiegający się o przyznanie świadczenia powinien mieć prawo do wniesienia odwołania w razie odmowy jego przyznania lub w razie sporu co do charakteru i wysokości świadczenia. Nadaje więc tym świadczeniom charakter roszczeniowy, pozwalający na dochodzenie na drodze prawnej swych praw przez zainteresowanych³.

Istotne unormowania w zakresie zabezpieczenia społecznego zawierają także regulacje prawne prawa europejskiego, przyjęte zarówno przez Radę Europy (w szczególności: Europejska Karta Społeczna z 1961 r., Zrewidowana Europejska Karta Społeczna z 1996 r., Europejski Kodeks Zabezpieczenia Społecznego z 1964 r. oraz Zrewidowany Europejski Kodeks Zabezpieczenia Społecznego z 1990 r.)⁴, jak

² Por. W. Koczur: *Zabezpieczenie społeczne*. W: *Polityka społeczna w okresie transformacji*. Red. A. Frąckiewicz-Wronka, M. Zralek. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2001, s. 118.

³ Por. szerzej D. Pieters: *Introduction into the Basic Principles of Social Security*. KluwerLaw & Taxation. Deventer-Boston 1998, p. 30 and n.; zob. też W. Muszański: *Prawo do zabezpieczenia społecznego*. W: *Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej*. Red. A. Świątkowski. Uniwersytet Jagielloński, Kraków 1995, s. 245 i n.

⁴ Por. G. Uścińska: *Standardy zabezpieczenia społecznego w aktach Rady Europy*. „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1998, nr 11, s. 12 i n.; Idem: *Europejskie standardy zabezpieczenia społecznego a współczesne rozwiązania polskie*. IPiSS, Warszawa 2005, s. 317 i n.

i przez Wspólnoty Europejskie (uchwalone na podstawie art. 42 [51] Traktatu ustanawiającego WE rozporządzenia określające zasady i tryb koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej)⁵. Należy przy tym zaznaczyć, iż przepisy prawa wspólnotowego nie ustanawiają nowych, jednolitych norm kreujących odrębny system zabezpieczenia społecznego na poziomie unijnym, lecz stanowią zbiór norm mających na celu rozstrzygnięcie kolizji przepisów krajowych w zakresie zabezpieczenia społecznego tak, aby zagwarantować realizację uprawnień do świadczeń z tych systemów osobom, które korzystają ze swobody przemieszczania się w obrębie Wspólnoty⁶.

Zobowiązania międzynarodowe oraz doświadczenia innych państw wpłynęły na ukształtowanie polskich rozwiązań konstytucyjnych w dziedzinie zabezpieczenia społecznego.

Jak stanowi art. 67 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy owego zabezpieczenia określa ustawa. Prawo do zabezpieczenia społecznego przysługuje także obywatelowi pozostającemu bez pracy nie z własnej woli i niemającemu innych środków utrzymania.

Zgodnie z art. 68 Konstytucji każdy ma prawo do ochrony zdrowia. Obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej, finansowanej ze środków publicznych. Warunki i zakres udzielania świadczeń, o których mowa, określa ustawa. W Konstytucji stanowi się także, iż władze publiczne są zobowiązane do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i w podeszłym wieku, a niepełnosprawnym udzielają, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej (art. 69).

Państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej ma uwzględniać również dobro rodziny. Do szczególnej pomocy władz publicznych, której zakres określa ustawa, mają prawo rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne (art. 71 ust. 1) oraz matki przed i po urodzeniu dziecka (art. 71 ust. 2).

⁵ Por. szerzej T. Bińczyczka-Majewska: *Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej*. Zakamycze, Kraków 1999; D. Dzienisiuk: *Zabezpieczenie społeczne w Unii Europejskiej – koordynacja świadczeń*. Difin, Warszawa 2004.

⁶ Zob. W. Koczur, K. Rubel: *Wspólnotowa koordynacja zabezpieczenia społecznego*. W: *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*. Red. G. Szpor. LexisNexis, Warszawa 2009, s. 293 i n.; P. Rodiere: *Droit social de l'Union européenne*. LGDJ, Paris 2002, p. 571 et s.; N.J. Wikeley, A. Ogus, E. Barendt: *The Law of Social Security*. Butterworths, London 2002, p. 62 i n.; S. Muckel: *Sozialrecht*. Verlag C.H. Beck, München 2007, S. 524 i n.

Z przytoczonych zapisów polskiej ustawy zasadniczej wynika, iż określa ona obywatelskie prawo do zabezpieczenia społecznego, odsyłając w zakresie szczegółowego unormowania zakresu i formy tego zabezpieczenia do ustawodawstwa zwykłego. Analiza treści tego ustawodawstwa pozwala na stwierdzenie, iż zakres przedmiotowy polskiego systemu zabezpieczenia społecznego obejmuje następujące rodzaje ryzyka socjalnego: 1) dożycie wieku emerytalnego, 2) trwała lub okresowa niezdolność do pracy (zarobkowania), 3) choroba, 4) macierzyństwo, 5) wypadek przy pracy lub choroba zawodowa (wypadek lub choroba zawodowa w szczególnych okolicznościach), 6) śmierć żywiciela, 7) bezrobocie, 8) niedostatek dochodu w rodzinie, 9) trudne sytuacje życiowe⁷.

Realizacja ochrony związanej z wystąpieniem wskazanych rodzajów ryzyka socjalnego odbywa się – podobnie jak w innych krajach – przy zastosowaniu trzech technik administracyjno-finansowych (ubezpieczeniowej, zaopatrzeniowej i opiekuńczej). wyodrębnionych ze względu na metody finansowania oraz prawa i obowiązki podmiotów uprawnionych oraz zobowiązanych do świadczeń⁸.

Dokonujące się w Polsce przeobrażenia demograficzne nie omijają województwa śląskiego. Podobnie jak w całym kraju uwidaczniają się tu bardzo szybko przemiany w ruchu naturalnym ludności. Zmniejszają się współczynniki zawieranych małżeństw, zmniejsza się umieralność niemowląt, następuje ujemny przyrost naturalny. Ubytek ludności województwa śląskiego jest zdecydowanie większy niż przeciętnie w kraju, co jest związane w znacznej mierze z procesami restrukturyzacji, które spowodowały m.in. znaczny odpływ ludności przybyłej tutaj do pracy z innych regionów do obszarów, które uprzednio ludność ta zamieszkiwała⁹. Należy także wskazać na zjawisko przemieszczania się z województwa śląskiego osób, które uzyskały prawo do emerytury, renty lub innego świadczenia społecznego do regionów ich pochodzenia.

Województwa nie omija też, tak charakterystyczny dla współczesnej Europy, proces starzenia się ludności, szczególnie niepokojący z punktu widzenia zasad funkcjonowania systemu zabezpieczenia społecznego. Podkreślenia wymaga także fakt dużego osamotnienia starszej ludności województwa śląskiego na skutek wysokiej migracji zarówno wewnętrznej, jak i zewnętrznej (głównie

⁷ Por. G. Uścińska: *Świadczenia z zabezpieczenia społecznego w regulacjach międzynarodowych i polskich. Studium porównawcze*. IPiSS, Warszawa 2005, s. 62 i n.

⁸ Por. szerzej W. Koczur: *Zabezpieczenie społeczne...*, op. cit., s. 122 i n.

⁹ Por. szerzej A. Rączaszek: *Przeobrażenia w procesach demograficznych województwa śląskiego a wyniki spisu powszechnego ludności*. W: *Obraz społeczny Śląska na przełomie wieków*. Red. Z. Pisz. Instytut Śląski, Opole 2004, s. 61 i n.; Idem: *Obraz demograficzny województwa śląskiego jako regionu Unii Europejskiej*. W: *Społeczny obraz Śląska na przełomie wieków*. Red. L. Frąckiewicz. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2005, s. 27 i n.

rodzinnej do RFN i Włoch)¹⁰. Zmiany w strukturze wiekowej, zwłaszcza wzrost liczby mieszkańców województwa w wieku poprodukcyjnym są efektem wydłużania się trwania życia. Ludność województwa śląskiego żyje coraz dłużej. W roku 2002 po raz pierwszy przeciętne dalsze trwanie życia mężczyzn przekroczyło tu 70 lat, a kobiet 78 lat. Jest to tendencja pozytywna, niosąca jednak istotne implikacje dla zabezpieczenia społecznego, albowiem osoby starsze, zwłaszcza przekraczające próg starości sędziwej, nie tylko częściej będą zmuszone korzystać ze świadczeń opiekuńczych i pielęgnacyjnych, ale też będą korzystały przeciętnie coraz dłużej także z innych świadczeń z zabezpieczenia społecznego, zwłaszcza zaś świadczeń emerytalnych, co oznacza konieczność poszukiwania nowych mechanizmów i źródeł ich finansowania.

Spośród towarzyszących starości różnych rodzajów ryzyka społecznego podkreślenia w kontekście poruszanej materii wymaga niepełnosprawność. Pamiętać bowiem należy, iż wiek staje się coraz bardziej istotnym wyznacznikiem niepełnosprawności, wpływając na jej zakres i stopień.

Tabela 1

Udział osób niepełnosprawnych w poszczególnych grupach wieku
(w przeliczeniu na tysiąc osób w danym wieku)

Wiek	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety
0-14	27	30	23
15-19	31	35	27
20-29	33	38	27
30-39	50	57	43
40-44	98	107	89
45-49	158	166	151
50-54	254	258	250
55-59	326	363	292
60-64	353	408	308
65-69	358	368	351
70-74	414	414	415
75-79	461	458	463
80+	488	472	495

Źródło: Osoby niepełnosprawne oraz ich gospodarstwa domowe. Część I: Osoby niepełnosprawne. GUS, Warszawa 2006, s. 227.

¹⁰ L. Frąckiewicz: *Rozwój demograficzny ludności województwa śląskiego*. W: *Polska a Europa. Procesy demograficzne u progu XXI wieku. Przeobrażenia społeczno-demograficzne i ich konsekwencje dla województwa śląskiego*. Red. L. Frąckiewicz. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2003, s. 59-60.

Ryzyko społeczne, o którym mowa, wiąże się w tym przypadku z uzależnieniem starszej, niepełnosprawnej osoby od otoczenia, w związku z istotnym ograniczeniem lub wręcz z brakiem możliwości samodzielnego zaspokajania potrzeb związanych z codziennym funkcjonowaniem. Istotnym kierunkiem działań w zakresie zabezpieczenia społecznego staje się zatem rozwój różnorodnych form opieki nad wskazaną kategorią osób, w tym także ustanowienie rozwiązań mających na celu ich finansowe wsparcie, w związku ze zwiększonym zapotrzebowaniem na usługi (świadczenia) o charakterze opiekuńczo-pielęgnacyjnym. Niezbędność wskazanych działań podkreślają prognozy demograficzne, zgodnie z którymi, w perspektywie najbliższych trzydziestu lat należy oczekiwać stałego wzrostu odsetka seniorów w populacji osób niepełnosprawnych¹¹.

Jak więc widać, procesy demograficzne stawiają przed systemami zabezpieczenia społecznego wiele różnorodnych wyzwań, zarówno natury finansowej, jak i organizacyjno-zarządczej, związanych nie tylko z realizacją dotychczasowego modelu ochrony socjalnej, ale wynikających także z pojawienia się nowych rodzajów ryzyka społecznego, jak np. niedołężności. Odnosi się to w szczególności do takich elementów tych systemów, jak: ubezpieczenie społeczne, pomoc społeczna, ochrona zdrowia.

Podstawowym elementem systemu zabezpieczenia społecznego jest ubezpieczenie społeczne. W Polsce na podstawie obowiązującego prawodawstwa wyodrębniamy następujące jego rodzaje:

- ubezpieczenie emerytalne,
- ubezpieczenie rentowe,
- ubezpieczenie w razie choroby i macierzyństwa (chorobowe),
- ubezpieczenie z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (wypadkowe).

Wskazane rodzaje ubezpieczenia społecznego charakteryzują następujące cechy konstytutywne: związek z pracą (działalnością zarobkową), przymusowość, wzajemność ochrony ubezpieczeniowej, roszczeniowość świadczeń, formalizm i schematyzm, niekomercyjność, samorządność¹².

Wpływ czynników demograficznych na ubezpieczenie społeczne, w szczególności zaś na ubezpieczenie emerytalne jest powszechnie znany – starzenie się

¹¹ Por. P. Szukalski: *Projekcja liczby niepełnosprawnych seniorów do roku 2030*. W: *Nasze starzejące się społeczeństwo. Nadzieje i zagrożenia*. Red. J.T. Kowaleski i P. Szukalski. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004, s. 106-112.

¹² Por. szerzej W. Koczur: *Zabezpieczenie społeczne...*, op. cit., s. 128-129; T. Liszcz: *Ubezpieczenie społeczne i zaopatrzenie społeczne w Polsce*. Zakamycze, Kraków 1998, s. 22-27; W. Muszalski: *Ubezpieczenie społeczne*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 19-20.

społeczeństw stanowi jedno z głównych wyzwań dla współczesnych systemów tych ubezpieczeń na całym świecie¹³.

Syntetyczną miarą uwarunkowań demograficznych ubezpieczeń społecznych jest współczynnik obciążenia ludnością starszą (*Old Age Depending Ratio*) – relacja liczby osób w wieku poprodukcyjnym i produkcyjnym. O jego wysokości decyduje przyrost naturalny w kraju (różnica współczynnika urodzeń i współczynnika zgonów) oraz saldo migracji zagranicznych. Postępujący proces starzenia się ludności, wzrost współczynników obciążenia, zmiany na rynku pracy (zmiany sektorowe zatrudnienia, wzrost aktywności zawodowej kobiet, obniżenie aktywności zawodowej osób z młodszych roczników, długotrwałe bezrobocie, elastyczne formy zatrudnienia) oraz zmiany w formach życia rodzinnego skutkują koniecznością poszukiwania nowych rozwiązań w zakresie finansowania ubezpieczeń społecznych, zapewniających stabilność ich funkcjonowania w nowych okolicznościach.

Tabela 2

Wybrane wskaźniki demograficzne w państwach członkowskich Unii Europejskiej

Państwo	Ludność (w tys.) 1.01.2004	Ludność w wieku 60 lat i więcej (w % ludności ogółem)	Współczyn- nik dzie- tino- ści	Przeciętne trwanie życia		Ludność w wieku 65 lat i więcej na 100 osób w wieku 15-64 lat („współczynnik obciążenia”)	
				mężczyźni	kobiety	2003	2050
1	2	3	4	5	6	7	8
Austria	8 092	21,6	1,39	76,0	81,8	22,8	52,4
Belgia	10 397	21,8	1,61	75,6	81,7	26,0	47,2
Cypr	728	16,8	1,16	76,1	81,0	17,6	43,2
Czechy	10 211	18,9	1,18	72,0	78,5	19,7	54,8
Dania	5 398	20,9	1,76	74,9	79,5	22,3	41,9
Estonia	1 351	21,7	1,35	65,2	77,0	23,5	43,1
Finlandia	5 220	20,5	1,76	75,1	81,8	22,9	46,7
Francja	59 896	20,6	1,89	75,8	82,9	25,1	46,4
Grecja	11 047	23,6	1,27	75,4	80,7	26,0	60,4
Hiszpania	40 978	21,9	1,29	77,2	83,7	25,1	65,6
Holandia	16 258	18,5	1,75	76,1	80,8	20,3	40,6
Irlandia	4 025	15,1	1,98	75,2	80,3	16,4	62,2
Litwa	3 447	20,1	1,25	66,3	77,7	22,0	44,9

¹³ Zob. np. E.M. Gramlich: *Is it Time to Reform Social Security?!* The University of Michigan Press, Ann Arbor 2003, p. 23 and n.; *Ageing and Pension Reform Around the World. Evidence from Eleven Countries*. Eds. G. Bonoli, T. Shinkawa. E. Elgar Publishing 2005; M. Żukowski: *Reformy emerytalne w Europie*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań 2006.

cd. tabeli 2

1	2	3	4	5	6	7	8
Luksemburg	451	18,7	1,63	74,9	81,5	20,9	36,1
Łotwa	2 319	22,1	1,29	65,5	76,8	23,3	44,1
Malta	400	16,9	1,41	75,9	81,0	18,2	40,6
Niemcy	82 545	24,4	1,34	75,5	81,3	25,9	51,7
Polska	38 194	16,9	1,24	70,5	78,9	18,4	51,0
Portugalia	10 480	21,8	1,44	74,0	80,5	24,7	58,5
Słowacja	5 381	15,9	1,17	69,9	77,8	16,5	50,6
Słowenia	1 997	20,1	1,22	72,3	79,9	21,0	55,6
Szwecja	8 975	22,5	1,71	77,9	82,4	26,5	40,9
Węgry	10 115	20,8	1,30	68,3	76,6	22,4	48,3
Wielka Brytania	59 518	20,4	1,71	76,2	80,7	23,7	45,0
Włochy	57 482	24,7	1,29	76,9	82,9	26,9	62,2
UE-25	454 900	21,5	1,48	74,8	81,1	24,1	51,4

Źródło: M. Żukowski: *Reformy emerytalne...*, op. cit., s. 18.

W pierwszej kolejności dotyczy to reform ubezpieczenia emerytalnego, polegających na odchodzeniu od dominującej pozycji repartycyjnej metody ich finansowania (opartej na pewnego rodzaju umowie międzygeneracyjnej, która polega na tym, że aktualnie pracujący na podstawie opłacanych składek na rzecz obecnych świadczeniobiorców uzyskują prawo do własnych świadczeń w przyszłości) na rzecz dowartościowania metody kapitałowej (polegającej na gromadzeniu i pomnażaniu składek przez zyski z lokat kapitałowych oraz inwestycji)¹⁴, choć w literaturze przedmiotu kontrowersyjną kwestią jest to, czy przemiany demograficzne są większym problemem dla systemów emerytalnych finansowanych za pomocą repartycji¹⁵. Istotnym elementem owych reform jest zastąpienie zasady solidaryzmu (solidarności wspólnoty ryzyka) zasadą ekwiwalentności ubezpieczeniowej. Przypomnijmy, że taki właśnie kierunek reformy ubezpieczenia emerytalnego przyjęto także w Polsce w 1999 r.¹⁶.

¹⁴ Por. K. Müller: *Privatising Old-Age Security. Latin America and Eastern Europe Compared*. E.E.P., Cheltenham-Northampton 2003; *Pension Reform in Europe: Process and Progress*. Eds. R. Holzmann, M. Orenstein, M. Rutkowski. Washington 2003; *Reforming Pension in Europe. Evolution of Pension Financing and Sources of Retirement Income*. Eds. G. Hughes, I. Stewart. E. Elgar Publishing 2004.

¹⁵ Por. M. Żukowski: *Wielostopniowe systemy zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej i w Polsce. Między państwem a rynkiem*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań 1997, s. 61-62.

¹⁶ Por. szerzej K. Antonów: *Prawo do emerytury*. Zakamycze, Kraków 2003; I. Jędrasik-Jankowska: *Ubezpieczenie emerytalne. Trzy filary*. LexisNexis, Warszawa 2001; zob. też W. Koczur: *The Pension Reform in Poland Against the International Background*. In: *Science and Quality of Life. Prospects and Challenges of the III Millennium*. Ed. R. Brazis. Vilnius 2001, p. 216-217.

Wskazane wyżej procesy demograficzne, zwłaszcza zaś starzenie się społeczeństwa, wywołują określone implikacje w funkcjonowaniu ubezpieczenia społecznego także w województwie śląskim. I tak systematycznie rośnie liczba osób pobierających w tym województwie świadczenia emerytalne. Wzrasta także przeciętna miesięczna wysokość tych świadczeń (tabela 3), co razem wzięte oznacza istotny wzrost udziału emerytur wypłacanych mieszkańcom województwa śląskiego w ogóle wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Tabela 3

Emeryci* i ich świadczenia w województwie śląskim w latach 1999-2008

Rok	Liczba osób pobierających emeryturę (przeciętnie w roku)	Przeciętna miesięczna emerytura (w zł)
1999	507 090	1 121,89
2000	525 388	1 196,91
2001	539 752	1 328,31
2002	552 135	1 414,24
2003	569 200	1 483,66
2004	596 219	1 535,62
2005	617 535	1 556,24
2006	670 359	1 625,00
2007	695 777	1 664,15
2008	722 958	1 811,03

* Bez emerytów otrzymujących świadczenia wypłacone przez Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwo Sprawiedliwości, a także bez emerytów otrzymujących świadczenia na mocy umów międzynarodowych.

Źródło: Na podstawie: *Rocznik Statystyczny Województwa Śląskiego* za lata 1999-2009.

W badanym okresie odnotowujemy także w województwie śląskim stały wzrost liczby wypłacanych rent rodzinnych oraz wzrost przeciętnej miesięcznej ich wysokości (tabela 4), co oznacza analogiczne, jak wskazane wyżej, skutki dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. W przypadku województwa śląskiego wysoką i wciąż rosnącą liczbę wypłacanych rent rodzinnych łączy się przede wszystkim z nadumieralnością mężczyzn zatrudnionych w zawodach i w zakładach charakteryzujących się wysokim zagrożeniem zawodowym¹⁷.

¹⁷ Por. L. Frąckiewicz: *Rozwój demograficzny...*, op. cit., s. 64-65.

Tabela 4

Renty rodzinne* wypłacane w województwie śląskim w latach 1999-2008

Rok	Liczba osób pobierających rentę rodzinną (przeciętnie w roku)	Przeciętna miesięczna renta rodzinna (w zł)
1999	200 936	1 011,35
2000	205 542	1 078,07
2001	210 995	1 188,24
2002	213 495	1 260,05
2003	215 508	1 311,43
2004	216 818	1 345,51
2005	217 807	1 388,30
2006	218 084	1 495,62
2007	218 638	1 533,87
2008	218 520	1 670,62

* Bez świadczeń wypłacanych przez Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwo Sprawiedliwości, a także bez rent realizowanych na mocy umów międzynarodowych.

Źródło: Na podstawie: *Rocznik Statystyczny Województwa Śląskiego* za lata 1999-2009.

Odnutowywany w województwie śląskim w badanym okresie – podobnie zresztą jak w całym kraju – spadek liczby urodzeń oznacza z kolei mniejsze wydatki Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na zasiłki macierzyńskie.

Istotnym mankamentem polskiego systemu ubezpieczeń społecznych jest w tym kontekście brak ubezpieczenia pielęgnacyjnego, realizującego świadczenia na rzecz osób zagrożonych ryzykiem niepełności. Społeczne ubezpieczenie pielęgnacyjne oparte na zasadach obligatoryjności i solidaryzmu oraz finansowane repartytywnie może być – podobnie jak ma to miejsce w Belgii¹⁸, we Francji¹⁹ czy w Niemczech²⁰ – odpowiedzią na znaczne obciążenia gospodarstw domowych wydatkami na opiekę nad starszymi niepełnosprawnymi osobami. Funkcjonowanie takiego ubezpieczenia miałoby szczególnie doniosłe znaczenie

¹⁸ Zob. A. Jousten: *Assurance-dependance en Belgique: reflexions d'un économiste*. "Revue Belge de Sécurité Sociale" 2004, nr 1. s. 93 i n.

¹⁹ Zob. J.-J. Dupeyroux, M. Borgetto, R. Lafore, R. Ruellan: *Droit de la Sécurité Sociale*. Dalloz, Paris 2005, s. 165 i n.

²⁰ Zob. P. Błędowski: *Społeczne ubezpieczenie pielęgnacyjne w Niemczech*. W: *Reformy społeczne i zagrożenia ich realizacji*. Red. L. Frąckiewicz, W. Koczur. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 1999, s. 305 i n.; M. Fuchs, U. Preis: *Sozialversicherungsrecht*. Verlag Dr. O. Schmidt, Köln 2005, S. 349 und n.; S. Muckel: *Sozialrecht*..., op. cit., S. 187 und n.

w województwie śląskim, w którym mamy do czynienia z dużym osamotnieniem starszej ludności, pozbawionej często możliwości uzyskania stosownej opieki w ramach środowiska rodzinnego i zmuszonej tym samym do poszukiwania jej poza nim. Postulować zatem należy szybkie uzupełnienie polskiego systemu ubezpieczeń społecznych o ten właśnie rodzaj ubezpieczenia.

Istotnym elementem systemu zabezpieczenia społecznego jest pomoc społeczna, definiowana jako instytucja polityki społecznej państwa, mająca na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężenie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości²¹.

Charakteryzując pomoc społeczną na tle ubezpieczenia i zaopatrzenia społecznego, należy podkreślić różnicę sytuacji socjalnych objętych przez nie ochroną. W przypadku ubezpieczenia i zaopatrzenia społecznego polegają one na tym, że wskutek zdarzenia losowego (ryzyka ubezpieczeniowego) następuje utrata lub upośledzenie zdolności do pracy i związane z tym ograniczenie możliwości zarabkowania, zaś w przypadku pomocy społecznej polegają na faktycznym zagrożeniu bytu jednostki lub rodziny w wymiarze egzystencjalnym, bądź też obniżeniu jakości ich życia poniżej uznanego w danym społeczeństwie minimum cywilizacyjnego. Według techniki ubezpieczeniowej i zaopatrzeniowej realizuje się świadczenia schematyczne, mało zindywidualizowane, przysługujące przy ryzyku typowym i powtarzającym się. Techniki te nie uwzględniają w ogóle lub uwzględniają w niedostatecznym stopniu sytuacje specyficzne wymagające podejścia pozbawionego schematyzmu i formalizmu. Wskazane luki w zaspokajaniu społecznie ważnych potrzeb wypełnia działalność pomocy społecznej wkraczającej w sytuacjach nieszablonowych, wymagających stosowania zindywidualizowanych środków, poprzedzona rozpoznaniem pozwalającym na dostosowanie typów, form i rodzajów pomocy do każdego konkretnego przypadku²².

Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym pomocy społecznej udziela się osobom i rodzinom w szczególności z powodu: ubóstwa, sieroctwa, bezdomności, bezrobocia, niepełnosprawności, długotrwałej lub ciężkiej choroby, przemocy w rodzinie, potrzeby ochrony macierzyństwa lub wielodzietności, bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa

²¹ Por. art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2004, nr 64, poz. 593 z późn. zm.).

²² Por. W. Koczur: *Pomoc społeczna w systemie zabezpieczenia społecznego*. W: *Nowoczesny model pomocy społecznej*. Red. L. Frąckiewicz. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 1993, s. 21 i n.; K. Miśko-Iwanek, W. Koczur: *Ubezpieczenie społeczne. Pomoc społeczna*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 1996, s. 25 i n.; zob. też H. Szurgacz: *Wstęp do prawa pomocy społecznej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1993, s. 78; I. Sierpowska: *Prawo pomocy społecznej*. Zakamycze, Kraków 2006, s. 31 i n.

domowego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych, braku umiejętności w przystosowaniu do życia młodzieży opuszczającej placówki opiekuńczo-wychowawcze, trudności w integracji osób, które otrzymały status uchodźcy, alkoholizmu lub narkomanii, zdarzenia losowego i sytuacji kryzysowej, klęski żywiołowej lub ekologicznej²³.

Należy przy tym zaznaczyć, iż przedstawione wyliczenie ma charakter egzemplaryczny, o czym świadczy zwrot „w szczególności”. W praktyce, mogą wystąpić także inne, nie wymienione w powołanym unormowaniu trudne sytuacje życiowe, uzasadniające przyznanie świadczeń z pomocy społecznej (np. katastrofa budowlana, przestępstwo przeciwko mieniu danej osoby itp.)²⁴.

W połączeniu z zaistnieniem dysfunkcji, o których mowa wyżej, ustawodawca wprowadził kryterium dochodowe stanowiąc, iż prawo do większości świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej przysługuje obecnie: osobie samotnie gospodarującej, jeżeli jej dochód nie przekracza 477 zł; osobie w rodzinie, w której dochód na osobę nie przekracza kwoty 351 zł; rodzinie, której dochód nie przekracza sumy kwot kryterium dochodowego na osobę w rodzinie.

Przy ustalaniu dochodu sumuje się miesięczne przychody z miesiąca poprzedzającego złożenie wniosku o przyznanie świadczenia z pomocy społecznej lub w przypadku utraty dochodu – z miesiąca, w którym wniosek ten został złożony, a następnie sumę tę pomniejsza się o obciążenia podatkowe, składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne oraz o kwotę alimentów świadczonych na rzecz innych osób.

Pomoc społeczną organizują organy administracji rządowej i samorządowej, współpracujące w tym zakresie, na zasadach partnerstwa z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, kościołem katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi. Szczególnie doniosła rola w zakresie wskazanej materii przypada jednostkom organizacyjnym samorządu terytorialnego²⁵.

Prowadzone od kilkunastu lat badania dotyczące miejsca i roli pomocy społecznej w systemie zabezpieczenia społecznego wskazują na wciąż rosnące jej znaczenie. Potwierdza to w szczególności zarówno wielkość środków przeznac-

²³ Por. szerzej W. Maciejko: *Instytucje pomocy społecznej*. LexisNexis, Warszawa 2009, s. 67 i n.

²⁴ Por. G. Szpor w: C. Martysz, S. Nitecki, G. Szpor: *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*. Lex. Gdańsk 2002. s. 38; zob. też S. Nitecki: *Pomoc społeczna. Procedury i tryb przyznawania świadczeń*. Gaskor, Wrocław 2009, s. 65 i n.

²⁵ Por. szerzej W. Koczur: *Pomoc społeczna jako zadanie samorządu terytorialnego*. W: *Zarządzanie publiczne w lokalnej polityce społecznej*. Red. A. Frączkiewicz-Wronka. WSP TWP, Warszawa 2007, s. 157 i n.

czonych w kolejnych latach na realizację zadań omawianego systemu świadczeniowego, jak i liczba rodzin oraz osób korzystających z jego świadczeń²⁶.

Wskazany stan rzeczy wynika z faktu, iż transformacja ustrojowa okazała się szczególnie trudnym okresem przystosowawczym dla ludności mało przedsiębiorczej, niepełnosprawnej, zaawansowanej wiekowo, obciążonej liczną rodziną. Istotną rolę odegrało tu także zasilenie szeregów beneficjentów pomocy społecznej przez osoby bezrobotne i ich rodziny. Wzrost znaczenia pomocy społecznej wynika też z realizowanej reformy systemu ubezpieczeń społecznych, zwiększającej indywidualną przezorność i ograniczającej redystrybucję socjalną do koniecznego minimum oraz z tendencji do prywatyzacji pozostałych dziedzin zaspokajania potrzeb, w tym przede wszystkim – mieszkalnictwa, edukacji, a częściowo także opieki zdrowotnej²⁷.

Odrębne – charakterystyczne dla Górnego Śląska – uwarunkowania wzrostu znaczenia pomocy społecznej wskazuje Lucyna Frąckiewicz, wymieniając m.in.:

- rozpad rodzin wielopokoleniowych na skutek ruchów migracyjnych, a także towarzyszącą im dezintegrację społeczną;
- większe osamotnienie ludności starszej, zwłaszcza kobiet, których więcej niż przeciętnie w kraju pozostaje w stanie wdowieństwa, co wynika głównie z trudnych warunków pracy oraz narażenia na choroby zawodowe i wypadki przy pracy wśród pracujących w górnictwie i hutnictwie;
- zaniechanie z przyczyn ekonomicznych działań socjalnych przez zakłady pracy (opieka nad emerytami, rencistami, dziećmi, sponsorowanie funkcjonowania infrastruktury społecznej takich obiektów, jak: żłobki, przedszkola, szkoły, obiekty sportowe, przychodnie lekarskie);
- gorszy niż przeciętnie w kraju stan zdrowia ludności Śląska (schorzenia układu krążenia, schorzenia reumatyczne, niesprawność związana z wypadkowością) oznaczający potrzebę znaczniejszych niż w innych regionach kraju działań pomocowych²⁸.

²⁶ Zob. D. Zalewski: *Opieka i pomoc społeczna. Dynamika instytucji*. Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005, s. 214-215; Polska 2008. *Raport o rynku pracy oraz zabezpieczeniu społecznym*. MPiPS, Warszawa 2008, s. 109 i n.

²⁷ Por. S. Golinowska: *Pomoc społeczna w koncepcjach współczesnego państwa opiekuńczego*. „Polityka Społeczna” 1998, nr 7, s. 2; Idem: *Polityka społeczna. Koncepcje – instytucje – koszty*. Poltext. Warszawa 2000, s. 70 i n.; Idem: *System pomocy społecznej. Główne problemy zmian i reform*. W: *Pomoc społeczna. Od klientyzmu do portycypacji*. Red. E. Leś. Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2003, s. 19 i n.

²⁸ L. Frąckiewicz: *Pomoc społeczna – stan i perspektywy*. W: *Dylematy społeczne i gospodarcze starego regionu przemysłowego*. Red. I. Lipowicz. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998, s. 53-55.

Wskazany wyżej stan rzeczy powoduje, iż szczególnego znaczenia nabiera w województwie śląskim realizacja w ramach systemu pomocy społecznej usług opiekuńczych oraz specjalistycznych usług opiekuńczych realizowanych w środowisku zamieszkania osoby zainteresowanej, jak również rozwój instytucjonalnych form pomocy osobom starszym – zwłaszcza samotnym – w postaci domów pomocy społecznej oraz ośrodków wsparcia.

Jak stanowi art. 50 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej osobie samotnej, która z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymaga pomocy innych osób, a jest jej pozbawiona, przysługuje pomoc w formie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych. Usługi opiekuńcze obejmują pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, zaleconą przez lekarza pielęgnację oraz w miarę możliwości zapewnienie kontaktów z otoczeniem, natomiast specjalistyczne usługi opiekuńcze są to usługi dostosowane do szczególnych potrzeb wynikających z rodzaju schorzenia lub niepełnosprawności, świadczone przez osoby ze specjalistycznym przygotowaniem zawodowym.

Realizacja usług opiekuńczych jako świadczenia z pomocy społecznej, w województwie śląskim w ostatnich latach systematycznie wzrasta. W 2001 r. usługi te świadczone na rzecz 7827 osób, w 2003 r. – 7919 osób, w 2005 r. – 8235 osób, w 2006 r. – 8598 osób, a w 2008 r. tę formę świadczenia pomocy społecznej przyznano już 9575 osobom. Jednocześnie odnotowujemy w badanym okresie spadek liczby osób, którym przyznano świadczenia w formie specjalistycznych usług opiekuńczych. Podczas gdy w 2000 r. takich osób było w województwie śląskim 1572, to w 2001 r. tylko 765, zaś w 2008 r. zaledwie 704. Nie ulega wątpliwości, iż zarówno w przypadku usług opiekuńczych, jak i specjalistycznych usług opiekuńczych zapotrzebowanie na ich realizację było i jest w województwie śląskim znacznie większe. Należy jednak pamiętać, iż podobnie jak w całym kraju, instytucje pomocy społecznej województwa śląskiego do niedawna koncentrowały się przede wszystkim na realizacji świadczeń pieniężnych, przy ewidentnym niedowartościowaniu pomocy w formie usług²⁹.

Realizowanie świadczeń w środowisku zamieszkania jest w powszechnej opinii nie tylko bardziej ekonomiczne, ale i niesie za sobą wiele korzyści niewymiernych, z których najważniejszą jest możliwość pozostawiania podopiecz-

²⁹ Por. szerzej W. Koczur: *Publiczna pomoc społeczna w województwie śląskim – charakterystyka ogólna*. W: *Obraz społeczny Śląska...*, op. cit., s. 144 i n.; Idem: *Polski system publicznej pomocy społecznej wobec problemu wykluczenia społecznego – próba oceny*. W: *Nowoczesność. Późnowoczesność. Społeczeństwo obywatelskie w Europie Środkowej i Wschodniej*. Red. S. Partycki. Wydawnictwo KUL, Lublin 2007, s. 262 i n.; zob. też P. Błędowski: *Pomoc społeczna*. W: *Polityka społeczna*. Red. A. Kurzynowski. SGH, Warszawa 2003, s. 246 i n.; S. Golińska, I. Topińska: *Pomoc społeczna – Zmiany i warunki skutecznego działania*. CASE, Warszawa 2003, s. 28 i n.

nych pomocy społecznej w ich dotychczasowym środowisku. Chodzi tu o osoby niezdolne do samodzielnego prowadzenia gospodarstwa domowego, wymagające pielęgnacji lub całodobowej opieki. W sytuacjach uniemożliwiających zapewnienie osobie potrzebującej właściwej opieki w miejscu zamieszkania, pomoc społeczna realizuje swoje zadania w ramach pomocy instytucjonalnej świadczonej w ośrodkach wsparcia oraz w domach pomocy społecznej, będących ostatnim ogniwem omawianego systemu świadczeniowego. Zgodnie z art. 51 ustawy o pomocy społecznej osobom, które ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność wymagają częściowej opieki i pomocy w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych, mogą być przyznane usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze świadczone w ośrodku wsparcia, będącym jednostką organizacyjną pomocy społecznej dziennego pobytu. W ośrodku wsparcia mogą być prowadzone także miejsca całodobowe okresowego pobytu. Prowadzenie ośrodków wsparcia należy do zadań własnych gminy oraz zadań powiatu, przy czym organizowanie i zapewnienie funkcjonowania powiatowych ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi jest zadaniem z zakresu administracji rządowej.

Wzrost znaczenia ośrodków wsparcia jako instytucji polskiej pomocy społecznej ilustruje zarówno rosnąca liczba wskazanych placówek, jak i liczba osób korzystających z ich świadczeń. Podczas gdy w 2000 r. placówek takich funkcjonowało w Polsce 900, to w 2002 r. już 1057, w 2004 r. – 1162, zaś w 2006 r. – 1332. W roku 2000 liczba osób, które skorzystały ze świadczeń ośrodków wsparcia wynosiła 47 863 osoby, zaś w roku 2006 – 75 192 osoby. Analizując strukturę ośrodków wsparcia, należy wskazać, iż w 2006 r. 41% tych placówek miało charakter środowiskowych domów samopomocy, 18% placówek stanowiły dzienne domy pomocy, 16% noclegownie, schroniska oraz domy dla osób bezdomnych, 5% kluby samopomocy, zaś 20% pozostałe ośrodki wsparcia³⁰.

W województwie śląskim funkcjonuje obecnie 181 ośrodków wsparcia (z czego 31 placówek to środowiskowe domy samopomocy, 51 placówek to dzienne domy pomocy, 40 placówek to noclegownie, schroniska oraz domy dla bezdomnych, zaś 59 placówek to pozostałe ośrodki wsparcia), w większości o zasięgu lokalnym, dysponujących 7691 miejscami, z czego 1133 miejsca oferują potrzebującym środowiskowe domy samopomocy, 2381 miejsc – dzienne domy pomocy, 1679 miejsc – noclegownie, zaś 2498 miejsc pozostałe ośrodki wsparcia³¹.

³⁰ Por. Polska 2007. *Raport o rynku pracy oraz zabezpieczeniu społecznym*. MPiPS, Warszawa 2007, s. 113; zob. też M. Grządziel: *Świadczenia z zakresu pomocy społecznej dla osób niepełnosprawnych*. W: *Zabezpieczenie społeczne osób niepełnosprawnych*. Red. L. Frąckiewicz, W. Koczur. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2006, s. 155-156. Podobnie w roku 2007 – por. Polska 2008. *Raport o rynku pracy...*, op. cit., s. 129.

³¹ Por. M. Grządziel: *Warunki życia seniorów w województwie śląskim*. W: *W obliczu starości*. Red. L. Frąckiewicz. ROPS, Katowice 2007, s. 136-137.

Wskazane zasoby instytucjonalne nie zaspokajają niestety rzeczywistych potrzeb, o czym może świadczyć liczba osób oczekujących na umieszczenie w wymienionych wyżej typach ośrodków wsparcia. Przykładowo, w 2007 r. na umieszczenie w dziennych domach pomocy oczekiwało tu 199 osób, w środowiskowych domach samopomocy 79 osób, zaś w schroniskach i domach dla bezdomnych 45 osób³².

Osobie wymagającej całodobowej opieki z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności, niemogącej samodzielnie funkcjonować w codziennym życiu, której nie można zapewnić niezbędnej pomocy w formie usług opiekuńczych realizowanych w środowisku zamieszkania przysługuje prawo do umieszczenia w domu pomocy społecznej. Placówka taka świadczy usługi bytowe, opiekuńcze, wspomagające i edukacyjne na poziomie obowiązującego standardu, w zakresie i w formach wynikających z potrzeb osoby w niej przebywającej. Należy przy tym zaznaczyć, iż omawiana forma pomocy społecznej jest oferowana także przez placówki realizujące ją w ramach działalności gospodarczej. Kształtowanie się liczby domów i zakładów pomocy społecznej oraz liczby miejsc oferowanych przez nie w województwie śląskim w latach 1999-2008 prezentuje poniższa tabela.

Tabela 5

Domy i zakłady pomocy społecznej w woj. śląskim w latach 1999-2008
(stan w dniu 31 grudnia)

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Domy i zakłady pomocy społecznej (bez oddziałów lub filii) ogółem	111	115	115	116	116	115	122	132	165	165
– w tym dla osób w podeszłym wieku*	27	29	35	34	33	34	40	45	50	55
Miejsca rzeczywiste** ogółem	9019	9221	9465	9508	9595	9518	9647	9873	11214	11161
– w tym w domach i zakładach dla osób w podeszłym wieku	2191	2327	2682	2645	2739	2811	2861	2912	3026	3135

* Do 2003 r. określone – dla osób starych.

** Łącznie z oddziałami lub filiami.

Źródło: Na podstawie: *Rocznik Statystyczny Województwa Śląskiego* za lata 1999-2009

³² Por. H. Misiewicz: *Instytucje pomocy społecznej w przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu osób niepełnosprawnych*. W: *Przeciw wykluczeniu społecznemu osób niepełnosprawnych*. Red. L. Frąckiewicz, IPiSS, Warszawa 2008, s. 257.

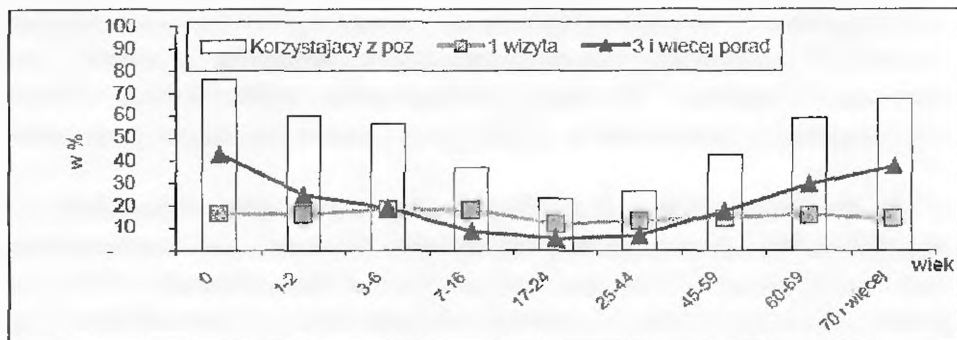
Dodajmy, iż świadczeniem opieki dla seniorów w województwie śląskim zajmuje się także siedem Miejskich Domów Spokojnej Starości, dysponujących w sumie 388 miejscami. Placówki te znajdują się w: Cieszynie (65 miejsc), Czechowicach-Dziedzicach (20 miejsc), Jastrzębiu Zdroju (31 miejsc), Rybniku (150 miejsc), Świętochłowicach (58 miejsc), Ustroniu (38 miejsc) oraz Żorach (26 miejsc).

Podkreślenia wymaga, iż potrzeby w zakresie omawianej materii są w województwie śląskim znacznie większe, o czym świadczy liczba osób oczekujących na umieszczenie w domu pomocy społecznej. O ile w 2000 r. osób takich było w tym województwie 1230, to w 2003 r. już 2665. Co prawda w kolejnym roku, liczba osób o których mowa, zmalała do 1250, zaś w 2006 r. do 1241, jednak w 2007 r. ponownie wzrosła – do 1319 osób, zaś w 2008 r. do 1825 osób, co oznacza znaczące niezaspokojenie potrzeb w obszarze analizowanej formy pomocy społecznej³³.

Wskazane na wstępie procesy demograficzne, zwłaszcza zaś starzenie się społeczeństwa, stanowią istotne wyzwanie także dla systemu opieki zdrowotnej. Wynika to z faktu, iż starości towarzyszy często wielochorobowość oraz postępująca wraz z nią niepełnosprawność. Z jednej strony oznacza to, że osoby starsze częściej korzystają ze świadczeń zdrowotnych realizowanych zarówno w ramach podstawowej opieki zdrowotnej, jak i szpitalnictwa³⁴. Z drugiej zaś, skutkuje koniecznością rozwoju placówek długoterminowej opieki nad osobami starszymi i niepełnosprawnymi.

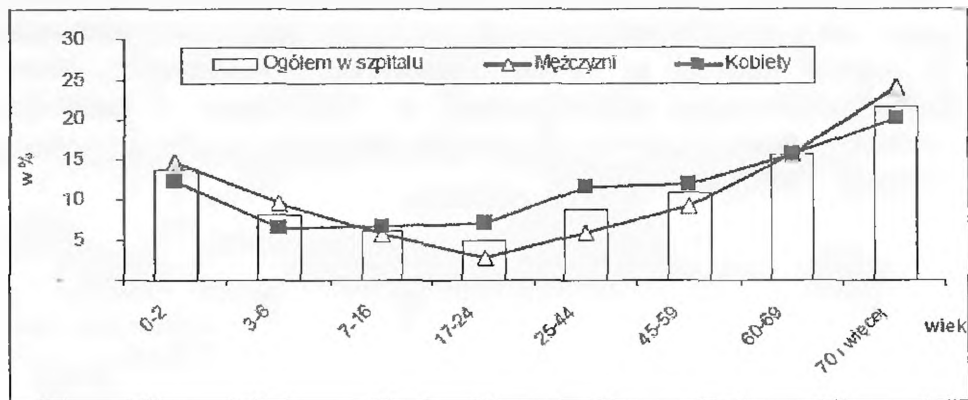
³³ W. Koczur: *Publiczna pomoc społeczna...*, op. cit., s. 157; zob. też *Rocznik statystyczny województwa śląskiego 2009*, Urząd Statystyczny w Katowicach, Katowice 2009, s. 245.

³⁴ Por. *Ochrona zdrowia w gospodarstwach domowych w 2006 r.*, GUS, Warszawa 2008, s. 31 i n.; M. Zralek: *Niepełnosprawność osób starszych*, W: *Nasze starzejące się społeczeństwo...*, op. cit., s. 98 i n.



Rys. 1. Osoby korzystające z porad lekarskich w podstawowej opiece zdrowotnej według płci, wieku i liczby porad w 2006 r. (% ludności danej grupy wieku)

Źródło: *Ochrona zdrowia w gospodarstwach domowych w 2006 r.* GUS, Warszawa 2008, s. 32.



Rys. 2. Członkowie gospodarstw domowych przebywający w szpitalach lub innych zakładach stacjonarnej opieki zdrowotnej w 2006 r. według płci i wieku (% osób danej grupy wieku)

Źródło: *Ibidem*, s. 39.

Placówki te to zakłady opiekuńczo-lecznicze oraz pielęgnacyjno-opiekuńcze, mające charakter zarówno instytucji publicznych, jak i niepublicznych. Świadczenia realizowane przez wskazane placówki są finansowane ze środków Narodowego Funduszu Zdrowia, zaś tzw. opieka hotelowa przez pacjentów, z emerytury lub renty albo też z zasiłku stałego z pomocy społecznej. W stosun-

kowo nielicznych przypadkach koszty owej opieki finansują członkowie rodziny pacjenta określonego zakładu³⁵.

Celem funkcjonowania omawianych placówek jest całodobowe udzielanie świadczeń zdrowotnych w zakresie leczenia, pielęgnacji i rehabilitacji osób niewymagających hospitalizacji. Placówki te zapewniają także swoim pacjentom dostęp do środków farmaceutycznych oraz materiałów medycznych. Adresatami usług świadczonych przez zakłady opiekuńczo-lecznicze oraz pielęgnacyjno-opiekuńcze są osoby nie mogące – ze względu na wiek oraz stan zdrowia – samodzielnie funkcjonować w środowisku zamieszkania, często samotne lub pozbawione możliwości zapewnienia opieki przez środowisko rodzinne.

Osobną kwestią pozostaje tu rozwój systemu opieki paliatywno-hospicyjnej, stanowiącej ciągłość działań medycznych i pozamedycznych (socjalnych, psychologicznych) oraz wsparcie duchowe dla chorych pozostających poza możliwościami leczenia przyczynowego w onkologii oraz w przypadku innych chorób znacznie ograniczających egzystencję osoby chorej. Opieka, o której mowa, dotyczy bezpośrednio chorego, jego rodziny i opiekunów w okresie choroby oraz – jeżeli jest to konieczne – także po jego śmierci³⁶. Kształtowanie się liczby wskazanych wyżej zakładów stacjonarnej opieki zdrowotnej oraz liczby łóżek w tych zakładach w województwie śląskim w latach 1999-2008 prezentuje poniższa tabela.

³⁵ Por. *Finansowanie ochrony zdrowia w Polsce – Zielona Księga* Ministerstwo Zdrowia, Warszawa 2004, s. 162.

³⁶ Zob. J. Derejczyk: *Służba zdrowia wobec potrzeb ludzi starszych*. W: *Proces starzenia się ludności Polski i jego społeczne konsekwencje*. Red. Ł. Frąckiewicz. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej. Katowice 2002, s. 133-135; J. Halik: *Opieka paliatywno-hospicyjna i geriatryczna*. W: *Starzy ludzie w Polsce. Społeczne i zdrowotne skutki starzenia się społeczeństwa*. Red. J. Halik. ISP, Warszawa 2004, s. 119 i n.; M. Bartusek: *Społeczno-ekonomiczne uwarunkowania rozwoju opieki paliatywnej/hospicyjnej*. W: *W obliczu starości...*, op. cit., s. 299 i n.

Tabela 6

Zakłady opiekuńczo-lecznicze, pielęgnacyjno-opiekuńcze oraz hospicja w woj. śląskim w latach 1999-2008
(stan w dniu 31 grudnia)

Wyszczególnienie	1999		2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008	
	zakłady	łożka	zakłady	łożka	zakłady	łożka	zakłady	łożka	zakłady	łożka	zakłady	łożka	zakłady	łożka	zakłady	łożka	zakłady	łożka	zakłady	łożka
Zakłady opiekuńczo-lecznicze	17	1704	17	1712	18	1657	17	1593	19	1655	20	1661	21	1731	27	1924	27	2009	28	2138
Zakłady pielęgnacyjno-opiekuńcze	3	77	9	298	13	519	19	715	21	758	23	817	23	912	23	950	23	1010	22	915
Hospicja	1	16	2	23	3	38	3	41	3	45	3	45	4	55	4	55	4	59	4	58

Źródło: Na podstawie: Rocznik Statystyczny Województwa Śląskiego za lata 1999-2009.

Jak wynika z przedstawionych danych w badanym okresie rosła zarówno liczba zakładów opiekuńczo-leczniczych, jak i pielęgnacyjno-opiekuńczych, a wraz z nią liczba miejsc oferowanych przez nie osobom potrzebującym. Liczba hospicjów pozostaje w województwie śląskim wciąż bardzo skromna, choć w badanym okresie odnotowujemy pewien wzrost liczby miejsc oferowanych w tego rodzaju placówkach.

Rosnące znaczenie omawianych form pomocy ukazuje wciąż zwiększająca się liczba osób korzystających z ich świadczeń.

Tabela 7

Osoby przebywające w zakładach opiekuńczo-leczniczych, pielęgnacyjno-opiekuńczych oraz w hospicjach w województwie śląskim w latach 1999-2008 (stan w dniu 31 grudnia)

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Zakłady opiekuńczo-lecznicze	2246	2246	2416	2164	2298	2295	2577	3315	3403	3625
Zakłady pielęgnacyjno-opiekuńcze	172	656	1708	2250	2219	2434	2722	2761	2723	2755
Hospicja	169	331	489	584	913	905	1000	1085	1024	1083

Źródło: Na podstawie: *Rocznik Statystyczny Województwa Śląskiego* za lata 1999-2009.

Należy przy tym zaznaczyć, iż rzeczywistego popytu na usługi wymienionych rodzajów zakładów opieki długoterminowej nie znamy, albowiem dostępne dane odnoszą się jedynie do strony podażowej ich funkcjonowania.

Podsumowując należy stwierdzić, iż funkcjonowanie systemu zabezpieczenia społecznego w województwie śląskim w dobie współczesnych przeobrażeń demograficznych nie poddaje się jednoznacznej ocenie. Z jednej strony pozytywnie należy ocenić systematyczny rozwój w tym województwie instytucjonalnych form dziennej pomocy osobom starszym i niepełnosprawnym, z drugiej zaś istotnymi mankamentami tego systemu są: dający się wyraźnie odczuć w województwie śląskim brak ubezpieczenia pielęgnacyjnego, a także zbyt skromna podaż usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych jako świadczeń z pomocy społecznej. Podobnej, jak się wydaje, oceny wymaga tu także stan opieki paliatywno-hospicyjnej. Należy jednak pamiętać, iż poprawa wskazanego stanu rzeczy zależy w znacznej mierze od reform realizowanych w skali

makro, w tym zwłaszcza od zmian w zakresie unormowań prawnych: zarówno w sferze ubezpieczenia społecznego, zaopatrzenia społecznego oraz pomocy społecznej, jak i prawno-finansowych, w tym również unormowań prawa podatkowego.

SOCIAL SECURITY SYSTEM AGAINST DEMOGRAPHIC PROCESSES (THE SILESIAN PROVINCE GIVEN AS AN EXAMPLE)

Summary

The demographic processes, and especially lengthening of the average human life-span as well as the decrease in the Total Fertility Rate have a significant influence on the functioning of the social security systems. This influence occurs especially in relation to the retirement and pension insurance, social protection and health care systems; it can be seen in the scale of the whole country and in case of the Silesian province itself. The mentioned demographic processes cause not only the need for the implementation of the structural reforms of those social security elements, but also for the search for and implementation of the new institutional solutions, such as e.g. preserving insurance. Those processes also result in departing from the social security universalistic paradigm towards the model in which the selective solutions are preferred.

Arkadiusz Przybyłka

SPOŁECZNE KONSEKWENCJE RESTRUKTURYZACJI GOSPODARCZEJ

Województwo śląskie to przemysłowy region Polski położony na południu kraju, którego głównym bogactwem naturalnym jest jedno z największych na świecie złóż węgla kamiennego, w tym znaczne ilości węgla koksującego. Na bazie węgla oraz innych surowców powstał tu największy w kraju okręg przemysłowy, odgrywający decydującą rolę w gospodarce narodowej jako podstawa krajowego bilansu paliwowo-energetycznego¹.

Silna pozycja ekonomiczna regionu była i jest także przyczyną degradacji ekologicznej oraz napięć społecznych, które szczególnie nawarstwiły się w okresie transformacji ustrojowej. Konieczność dostosowania gospodarki do reguł rynkowych, wiązało się z przeprowadzeniem restrukturyzacji strategicznych jej sektorów, jakimi niewątpliwie są górnictwo i hutnictwo. Ponieważ skala wymaganych zmian jest w nich największa, a więc i konsekwencje społeczne, które dotknęły pracowników tych branż są najbardziej widoczne. Wskazana populacja, a zwłaszcza górnicy na przestrzeni dziejów uczestniczyli w różnych istotnych wydarzeniach. Zawsze jednak ta grupa zawodowa cieszyła się prestiżem i była w wielu wypadkach siłą sprawczą życia społecznego w regionie. To również dzięki tym sektorom podejmowano w okręgu szereg inwestycji infrastrukturalnych. Województwo może poszczycić się dzięki temu:

- najbardziej rozbudowaną siecią komunikacyjną,
- liczną i dobrze wyposażoną bazą leczniczą,
- rozbudowaną bazą rekreacyjno-wypoczynkową,
- rozwiniętą i dobrze wyposażoną siecią instytucji naukowych i szkolnictwa wyższego.

¹ *Strategia rozwoju województwa śląskiego na lata 2000-2020*. Urząd Marszałkowski, Katowice 2005, s. 9.

Znaczna część tej infrastruktury powstała dzięki wsparciu przemysłu lub właśnie dla jego obsługi. Niewątpliwym mankamentem tych osiągnięć było prawie całkowite nieliczenie się z kosztami ekonomicznymi oraz negatywne społeczne skutki takiej promocji regionu dla reszty kraju. Efektem końcowym było załamanie gospodarki i zmiana ustroju po 1989 r. Tło wydarzeń było niewątpliwie zdecydowanie bardziej złożone, szczególnie po stronie politycznej, jednak jego analiza nie jest tematem rozważań, w których podjęto próbę ustalenia wpływu tych zdarzeń na populację górniczo-hutniczą.

W okresie powojennym, do lat 80. XX w., górnictwo było siłą napędową całej odbudowywanej gospodarki. Zgodnie z przyjętą polityką gospodarczą węgiel musiał być tani i dotowany. Nie liczono się więc z kosztami i nie dążono do stosowania energooszczędnych, nowoczesnych technologii. Zadaniem górnictwa było dostarczanie potrzebnej ilości węgla bez względu na koszty produkcji. Budowano więc nowe kopalnie, zwiększano wielkość wydobycia i zatrudnienia. Zwiększając wydobycie liczono na to, że tani polski węgiel zajmie miejsce na rynku po likwidowanym przemyśle wydobywczym w krajach Europy Zachodniej².

Przejsie od gospodarki centralnie planowanej do rynkowej wymagało spełnienia wielu warunków, które wyraźnie uwypukliły niską rentowność górnictwa i hutnictwa na terenie województwa śląskiego. Wśród nich można wskazać m.in.:

- odrzucenie centralnego planowania i wycofanie się państwa ze sterujących funkcji w zakresie produkcji i inwestycji,
- zredukowanie systemu dotacji oraz ulg dla przedsiębiorstw państwowych,
- kształtowanie cen przez rynek, a nie centrum gospodarcze,
- zredukowanie opiekuńczych funkcji państwa w polityce socjalnej,
- przewyciężenie układów monopolistycznych w gospodarce,
- tworzenie struktur i układów konkurencyjnych we wszystkich dziedzinach gospodarki,
- obowiązywanie twardych reguł finansowania podmiotów gospodarczych,
- restrykcyjna polityka dochodowa, pieniężna i fiskalna³.

Zmiany ustrojowe i wprowadzenie zasad gospodarki rynkowej wiązały się z koniecznością restrukturyzacji głównych gałęzi przemysłu oraz towarzyszącej im infrastruktury usługowej. Ujawnił się wówczas zakres marginalizacji ekonomicznej, społecznej, kulturowej i politycznej wielu osób tego regionu⁴. Pojawiła

² A. Fornalczyk, J. Choroszczak, M. Mikulec: *Restrukturyzacja górnictwa węgla kamiennego – programy, bariery, efektywność, pomoc publiczna*. Poltext, Warszawa 2008, s. 57-58.

³ W. Jakubowski: *Gospodarka rynkowa i jej cechy*. W: *Spółczesność i polityka*. Red. K. Wojtaszczyk, W. Jakubowski. ASPRA-JR, Warszawa 2001, s. 450.

⁴ M. Szczepański: *Województwo śląskie: krajobraz po reformie*. Zeszyty Naukowe WSB, Dąbrowa Górnicza 1999, s. 15.

się w regionie populacja ludzi – określonych w terminologii socjologicznej jako „ludzie zbędni”. Ich głównym źródłem utrzymania stała się pomoc instytucji państwowych oraz sektora pozarządowego. Z uwagi na brak środków finansowych, działalność ta w ostatnich latach ulega znacznemu ograniczeniu.

W wyniku wieloletnich przekształceń działają aktualnie następujące podmioty wydobywające węgiel, które wyodrębniły się w wyniku restrukturyzacji:

- Kompania Węglowa S.A. – 17 kopalń (utworzone są cztery centra wydobywcze),
- Katowicka Grupa Kapitałowa – obejmująca Katowicki Holding Węglowy (5 kopalń) oraz 1 kopalnię spółkę z o.o.,
- Jastrzębska Spółka Węglowa S.A. – 5 kopalń,
- Południowy Koncern Węglowy S.A. – 1 kopalnia,
- Lubelski Węgiel „Bogdanka” S.A.,
- Zakład Górniczy Siltech sp. z o.o. (100% udziałów posiada właściciel prywatny)⁵.

W okresie transformacji ustrojowej w wyniku działania wielu czynników (przede wszystkim ekonomicznych) nastąpiła likwidacja wielu zakładów górniczych oraz redukcje wydobycia i zatrudnienia:

- spadek wydobycia z 177,4 mln ton w 1989 r. do 72 mln ton w 2009 r.,
- spadek zatrudnienia z 415,7 tys. osób w 1989 r. do 114,9 tys. osób w 2009 r.

W regionie śląskim wydobycie w 2007 r. kształtowało się na poziomie:

- Kompania Węglowa – 47,8 mln ton,
- Jastrzębska Spółka Węglowa – 12,2 mln ton.
- Katowicki Holding Węglowy – 11,8 mln ton.

Mimo korzystnych cen (węgiel koksujący 140-160 \$ za tonę, węgiel energetyczny 130 \$ za tonę) oraz koniunktury producenci przy obecnych mocach wydobywczych osiągają słabe efekty ekonomiczne. Zdecydowany wpływ mają na to dwa czynniki:

- stały wzrost kosztów wydobycia węgla, który od 2003 r. wzrósł z 140,81 zł za tonę do 174,71 zł za tonę w 2006 r., tj. o 24,4%, w 2009 r. zaś średni jednostkowy koszt produkcji węgla wyniósł 262,23 zł za tonę.
- brak inwestycji w celu pozyskiwania nowych złóż, niedoinwestowanie sprzętu zwiększającego efektywność wydobycia. Potrzeby w tym zakresie do 2015 r. szacuje się na około 20 mld zł.

Zysk kopalń w 2007 r. wyniósł w związku z tym zaledwie (w tys. zł):

- Kompania Węglowa – 1 732 (zatrudnienie – 62 819),
- Jastrzębska Spółka Węglowa – 62 389 (zatrudnienie – 19 586),

⁵ *Strategia działalności górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2007-2015*. Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2007, s. 8.

- Katowicki Holding Węglowy – 16 500 (zatrudnienie – 19 768)⁶.

W roku 2009 górnictwo węgla kamiennego przyniosło ok. 70 mln zysku. Według podanych wstępnych informacji spółek, rok 2009 JSW zamknęła stratą rzędu 340 mln zł, Katowicki Holding Węglowy osiągnął ok. 87 mln zł zysku, a Kompania Węglowa zarobiła ok. 38 mln zł. Pozostałe zyski, w całościowym bilansie sektora, równoważące stratę JSW i dające górnictwu dodatni wynik, wypracowały Południowy Koncern Węglowy oraz Bogdanka.

Kolejną dużą branżą przemysłową poddaną restrukturyzacji w regionie górnośląskim jest hutnictwo żelaza i stali. Obok górnictwa, hutnictwo stanowi jedną z głównych gałęzi przemysłu surowcowego. W latach 80. XX w. istniało 26 hut i brakowało scentralizowania i koncentracji kapitałowo-organizacyjnej w postaci wielkich koncernów i holdingów typu unijnego. Brak inwestowania w nowoczesne technologie i zaniedbania modernizacyjne doprowadziły do bardzo złego stanu techniczno-produkcyjnego i ekonomicznego hutnictwa w końcu lat 80. Regres na rynku inwestycyjnym i w budownictwie spowodował drastyczny spadek krajowego zużycia wyrobów stalowych. Przeprowadzenie restrukturyzacji sektora wymagało poprawy efektywności ekonomicznej, zastosowania nowoczesnych technologii, związane było również z odciążeniem środowiska naturalnego od skutków negatywnych, wynikających z procesów produkcyjnych⁷. W 1990 r. zdolności wytwórcze śląskich hut wynosiły 13,6 mln ton stali surowej, w kolejnych latach następowały stopniowe spadki, by w roku 2008 osiągnąć poziom 9,7 mln ton.

Zatrudnienie spadło z 78 tys. osób w 1998 r. do 20 tys. w 2006 r. Redukcja zatrudnienia nastąpiła w hutnictwie w okresie działania Hutniczego Pakietu Socjalnego (1999–2003). Dalszy spadek zatrudnienia był możliwy na zasadzie dobrowolnych odejść, przy wykorzystaniu środków z własnych źródeł pracodawców oraz z budżetu państwa na realizację aktywizacji zawodowej pracowników hut i spółek.

Jednym z efektów restrukturyzacji było założenie Polskich Hut Stali (PHS), powstałych w wyniku połączenia hut: Katowice, Sędzimir, Cedler i Florian, skupiających 70% krajowej produkcji stali surowej. Utworzenie spółki miało na celu m.in. poprawę wskaźników ekonomicznych i finansowych, co w kontekście wejścia Polski do UE miało zwiększyć konkurencyjność tego podmiotu w stosunku do europejskich producentów stali⁸. Następnie rozpoczęła się prywatyza-

⁶ „Polityka” 2008, nr 18 (dodatek pięćsetka polityki).

⁷ T. Torz, R. Talarek: *Dotychczasowe dokonania restrukturyzacji w polskim hutnictwie żelaza i stali i ich konsekwencje techniczne i społeczne. Podstawowe problemy restrukturyzacji w makroregionie południowym*. Red. J. Siemianowicz. ŚWSZ, Katowice 1998, s. 79.

⁸ www.silesia-region.pl

cja PHS (zakończona w 2004 r.) i obecnie koncern Mittal Steel Poland skupia prawie 70% krajowej produkcji stali. Pozytywnymi efektami prowadzonej restrukturyzacji tej branży są m.in.:

- likwidacja produkcji stali w piecach martenowskich,
- spadek zatrudnienia i obniżenie pracochłonności na tonę wyrobów gotowych,
- uruchomienie nowych linii (COS) – aktualnie 60% stali surowej, docelowo planowane 90%.
- znaczna redukcja pyłów i emisji gazów.

Obecny stan sektora z uwagi na stan własnościowy i status prawny przedstawia się w województwie śląskim następująco:

- Polskie Huty Stali S.A. – w marcu 2004 r. został zakończony proces prywatyzacji, a inwestorem strategicznym PHS został międzynarodowy koncern LNM Holdings N.V. (obecnie Mittal Steel Group), który zmienił nazwę spółki: początkowo na Ispat Polska Stal S.A. (maj 2004), a następnie na Mittal Steel Poland S.A. (luty 2005). Obecnie Skarb Państwa posiada w spółce 25,21% udziałów.
- Huta Batory S.A. – w dniu 3 czerwca 2003 r. postawiona w stan upadłości.
- Huta Buczek S.A. – w maju 2003 r. nastąpiła zmiana nazwy spółki na Technologie Buczek S.A. W dniu 1 stycznia 2005 r. wyłączono ze struktury spółki produkcję walców hutniczych do nowo utworzonej spółki Huta Buczek Sp. z o.o. W dniu 1 stycznia 2006 r. wyłączono ze struktury spółki produkcję rur zgrzewanych dla motoryzacji do nowo utworzonej spółki Buczek Automotive Sp. z o.o. W dniu 16 sierpnia 2006 r. spółka Technologie Buczek S.A. została postawiona w stan upadłości likwidacyjnej. W chwili ogłoszenia upadłości Skarb Państwa nie posiadał w spółce udziałów.
- Huta Bankowa Sp. z o.o. – przystępując do procesu restrukturyzacji była własnością PHS i wraz z PHS S.A. została w marcu 2004 r. w całości przejęta przez LNM Holdings N.V. (obecnie Mittal Steel Group) i pozostaje w strukturze Mittal Steel Poland S.A.
- Huta Pokój S.A. – od początku restrukturyzacji nie nastąpiły zmiany stanu prawnego ani własnościowego po stronie Skarbu Państwa, który posiada w spółce 25,5% akcji.
- Huta Łabędy S.A. – od początku restrukturyzacji nie nastąpiły żadne zmiany stanu własnościowego ani statusu prawnego. Skarb Państwa posiada w spółce 100% akcji⁹.

⁹ Por. *Restrukturyzacja i rozwój hutnictwa żelaza i stali w Polsce do 2006 roku*. Warszawa, grudzień 2006, s. 6.

Jak widać, w sektorze hutniczym duża część procesów restrukturyzacyjnych już się dokonała, jednakże opinie o prywatyzacji nie są pozytywne, ponieważ ciągle rząd jest postrzegany jako adresat postulatów związanych z dofinansowaniem zadań inwestycyjnych w zakresie ekologii oraz infrastruktury komunikacyjnej¹⁰. Również strona związkowa zgłasza swoje żądania w zakresie płac i świadczeń socjalnych.

Znacznie gorzej oceniane są zmiany w branży górniczej, według powszechnie panujących w środowisku opinii – restrukturyzacja to zwyczajna likwidacja. Niezbędne redukcje przeprowadzone w stosunkowo krótkim czasie, ograniczyły znacznie zakres sfery socjalnej. Zastosowana pomoc publiczna nie spełniała swoich celów, ponieważ była często źle ukierunkowana. Rezultaty mogły być zdecydowanie lepsze, gdyby od początku zmian rząd zdjął z siebie ciężar centralnego sterowania procesem restrukturyzacji i zmusił podmioty zarządzające branżą do działania. Natomiast zakłady górnicze jako niesamodzielne jednostki zajęły pozycje obserwatorów i recenzentów, nie wykazując się zaangażowaniem w redukcję kosztów. Gdyby kopalnie stały się samodzielnymi podmiotami, to w procesie naturalnej selekcji dobre zakłady uzyskałyby pozytywne rezultaty, a źle zarządzane by upadły. Rząd przy całym zaangażowaniu się w określanie kosztów wydobycia, nie potrafił ukrócić nieprawidłowości w handlu węglem¹¹. Ponadto dopuścił związki zawodowe do wpływania na procesy produkcyjne i obciążenia kosztami swej działalności każdą wydobytą tonę węgla.

Wszystkie realizowane do tej pory programy w minimalnym stopniu przyczyniały się do poprawy rentowności branży górniczej, natomiast spowodowały wiele negatywnych skutków dla samej populacji i regionu. W grudniu 2003 r. opracowano „Program łagodzenia w regionie śląskim skutków restrukturyzacji zatrudnienia w górnictwie węgla kamiennego”, którego głównym celem było rozpoczęcie przebudowy gospodarczej regionu na rzecz zwiększenia jego konkurencyjności¹². Ten program samorządowo-rządowy był jednocześnie programem operacyjnym w stosunku do „Strategii rozwoju Województwa Śląskiego na lata 2000-2015”. W programie zostały zapisane subsydia i kredyty na rozmaite przedsięwzięcia w regionie śląskim, których głównym celem było zapewnienie miejsc pracy dla osób odchodzących z górnictwa i przemysłu hutniczego. Dodatkowo obowiązywały z programów restrukturyzacji górnictwa tzw. pakiet

¹⁰ A. Kulpa-Ogdowska: *Nowe uwarunkowania przebiegu restrukturyzacji hutnictwa żelaza i stali w latach 2003-2005. Perspektywy rzeczywistej modernizacji*. W: *Aktorzy restrukturyzacji – trudne role i wybory*. Red. L. Gilejko. SGH, Warszawa 2006, s. 132.

¹¹ J. Siewierski: *Restrukturyzacja górnictwa węgla kamiennego. Rynekowa niespodzianka*. W: *Aktorzy restrukturyzacji – trudne role i wybory*. Red. L. Gilejko. SGH, Warszawa 2006, s. 83.

¹² Program opracowano na podstawie założeń przyjętych przez Radę Ministrów w dniu 28 stycznia 2003 r.

osłonowy i pakiet aktywizujący. Dlatego dalsze rozważania zostały skupione właśnie na górnikach.

„Górnicy praktycznie nie wykazywali zainteresowania innymi formami aktywizacji zawodowej, prawdopodobnie w związku z doświadczeniami z poprzednich okresów. Dotyczy to szczególnie odpraw z Górniczego Pakietu Socjalnego. Należy dodać, że w większości pakiety aktywizujące to dobrze umotywowane rozwiązania jedynie „na papierze”. Realia zaś są takie, iż na Śląsku pracy dla górników poza górnictwem praktycznie nie ma. Pracownicy wiedzą o tym lepiej niż urzędnicy Ministerstwa.

Powyższą różnicę w poglądach potwierdzają tezy zawarte w najnowszej Strategii, gdzie po raz kolejny założenia mijają się z dotychczasową praktyką realizacyjną. Szacuje się, że obecny stan zatrudnienia zbliża się do poziomu, który należy określić jako minimalny (ze względu na technologie oraz przepisy prawa górniczego i geologicznego). Z przyczyn naturalnych w latach 2007-2015 ma odejść około 65 tys. górników, z czego prawie 63 tys. pracowników dołowych. Wiąże się to z tym, że średnia wieku pracujących pod ziemią wynosi 41 lat, z czego wynika, że niedobór pracowników dołowych w 2015 roku może osiągnąć 40 tys. osób.

Tymczasem w najnowszej Strategii po raz kolejny znajdują się wskazania, iż:

- należy dążyć do obniżenia stanu zatrudnienia,
- przedsiębiorca górniczy może tworzyć dowolny system zachęt i osłon dla odchodzących, finansowany z bieżących przychodów (obejmuje to nawet urlopy górnicze dla pracowników dołowych); skorzystanie z nich wyłącza pomoc publiczną.

Ponadto politykę zatrudnienia w latach 2007-2015 ma cechować:

- optymalizacja wykorzystania wewnętrznych rezerw zasobów ludzkich,
- prawidłowe relacje pomiędzy wzrostem wynagrodzeń a wynikiem ekonomicznym.

Biorąc pod uwagę skalę zjawiska związanego z ruchem zatrudnienia i towarzyszące mu problemy, a także chcąc zapobiec powstaniu luki pokoleniowej i kompetencyjnej (co może mieć negatywny wpływ na bezpieczeństwo ruchu zakładów górniczych), zarządy spółek węglowych będą zwracać szczególną uwagę na problemy zarządzania zasobami ludzkimi oraz podejmować działania, które zapewnią zatrudnienie w kopalniach osób w pełni do tego przygotowanych.

W celu pozyskiwania dobrze wykształconych i przygotowanych kadr dla sektora górnictwa węgla kamiennego, będzie kontynuowana współpraca przed-

siębiorstw tego sektora z wyższymi uczelniami”¹³. Powinno to w dłuższej perspektywie czasowej uzupełnić brak 40 tys. osób do pracy pod ziemią, a jednocześnie zapewnić obsługę na powierzchni, bez której nie ma wydobywania. Należy przypomnieć, że w procesie restrukturyzacji górnictwa nastąpił demontaż infrastruktury szkolnictwa zawodowego w branży górniczej na wszystkich poziomach.

Przyjmując założenia Strategii, że „[...] uzupełnienie luki 40 tys. osób ma nastąpić w ciągu 8 lat, należałoby zatrudnić około 5 tys. absolwentów rocznie. Zakładając, że w klasie jest średnio 25 uczniów, a nauka zawodu trwa 3 lata, musiałoby funkcjonować minimum 80 szkół tego typu. Nie wydaje się więc prawdopodobne zatrudnienie absolwentów innych zawodów, skoro jest ich nadmiar. Potwierdzają to badania przeprowadzone na śląskim rynku pracy w latach 1999-2001. Obszerne opracowanie wspomnianych badań zawiera wielowymiarową analizę i wśród wielu wniosków znajdujemy m.in. stwierdzenie, że w latach 1999-2001 na wojewódzkim i na lokalnych rynkach pracy dominowały zawody nadwyżkowe pod względem liczby uczniów i absolwentów, brakowało natomiast w tych zestawieniach zawodów związanych z górnictwem. Sformułowano również prognozy ostrzegawcze. Prognoza średniookresowa brzmiała: jeżeli nie nastąpią zmiany ilościowe oraz jakościowe w kształceniu zawodowym, to w strukturze zawodowej zasobów pracowniczych może wystąpić bardzo niebezpieczna luka pokoleniowa, której odtworzenie będzie bardzo trudnym i złożonym procesem. W związku z wystąpieniem takiego zjawiska organizowanie proedukacyjnego i prozatrudnieniowego systemu obsługi uczących się i absolwentów będzie przedsięwzięciem wysoce kosztownym, a w konsekwencji może doprowadzić do stanu, w którym edukacja zawodowa będzie stanowić barierę rozwoju gospodarczego”¹⁴. Również istotnym czynnikiem mogącym utrudniać nabór nowych górników to pogarszający się zakres świadczeń społecznych. Utrata dodatków branżowych powoduje subiektywne odczucie pauperyzacji. Zachęcający natomiast, mimo wielu modyfikacji, był system emerytalno-rentowy, w którym wysokość świadczeń była wyższa niż w innych branżach.

W miarę stabilną sytuację zakłóciło przyjęcie przez sejm ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Ustawa przewidywała, że od 2006 r. górnicy urodzeni po 31 grudnia 1968 r. będą przechodzili na emeryturę w wieku 65 lat. Dla pozostałych planowano wprowadzić emerytury pomostowe. W środowisku górniczym zawrzało. W związku z licznymi protestami, branża preforsowała w lipcu 2005 r. obywatelski projekt ustawy o emeryturach

¹³ A. Przybyłka: *Historyczne aspekty rozwoju zabezpieczeń społecznych górników na Górnym Śląsku*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Katowice 2011, s. 212-213.

¹⁴ Ibidem, s. 213-214.

górnictwa, zwanej „górnictwem nowelizacją ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych”, z którego wynika, iż górnictwo emerytura przysługuje pracownikowi, który spełnia łącznie następujące warunki:

- ukończył 55 lat życia;
- ma okres pracy górniczej wynoszący łącznie z okresami pracy równorzędnej co najmniej 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn, w tym co najmniej 10 lat pracy górniczej (jest to np. praca pod ziemią w kopalniach, w charakterze członków drużyn ratowniczych kopalń, na stanowiskach maszynistów wyciążowych na szybach oraz na stanowiskach sygnalistów na nadsztybach szybów w kopalniach);
- nie przystąpili do otwartego funduszu emerytalnego albo złożyli wniosek o przekazanie środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym, za pośrednictwem ZUS, na dochody budżetu państwa¹⁵.

Wiek emerytalny może być obniżony do 50 lat w przypadku kobiet mających co najmniej 20 lat, a mężczyzn co najmniej 25 lat pracy górniczej i równorzędnej, w tym co najmniej 15 lat pracy górniczej. Ponadto prawo do górniczej emerytury, bez względu na wiek i zajmowane stanowisko, przysługuje pracownikom, którzy pracę górniczą wykonywali pod ziemią stale i w pełnym wymiarze czasu pracy przez okres wynoszący co najmniej 25 lat¹⁶.

Z powyższych rozważań wynika, że dość trudno będzie zwerbować kadry do realizacji zadań nakreślonych w Strategii. „Dla dopełnienia obrazu sytuacji można jeszcze przytoczyć ocenę dotychczasowych osiągnięć restrukturyzacji, zawartą w badaniu opinii środowiska górniczego. Objęło ono próbę składającą się z 205 osób, w tym:

- 9 osób reprezentujących personel kierowniczy,
- 23 funkcjonariuszy (liderów) organizacji związkowych,
- 173 pracowników kopalń.

Ze względu na rozkład reprezentacji wydaje się, że opinia pracownicza staje się opinią całego środowiska. Poniżej kilka wybranych opinii obrazujących nastroje pracowników branży górniczej.

¹⁵ Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. 2009, nr 153, poz. 1227).

¹⁶ Art. 50 e. Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. 2009, nr 153, poz. 1227).

Tabela 1

Ocena pozytywnych skutków restrukturyzacji (w %)

Jakie są dotychczasowe pozytywne efekty realizacji rządowych programów restrukturyzacji	Ogółem	Zarząd	Liderzy związków zawodowych	Pracownicy
Zwiększenie produkcji/usług	16,4	42,9	12,5	15,4
Zwiększenie rozmiarów zatrudnienia	14,5	—	12,5	15,4
Poprawa rentowności	39	57,1	37,5	32,8
Wyzsza konkurencyjność na rynku	29,6	14,3	43,8	28,7
Poprawa stanu środowiska naturalnego	32,7	28,6	37,5	32,4
Uzyskanie wsparcia finansowego z budżetu	16,4	42,9	12,5	15,4
Uzyskanie pomocy z zagranicznych funduszy	10,7	14,3	12,5	10,3
W ogóle nie ma pozytywnych efektów	14,5	—	12,5	15,4

Źródło: J. Siewierski: *Restrukturyzacja górnictwa węgla kamiennego. Rynkowa niespodzianka. W. Aktoży restrukturyzacji – trudne role i wybory*. Red. L. Gilejko. SGH, Warszawa 2006, s. 92.

Tabela 2

Ocena negatywnych skutków restrukturyzacji (w %)

Jakie są dotychczasowe negatywne efekty realizacji rządowych programów restrukturyzacji	Ogółem	Zarząd	Liderzy związków zawodowych	Pracownicy
Ograniczenie produkcji/usług	17,6	28,6	37,5	14,7
Redukcja zatrudnienia	81,1	57,1	81,3	82,4
Bałagan organizacyjny	25,8	14,3	18,8	27,2
Likwidacja jednostek i zakładów	51,6	71,4	56,3	50
Pogorszenie wyników finansowych	21,4	—	6,3	24,3
Odwlekание prywatyzacji	4,4	28,6	—	3,7
Restrukturyzacja jest podejmowana pod presją UE i korzystna dla UE	27,7	42,9	43,8	25

Źródło: Ibidem, s. 93.

Negatywne efekty restrukturyzacji są ostrzej oceniane niż pozytywne, a wskaźniki ocen wyższe.

Wskazane wyniki sondażu są uzupełnieniem badań nad problemami restrukturyzacji strategicznych branż, w tym górnictwa¹⁷. Z licznych tego typu badań dobrym uzupełnieniem pesymistycznych ocen są opinie zawarte w raporcie badań losów górniczych rodzin. „Badanie było przeprowadzone w zakresie zadania nt. «Zakres ubóstwa, jego społeczne przyczyny i konsekwencje», które zostało wykonane w ramach grantu Komitetu Badań Naukowych pt. «Ubóstwo i wykluczenie społeczne oraz metody ich zwalczania». Podmiotem badań byli górnicy pracujący obecnie w kopalni oraz ci, którzy skorzystali z różnego rodzaju osłon socjalnych i z kopalń odeszli. Przedmiotem zainteresowań było poczucie zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem społecznym, a więc poglądy, postawy i oczekiwania oraz obawy górników związane z restrukturyzacją. Z licznych zawartych w badaniu opinii szczególnie ważne są te, które odnoszą się do życia społeczności górniczej i są spójne z rozważaniami prezentowanymi już wcześniej:

1. Górnicy źle oceniają zachodzące zmiany i zgadzają się ze stwierdzeniami, że:
 - w Polsce jest coraz więcej biednych,
 - bogaci coraz bardziej się bogacą, a biedni coraz bardziej biednieją,
 - powiększa się liczba osób zmuszonych do żebractwa, pracy w szarej strefie itp.,
 - rosną liczebnie takie zjawiska, jak: pijaństwo, kradzieże, rozboje, prostytucja,
 - brak bezpieczeństwa na ulicach miast.
2. Trudna jest sytuacja górników, którzy musieli odejść z kopalń i skorzystali z osłon.
3. Wyrażnie daje się zaobserwować niechęć do przekazywania zawodu górnika swoim dzieciom, natomiast aktualnie pracujący nie zamierzają odejść z górnictwa.

Porównując obecną sytuację społeczno-ekonomiczną aktualnych i byłych górników, zauważa się dużą zbieżność odpowiedzi i opinii. Wynika to z tego, że jedni i drudzy żyją nadal w tym samym środowisku, łączy ich styl życia, stosunek do pracy, sposób postrzegania świata, a dzieli jedynie to, iż jedni już odeszli z kopalń, a drudzy jeszcze pracują, lecz ich miejsca pracy są zagrożone¹⁸.

Należy więc konsekwentnie realizować cele zamierzone w Strategii, czyli dostosowywać zdolności produkcyjne do potrzeb rynku. Brak jednak oznak, że

¹⁷ A. Przybyłka: *Historyczne aspekty rozwoju...*, op. cit., s. 212-213

¹⁸ Ibidem, s. 216-217.

władze dążą do zmiany swoich założeń, co potwierdzają najnowsze dokumenty rządowe. Najnowsza wersja Strategii z dnia 1 czerwca 2007 r. „[...] nadal podtrzymuje poprzednie założenia, mimo że nie są one realizowane w części socjalnych osłon oraz naboru załóg. Wprowadza jednak istotne novum na temat bezpieczeństwa pracy. Nie zawiera również założeń prywatyzacyjnych, mimo że na Gieldzie Papierów Wartościowych 20 czerwca 2007 roku pojawiła się ostateczna wersja włączenia KWK „Bogdanka” do energetyki (Elektrowni Kozienice) i utworzenia spółki. Ostatecznie 25 czerwca 2009 r. akcje spółki Lubelski Węgiel „Bogdanka” S.A. zostały notowane na giełdzie, i jak dotychczas to jedyna sprywatyzowana kopalnia”¹⁹.

W programach restrukturyzacji poza ograniczeniem produkcji oraz redukcją zatrudnienia, zakładano także prywatyzację i udział kapitału zagranicznego. W rozpatrywanych sektorowo przemyśle węglowym i hutnictwie przewidywano, oprócz redukcji produkcji i zatrudnienia, likwidację nierentownych zakładów lub ich części. W hutnictwie dodatkowo modernizację (wzrost udziału ciągłego odlewania stali) i prywatyzację z udziałem inwestorów krajowych i zagranicznych (nawet ponad 51% akcji)²⁰.

Restrukturyzacja gospodarki, a szczególnie sektorów strategicznych i problemowych była konieczna, co wynikało nie tylko z przyczyn wewnętrznych, ale też potrzeby dostosowania ich do reguł UE. Koncentracja na sprawach restrukturyzacji zminimalizowała istotny fakt, iż sektory te istnieją, a ich funkcjonowanie jest niezbędne dla gospodarki kraju. Dlatego występujące w tym procesie kwestie muszą znajdować rozwiązania korzystne dla kraju i społeczeństwa. Pakiety socjalne, wokół których wciąż toczy się gra interesów, wymagają obecnie innego spojrzenia. Rządowi reformatorzy nastawieni byli do tej pory na redukcję zatrudnienia, a jednocześnie poszukiwanie skutecznego ekwiwalentu na spokój społeczny, którym miały być wysokie odprawy. Nie sprzyjały one podejmowaniu aktywności zawodowej, a służyły raczej wzmacnianiu budżetów domowych²¹.

Z jednej strony liderzy związkowi, menedżerowie i pracownicy mówią zgodnie, że pakiety osłonowe są uzasadnioną koniecznością wsparcia pracowników restrukturyzowanych branż. Z drugiej, wszyscy zdają sobie sprawę z faktu, że koszty obciążają budżet, czyli wszystkich obywateli. Oczywiście zainteresowani oczekują swoistej „solidarności społecznej” – czegoś na kształt „górnictwa

¹⁹ Ibidem, s. 217.

²⁰ L. Gilejko: *Restrukturyzacja sektorów problemowych: programy, uwarunkowania i dylematy. W: Społeczne uwarunkowania i skutki restrukturyzacji sektorów strategicznych*. Red. L. Gilejko. SGH, Warszawa 2001, s. 12 i n.

²¹ L. Gilejko: *Zakończenie. W: Społeczne uwarunkowania...*, op. cit., s. 176.

go grosza”, jaki płaciło społeczeństwo niemieckie, kiedy restrukturyzowało tę branżę w latach 60.²²

Przykład województwa śląskiego wskazuje na silny wymiar regionalny restrukturyzacji. W jednym z raportów poświęconych restrukturyzacji regionu autorzy pisali: „Z każdym rokiem transformacji stawało się jasne, że restrukturyzacja śląskiej gospodarki dokonuje się poprzez zamykanie kolejnych zakładów pracy. Proces ten był jednak słabo przygotowany, dlatego związana z restrukturyzacją nadzieja na lepsze życie, wywołuje na Śląsku posępne skojarzenia. Zdecydowana większość mieszkańców regionu łączy likwidację miejsc pracy z zagrożeniem egzystencji rodzin. Była to również degradacja pewnego systemu życia, niepowtarzalnej kultury przemysłowej i wspólnoty społecznej. Pojawiły się symptomy głębokiej frustracji, agresji i poczucie beznadziei. Bezczynność i brak społecznego przydziału są frustrujące, sprzyjały degradacji psychicznej, pogłębiały dezorganizację. Wielu z nich nie radzi sobie z wymogami rynku.

Wprawdzie bezrobocie w województwie śląskim spadało w ostatnich latach do 8,2% (kwiecień 2008 r.), ale w niektórych powiatach jest jeszcze stosunkowo wysokie. Ponadto brak często chętnych do podjęcia niskopłatnych zajęć, co kreuje trwałe bezrobocie i powiększające się obszary nędzy. Świadczą o tym zwłaszcza górnicze osiedla, które charakteryzują się rozpadającymi się budynkami i pogłębiającą się patologią. Spowolnienie procesów restrukturyzacyjnych z powodu obawy przed nadmiernymi skutkami społecznymi i protestami środowiska, oddała stworzenie zdrowych podstaw gospodarki regionu. Należy też zaznaczyć, iż przemysł przyczynił się do znacznej dewastacji infrastruktury w regionie. Degradacji uległo również nadmiernie eksploatowane środowisko, które wymaga rewitalizacji. Jest to jedno z najtrudniejszych zagadnień środowiskowych, ekonomicznych i społecznych województwa. Zdewastowane grunty pogórnice i poprzemysłowe zajmują bowiem powierzchnię 4 809 ha²³.

Ponowne wykorzystanie terenów poprzemysłowych stanowi nowy impuls dla rozwoju, poprzez tworzenie nowych miejsc pracy, poprawę struktur społecznych w obrębie miasta, wzrost dochodów firm i wpływów podatkowych gmin, wzrost jakości życia mieszkańców oraz rozwiązanie problemów środowiskowych związanych z zanieczyszczeniem tego typu terenów. Rewitalizacja terenów zdegradowanych jest konieczna dla powołania do istnienia nowych gałęzi przemysłu oraz prowadzenia działalności komercyjnej w miastach²⁴. Jest to je-

²² R. Towalski: *Programy restrukturyzacji. Realizacja i efekty*. W: *Aktorzy restrukturyzacji ...*, op. cit., s. 204.

²³ A. Lorek, A. Przybyłka: *Procesy restrukturyzacyjne i rewitalizacyjne obszarów przemysłowych*. „Polityka Gospodarcza” 2008, nr 15-16, s. 284.

²⁴ Ibidem, s. 291.

den z kierunków działań koniecznych dla poprawy jakości życia mieszkańców regionu. Dopiero w ostatnich latach, po integracji z UE, zaczęły się kształtować warunki do poprawy sytuacji regionu. Dostępne obecnie środki z UE sprzyjają bowiem realizacji wielu inwestycji infrastrukturalnych. Dodatkowym atutem jest wspólna działalność miast w regionie oraz planowane powstanie aglomeracji.

SOCIAL CONSEQUENCES OF ECONOMIC RESTRUCTURING

Summary

The process of political transformation, focused on the economic changes which are connected with market structure, was a base, which made a lot of changes in the macroeconomic policy of the region. After political and economic changes Silesian society expected an upturn in the social security, an improvement in meeting the basic social needs and development of activity of people in the labour market and also an improvement in family living conditions. However, economic restructuring, which affected mainly the mine and metallurgy sector, caused a lot of negative consequences. It has been found that many actions weren't completely right, for example some mines or vocational schools which had been put into liquidation.

Sławomir Kantyka

KSZTAŁCENIE NA POZIOMIE WYŻSZYM W ZAKRESIE ADMINISTRACJI, ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ I GOSPODARKI PUBLICZNEJ

Współczesne przemiany społeczno-gospodarcze sprawiają, że koniecznym staje się przygotowanie kompetentnej kadry sektora publicznego. Dotyczy to administracji państwowej (służba cywilna), samorządowej oraz organizacji pozarządowych.

W ramach kierunków studiów zatwierdzonych przez Radę Główną Szkolnictwa Wyższego, a związanych z przekazywaniem wiedzy dotyczącej sektora publicznego, można wymienić: administrację, ekonomię, zarządzanie, gospodarkę przestrzenną. Dla tych kierunków istnieją minima programowe.

Kształcenie ukierunkowane na sektor publiczny odbywa się w ramach specjalności: administracja publiczna, zarządzanie publiczne, gospodarka publiczna, zarządzanie sektorem publicznym itp.

Takie podejście sprawia, że zakres przedmiotowy studiów z konieczności uwzględnia minima programowe podstawowego kierunku, najczęściej administracji, ekonomii lub zarządzania. To sprawia, że w zależności od kierunku studiów dominują treści prawnicze bądź ekonomiczne.

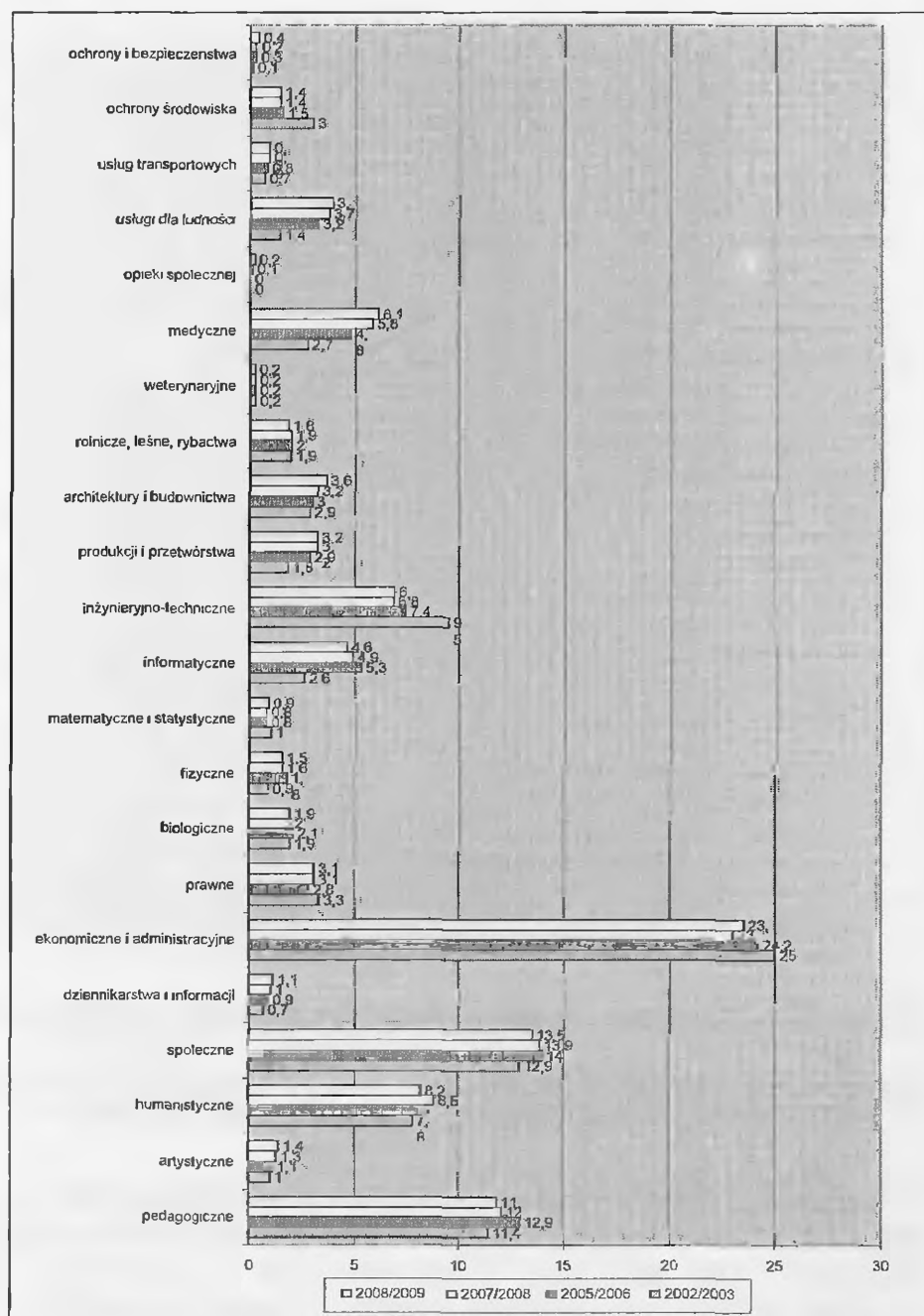
Konieczność reformowania struktur administracji publicznej i wprowadzania nowych form zarządzania sprawami publicznymi związana z odbiurokratyzowaniem struktur oraz wprowadzeniem samokontroli, a także zdolności do krytycznej oceny, wymaga nowego spojrzenia na kształcenie w zakresie nauk ekonomicznych i administracyjnych. Z uwagi na pełnienie przez administrację publiczną podstawowej roli w funkcjonowaniu państwa, kształcenie w zakresie administracji publicznej powinno zająć odpowiednie miejsce w strukturze szkolnictwa wyższego. W tej sytuacji zasadnym wydaje się dążenie do powoływania nowych kierunków studiów dostosowanych do potrzeb sektora publicznego.

Kształcenie na kierunkach ekonomiczno-administracyjnych na tle innych kierunków

W Międzynarodowej Standardowej Klasyfikacji Edukacji (ISCED) uwzględnia się grupę kierunków ekonomiczno-administracyjnych. Studenci tych kierunków stanowią około 1/4 wszystkich studentów w Polsce.

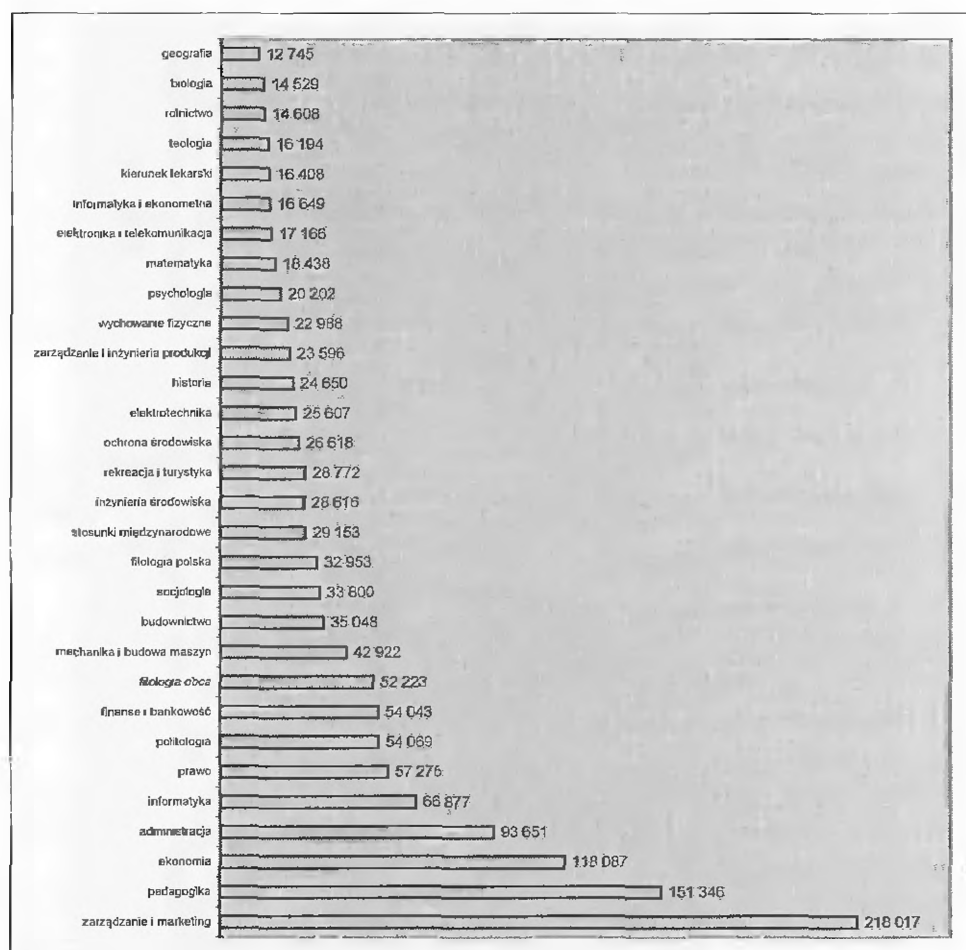
Z uwagi na tak znaczną liczbę młodzieży studiującej kierunki ekonomiczno-administracyjne, należałoby poszerzyć ofertę edukacyjną w tym zakresie poprzez wprowadzanie nowych atrakcyjnych kierunków studiów.

Wśród studentów od dłuższego czasu najliczniejszą grupę stanowią studenci: zarządzania i marketingu, ekonomii i administracji (patrz rys. 2). Na tę sytuację złożyło się utworzenie dużej liczby szkół niepublicznych, w których dominują kierunki ekonomiczno-administracyjne.



Rys. 1. Studenci szkół wyższych według kierunków (w %)

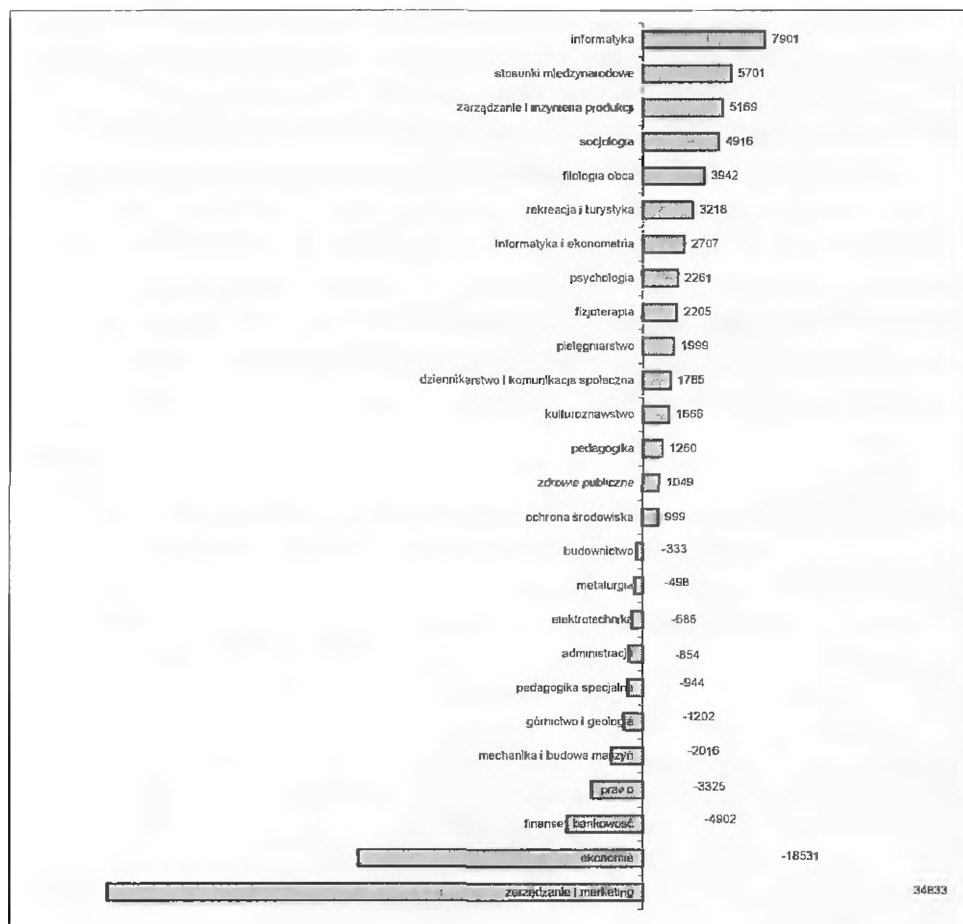
Źródło: *Szkoły wyższe i ich finanse w 2005 r.* GUS, Warszawa 2006; *Szkoły wyższe i ich finanse w 2006 r.* GUS, Warszawa 2007; *Szkoły wyższe i ich finanse w 2007 r.* GUS, Warszawa 2008; *Szkoły wyższe i ich finanse w 2008 r.* GUS, Warszawa 2009.



Rys. 2. Najpopularniejsze kierunki studiów w roku akademickim 2003/2004 według liczby studentów

Źródło: *Kierunki studiów i specjalności kształcenia w podziale na województwa i typy uczelni w roku akademickim 2003/2004*. Strona MNiSW, statystyka www.nauka.gov.pl (dane stan z 30 listopada 2003 r.).

Sygnalem do zmiany profilu kształcenia może być spadek atrakcyjności studiowania na kierunkach: zarządzanie i marketing, ekonomia, finanse i bankowość, prawo, a także administracja. Bardzo atrakcyjnymi kierunkami stają się: informatyka, stosunki międzynarodowe, zarządzanie i inżynieria produkcji czy socjologia (patrz rys. 3).



Rys. 3. Największe ilości wzrostów/spadków liczby studentów pierwszego roku studiów (rok akademicki 2003/2004 w stosunku do roku 1999/2000)

Źródło: Kierunki studiów i specjalności kształcenia w podziale na województwa i typy uczelni w roku akademickim 2003/2004. Strona MNiSW, statystyka www.nauka.gov.pl (dane stan z 30 listopada 2003 r.).

Największy spadek liczby studentów I roku w latach 2000-2004 wystąpił na kierunku zarządzanie i marketing (aż o 34,8 tys.), ekonomia (o 18,5 tys.), finanse i bankowość (o 4,9 tys.) i prawo (o 3,3 tys.). W ujęciu procentowym spadek ten na kierunku zarządzanie i marketing wyniósł 49,2%, a ekonomii 46,4%¹.

¹ Kierunki studiów i specjalności kształcenia w podziale na województwa i typy uczelni w roku akademickim 2003/2004. Strona MNiSW, statystyka www.nauka.gov.pl (dane stan z 30 listopada 2003 r.).

Jednak popularność kierunków ekonomiczno-administracyjnych w dalszym ciągu dominuje nad innymi kierunkami studiów. W roku akademickim 2007/2008 na I roku studiów, tego typu kierunki studiowało 115,9 tys. osób, czyli o 10,2 tys. więcej niż rok wcześniej, stanowiąc 23,1% ogółu studentów I roku studiów².

W latach 2005-2008 liczba studentów kierunków ekonomiczno-administracyjnych wzrosła, jednak zmieniły się proporcje między szkołami publicznymi a niepublicznymi. W szkołach publicznych w grudniu 2008 r. kształciło się o 13 066 studentów mniej niż w 2005 r. Natomiast w szkołach niepublicznych w tym samym okresie liczba studentów wzrosła o 221 485 osób. Ta zmiana wpłynęła na to, że na studiach dziennych liczba studentów praktycznie nie uległa zmianie, a na studiach zaocznych wzrosła w latach 2005-2008 o 54 505 studentów.

Tabela 1

Studenci szkół wyższych w podgrupie kierunków ekonomiczno-administracyjnych i systemów studiów (łącznie z cudzoziemcami) – stan w dniu 30 listopada

Kierunki ekonomiczne i administracyjne	Ogółem	Studia		
		Dzienne	Wieczorowe	Zaoczne
1	2	3	4	5
2005 r.				
Ogółem	417 936	138 660	12 438	260 829
Szkoły publiczne	229 158	103 294	9 339	116 514
Szkoły niepubliczne	188 778	35 366	3099	144 315
2006 r.				
Ogółem	437 846	140 440	-	297 406
Szkoły publiczne	206 836	99 608	-	107 228
Szkoły niepubliczne	231 010	40 832	-	190 178
2007 r.				
Ogółem	445 313	139 101	-	306 212
Szkoły publiczne	207 277	102 596	-	104 681
Szkoły niepubliczne	238 036	36 505	-	201 531
2008 r.				
Ogółem	453 455	138 121	-	315 334
Szkoły publiczne	213 092	106 878	-	106 214
Szkoły niepubliczne	240 363	31 243	-	209 120

Źródło: Na podstawie: *Szkoły wyższe i ich finanse w 2005 r.* GUS, Warszawa 2006; *Szkoły wyższe i ich finanse w 2006 r.* GUS, Warszawa 2007; *Szkoły wyższe i ich finanse w 2007 r.* GUS, Warszawa 2008; *Szkoły wyższe i ich finanse w 2008 r.* GUS, Warszawa 2009.

² *Studenci szkół wyższych w Polsce w roku akademickim 2007/2008.* GUS, Materiał na konferencję prasową w dniu 22 kwietnia 2008r., s. 1.

Kształcenie na tych kierunkach odbywa się w znacznie zróżnicowanych typach szkół. Począwszy od uniwersytetów, szkół ekonomicznych, pedagogicznych po szkoły rolnicze, morskie czy akademie wychowania fizycznego. Przewagę w liczbie studentów w przypadku szkół publicznych mają uniwersytety, a w przypadku szkół niepublicznych szkoły ekonomiczne (patrz tabela 2).

Tabela 2

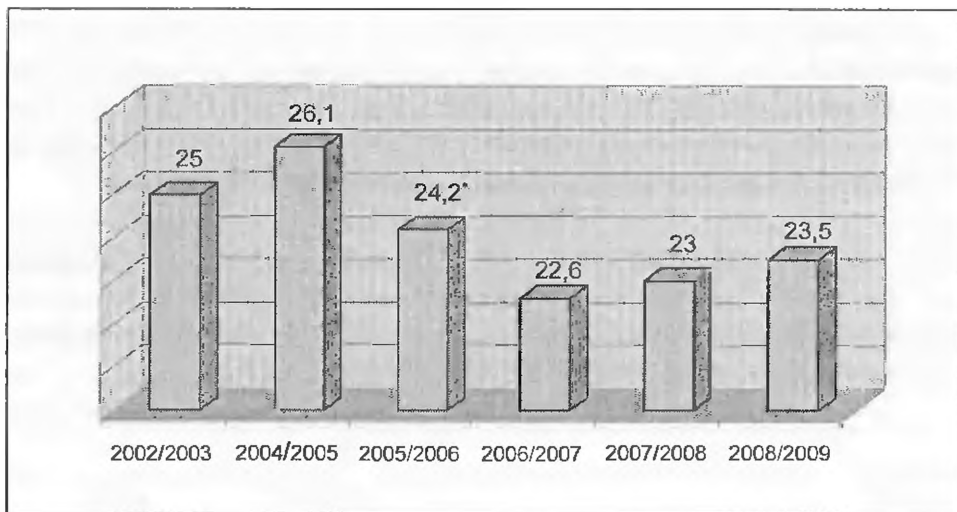
Studenci szkół wyższych w podgrupie kierunków ekonomiczno-administracyjnych według typów szkół (stan w dniu 30.11.2005 r. i 30.11.2008 r.)

Rok	2005		2008	
Ogółem	417936		453455	
	p	n	p	n
ogółem	229 158	188 778	213 092	240 363
Uniwersytety	92 036	3 491	83 007	2 596
Szkoly wyższe				
Techniczne	60 101	1 218	33 835	1 351
Rolnicze	11 051	-	6 815	174
Ekonomiczne	55 212	158 049	55 732	139 656
Pedagogiczne	3 323	1 778	6 123	1 033
Morskie	4 769	-	3 559	-
Zawodowe i inne	bd	24 242	18 571	95 553
Akademie wychowania fizycznego	985	-	1 255	-
Szkolnictwo resortu obrony narodowej	1 681	-	3 742	-
Szkoly resortu spraw wewnętrznych i administracji	-	-	453	-

p – publiczne; n – niepubliczne.

Źródło: Na podstawie: *Szkoly wyższe i ich finanse w 2005 r.* GUS, Warszawa 2006; *Szkoly wyższe i ich finanse w 2008 r.* GUS, Warszawa 2009.

W latach 2005-2008 zmniejszył się udział studentów kierunków ekonomiczno-administracyjnych w stosunku do ogółu studentów. Jednak w ostatnich latach widoczne jest stopniowe zwiększanie się udziału kierunków studiów o tym profilu.



* W SWiF w 2005 r. podano 25,7, a w 2006 r. – 24,2

Rys. 4. Studenci kierunków ekonomiczno-administracyjnych (w %)

Źródło: *Szkoły wyższe i ich finanse w 2006 r.* GUS, Warszawa 2007; *Szkoły wyższe i ich finanse w 2007 r.* GUS, Warszawa 2008.

Podstawowym kierunkiem kształcenia na uniwersytetach jest administracja (w ramach wydziałów prawa i administracji). Przekazywane treści tematyczne oparte są na prawie oraz w niewielkim stopniu są wzbogacone o treści politologiczne i ekonomiczne.

Uniwersytety kształcące na kierunku administracja:

- Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy,
- Uniwersytet Gdański,
- Uniwersytet Śląski w Katowicach,
- Uniwersytet Jagielloński,
- Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie,
- Katolicki Uniwersytet Lubelski,
- Uniwersytet Łódzki,
- Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie,
- Uniwersytet Opolski,
- Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu,
- Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu,

- Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie,
- Uniwersytet Wrocławski,
- Uniwersytet Warszawski,
- Uniwersytet w Białymstoku.
- Uniwersytet Szczeciński.

Kształcenie na kierunku administracja odbywa się także w szkołach technicznych, które coraz częściej, w związku z trudnościami rekrutacyjnymi na kierunku politechniczne, poszerzają swoją ofertę edukacyjną. Kształcenie w zakresie administracji prowadzi:

- Politechnika Radomska im. Kazimierza Pułaskiego,
- Politechnika Śląska,
- Politechnika Warszawska.

Kształcenie na kierunku administracja ma też miejsce w szkołach pedagogicznych:

- Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie,
- Akademia Podlaska w Siedlcach,
- Wyższa Szkoła Pedagogiki i Administracji w Poznaniu,
- Wszechnica Polska – Szkoła Wyższa Towarzystwa Wiedzy Powszechnej w Warszawie.

Administrację można studiować także w Państwowych Wyższych Szkołach w: Elblągu, Legnicy, Włocławku, a administrację publiczną w: Wałbrzychu, Gorzowie Wielkopolskim, Sulechowie i Tarnowie.

Najliczniejszą grupę szkół kształcących na kierunku administracja stanowią szkoły niepubliczne. W 2005 r. większość studentów kierunków ekonomiczno-administracyjnych kształciła się w szkołach publicznych, w 2006 r. zaczęły przeważać szkoły niepubliczne.

Najwięcej studentów kształci się w niepublicznych Wyższych Szkołach Ekonomicznych. W 2005 r. było to 158 049, a w 2006 r. – 152 279 osób.

Kształcenie w zakresie kierunków ekonomiczno-administracyjnych w niewielkim stopniu prowadzą szkoły rolnicze, morskie, akademie wychowania fizycznego, resortu obrony narodowej. Odzwierciedleniem kształcenia na kierunkach ekonomiczno-administracyjnych jest liczba absolwentów.

Tabela 3

Absolwenci studiów magisterskich i zawodowych (pierwszego stopnia) w podgrupie kierunków ekonomiczno-administracyjnych i systemów studiów (łącznie z cudzoziemcami)

Kierunki ekonomiczne i administracyjne	Ogółem		Studia					
			Zawodowe (pierwszego stopnia)		Jednolite magisterskie		Magisterskie uzupełniające (drugiego stopnia)	
	p	n	p	n	p	n	p	n
Rok 2004/2005								
Ogółem	58 197	48 611	13 970	30 596	16 806	2 886	27 421	15 129
Studia dzienne	19 300	6 900	4 242	4 897	12 595	1 217	2 463	786
Studia wieczorowe	2 979	1 733	847	1 234	798	34	1 334	465
Studia zaoczne	35 847	38 450	8 873	23 820	3 372	1 635	23 602	12 995
Rok 2005/2006								
Ogółem	54 371	52 506	16 021	35 339	14 710	3 333	23 640	13 834
Studia stacjonarne	20 143	8 330	7 038	6 343	10 981	1 389	2 124	598
Studia niestacjonarne	34 228	44 176	8 983	28 996	3 729	1 944	21 516	9 752
Rok 2006/2007								
Ogółem	51 168	55 154	15 122	37 641	13 996	3 533	21 050	13 980
Studia stacjonarne	20 700	9 793	7 284	7 497	11 069	1 820	2 347	476
Studia niestacjonarne	30 468	45 361	8 838	30 144	2 927	1 713	18 703	13 504
Rok 2007/2008								
Ogółem	49 991	58 019	17 984	39 694	13 800	3 791	18 207	14 534
Studia stacjonarne	22 200	9 011	8 591	6 769	10 921	1 847	2 688	395
Studia niestacjonarne	27 791	49 008	9 393	32 925	2 879	1 944	15 519	14 139

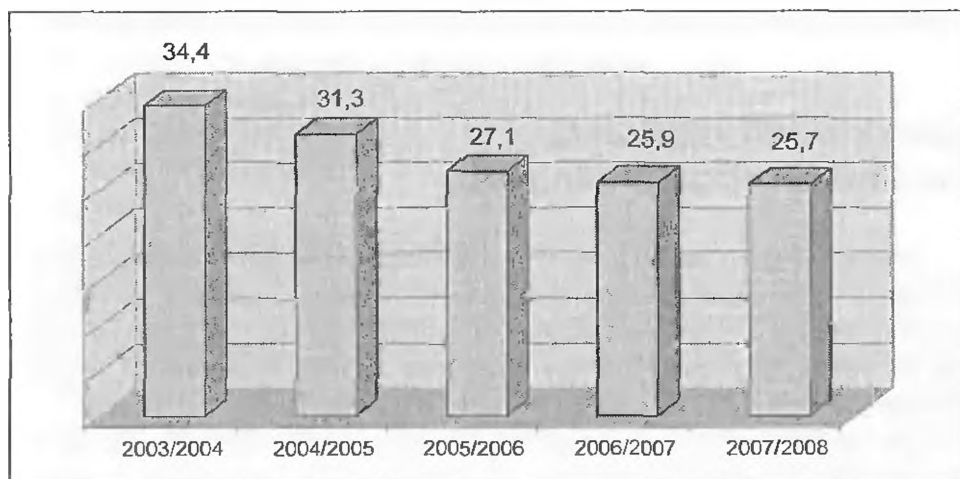
p – publiczne; n – niepubliczne.

Źródło: Na podstawie: *Szkoły wyższe i ich finanse w 2005 r.* GUS, Warszawa 2006; *Szkoły wyższe i ich finanse w 2006 r.* GUS, Warszawa 2007; *Szkoły wyższe i ich finanse w 2007 r.* GUS, Warszawa 2008; *Szkoły wyższe i ich finanse w 2008 r.* GUS, Warszawa 2009.

Najlicniejsza grupa absolwentów to byli studenci niepublicznych szkół ekonomicznych. W roku akademickim 2004/2005 było to 41 713, a w 2005/2006 – 37 007 osób.

Liczba absolwentów kierunków ekonomiczno-administracyjnych w roku 2003/2004 stanowiła aż 34,4% wszystkich kierunków. Stopniowo zaczęła się zmniejszać liczba studentów kierunków ekonomiczno-administracyjnych w sto-

sunku do ogólnej liczby studentów, co wpłynęło na procentowy spadek liczby absolwentów w stosunku do ich ogólnej liczby.



Rys. 5. Absolwenci kierunków ekonomiczno-administracyjnych (w %)

Źródło: *Szkoły wyższe i ich finanse w 2006 r.* GUS, Warszawa 2007; *Szkoły wyższe i ich finanse w 2007 r.* GUS, Warszawa 2008.

Zatrudnienie w administracji publicznej w Polsce w odniesieniu do innych państw kształtowało się na niskim poziomie. W latach 2002-2004 udział procentowy w liczbie pracujących wynosił 6,11% (8 miejsce w UE-25), a udział procentowy w liczbie ludności na poziomie 2,17% (1 miejsce w UE-25)³. Rozmiar pracujących w administracji publicznej w relacji do liczby ludności jest z reguły tym większy im wyższy jest poziom gospodarczy państwa. Dlatego zdaniem K. Polarczyka „wielkość oczekiwana dla Polski (2,38%) jest o 10% wyższa od wielkości rzeczywistej wskaźnika (2,17%)”⁴. Z tego wynikało, że zatrudnienie w tym sektorze, wynoszące w latach 2002-2004 średnio 839 tys., powinno wynosić 920 tys. Ta prawidłowość okazała się słuszna, ponieważ w kolejnych latach następował wzrost zatrudnienia i wynosił: w 2005 r. – 872 tys., w 2007 r. – 895,7 tys., a w 2008 r. – 921,4. W najbliższym czasie nie należy spodziewać się ograniczenia miejsc pracy w administracji publicznej czy szeroko rozumia-

³ K. Polarczyk: *Zatrudnienie w sektorze publicznym i administracji publicznej w Polsce na tle innych krajów*. Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Raport nr 237, listopad 2005, s. 27. Przytoczone dane dotyczą tzw. sekcji L z podgrupami: 75.1 administracja publiczna oraz polityka ekonomiczna i społeczna, 75.2 usługi na rzecz całego społeczeństwa, 75.3 obowiązkowe ubezpieczenia społeczne i powszechne ubezpieczenia zdrowotne.

⁴ Ibidem, s. 28.

nym sektorze publicznym. Chwilowe ograniczenie wzrostu zatrudnienia w tym sektorze spowodowane trudnościami budżetowymi nie będzie się utrzymywało w dłuższej perspektywie czasu. Oznacza to, że należy dostosowywać kierunki kształcenia do potrzeb współczesnego dynamicznie rozwijającego się państwa.

Nowe kierunki kształcenia dla potrzeb sektora publicznego

Przygotowanie kadr do pracy w administracji publicznej odbywające się na podstawie studiów uniwersyteckich ma bogatą tradycję. Kilkanaście uniwersytetów prowadzących kształcenie w zakresie administracji stanowi punkt odniesienia dla szkolnictwa niepublicznego, zwłaszcza o profilu zawodowym. Wypracowane standardy pozwalają na sprawdzanie poziomu i jakości kształcenia.

Znacznie trudniej ogarnąć kształcenie na kierunkach ekonomiczno-administracyjnych prowadzone przez szkoły np. pedagogiczne, rolnicze itp., a zwłaszcza ekonomiczne.

W Polsce nie mamy utrwalonej tradycji kształcenia kadr sektora publicznego w ramach szkolnictwa ekonomicznego. Dominacja kierunków ściśle związanych z ekonomią i zarządzaniem gospodarką sprawia, iż kształcenie dla potrzeb administracji publicznej stanowi przysłowiowy margines i najczęściej odbywało się w ramach wąskich specjalizacji czy specjalności. Studia ekonomiczne charakteryzują się wąskimi profilami kształcenia. Trudno doszukać się tam kształcenia ogólnego, teoretycznego pozwalającego na zdobycie wiedzy oraz umiejętności samodzielnego jej uzupełniania i pogłębiania. Postuluje się konieczność humanizacji kształcenia ekonomistów, wprowadzając treści społeczne i etyczne. Takim zmianom będzie sprzyjać rozwój kształcenia w ramach Uniwersytetów Ekonomicznych.

Współcześnie pojawiają się próby odejścia od tak tradycyjnego kształcenia ekonomicznego. Można to przedstawić na dwóch przykładach.

Dążenie do zmiany wizerunku szkół ekonomicznych kształcących jedynie na potrzeby gospodarki rozpoczęło w Szkole Głównej Handlowej, która wprowadziła kierunek gospodarka publiczna. W 1991 r. senat SGH podjął decyzję o powołaniu kierunku gospodarka publiczna i w roku następnym uzyskał tymczasową zgodę Ministra Edukacji Narodowej. Nie umieszczenie przez Radę Główną Szkolnictwa Wyższego w wykazie kierunków gospodarki publicznej sprawiło, że MEN miało wątpliwości, czy można nadal kształcić studentów na tym kierunku. Władze uczelni pozostawiły kierunek, powołując się na przepisy ustawy o szkolnictwie wyższym z dnia 12 września 1990 r. o możliwości utwo-

rzenia i kształcenia na kierunkach nie będących w wykazie kierunków i nie posiadających minimów programowych.

Kierunek gospodarka publiczna, zgodnie z uchwałami senatu SGH, był oferowany studentom studiów I stopnia do roku akademickiego 2005/2006, w ramach którego kształcono w pięciu specjalnościach:

- polityka regionalna i lokalna,
- polityka społeczna,
- samorządność terytorialna,
- skarbowość,
- zarządzanie w sektorze publicznym.

Wprowadzenie tego kierunku sprawiło, iż coraz częściej zastanawiano się nad klasycznym podziałem studiów ekonomicznych na dwa kierunki: ekonomię i zarządzanie. Możliwość studiowania na kierunku gospodarka publiczna to krok do uznania kształcenia w zakresie polityki publicznej i zarządzania publicznego w szkołach ekonomicznych za standard. Jednak kształcenie na studiach I stopnia w tym zakresie nie jest kontynuowane. W roku akademickim 2006/2007 liczba kierunków została zmniejszona do siedmiu, gdyż zrezygnowano z kierunku gospodarka publiczna. W aktualnej ofercie dydaktycznej SGH na rok akademicki 2007/2008 nie ma kierunku gospodarka publiczna. Istnieje jedynie możliwość studiowania na kierunku administracja, ale w ramach studiów II stopnia.

Konieczność wzbogacenia oferty kształcenia ekonomicznego najbardziej oddają działania zmierzające do tworzenia Uniwersytetów Ekonomicznych. Przykładem takiej zmiany jest przekształcenie Akademii Ekonomicznej w Krakowie w Uniwersytet Ekonomiczny. Nowe spojrzenie na potrzeby w dziedzinie kształcenia specjalistów sektora publicznego uwzględni utworzony w 2004 r. kierunek gospodarka i administracja publiczna. Kształcenie w tym zakresie rozpoczęto w 1997 r. w ramach specjalności pod tą samą nazwą.

Zarządzanie sektorem publicznym wymaga wysoko kwalifikowanej kadry zdolnej do wypełniania funkcji urzędnika, menedżera, a także eksperta. Dlatego koniecznym staje się kształcenie interdyscyplinarne pozwalające właściwie rozumieć zarówno problemy gospodarcze, jak i społeczne.

W ramach kierunku oferowanych jest wiele profili kształcenia, będących formą specjalizacji zawodowej, a mianowicie:

- audyt w jednostkach sektora finansów publicznych,
- zarządzanie ochroną zdrowia,
- zarządzanie kapitałem ludzkim w administracji publicznej,
- programowanie i strategię rozwoju,
- media w gospodarce i administracji publicznej,
- ubezpieczenia społeczne,

- analizy w gospodarce i administracji publicznej,
- samorząd terytorialny,
- zarządzanie dziedzictwem kulturowym,
- zarządzanie problemami społecznymi.

Zwracając uwagę na treści kształcenia zarówno w przypadku kierunku gospodarka publiczna SGH, jak i kierunku administracja i gospodarka publiczna Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, można zauważyć znaczną zbieżność w proponowanych przedmiotach kształcenia kierunkowego.

Tabela 4

Porównanie przedmiotów kierunkowych

SGH – gospodarka publiczna	UE w Krakowie – gospodarka i administracja publiczna
administracja publiczna	administracja publiczna
analiza finansowa podmiotów sektora publicznego	zarządzanie publiczne
ekonomia środowiska	gospodarka publiczna
finanse lokalne	polityka gospodarcza
finanse publiczne	finanse publiczne
gospodarka regionalna i lokalna	samorząd terytorialny
polityka społeczna ii	prawo i postępowanie administracyjne
prawo administracyjne	etyka funkcjonowania instytucji publicznych
przedsiębiorczość	podstawy wiedzy o państwie
sektor publiczny w unii europejskiej	
teoria sektora publicznego	
ubezpieczenia	

Źródło: Na podstawie informacji zamieszczonych na stronach internetowych: www.e-gap.pl, www.sgh.waw.pl.

W przypadku obu kierunków podstawę kształcenia stanowi ekonomia. Dotyczy to także przedmiotów kierunkowych, wśród których nadal występują przedmioty ekonomiczne, ale związane z koniecznością przybliżenia problematyki sektora publicznego.

Mając na uwadze, że znaczna część studentów kształconych w ramach kierunków ekonomiczno-administracyjnych zasili kadry zarządzające sektorem publicznym, bardzo ważna staje się tematyka kształcenia i jej przydatność.

Przyjęty w Polsce system kształcenia w ramach studiów administracyjnych zakłada ściśle powiązanie administracji z prawem. W wymiarze uniwersyteckim odbywa się to na wydziałach prawa i administracji. Kierunek administracja jest także na wydziałach nauk społecznych, najczęściej w połączeniu z politologią.

Wprowadzanie nowych kierunków studiów na uczelniach ekonomicznych należy zacząć od najsilniejszych uczelni. W tym przypadku zwłaszcza Uniwersytetów Ekonomicznych.

Problematyka związana z zarządzaniem publicznym pojawia się na uczelniach ekonomicznych, jednak najczęściej jedynie jako specjalność.

Współczesne podejście do zarządzania w sektorze publicznym wymaga wszechstronnego przygotowania. Oparcie kształcenia jedynie na jednej z nauk: prawie, ekonomii czy politologii prowadzi do nabycia jednostronnych kwalifikacji i konieczności uzupełniania podstawowego wykształcenia. Zdaniem W. Kieżuna: „Generalne podejście do procesu nauczania zarządzania powinno nawiązywać do współczesnego podejścia systemowo-informatycznego w strukturze procesu *input-transformation-output*, przy głębokiej analizie wstępnych kontekstów: ekonomicznego, technologicznego i społeczno-politycznego. To podejście jest sprawdzalne także i w procesie rządzenia publicznego i zarządzania jednostkami (urzędami) administracyjnymi”⁵. W propagowanej przez siebie koncepcji studiów administracyjnych zakłada obecność następujących grup tematycznych:

1. Podstawowa baza metodologiczna: podstawy filozofii, etyki i logiki, elementy prakseologii (aparatura pojęciowa), podstawy teorii prawa.
2. Zestaw nauk ergologicznych: podstawy organizacji i zarządzania, techniki organizatorskie i decyzyjne, socjologia organizacji, psychologia organizacji, organizacja pracy kierowniczej, e-government, biurotyka.
3. Organizacja i funkcjonowanie państwa i administracji: elementy nauki o państwie, elementy politologii (administracja a polityka), socjologia organizacji publicznych, nauka administracji i historia administracji, zasoby ludzkie w administracji, podstawy negocjacji i mediacji w administracji.
4. Prawo: prawo administracyjne, postępowanie administracyjne i sądowno-administracyjne, prawo urzędnicze, prawo karne i prawo o wykroczeniach, prawo konstytucyjne, zarys prawa pracy, publiczne prawo gospodarcze, prawo finansowe.
5. Ekonomia: podstawy mikro- i makroekonomii, ekonomia sektora publicznego, finanse publiczne.

⁵ W. Kieżun: *Idea i pragmatyka studiów administracyjnych w demokracji epoki elektronicznej*. „Współczesne Zarządzanie” 2005, nr 3, s. 45.

6. Europa i świat: instytucje UE, zasady europejskiego porządku prawnego, międzynarodowe zarządzanie (mikro i makro)⁶.

Kształcenie pracowników sektora publicznego na podstawie tak szeroko ujętej problematyki trudno realizować, opierając się na specjalnościach podporządkowanych konkretnemu kierunkowi administracji, ekonomii, zarządzania. Stworzenie odrębnego kierunku kształcenia pozwala na swobodny dobór treści kształcenia z uwagi na uzasadnienia merytoryczne i potrzeby praktyki, a nie konieczność zgodności z przyjętymi standardami kształcenia.

Jeżeli z różnych przyczyn (np. formalnych) nie można uruchomić osobnego kierunku (np. gospodarki publicznej, zarządzania sektorem publicznym itp.), należy rozważyć możliwość stworzenia samodzielnej specjalności na kierunku ekonomia, zarządzanie lub politologia tak, aby było możliwe pogodzenie wyżej zarysowanych treści kształcenia.

Przykładem uruchomienia samodzielnej specjalności jest Collegium Civitas w Warszawie. Na kierunku politologii uruchomiono samodzielną specjalność administracja publiczna, która jest oparta na trzyletnim programie studiów, a nabór na nią odbywa się odrębnie.

Tabela 5

Przedmioty samodzielnej specjalności administracja publiczna w Collegium Civitas

Wstępne (obowiązkowe)	Podstawowe kierunkowe (obowiązkowe)	Przedmioty fakultatywne
1	2	3
– encyklopedia prawa – wstęp do polityki – wstęp do polityki: hospita-cje instytucji politycznych – mikroekonomia – makroekonomia – propedeutyka filozofii (w + ćw) – wstęp do socjologii – historia powszechna po 1914 r. – historia powszechna po 1949 r. – historia Polski po 1914 r.	– teorie polityki – analiza zjawisk politycznych – historia idei politycznych – nowoczesna myśl polityczna – współczesne systemy poli-tyczne (w + ćw) – system polityczny RP – proces legislacyjny RP – metody ilościowe badań politologicznych z elemen-tami statystyki – metody jakościowe badań politologicznych – wprowadzenie do integracji europejskiej	– międzynarodowe stosunki gospodarcze – międzynarodowe prawo publiczne – organizacje międzynaro-dowe – socjologia organizacji – międzynarodowe organiza-cje pozarządowe – służba dyplomatyczna i konsularna

⁶ Ibidem.

cd. tabeli 5

1	2	3
– historia Polski po 1945 roku – wprowadzenie do stosunków międzynarodowych – warsztat politologa. Kultura informacyjna i uczenia się – warsztat politologa. Szkoła pisania – administracja publiczna – demokracja, władza lokalna i samorządowa	– komunikacja polityczna – finanse publiczne – elementy prawa prywatnego i handlowego – techniki negocjacyjne – zarządzanie zasobami ludzkimi – teorie demokracji – partie polityczne i systemy partyjne – systemy wyborcze i badania zachowań wyborczych – kultura polityczna i społeczeństwo obywatelskie – elementy prawa pracy i prawa konstytucyjnego RP – podstawy nowoczesnego zarządzania – zarządzanie strategiczne w administracji: zarządzanie informacją – polityka zagraniczna Polski w XX wieku – warsztaty administracyjne – prawa człowieka w Europie – seminarium licencjackie – język angielski (6 semestrów) – wychowanie fizyczne (2 semestry)	

Źródło: Collegium Civitas w Warszawie (www.collegium.edu.pl).

Współczesny świat, w którym zanikają granice technologiczne, informacyjne i niekiedy kulturowe, stawia przed administracją publiczną nowe zadania. Pogłębiona wiedza na temat ekonomii, finansów publicznych, zarządzania personelem, różnych gałęzi prawa pozwala na poznanie zadań współczesnej administracji, także od strony praktycznej. Tak stworzony program studiów lepiej przygotowuje studentów do przyszłych działań w sektorze publicznym. Reformowanie kształcenia na poziomie wyższym zgodnie z deklaracją bolońską to dobry okres na wprowadzanie zmian w kierunkach kształcenia.

EDUCATION ON THE HIGHER LEVEL IN ADMINISTRATION, CIVIL SERVICE AND PUBLIC ECONOMY

Summary

Contemporary social and economic transformations are the reason that preparing the competent personnel of the public sector is becoming necessary. It applies to the department administration, self-government management and non-governmental organizations. The public sector education takes place in many faculties like civil service, public management, public economy. The scope of study subjects reflects the basic programs of major (the most popular like management or economics). It results in dominance of the legal or economic elements. There is a need to reform the structures of civil service and to introduce the new forms of managing the public matters. Therefore, it seems necessary to implement the new approach in education of the economic and administration theories.

Aleksander Lipski

ZAŁOŻENIA POLITYKI EDUKACYJNEJ I KULTURALNEJ WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Podstawowymi dokumentami określającymi założenia polityki województwa śląskiego w zakresie edukacji i kultury są: *Strategia rozwoju województwa śląskiego na lata 2000-2020*, *Strategia rozwoju kultury w województwie śląskim na lata 2006-2020*, *Strategia rozwoju turystyki w województwie śląskim na lata 2004-2013* oraz *Strategia polityki społecznej województwa śląskiego na lata 2006-2020*.

Mimo systematycznej poprawy w zakresie poziomu wykształcenia mieszkańców województwa śląskiego, wypada ono poniżej średniej krajowej. Według danych *Narodowego Spisu Powszechnego* z 2002 r. wykształcenie co najmniej średnie posiada 42,1% osób (w kraju – 42,8%), podstawowe – 24,7% (w kraju – 28,2%). Wykształceniem wyższym dysponuje 9,2% mieszkańców tego województwa, tj. o 1 punkt procentowy mniej od średniej krajowej. Zgodna natomiast z wynikami ogólnymi jest przewaga kobiet w sferze wykształcenia. Częściej niż mężczyźni mają ukończoną co najmniej szkołę średnią, częściej kończą studia wyższe (9,2% kobiet i 8,6% mężczyzn), szkoły policealne (odpowiednio 4,1% i 1,4%) oraz licea ogólnokształcące (11,1% i 4,2%). Jak w całym kraju wreszcie, zasadnicze szkoły zawodowe to scheda po przeszłości przypisana mężczyznom, którzy w tym przypadku wyprzedzają kobiety o ponad 14 punktów procentowych.

Województwo śląskie nie różni się od całego kraju, jeśli chodzi o ogólne różnicowanie poziomu wykształcenia pod względem miejsca zamieszkania. Mieszkańcy miast charakteryzują się zdecydowanie wyższym odsetkiem osób z wykształceniem co najmniej średnim (43,3% – w miastach, do 30% na wsiach).

Wśród ludności wiejskiej dominuje natomiast wykształcenie zasadnicze zawodowe (32,2% wobec 25,4% w miastach) i niższe.

W porównaniu z wynikami spisu z 1988 r. należy odnotować wzrost odsetka osób z wykształceniem średnim i policealnym o 8 punktów procentowych. Ilość osób, które ukończyły studia wyższe zwiększyła się natomiast o 3,4 punktu procentowego. W pierwszym przypadku dynamika ta jest zbliżona do ogólnokrajowej, nieco ją nawet przewyższając, w drugim zaś nieco słabsza. Jeśli chodzi o tempo obniżania się populacji osób posiadających tylko wykształcenie podstawowe, województwo śląskie wysunęło się nieco do przodu w porównaniu z sytuacją ogólnokrajową (odpowiednio spadek o 11,3 i 10,6 punktów procentowych)¹.

W świetle wzrastających niedoborów podaży siły roboczej w tradycyjnych zawodach, np. w branży budowlanej, co jest rezultatem skutecznej realizacji w latach 90. programu wyjścia z „pułapki szkolnictwa zawodowego”² oraz emigracji zarobkowej w ostatnim okresie, niezbyt adekwatna i wymagająca korekty jest zawarta w *Strategii rozwoju województwa* ocena, że „[...] w ostatnich kilku latach nastąpiła korzystna zmiana w systemie kształcenia uczniów. Nastąpił spadek uczącej się młodzieży w zasadniczych szkołach zawodowych [...]”³.

Z drugiej strony województwo śląskie urasta do rangi jednego z największych w kraju ośrodków naukowo-akademickich. Największymi uczelniami państwowymi są: Uniwersytet Śląski w Katowicach, Politechnika Śląska w Gliwicach z filiami w Katowicach i Zabrzu, Śląski Uniwersytet Medyczny w Katowicach, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Akademia Muzyczna im. K. Szymanowskiego w Katowicach, Politechnika Częstochowska, Akademia Wychowania Fizycznego w Katowicach, Akademia Sztuk Pięknych w Katowicach, Akademia Techniczno-Humanistyczna w Bielsku-Białej, Akademia Jana Długosza w Częstochowie⁴. Ogółem na terenie województwa śląskiego działa 51 szkół wyższych. Śląskie uczelnie kształcą 197 tys. osób, tj. 10,29% ogólnej liczby studentów w kraju⁵.

Zdaniem autorów SRW „[...] województwo śląskie charakteryzuje wielokulturowość oraz silne utożsamianie się społeczności lokalnych z własną kulturą”⁶. Do atutów i wizytówek kulturalnych regionu zalicza się przede wszyst-

¹ A. Lipski: *O niektórych problemach edukacji w województwie śląskim*. W: *Spółeczny obraz Śląska na przełomie wieków*. Red. L. Frąckiewicz. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2004, s. 137-140.

² Ibidem, s. 136.

³ *Strategia rozwoju województwa śląskiego na lata 2000-2020*, s. 21 (dalej określana skrótem: SRW).

⁴ Ibidem.

⁵ <http://www.silesia-region.pl/eduk>.

⁶ SRW, s. 29.

kim zabytki związane z kulturą przemysłową, m.in. fabryczne zespoły patronackie: Giszowiec, Nikiszowiec, podziemne wyrobiska w Tarnowskich Górach („Sztolnia Czarnego Pstrąga”, zabytkowa Kopalnia Rud Srebronośnych) i Zabrze, zabytki architektury mieszkalnej (m.in. 38 układów urbanistycznych, bytomska secesja), kompozycje krajobrazowe, w tym 98 zabytkowych parków, a także „architektura militaris” – od warowni jurajskich po obszar warowny z lat 30. ubiegłego stulecia oraz charakterystyczne dla regionu drewniane budowle sakralne. Warto zwrócić uwagę również na architekturę lat 30. XX w. (gmach Sejmu Śląskiego, architektura secesyjna i modernistyczna Bielska-Białej, Zameczek Prezydenta w Wiśle) oraz bardziej współczesną (Planetarium, Spodek, gmach Biblioteki Śląskiej). Na mapie kulturowego dziedzictwa oddzielne miejsce zajmuje Częstochowa z Klasztorem Jasnogórskim (obiekt wpisany na listę pomników historii, obok „Sztolni Czarnego Pstrąga”) i otaczającymi Jasną Górę historycznymi sanktuariami, a także Bielsko-Biała, ziemia cieszyńska, w tym najstarszy zabytek województwa – romańska rotunda z XI w.

W województwie działa wiele ważnych instytucji kultury, szkół artystycznych wszystkich stopni oraz środowisk twórczych. Rangę międzynarodową zyskało środowisko Akademii Muzycznej czy Narodowej Orkiestry Symfonicznej Polskiego Radia w Katowicach. Spośród 15 działających w regionie teatrów należy wymienić przede wszystkim Teatr Śląski im. St. Wyspiańskiego w Katowicach, Teatr Rozrywki w Chorzowie, Śląski Teatr Tańca w Bytomiu. W upowszechnianiu kultury ogromną rolę odgrywa sieć bibliotek: „Opiekę merytoryczną nad nimi pełni Biblioteka Śląska, najstarsza księżnica na terenie województwa i największa biblioteka naukowa w regionie, równocześnie najnowocześniejsza w Polsce oraz jedna z najlepiej wyposażonych w Europie”⁷.

Wbrew utartym stereotypom, woj. śląskie jest więc ważnym i specyficznym ośrodkiem kulturalnym. nie tyle ze względu na uniwersalne instytucje i dobra kultury, ile z powodu swych, niestety ciągle niedocenianych, oryginalnych zasobów kulturowych, tworzących niepowtarzalną tożsamość regionu. Chodzi tu zwłaszcza o ogromne dziedzictwo kultury przemysłowej (tak w wymiarze materialnym, jak i symbolicznym), które wymaga jednak umiejętnej rewitalizacji i promocji, zarówno w celu ich zachowania jako znaku części dorobku cywilizacyjnego, jak również jako atrakcji turystycznych. To zaś oznacza rosnące zapotrzebowanie na kształcenie w zakresie managementu kultury. W tym, jak i w wielu innych miejscach, krzyżują się zatem ścieżki edukacji i kultury, co każe zrewidować standardowy sposób przedmiotowego dzielenia polityki społecznej na oddzielne jej subdyscypliny.

⁷ Ibidem, s. 29-31.

Na podstawie diagnozy w analizie SWOT do mocnych stron w dziedzinie, która obejmuje sprawy edukacji i kultury, zaliczono⁸:

- duży potencjał demograficzny cechujący się wysoką kulturą i etosem pracy;
- różnorodność kulturową regionu, duże poczucie tożsamości społeczności lokalnych i tolerancję odmienności kulturowych;
- duży potencjał środowisk twórczych;
- dużą koncentrację wysoko wykwalifikowanej kadry naukowo-technicznej (technicznej, ekonomicznej i medycznej);
- wzrost poziomu wykształcenia mieszkańców;
- rosnącą aktywność społeczną środowisk lokalnych oraz organizacji pozarządowych;
- tradycje związane z kulturą amatorską, silny ruch amatorski (zwłaszcza w dziedzinie plastyki, fotografii, teatru, filmu i muzyki)⁹;
- liczne ośrodki edukacyjne, naukowe i badawcze;
- bogatą infrastrukturę związaną z kulturą.

Natomiast do kluczowych problemów na tym polu zaliczono¹⁰:

- bariery finansowe w dostępie do edukacji, nauki i kultury;
- rozpowszechnienie stereotypowego stygmatu województwa śląskiego jako kulturalnej pustyni zdominowanej przez przemysł¹¹;
- występującą w niektórych środowiskach małą świadomość wagi edukacji dla rozwoju indywidualnego; brak motywacji do poprawy kwalifikacji ze względu na brak perspektyw pracy;
- braki w wyposażeniu technicznym placówek edukacyjnych;
- ubogą ofertę kształcenia ustawicznego na różnych poziomach wykształcenia oraz niską skłonność części mieszkańców województwa do reorientacji zawodowej i podwyższania kwalifikacji;
- bariery finansowe instytucji kultury i mieszkańców korzystających z usług kulturalnych;
- niskie kompetencje kulturowe oraz brak wykształconych potrzeb uczestnictwa w kulturze wysokiej¹²;
- bariery postaw, mentalności środowisk twórczych oraz niski poziom przedsiębiorczości środowisk twórczych;
- intensyfikację zjawisk wykluczenia społecznego;

⁸ SRW, s. 58.

⁹ *Strategia rozwoju kultury w woj. śląskim na lata 2006-2020*, s. 60 (dalej określana skrótem: SRK).

¹⁰ SRW, s. 62.

¹¹ SRK, s. 63.

¹² SRK, s. 60.

- słabą kondycję mediów, przejawiającą się w „[...] powierzchownym podejmowaniu problematyki kulturalnej (niedostatek profesjonalnej krytyki), niedocenianiu roli kultury przez środki masowego przekazu – częsty brak informacji o wydarzeniach kulturalnych”¹³ (notabene w tym kontekście niepokojąco brzmią prognozy likwidacji czy upadku regionalnych ośrodków telewizji publicznej w następstwie przygotowywanych zmian ustawowych);
- przyjmowanie przez społeczeństwo modelu kultury „domowej”, co ma swoje odzwierciedlenie w ignorowaniu oferty instytucji kultury ze względu na łatwość dostępu do produktów kultury za pośrednictwem internetu, telewizji, kina domowego itd.¹⁴;
- lokalny wariant zróżnicowania regionalnego dostępności do dóbr i usług kultury¹⁵: „[...] nierównomierne nasycenie infrastrukturą – mimo policentryczności w województwie występuje wyraźne zagęszczenie infrastruktury w subregionie środkowym, gdzie zlokalizowana jest większość obiektów służących rozwojowi kultury”¹⁶;
- „[...] nieumiejętność nowoczesnej promocji i nowoczesnego «ofcrowania» kultury wysokiej, prezentowania kultury wysokiej w sposób, który jest atrakcyjny dla młodszych pokoleń odbiorców przyzwyczajonych do multimedialności przekazu, do interaktywnego modelu uczestnictwa w kulturze”¹⁷. Uatrakcyjnianie dóbr tzw. kultury wysokiej czy elitarnej w celu uczynienia ich bardziej przystępnymi (przykładem może być doroczna „Noc muzealna”. w którą włącza się m.in. Muzeum Śląskie i inne muzea regionu) grozi niebezpieczeństwem jej upraszczania, banalizacji i wtłoczenia w ramy syndromu okazjonalnych, efemerycznych imprez i mód typowych dla kultury popularnej. Z drugiej strony wraca tu klasyczny problem ukrytej w polityce kulturalno-edukacyjnej przemocy symbolicznej, jaka dokonuje się poprzez czysto polityczne oddzielenie i normatywne naznaczenie prawomocnego smaku (właściwego kulturze „wyższej”) i nieprawomocnego (właściwego kulturze popularnej)¹⁸.

Mimo długiej listy problemów ekonomicznych, infrastrukturalnych i świadomościowych, zawarta w SRW wizja rozwoju województwa prezentuje się imponująco. Zdaniem jej autorów, woj. śląskie będzie w przyszłości¹⁹:

¹³ SRK, s. 61.

¹⁴ Ibidem, s. 63. Por. *Diagnoza społeczna 2007. Warunki i jakość życia Polaków*. Red. J. Czapiński, T. Panek. Wizja Press & IT, Warszawa 2007, roz. 4.6.1, 7.1.9, 7.1.10.

¹⁵ Por. *Narodowa Strategia Rozwoju Kultury na lata 2004-2013*. Resume, s. 8.

¹⁶ SRK, s. 60.

¹⁷ Ibidem, s. 61.

¹⁸ P. Bourdieu: *Dystynkcja. Społeczna krytyka władzy sądzienia*. Scholar, Warszawa 2006, s. 458-486.

¹⁹ SRW, s. 65.

- regionem o ugruntowanym, pozytywnym wizerunku, funkcjonującym w świadomości Europejczyków;
- regionem, w którym nowoczesna gospodarka, rozwój przedsiębiorczości, edukacji i kultury zapewniają utrzymanie pozycji jednego z kilku centrów rozwoju cywilizacyjnego Polski i Europy;
- regionem, którego mieszkańców cechuje otwartość, tolerancja, solidaryzm społeczny, przedsiębiorczość, wysokie kompetencje, zdolność adaptacyjna i kreacyjna, mobilność zawodowa, ugruntowana tożsamość kulturowa i wysoki stopień identyfikacji z macierzystym regionem;
- kreatywnym regionem innowacyjnym o dużej koncentracji aktywności w dziedzinie badawczo-rozwojowej, zaawansowanych technologii, tworzącym i absorbującym liczące się w skali międzynarodowej innowacje, dysponującym dużym potencjałem wysoko wykwalifikowanej kadry naukowo-badawczej, otwartym na współpracę z otoczeniem europejskim i światowym;
- regionem o dobrze rozwiniętym i dostępnym systemie szkolnictwa na wszystkich poziomach, zapewniającym wysoką jakość kształcenia i dostosowanym do potrzeb rynku pracy;
- regionem o efektywnym i innowacyjnym systemie kształcenia ustawicznego, zorientowanym na różne środowiska i zaspokajającym oczekiwania różnych grup wiekowych ludności oraz aktywnym systemie przekwalifikowań zawodowych zwiększającym mobilność zawodową;
- regionem o dużych walorach przyrodniczych, kulturowych i krajoobrazowych, a także turystyczno-rekreacyjnych, z różnorodną ofertą spędzania czasu wolnego;
- regionem otwartym na współpracę zarówno w skali krajowej, jak i międzynarodowej, w tym w ramach euroregionów.

Konfrontując tę prognozę z długą listą słabości i zagrożeń zawartych w analizie SWOT, trudno nie odnieść wrażenia, że mamy tu do czynienia z programem utopijnym, który ponadto jest sformułowany w retoryce typowej dla nowoczesnego żargonu menedżersko-technokratycznego. Zamiast trybu oznajmującego bezpieczniejsze byłoby w związku z tym zastosowanie formy postulatywnej, określającej pewien ideał wyznaczający pożądany kierunek działań.

PRIORYTET: Edukacja, kultura, mobilność i aktywizacja zasobów ludzkich

Realizacja tego ambitnego planu wymaga, zdaniem autorów, skoncentrowania działań prowadzonych w regionie na określonych priorytetach. W klu-

czowym dla edukacji i kultury polu *Zasoby ludzkie. równość szans i zagadnienia społeczne* wyznaczono dwa priorytety. Jednym z nich jest „Edukacja, kultura, mobilność i aktywizacja zasobów ludzkich”.

Diagnozowana już wcześniej wielokulturowość „[...] stwarza możliwości do wzmacniania atrakcyjności regionu, zarówno dla mieszkańców, jak i dla przyjezdnych”²⁰. Pewną wątpliwość budzi, sygnalizowane już w części diagnostycznej, „[...] silne poczucie tożsamości lokalnej i regionalnej”²¹. W warunkach postępującej unifikacji kulturowej, będącej następstwem procesów globalizacyjnych, identyfikacja ta i wynikające z niej poczucie wspólnoty, odrębności i świadomość „my”, w znacznej mierze należą już niestety do przeszłości, która odeszła wraz z pokoleniem, dla których punktem odniesienia była specyficzna tradycja kulturowa regionu, a nie ponadlokalny i zmakdonaldyzowany technopol. Na drugim krancu tej relacji międzypokoleniowej są z kolei nowocześni nomadowie, wykorzeni kulturowo ludzie „bezdomni”, nie przywiązani ani do żadnego miejsca, ani do niepragmatycznych wartości, ani nawet do innych osób. Postrzeganie województwa śląskiego jako „ojczyzny lokalnej” dla wielu osób, które mieszkają dziś w innych regionach Polski czy Europy, stając się zarówno ambasadami regionu, jak i grupą docelową dla odpowiednio sprofilowanej oferty turystycznej²² jest więc w tym kontekście dyskusyjne. Po pierwsze, kategoria ta dla ludzi młodych jest coraz częściej pojęciem pustym, bez psychoemocjonalnego wydzwiku, niezbędnego dla jej autentycznego funkcjonowania w świadomości społecznej. Po drugie, redukcja „ojczyzny lokalnej” do „odpowiednio sprofilowanej oferty turystycznej” jest nie tylko zwykłym jej utowarowieniem, ale, co więcej, całkowitą degradacją i zanegowaniem symboliczno-aksjologicznego charakteru tego, co w zupełnie innej poetyce nazywano niegdyś „ziemią ojców”.

W województwie śląskim tkwi niewykorzystany i znaczny potencjał kulturalny, który „[...] stwarza możliwości do wzmacniania atrakcyjności regionu, zarówno dla mieszkańców, jak i dla przyjezdnych”²³. Właściwe jego wypromowanie i zagospodarowanie mogłoby przyczynić się do „[...] przełamania stereotypowego wizerunku województwa”²⁴. Potencjał ten, od warowni jurajskich poprzez kompozycje krajobrazowe na zabytkach techniki kończąc, wymaga ponownego przeglądu oraz rozszerzającej redefinicji funkcji, zdecydowanie bardziej otwierającej i urozmaicającej je w kierunku przygotowania atrakcyjnych marketingowo produktów kulturalno-turystycznych.

²⁰ SRW, s. 66.

²¹ *Ibidem*, s. 66, 29.

²² SRK, s. 63.

²³ *Ibidem*, s. 66.

²⁴ SRW, s. 66.

Kładąc nacisk na zasoby ludzkie, od kapitału ludzkiego, zwłaszcza w warunkach dokonujących się procesów restrukturyzacyjnych, autorzy SRW uzależniają rozwój regionu i wzmacnianie jego pozycji konkurencyjnej. W związku z tym niezbędne jest:

- umiejętne promowanie zdolności do zatrudnienia i mobilności na rynku pracy;
- stałe dokształcanie, zwiększanie kwalifikacji zawodowych i poziomu wykształcenia mieszkańców;
- wspieranie różnicowania kierunków kształcenia;
- poprawa jakości i rozwój systemu edukacji na wszystkich poziomach;
- zapewnienie rozwoju odpowiedniej jakości bazy edukacyjnej, jak i wykwalifikowanej kadry, otwartej na realizację nowatorskich programów nauczania i wykorzystanie nowoczesnych metod i technik przekazywania wiedzy;
- rozwój zdolności przystosowania się i przedsiębiorczości;
- stworzenie efektywnego systemu przekwalifikowań i reorientacji zawodowej²⁵.

Cele strategiczne i kierunki działań

Wybrane priorytety implikują cele strategiczne i założone w nich kierunki działań. Dla zagadnień związanych z kulturą i edukacją ważne są zwłaszcza cele: I, III i IV SRW, ponieważ w pewnym stopniu ich zawartość powieliła założenia wcześniej przedstawione, skupimy uwagę przede wszystkim na ich uszczegółowieniu.

CEL STRATEGICZNY I: Wzrost wykształcenia mieszkańców oraz ich zdolności adaptacyjnych do zmian społecznych i gospodarczych w poczuciu bezpieczeństwa społecznego i publicznego.

Kierunek działań 1: Poprawa jakości i dostępności szkolnictwa oraz jego dostosowanie do aktualnych i prognozowanych potrzeb rynku pracy.

Kierunek działań 2: Rozszerzenie skali i zasięgu przekwalifikowań zawodowych i kształcenia ustawicznego.

Kierunek działań 3: Zwiększenie uczestnictwa mieszkańców w kulturze i wzmocnienie środowisk twórczych.

Kierunek działań 4: Upowszechnienie wśród społeczeństwa aktywnego stylu życia.

²⁵ Ibidem, s. 66-67.

Przemysłana strategia zarządzania zasobami ludzkimi, mająca na celu stworzenie wykształconego społeczeństwa, zdolnego do sprostania wyzwaniom rynku pracy wymaga:

- rozwoju szkolnictwa wyższego zmierzającego do poszerzenia bazy, form i specjalności kształcenia oraz wzrostu liczby studentów;
- upowszechnienia wykształcenia średniego poprzez wspieranie rozwoju sieci szkół ponadgimnazjalnych we współpracy z samorządami powiatowymi;
- wspierania działań na rzecz poprawy dostępności i jakości szkolnictwa na wszystkich poziomach kształcenia. Bariery w dostępie do poszczególnych szczebli oświaty (kulturowe, ekonomiczne, psychologiczne, naturalne, regionalne), od wychowania przedszkolnego poczynając, prowadzące do selekcji młodych ludzi na uprzywilejowanych i upośledzonych, determinującej szanse awansu społecznego, urastają do rangi spetryfikowanych i nieusuwalnych ograniczeń ruchliwości społecznej, a co za tym idzie – reprodukcji istniejących podziałów stratyfikacyjnych²⁶.
- ciągłego kształcenia, podnoszenia posiadanych kwalifikacji i reorientacji zawodowej.

„Niskie kwalifikacje są jedną z przyczyn utrzymywania się długotrwałego bezrobocia, prowadzącego do wykluczenia społecznego oraz słabego popytu na produkty i usługi”²⁷, a więc ograniczonych możliwości konsumpcyjnych, które, jak mówi Z. Bauman „[...] są w społeczeństwie nowoczesnym najbardziej dyskredytującą formą tego wykluczenia”²⁸. W regionie konieczne jest zatem „[...] stymulowanie zróżnicowanych form przekwalifikowań zawodowych i kształcenia ustawicznego. [...] Sprawny system przekwalifikowań zawodowych i kształcenia ustawicznego powinien stwarzać warunki do rozwoju zdolności do podejmowania pracy oraz funkcjonowania w społeczeństwie informacyjnym”²⁹.

Ponieważ tożsamość regionalna traktowana jest jako „[...] ważny element na drodze do poprawy zdolności adaptacyjnych mieszkańców do zmian społecznych i gospodarczych”, konieczne jest „[...] pielęgnowanie istniejącego dziedzictwa kulturowego i tradycji, historii, osiągnięć kulturalnych, lokalnych obyczajów” oraz „[...] prowadzenie działań mających na celu ukształtowanie kulturowej tożsamości”. Zadanie pierwsze nie budzi większych wątpliwości, a nawet wydaje się w pełni uzasadnione w obliczu, akcentowanego w bilansie

²⁶ A. Lipski: *Bariery w dostępie do oświaty a możliwości awansu społecznego*. W: *Pokolenie wygranych? Ciąg dalszy badań nad sytuacją dzieci i młodzieży w procesie transformacji*. Red. J. Sztumski. Śląsk, Katowice 2006. Por. *Strategia polityki społecznej woj. śląskiego na lata 2006-2020*, s. 83.

²⁷ SRW, s. 77.

²⁸ Z. Bauman: *Praca, konsumpcjonizm i nowi ubodzy*. WAM, Kraków 2006, s. 75-84.

²⁹ SRW, s. 77.

SWOT, słabego powiązania edukacji szkolnej z edukacją kulturalną, niedostatecznej ilości lub w ogóle braku w programach nauczania zajęć służących rozbudzaniu potrzeb kulturalnych, zajęć mających kształtować kompetencje do uczestnictwa w kulturze³⁰. W drugim zawarte jest jednak fałszywe przekonanie o możliwości zarządzania kulturą w kierunku „kształtowania jej tożsamości”. Kultura jest rezultatem długotrwałego procesu historycznego kształtowania, nie da się więc jej zadekretować ani poddać technokratycznemu zarządzaniu.

Według SRW uczestnictwo w kulturze „[...] pełni fundamentalną rolę w kształtowaniu i rozwoju osobowości człowieka; buduje sferę wartości, umożliwia realizację twórczych uzdolnień, rozwija wyobraźnię i wrażliwość emocjonalną, jest warunkiem dla korzystnych społecznie zmian”³¹.

Niezbędne jest w związku z tym podjęcie następujących działań:

- „[...] stworzenie warunków instytucjom kultury, środowiskom twórczym oraz wszystkim podmiotom prowadzącym działalność kulturalną do formułowania oferty programowej odpowiadającej na potrzeby społeczne, oferty obejmującej w szczególności: rozwijanie twórczych uzdolnień, kształcenie potrzeby uczestnictwa w kulturze i upowszechnianie dziedzictwa kultury narodowej, edukację regionalną, pracę na rzecz środowisk zmarginalizowanych i zagrożonych”³².
- promowanie kultury regionu w kraju i poza jego granicami³³.

Wśród barier ograniczających czy czasami wręcz uniemożliwiających dostęp do kultury wymienia się „[...] (1) bariery finansowe (dotyczące zarówno instytucji kultury, jak i potencjalnych odbiorców oferty kulturalnej). (2) bariery organizacyjne (np. godziny otwarcia instytucji kultury), (3) bariery prawne ograniczające działalność instytucji, (4) bariery środowiskowe, i inne”³⁴. Uderzający jest brak na tej liście *explicite* wymienionej kategorii barier kulturowych, tj. wynikających z posiadanych kompetencji kulturowych, będących z kolei rezultatem określonego wyposażenia w zakresie kapitału kulturowego. Jeśli nawet przyjąć, że zawierają się one w ogólnie sformułowanym punkcie (4), to ich znaczenie wymaga jednak odrębnego potraktowania i co więcej wysunięcia na plan pierwszy.

Zasadniczy problem tkwi jednak w typowym dla standardowego paradygmatu polityki kulturalnej rozumieniu „uczestnictwa w kulturze” jako obserwowalnych aktów zachowaniowych, w czasie których następuje styczność jednostki

³⁰ SRK, s. 60.

³¹ SRW, s. 77.

³² Ibidem.

³³ Ibidem, s. 78-79.

³⁴ SRK, s. 71.

z dobrami i usługami uznanymi (zgodnie z określoną normatywną strukturalizacją) za kulturalne. W dalszym ciągu zatem postulaty poszerzonej i pogłębionej interpretacji kultury i pojęć z nią związanych nie znajdują zainteresowania wśród autorów przygotowujących założenia kolejnych edycji polityki kulturalnej³⁵.

Upowszechnienie wśród społeczeństwa aktywnego stylu życia wymaga:

- stworzenia regionalnej sieci ośrodków turystyki, rekreacji i utworzenia systemu szlaków pieszych, tras rowerowych itp.;
- zwiększenia liczby obiektów sportowych;
- poprawy standardu istniejącej bazy sportowej i rekreacyjnej;
- budowy systemu promocji rekreacji wewnątrz regionu;
- stworzenia zróżnicowanej jakościowo oferty spędzania czasu wolnego;
- rozwijania i uatrakcyjniania oferty instytucji kulturalnych i edukacyjnych oraz organizacji imprez plenerowych³⁶.

Zdrowe społeczeństwo w znaczeniu, jakie pojęciu nadał E. Fromm³⁷, preferujące styl życia zorientowany na wszechstronny rozwój intelektualny i fizyczny, będący alternatywą dla jego rozpowszechnionego konsumpcyjnego odpowiednika, jawi się zatem jako dalekosiężny cel nieszablonowo rozumianej zintegrowanej polityki kulturalno-edukacyjnej.

CEL STRATEGICZNY III: Wzrost innowacyjności i konkurencyjności gospodarki.

Kierunek działań 5: Zwiększenie atrakcyjności turystycznej regionu.

Sygnalizowany wcześniej potencjał kulturowy regionu powinien być podstawą rozwoju przemysłów kulturowych i gospodarki turystycznej, która „[...] oceniana jest jako najbardziej przyszłościowy pod względem dynamiki rozwoju dział gospodarki narodowej”³⁸. W *Narodowej Strategii Rozwoju Kultury*, która jest jednym z dokumentów podstawowych dla strategii regionalnych, zwraca się wyraźnie uwagę na rolę kultury jako czynnika rozwoju ekonomicznego i społecznego. Kultura jako czynnik rozwoju społecznego:

- „[...] kreuje potencjał intelektualny regionów, budując kapitał ludzki,
- tworzy, poprzez popularyzację różnorodności kulturowej, społeczeństwo świadome i kierujące się normami etycznymi, otwarte,
- przeciwdziała patologiom społecznym,
- jest spoiwem integracji społecznej,

³⁵ A. Lipski: *Teoretyczne i praktyczne problemy polityki kulturalnej*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 1995, s. 7-20.

³⁶ SRW, s. 78.

³⁷ E. Fromm: *Zdrowe społeczeństwo*. Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1996.

³⁸ SRW, s. 87.

- jest treścią tożsamości narodowej,
 - pielęgnuje więzi lokalne,
 - jest bazą nawiązywania współpracy i komunikacji międzyludzkiej,
 - realizuje założenia polityki równouprawnienia płci, równości rasowej i solidarności społecznej,
 - pomaga przywracać osoby upośledzone i inwalidów do życia społecznego i zawodowego (np. terapie przez kulturę, zmiana mentalności i pokonywanie uprzedzeń),
 - zmniejsza dysproporcje rozwoju osobowego obywateli,
 - stanowi jedną z form i wymiarów awansu społecznego”³⁹
- Z kolei jako czynnik rozwoju ekonomicznego kultura:
- „[...] wpływa na atrakcyjność osiedleńczą i lokalizacyjną regionów dla mieszkańców i inwestorów,
 - determinuje rozwój turystyki,
 - tworzy rynek pracy,
 - kreuje przemysły kulturowe,
 - wzbudza mnożnikowe procesy gospodarcze, współokreślane rozwojem infrastruktury społecznej,
 - współokreśla funkcje metropolitarne miast,
 - sprzyja alokacji zasobów ludzkich w sektorach rozwojowych”⁴⁰.

Lansowane w *Narodowej Strategii Rozwoju Kultury* „nowe rozumienie kultury” jako długoterminowej inwestycji ekonomicznej jest bardzo mocno uwypuklone w polityce kulturalnej województwa śląskiego, które jest postrzegane jako „[...] szczególnie predestynowane do inicjatyw, mających na celu szukanie synergicznych związków między kulturą a gospodarką”⁴¹. W swojej typologii profili ukierunkowania polityki kulturalnej poszczególnych województw G. Praweńska-Skrzypek województwu śląskiemu przypisała typ restrukturyzacyjno-inwestycyjny⁴², co stanowi konkretną ilustrację szukania tego rodzaju powiązań.

Podniesienie atrakcyjności turystycznej regionu mogłoby się przyczynić do rozwoju takich branż, jak infrastruktura komunikacyjna (drogowa, kolejowa, lotnicza, a także ICT), usługi noclegowe⁴³, rekreacyjno-wypoczynkowe i rynek usług, handel czy gastronomia. O zakresie możliwości w tym zakresie

³⁹ *Narodowa Strategia...*, op. cit., s. 4.

⁴⁰ Ibidem, s. 4-5.

⁴¹ SRK, s. 66.

⁴² G. Praweńska-Skrzypek: *Polityka kulturalna polskich samorządów*. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2003, s. 38, 46.

⁴³ O rosnącej roli województwa śląskiego w tym zakresie świadczy fakt, że 8.3% wszystkich noclegów udzielonych turystom w 2006 r. przypadło właśnie na obiekty znajdujące się w tym regionie, co daje mu 6. miejsce w kraju (por.: *Turystyka w 2006 r.* GUS, Warszawa 2007, s. 24).

świadczy wymieniana w dokumencie typologia dziedzin tej gospodarki: turystyka biznesowa, miejska i kulturowa, wiejska, pielgrzymkowa, rekreacyjna, aktywna i specjalistyczna⁴⁴. Są one ściśle związane z koniecznością wypracowania i promocji „regionalnych produktów markowych”, a pośrednio marki ogólnej: „Śląsk-Silesia-Schlesien”⁴⁵ (aktualna jej postać brzmi: „Śląskie. Pozytywna energia”), które byłyby znakiem rozpoznawczym niepowtarzalnej tożsamości kulturowej regionu. To zaś po raz kolejny obrazuje znaczenie właściwego zarządzania w zakresie dóbr i usług kultury. O jego randze świadczy fakt wyodrębnienia oddzielnego kierunku działań w ramach jednego z celów strategicznych SRK, w którym zwraca się uwagę, że „[...] do efektywnego zarządzania kulturą niezbędna jest wiedza na jej temat (uczestnictwo w kulturze, potrzeby odbiorców, szeroka diagnoza środowisk twórczych, aktywność organizacji pozarządowych itd.) oraz kompetencje menedżerskie. Edukacja w zakresie zarządzania kulturą powinna być skierowana do osób które administrują kulturą, prowadzą instytucje kultury, organizują/współtworzą życie kulturalne. Powinny być prowadzone prace badawcze i eksperckie oraz systematyczny monitoring w obszarach warunkujących rozwój kultury. Kształcenie w kierunku zarządzania kulturą powinno odbywać się poprzez organizowanie szkoleń i projektów edukacyjnych dostępnych dla szeroko pojętego instytucjonalnego środowiska kulturalnego oraz organizację seminariów i sesji ukierunkowanych na wymianę doświadczeń”⁴⁶. Wzrastające znaczenie turystyki kulturowej, promocji własnego dziedzictwa kulturowego i budowanej na nim marki regionu znalazło swój wyraz w czasie obrad Zgromadzenia Regionów Europy ARE, które po raz pierwszy odbyły się w województwie śląskim w maju 2008 r.

CEL STRATEGICZNY IV: Poprawa jakości środowiska naturalnego i kulturowego oraz zwiększenie atrakcyjności przestrzeni.

Kierunek działań 1: Wspieranie rozwoju obszarów metropolitalnych.

Kierunek działań 2: Zagospodarowanie centrów miast oraz zdegradowanych dzielnic.

Kierunek działań 3: Rewitalizacja terenów zdegradowanych.

Kierunek działań 4: Kształtowanie ośrodków wiejskich.

Kierunek działań 9: Ukształtowanie regionalnego systemu obszarów chronionych.

⁴⁴ SRW, s. 87.

⁴⁵ SRK, s. 61. Por.: *Strategia rozwoju turystyki w województwie śląskim na lata 2004-2013*.

⁴⁶ SRK, s. 70. Por. G. Hagoort: *Przedsiębiorczość w kulturze. Wprowadzenie do zagadnień zarządzania w kulturze*. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1995, s. 28; D. Miłczuk: *Polityka kulturalna w społeczeństwie obywatelskim*. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2002, s. 82-84.

Odwołując się do idei zrównoważonego rozwoju, autorzy SRW zwracają uwagę, że polepszenie jakości środowiska naturalnego i kulturowego województwa śląskiego „[...] zwiększy atrakcyjność regionu (zarówno inwestycyjną, jak i turystyczną), poprawi jakość życia obecnych mieszkańców i zabezpieczy możliwości rozwojowe przyszłych pokolei”⁴⁷, co potwierdzałoby wcześniejsze nawiązanie do idei „zdrowego społeczeństwa” jako strategicznego celu zintegrowanej polityki kulturalno-edukacyjnej. Województwo śląskie, będące jednym z najbardziej zurbanizowanych regionów Polski, zawiera w sobie wszystkie przesłanki do powstania, jak to zostało nazwane w Strategii, „Skonsolidowanego Śląskiego Obszaru Metropolitalnego”, łączącego aglomeracje miejskie województwa. Rozwój funkcji metropolitalnych „[...] promuje rozwój infrastruktury społecznej, kultury, edukacji i wiedzy, co w rezultacie powinno ułatwić zachodzące procesy transformacji tradycyjnej struktury gospodarki”⁴⁸. Dzięki podjętym w tym kierunku działaniom w czerwcu 2007 r. został zarejestrowany Górnośląski Związek Metropolitalny 14 miast konurbacji⁴⁹.

Poprawa jakości środowiska wiąże się nierozdzielnie z koniecznością rewitalizacji zdegradowanych obszarów poprzemysłowych, będących częścią specyficznej jakości, jaką jest kultura przemysłowa, na którą składają się trzy elementy: materialny, społeczny i symboliczny. Problem rewitalizacji polega na redukowaniu jej programów do tkanki materialnej kultury przemysłowej (likwidacja starej zabudowy i tworzenie nowych form oraz aranżacji przestrzennych i urbanistycznych, remontowanie, przebudowa i adaptacja dawnych budynków (dzielnic) miejskich i obiektów poprzemysłowych do nowych funkcji), gentryfikacji starych dzielnic mieszkaniowych, co implikuje dramatyczną z punktu widzenia polityki społecznej kwestię wtórnej segregacji społecznej i marginalizacji ludzi „zbędnych” jako niepasujących do architektury loftów, apartamentowców i futurystycznych centrów kongresowo-biznesowych oraz całkowitego niedostrzegania wymiaru aksjonormatywnego tej kultury (tradycyjne obyczaje, etos pracy, gwara, tożsamość „małej ojczyzny” i tym podobne atrybuty niematerialne, tworzące specyficzny *genius loci*)⁵⁰.

O ile sprawa rewaloryzacji, przebudowy czy nowej aranżacji przestrzeni miejsko-poprzemysłowej jest podnoszona coraz częściej, i to nie tylko w dokumentach rangi omawianej SRW, ale także w dyskusjach publicystycznych, o tyle o jakości środowiska wiejskiego mówi się zdecydowanie rzadziej. Zdaniem

⁴⁷ SRW, s. 88.

⁴⁸ SRW, s.88.

⁴⁹ <http://www.gzm.org.pl/pol>

⁵⁰ A. Lipski: *Wymiary degradacji kultury przemysłowej w regionie Górnego Śląska*. W: *Rewitalizacja obszarów wykluczenia społecznego w miastach śląskich*. Red. D. Kotlorz (w druku).

autorów, „[...] uwzględniając rozwój ośrodków wiejskich w oparciu o specyficzne walory społeczno-kulturowe, należy również podjąć wysiłki zmierzające do zachowania ich różnorodności i spuścizny kulturowej. Dlatego też tak istotne jest zachowanie i kształtowanie krajobrazu, ochrona i wykorzystanie zasobów środowiska przyrodniczego, dziedzictwa kulturowego wsi, dokumentowanie i popularyzacja tradycji oraz wspieranie lokalnych i ponadlokalnych inicjatyw skierowanych na kultywowanie tradycji obszaru wiejskiego”⁵¹.

Te postulaty paradoksalnie zbliżają oba typy przestrzeni. Zarówno w odniesieniu do obszarów miejsko-przemysłowych, jak i wiejsko-rolniczych wyłania się dylemat dotyczący pytania, jak z jednej strony zachować i kultywować tradycyjną tożsamość kulturową, a z drugiej strony tę samą przestrzeń objąć procesami modernizacyjnymi? Jak uchronić autentyzm życia tej tożsamości przed jej muzeifikacją i uprzedmiotowieniem w postaci eksponatów już tylko do oglądania?

Przyjmowane jako aksjomat, zarówno w tych lokalnych strategiach, jak i *Narodowej Strategii Rozwoju Kultury* (również w dokumencie podstawowym, jakim jest *Narodowy Plan Rozwoju na lata 2007-2013*) założenia o konieczności ekonomizacji kultury, racjonalnego nią zarządzania, stworzenia konkurencyjnego rynku i przemysłu dóbr oraz usług kulturowych (podobnie, jak i edukacyjnych), gromadzenia „zasobów ludzkich”, ilustrują pewną niezwykle istotną cechę systemu społecznego opartego na gospodarce rynkowej, który posiada bez mała immanentną właściwość samouzasadniania, który, jak mówi C. Castoriadis, „[...] przestał sam siebie kwestionować”, nie dostrzegając dla siebie alternatywy⁵². Pewniki te powinny jednak nasuwać określone pytania i wątpliwości, zwłaszcza na gruncie polityki społecznej, dotyczą bowiem zasadniczych dylematów aksjologicznych. Bezkrzytyczna aprobata dla warunków dyktowanych przez panekonomiczną rzeczywistość społeczeństwa nowoczesnego, którego podstawową przestrzenią, zawłaszczającą skutecznie wszystkie inne sfery życia (także edukację i kulturę) jest rynek i jego mechanizmy reifikacji, komercjalizacji i konsumpcji, oznacza zgodę na pozbawienie tych szczególnych obszarów dziedzictwa i aktywności społecznej prawa do specjalnej autonomii i autotelicznego traktowania⁵³. Jest to niebezpieczeństwo, które pośrednio kwestionuje rację istnienia polityki społecznej jako takiej, która wyrzekając się swojego deontologicznego prawa oraz obowiązku refleksji aksjologicznej i krytyki społecznej, staje się rzecznikiem „jedynie słusznej” ekonomicznej wykładni życia społecznego.

⁵¹ SRW, s. 91.

⁵² Z. Bauman: *Praca...*, op. cit., s. 203; *Plymna nowoczesność* Wydawnictwo Literackie, Kraków 2006, s. 36.

⁵³ A. Lipski: *Status kultury w warunkach społeczeństwa rynkowego*. W: *60 lat polityki społecznej w Polsce. Księga pamiątkowa na jubileusz 80-lecia prof. zw. dr hab. Lucyny Frąckiewicz*. Red. A. Rączaszek. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2006.

PRESUMPTIONS OF THE EDUCATIONAL AND CULTURAL POLICY OF THE SILESIAN VOIVODESHIP

Summary

Contrary to the well-known stereotypes, Silesian Voivodeship (Province) has a significant potential in the field of education and culture. The diverse offer of many educational institutions as well as cultural and tourist attractions (including such a valuable asset of the region as the remains of the industrial culture) require proper management and promotion. The educational and cultural policy, executed with that purpose in mind, can contribute to the reduction in the scale of such problems of the province as multidimensional social exclusion, relatively low cultural competencies, the degradation of post-industrial areas or the economic emigration of the young generation.

Anna Sowińska

PSYCHOLOGICZNE NASTĘPSTWA EKSKLUZJI SPOŁECZNEJ

Ekсклюzyę społeczną rozumie się zarówno jako stan wykluczenia, jak i proces, który do stanu wykluczenia prowadzi. Wykluczenie społeczne definiowane jest na ogół w kategoriach nieuczestniczenia (bądź niezdolności do uczestniczenia) w ważnych aspektach życia zbiorowego: społecznych, gospodarczych, politycznych i kulturowych oraz w normalnych aktywnościach charakterystycznych dla danego społeczeństwa. Oznacza utratę podstaw społecznego zakorzenienia jednostek, sposobów ich włączania się w życie zbiorowe i korzystania ze związanych z tym uprawnień¹.

O skuteczności aktywnych form pomocy wykluczonym i przeciwdziałaniu ekсклюzyi decyduje m.in. uwzględnienie występujących tu uwarunkowań psychologicznych. Z punktu widzenia psychologa człowiek, który podlega procesom prowadzącym do stanu wykluczenia (szczegółnej formy zerwania więzi społecznych), znajduje się w niemniej trudnej psychicznie sytuacji niż osoba już wykluczona. Obiektywnie ich warunki życia różnią się zasadniczo – inne jest np. bytowanie nędzarza, aniżeli osoby, która dopiero utraciła źródło dochodów i wkracza w sferę ubóstwa – co może sprawiać wrażenie równie zróżnicowanego obciążenia psychicznego. Tymczasem niektóre specyficzne zjawiska psychologiczne można opisywać zarówno w odniesieniu do wykluczenia, które już się dokonało, jak i do faz doń prowadzących. Świadomość dokonującego się właśnie zrywania ważnych więzi społecznych może być znacznie bardziej dolegliwa psychicznie i groźna dla prawidłowego funkcjonowania jednostki, niż problemy jakie stworzyło długotrwale wykluczenie. Omawiane tu następstwa psychologiczne dotyczą zarówno osób wykluczonych, jak i wykluczanych: zagrożeń w sferze poznawczej i emocjonalnej, a także ich konsekwencji behawioralnych.

¹ W.K. Frieske. *Marginalność i procesy marginalizacji*. IPiSS, Warszawa 1999.

Poczucie człowieczeństwa

Ekskluzja społeczna definiowana bywa także w kontekście praw człowieka – jako brak możliwości realizacji podstawowych praw socjalnych gwarantowanych przez prawo międzynarodowe. Ów brak możliwości uczestnictwa, wpływania i korzystania z podstawowych instytucji publicznych i rynków, które powinny być dostępne dla wszystkich (określane też jako wykluczenie instytucjonalne) zawiera w sobie ważny aspekt będący równocześnie jego konsekwencją. Stwarza ono bowiem sytuację uniemożliwiającą lub znacznie utrudniającą zgodne z prawem pełnienie ról społecznych, korzystanie z dóbr publicznych i infrastruktury społecznej, gromadzenie zasobów i zdobywanie dochodów w godny sposób. Określa się je jako wykluczenie godnościowe².

Godność to poczucie jednostki (i/lub jej otoczenia społecznego), że jest ona w pełni człowiekiem. Na poczucie to składają się przekonania jednostki, że przysługują jej wszystkie atrybuty człowieczeństwa. Przekonania te mają charakter nie tylko deskryptywny (opisowy), ale i silnie wartościujący. Godność jest kategorią o silnej konotacji moralnej, albowiem zachowania ją podtrzymujące lub jej pozbawiające budzą nie tylko intensywne oceny, ale też skłonność do opatrywania ich sankcjami. Jej utrata może nastąpić wskutek albo własnych działań jednostki, albo działań cudzych. Niezależnie od źródeł (samopozbawienie czy odebranie przez innych) stan psychiczny człowieka, który utracił godność przedstawia się podobnie. Dominuje uczucie bycia nikim, poczucie utraty tożsamości (nie jest się już tym, kim się było, ale nie wiadomo, kim się jest), utrata tożsamości społecznej³.

Najbardziej zagrożone w sytuacji wykluczenia społecznego poznawcze wzorce rzeczywistości związane są z:

- obrazem własnej osoby,
- obrazem innych ludzi i relacji z nimi,
- wzorcami zadań,
- zmianą sposobu widzenia świata.

² Por. L. Frąckiewicz: *Wykluczenie społeczne i formy jego łagodzenia*. W: *Wykluczenie. Rewitalizacja. Spójność społeczna*. Red. L. Frąckiewicz. Śląsk, Katowice-Warszawa 2004.

³ B. Wojciszke, B. Stajniak: *Psychologia godności. Zarys koncepcji teoretycznej*. W: *Od myśli i uczuć do decyzji i działań*. Red. D. Doliński, B. Weigl. Wydawnictwo Instytutu Psychologii PAN, Warszawa 2001.

Tabela 1

Dynamika godności (odebranie przez innych)

Warunki konieczne (nie zawsze wystarczające) utruty godności	Dehumanizujące warunki, Upokorzenie, Obraza
Stan jednostki	Utrata poczucia tożsamości, Zanik kategorii MY – dezorientacja w świecie społecznym, Utrata wiary w dotychczasowy system wartości, Wstyd i poczucie winy, Syndrom pobudzenia lękowego, Samopotępcenie, wstręt do siebie
Emocjonalne reakcje innych	Ambiwalencja, Odraza, wstręt, Litość, współczucie
Poznawcze/bchawioralne reakcje innych	Wykluczenie ze społeczności, Zawieszenie części praw jednostki, Zawieszenie stosowalności norm moralnych

Źródło: Na podstawie: B. Wojciszke, B. Stajniak: *Psychologia godności. Zarys koncepcji teoretycznej*. W: *Od myśli i uczuć do decyzji i działań*. Red. D. Doliński, B. Weigl. Wydawnictwo Instytut Psychologii PAN, Warszawa 2001, s. 80.

Degradacja pozycji społecznej, obniżenie poziomu samooceny, nieumiejętność radzenia sobie z podstawowymi problemami, może grozić utratą poczucia sensu życia, apatią czy depresją. Ponoszone wówczas koszty psychologiczne, wskazują na ich źródła związane z:

- problemem tożsamości (społecznej, zawodowej, rodzinnej);
- utratą kontrolowalności nad otoczeniem (poczuciem wpływu na bieg spraw o podstawowym dla niego znaczeniu);
- atrybucją przyczyn nieakceptowanego stanu rzeczy (atrybucje wewnętrzne polegają na przypisywaniu winy sobie, zewnętrzne – na przypisywaniu winy innym, otoczeniu, losowi).

Ważną tak przyczyną, jak i skutkiem psychologicznym zjawiska ekskluzji jest doznawane uczucie deprivacji, niezadowolenia z warunków życiowych i poziomu zaspokojenia potrzeb. Prawo do realizacji podstawowych potrzeb należy rozpatrywać właśnie w kontekście godności człowieka. Problem wykluczenia godnościowego można analizować z punktu widzenia osób, które utraciły pracę i nie mogły dostać innej, których dochody drastycznie spadły, jednostek zmarginalizowanych, żyjących na istniejącym już marginesie społecznym lub

nań wchodzących. Pozbawienie władzy i dostępu do podejmowania decyzji; posiadanie mniejszego zakresu uprawnień przy większym zakresie obowiązków; mniejsze możliwości wyboru, a większe możliwości przymusu; mniejsze szanse i gorsza sytuacja ekonomiczna; niższe możliwości wykształcenia, zawodowe, wypoczynku itd.; większe wystawienie na nacisk społeczny i na kryzysy; dyskryminacja w systemie prawa; napiętnowanie i dyskryminacja społeczna – to poważne zagrożenia dla psychicznego dobrostanu.

Człowiek doświadczający deprywacji w swoim odczuciu otrzymuje mniej niż na to zasługuje. Sam fakt otrzymywania niewielu z dzielonych dóbr nie jest jednak z odczuciem deprywacji równoznaczny – ludzie najbiedniejsi, którzy zawsze żyli w nędzy mogą nie czuć się zdeprywowani. Najważniejsza jest tu indywidualna ocena zasługiwania, oczekiwania, jakie mają ludzie, czyli zakres tzw. deprywacji względnej. Wielkość relatywnej deprywacji uważa się za jedną z podstawowych determinant wzrostu poczucia pokrzywdzenia – im jest ona wyższa, tym bardziej prawdopodobne jest wystąpienie stresu i tym większa jego intensywność. Psychologiczny mechanizm polega tu na tym, że w sytuacji niekorzystnego porównania się z innymi ludźmi u jednostki następuje obniżenie własnej wartości.

Ubóstwo i proces ubożenia

Gdy w trakcie oceny swojej sytuacji człowiek dostrzega zagrożenie ubóstwem, to jest przekonany, że stany rzeczy przez niego przewidywane zmierzają ku gorszemu. Zagrożenie obejmuje nie tylko sytuacje występujące aktualnie, niemniej poważne konsekwencje dla podmiotu może mieć sytuacja potencjalna. Im wyżej człowiek szacuje prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożenia niemożności realizacji ważnych dla siebie potrzeb, tym ważniejszą pełni ono funkcję regulacyjną. Ostateczna ocena zależy jednak od rozszyfrowania sygnałów zagrożenia, co oznacza, iż będzie zależać od odczytania ich treści, określenia doniosłości dla własnego życia i bytowania oraz dyrektywy działania praktycznego, jaka z nich wynika. Im większe znaczenie człowiek przypisuje danej wartości, tym większe napięcie pojawia się w momencie niemożności jej realizacji, a więc tym silniejszy stres.

Spostrzegana niemożność przeciwdziałania zagrożeniom i kreowania biegu własnego życia może bowiem oznaczać spadek poziomu samooceny, przy czym sytuacja ekonomiczna, stan majątkowy są dla jednostki jednym z podstawowych jej wyznaczników. Przeświadczenie o własnej niedoskonałości, koncentracja na niedostatkach rodzi lęk, przygnębienie, poczucie winy, depresję. Obrona wła-

snego „Ja” staje się wówczas zadaniem naczelnym. Pełniące podstawową funkcję regulacyjną poczucie własnej wartości jest dla człowieka żyjącego w ubóstwie najważniejszym spośród jego bardzo ograniczonych zasobów. Obraz oraz pojęcie własnej osoby pełni na ogół centralną rolę w tworzeniu i odtwarzaniu zapisów indywidualnych doświadczeń, stanowiąc niejako ośrodek dowodzenia, do którego większość doświadczeń jest adresowana i przez który jest integrowana. Względna stabilność oraz spójność reprezentacji własnej osoby jest jednym z podstawowych warunków funkcjonowania całego aparatu psychicznego. Uzasadnione jest więc założenie, że struktura „Ja” będzie szczególnie silnie broniona przed grozącymi jej niebezpieczeństwami.

W przypadku osób, których dochody spadły poniżej minimum socjalnego, ich prawo do realizacji podstawowych potrzeb, do minimalnego poziomu egzystencji powinno być traktowane na równi z prawem do wolności. Bieda jest pogwałceniem godności ludzkiej, jest gwałtem na osobie ludzkiej, bo upokarza, ogranicza warunki, w których człowiek ma wolną wolę i jest w stanie kierować się wartościami, jakie wynikają z tego, że jest osobą ludzką. Ingerując w sferę potrzeb, dążeń i aspiracji człowieka, w jego prawa, egzystencję, a także w sferę interakcji, ubóstwo powoduje ciąg dalszych następstw.

Ubóstwo jest szczególną relacją między człowiekiem i otoczeniem, a mówiąc ściślej między człowiekiem a przedmiotami nadającymi się do gratyfikacji potrzeb. Ich niedostatek uniemożliwia jednostce osiągnięcie bardzo wielu ważnych dla niej celów, w związku z tym, że przedmioty materialne, pełniąc dwie podstawowe funkcje – instrumentalną (są instrumentami niezbędnych do oddziaływania i kontrolowania zewnętrznego świata) oraz symboliczną (w kontekście społecznym stają się symbolem jednostki lub kultury) – dodatkowo kryją w sobie szereg zróżnicowanych podfunkcji. I tak w zakres funkcji instrumentalnych wchodzi pięć kategorii:

1. Funkcja utylitarna – wiąże się z bezpośrednią użytecznością przedmiotów, umożliwiających realizację pożądanej codziennej aktywności posiadacza oraz zaspokojenie jego potrzeb.
2. Funkcja hedonistyczna – łączy się z pozytywnymi emocjami i odczuciami wywołanymi przez posiadanie danej rzeczy.
3. Funkcja interpersonalna – odnosi się do stosowania przedmiotów jako narzędzi w nawiązywaniu i utrzymywaniu kontaktów społecznych oraz sprawowania kontroli nad ich przebiegiem.
4. Funkcja ekonomiczna (zabezpieczająca) – mieści się w niej używanie różnych przedmiotów w celu zapewnienia sobie bezpieczeństwa finansowego w przyszłości oraz możliwości nieskrępowanego korzystania z dóbr spełniających inne funkcje.

5. Funkcja eksploracyjna (poznawcza) – przedmiot pomaga w poznawaniu świata, staje się instrumentem w eksploracji otoczenia zewnętrznego.

Przedmioty materialne w funkcjach symbolicznych przestają być narzędziem sensu stricto i stają się specyficzną formą społecznego komunikatu, „mówiąc” o pewnych właściwościach swojego posiadacza. Na funkcje symboliczne składają się:

1. Funkcja ekspresyjna – ekspresja „Ja” (symbol własnej osobowości), wyrazić własnej tożsamości społecznej; przedłużenie „Ja” (wyjście poza własne ciało i osobowość oraz uzupełnienie, kompensacja rzeczywistych oraz spostrzeganych braków lub niepewności w nowej i niejasnej roli społecznej).
2. Funkcja sentymentalna – obejmuje dokumentowanie własnej historii, stanowi szczególny wyraz kontynuacji „Ja”, symbolizuje przeszłe i istniejące związki interpersonalne danej osoby.
3. Funkcja społeczna (prestiżowa) – przedmioty stają się symbolami miejsca jednostki w społecznej strukturze, jej statusu i prestiżu, rodzaju i ważności kontaktów społecznych, pozycji materialnej, zamożności i władzy⁴.

Konsekwencje faktu życia w ubóstwie lub procesu ubożenia nie sprowadzają się więc jedynie do materialnego poziomu życia, ale rodzą problem szerszy. Niedostatek podstawowych dóbr pełniących tak wiele ważnych funkcji powoduje, że stres zdaje się stanowić stały atrybut ubóstwa, a ta obiektywnie trudna psychologicznie sytuacja wydaje się generować go niejako automatycznie. Obserwacja dowodzi jednak, że reakcje ludzi są wyraźnie zróżnicowane, a geneza przeżywanego stresu nie jest jednorodna. U większości osób wykluczonych czy zagrożonych ekskluzją poczucie bycia ofiarą bywa bardzo wyraziste, przy czym rośnie w miarę narastania bezradności, która z czasem nabiera cech bezradności wyuczonej. Człowiek zniechęcony, wyizolowany ma poczucie, że w jego przypadku zostały złamane zasady sprawiedliwości, uważa, że został wypchnięty z pewnej społecznej gry, w którą dalej grają inni, nie przejmując się tym, iż dla niego nie ma w niej miejsca. Świat z jego perspektywy staje się nie tylko niesprawiedliwy, ale również nieprzewidywalny, nieżyczliwy, zimny i obojętny, a nawet wrogi.

Brak możliwości uczestnictwa, wpływania i korzystania z podstawowych dla jednostki praw, zaburza jej funkcjonowanie społeczne, powodując że może ona zacząć działać w sposób niezgodny z jej indywidualnymi właściwościami. Oprócz problemów wynikających z depersonalizacji, poważne zagrożenia niesie utrata tożsamości społecznej. Tożsamość społeczna jest związana z poczuciem

⁴ M. Górnik-Durose: *Psychologiczne aspekty posiadania – między instrumentalnością a społeczną użytecznością dóbr materialnych*. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2002.

przynależności do grupy, umożliwiającym jednostce określenie tej grupy mianem „własnej”. Wiąże się z tym m.in. pozytywne wartościowanie takiej grupy oraz czynienie punktem odniesienia jej standardów w przypadku porównywania się z innymi osobami lub grupami. Utrata tożsamości społecznej stwarza swoistą bardzo trudną i silnie stresującą sytuację izolacji społecznej.

Poczucie wykluczenia

Konstituujące wykluczenie społeczne, „wykorzenienie”, „nieuczestnictwo” czy „wyłączenie” z porządku społecznego można potraktować – z psychologicznego punktu widzenia – jako przyczynę lub skutek poczucia alienacji. Dane przytaczane w literaturze wskazują, że poczucie alienacji może być konsekwencją niskiego statusu socjoekonomicznego, ruchliwości społecznej, odczuwanej frustracji i deprivacji społecznej, zewnętrznych orientacji ewaluatywnych, formalnych właściwości oraz reprezentacji systemu społecznego, krytycznej jego percepcji, dezorientacji ewaluatywnej i innych postaci nieprzystosowania psychologicznego.

Pojęcie alienacji jest przedmiotem wielu podejść teoretycznych i nie doczekało się jednolitej definicji. Wiąże się z jednej strony ze strukturalnymi warunkami życia społecznego, z drugiej – z problematyką jednostkowych nastawień wobec tego życia. Alienacja dotyczy bowiem każdej sytuacji, w której jednostka lub grupa traci swoje narzędzie działania, swoje możliwości, doznaje niepowodzenia w zdobywaniu własnej tożsamości, traci własną autonomię. Podczas gdy socjologowie kładą akcent na obiektywne aspekty alienacji (uwarunkowania społeczne), ujęcia psychologiczne wiążą ją z problematyką subiektywnych nastawień jednostki wobec życia społecznego, zajmując się utratą poczucia podmiotowości czy wyobcowaniem.

Alienacja nie zawsze jest uświadamiana przez jednostkę. Uświadczenie to określa się terminem: poczucie alienacji. Tak więc z alienacją w znaczeniu subiektywnym – poczuciem alienacji – mamy do czynienia wówczas, gdy jednostka przeżywa konflikt, który jest związany z obiektywnymi warunkami, w jakich żyje. To czy konflikt wystąpi, czy nie, zależy od jej aspiracji, potrzeb, oczekiwań. Dopiero uświadczenie sobie własnej „obiektywnej” alienacji powoduje pojawienie się poczucia bezsilności, dezorientacji (bezsensu i anomii) oraz wyobcowania.

Pomimo różnorodności definicji poczucia alienacji większość jest zgodna co do tego, że poczucie alienacji jest⁵:

⁵ K. Kmiecik-Baran: *Poczucie alienacji*. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1995.

- odczuciem subiektywnym i nie należy utożsamiać go z obiektywną alienacją (z którą może występować, ale nie musi);
- rezultatem braku pożądaných relacji z ważnymi dla jednostki obszarami świata (innymi ludźmi, normami społecznymi, wartościami, sobą samym);
- związane z negatywnymi emocjami, prowadzącymi bardzo często do licznych zaburzeń zachowania, a także do podejmowania przez jednostkę destruktywnych sposobów radzenia sobie z tym stanem.

M. Seeman, odwołując się do subiektywnych stanów osoby, rozróżnia pięć wymiarów poczucia alienacji⁶:

1. Poczucie bezsilności – przekonanie o braku możliwości kontrolowania efektów własnego zachowania (nie chodzi tu o obiektywne warunki istniejące w społeczeństwie, ale o oczekiwanie jednostki dotyczące kontroli nad zdarzeniami).
2. Poczucie bezsensu – występuje wtedy, gdy jednostka nie ma pewności, w co powinna wierzyć, co w życiu jest ważne, a co mniej ważne. Odnosi się do przekonania jednostki o niemożliwości przewidywania efektów własnego zachowania.
3. Poczucie anomii – według Seemana to oczekiwanie, że nieaprobowane zachowania są niezbędne dla osiągnięcia określonych celów; przekonanie, że istniejące normy społeczne (prawne, moralne, obyczajowe) przestały obowiązywać, a przestrzeganie ich uniemożliwia jednostce osiąganie jej celów. W rozumieniu Mertona, jednostka w różnym stopniu może spostrzegać rozbieżność pomiędzy celami życiowymi, które kulturowo zostały jej przekazane w procesie socjalizacji, a ustrukturalizowanymi możliwościami realizacji tych celów, a więc instytucjonalnymi drogami dochodzenia do nich.
4. Poczucie samowyołcowania – to przekonanie jednostki, że postępowanie zgodne z własnymi przekonaniem jest dla niej szkodliwe, nie pozwala na realizację jej celów. Poczucie wyolcowania jest rodzajem doświadczenia, w którym osoba odczuwa siebie samego jako kogoś obcego. Przeciwnieństwem jest poczucie autonomii jednostki, czyli przekonanie o swej tożsamości, autentyczności oraz przeświadczenie, że postępowanie zgodne z własnymi ideami, poglądami, pozwoli na realizację wyznaczonych celów.
5. Poczucie izolacji – poczucie osamotnienia, będące wynikiem przekonania, że wchodzenie w pożądane relacje społeczne jest z różnych względów niemożliwe do osiągnięcia.

Poczucie alienacji w głównej mierze wydaje się zależeć od czynników świadomościowych, np. od postawy względem rzeczywistości społeczno-ekono-

⁶ M. Seeman: *On the Meaning of Alienation*. "American Sociological Review" 1959, No. 24, pp. 783-791.

micznej. Ludzie czują się wyalienowani wówczas, gdy postrzegają system społeczny jako nieefektywny, nie stwarzający możliwości rozwoju i działania, nie wzbudzający zaufania, nie realizujący ważnych dla ludzi ideałów takich, jak sprawiedliwość, równość, wolność itp. Taka krytyczna percepcja systemu może wywołać w jednostce poczucie niepewności co do własnej sytuacji i perspektyw życiowych, lęku o możliwość realizowania ważnych dla siebie celów i wartości.

Niski status społeczno-ekonomiczny osób wykluczonych może powodować poczucie alienacji w sposób wieloraki. Prowadzi on do niskiej samooceny (czy szerzej – nieprzystosowania), poczucia frustracji, małej złożoności czy schematyzmu reprezentacji systemu społecznego i zewnętrznych orientacji ewaluatywnych. Gorsze szanse życiowe i niski prestiż tych osób rodzą poczucie deprywacji, wzmocnione niską samooceną. Rezultaty wielu badań wydają się świadczyć o tym, że spośród różnych elementów statusu społeczno-ekonomicznego jednostki najsilniejszy związek z poczuciem alienacji wykazuje poziom wykształcenia. Osoby mniej wykształcone postrzegają rzeczywistość w sposób bardziej schematyczny, cechuje je większa sztywność poznawcza (co może sprzyjać zagubieniu i dezorientacji ewaluatywnej oraz w efekcie prowadzi do poczucia anomii i bezsensu). Osoby wyalienowane częściej rekrutują się z kategorii o najniższym, podstawowym wykształceniu. Dychotomiczny obraz świata, myślenie w kategoriach „my”–„oni”, przekonanie o tajnym, zakulisowym dzianiu się zdarzeń, a równocześnie poczucie bycia ich ofiarą, w konsekwencji może prowadzić do przekonania, że nie ma się na nic wpływu, że nic od nas nie zależy, czyli do poczucia bezsilności.

Fakt nieakceptowania przez człowieka określonego stanu rzeczy, niezgody na narzucone działanie – z jednej strony, a wymuszania przez otoczenie dostosowania się do takiej sytuacji – z drugiej, wskazuje na bycie w sytuacji zdecydowanie dyskomfortowej, wyraźnie ograniczającej jego podmiotowość. Te sytuacje, określane mianem kosztorodnych, obciążają system regulacji przeczyciami bezsilności, dezorientacji (bezsensu i anomii) oraz wyobcowania. W efekcie człowiek ten może przeżywać apatię, rozpacz, poczucie bezcelowości, a stany te mogą się pogłębić aż do granicy zaburzeń psychicznych (np. depresji czy agresji), prowadzących do zachowań dewiacyjnych.

Poczucie osamotnienia osób wykluczonych społecznie często prowadzi do tzw. reakcji ucieczkowych. Reakcją na blokadę dążeń bywa głęboka frustracja, często skutkująca agresją – od bezpośredniej, skierowanej przeciwko czynnikowi blokującemu dążenia lub uznanemu za odpowiedzialny za to, że nie zostały spełnione oczekiwania, poprzez różne formy agresji przemieszczonej, aż do apatii, autoagresji, samobójstwa. Bardzo rozpowszechniony problem uzależnień staje się tu dodatkowym czynnikiem nie tylko utrudniającym wyjście z trudnej

sytuacji, a dla ludzi wchodzących na margines społeczny staje się także ważną przyczyną przyspieszenia i pogłębienia procesu ekskluzji.

Zachowania dewiacyjne

Osoby zdegradowane pod jakimkolwiek względem, których aspiracje pozostają niewspółmierne do tego, co oferuje im rzeczywistość, są powszechnie uważane za najbardziej narażone na uzależnienia. Pijąc można zapomnieć o własnych problemach, słabościach, porażkach, zagłuszyć świadomość własnej niedoskonałości. Nadmierne spożywanie alkoholu może być także przejawem postawy instrumentalnej i konformistycznej, ponieważ często w środowiskach zmarginalizowanych abstynencja grozi odrzuceniem przez grupę, w której się żyje. Zbliżonym typem motywacji jest chęć zaimponowania innym – choćby umiejętnością picia możliwie dużo, szybko i długo.

We współczesnych psychologicznych badaniach mechanizmu uzależniania się od alkoholu i narkotyków najważniejsze znaczenie przypisuje się ich używaniu w celu radzenia sobie z problemami żywotnymi, stresem⁷. Dla osób wykluczonych czy zagrożonych wykluczeniem, nie posiadających wypracowanych skutecznych umiejętności radzenia sobie z wymaganiami ich sytuacji życiowych, prawdopodobieństwo uwikłania się w stosowanie środków odurzających jest bardzo wysokie. Zamiast przeciwstawiać się przyczynom problemu, aktywność jednostki koncentruje się na łagodzeniu jego skutków, przede wszystkim uczuć przezeń wyzwolonymi (lękiem, żalem, niepewnością, bezradnością, wyobcowaniem). Pod wpływem alkoholu czy narkotyku rozwija się bowiem myślenie magiczne i życzeniowe, w którym pragnienia i zamiary są mylone z realnymi faktami. Utrudnia to racjonalne myślenie, uniemożliwia obserwację szkód, jakie powodują.

W tak zwanym picciu problemowym, sprzyjającym rozwojowi uzależnienia, alkohol jest traktowany jako środek na zniechęcenie i rozdrażnienie, staje się jakby „lekiem” służącym do poprawy samopoczucia. W rzeczywistości pod jego wpływem coraz bardziej jest się zmęczonym i rozdrażnionym, co z kolei zmusza do coraz częstszego uciekania się do alkoholu. Podjęciu takiego sposobu radzenia sobie ze stresem sprzyjają:

- brak adekwatnej wiedzy o problemie i jego rozwiązaniu, podczas gdy alkohol zostaje uznany za dobry sposób kreowania życia i radzenia sobie z problemami,

⁷ Por. A. Sowińska: *Człowiek w sytuacji przemian ekonomicznych: psychologiczne koszty adaptacji*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2000.

- nieumiejętność zastosowania posiadanej wiedzy o problemie i jego rozwiązywaniu oraz wykorzystania istniejących możliwości (zarówno własnych, jak i tkwiących w otoczeniu),
- brak siły woli do zmagania się z problemami życiowymi, czyli brak gotowości, aby podjąć trud, zmobilizować się do rozwiązywania problemów oraz wytrwać; powoduje to nawarstwianie się porażek, wzmacnia tendencję do rezygnowania z wysiłku i poszukiwania innych, łatwych „rozwiązań” oraz prowadzi do nietolerancji trudności⁸.

Spżycie alkoholu zależy nie tylko od intensywności napięć, ale i od tkwiących w społeczeństwie możliwości radzenia sobie z nimi – zauważa A. Titkow. Kiedy ludzie doświadczają intensywnego lęku i zarazem braku kontroli nad wydarzeniami, a także cechują się niską samooceną mają większą tendencję do nadużywania alkoholu jako reduktora napięcia⁹.

Spóecznie akceptowany wzór picia, do osiągnięcia stanu upojenia alkoholowego, jest charakterystyczny dla ludzi rozczarowanych, zawiedzionych, których aspiracje życiowe nie ziściły się. Przy negatywnym nastawieniu człowieka do własnej osoby – niskiej samoocenie, poczuciu małej skuteczności – alkohol pozwala na zachowanie iluzji realizacji dobrej, wysokiej jakości życia. „Alkohol redukuje udrękę pytań wiązanych z obrazem samego siebie. Pod jego wpływem człowiek wydaje się sobie lepszy, szlachetniejszy, inteligentniejszy, odważniejszy itp. Trzeba jednak pić do dna, by dojść do dna swej duszy. A że dna tego w rzeczywistości nie ma, więc im głębiej się schodzi, tym większą ciemność się widzi i zapanowuje ochota skończenia ze sobą, w czym też alkohol pomaga, przynosząc zamiast śmierci utratę świadomości”¹⁰.

Sztuczne pobudzanie się lub uspokajanie utrudnia radzenie sobie z prawdziwymi przyczynami trudności osobistych. Ponieważ alkohol, narkotyki, trankwilizatory uśmierzają przykre przeżycia pojawiające się przy okazji niepowodzeń, porażek i trudności, osoba nadmiernie korzystająca z ich ułatwień jest słabiej motywowana do stosowania innych, bardziej konstruktywnych strategii zaradczych. Nadużywanie metod chemicznego uśmierzania przykrych emocji uczy, że za pomocą środka chemicznego cierpienie można przekształcić w specyficzny rodzaj stanu przyjemnej ulgi.

Alkohol to najłatwiej dostępny, szybko działający środek tłumiący przykry stan emocjonalny wynikający z problemów dla ludzi rozczarowanych, zawie-

⁸ R. Poprawa: *Zarys psychologicznej koncepcji używania alkoholu jako sposobu radzenia sobie ze stresem*. „Przegląd Psychologiczny” 1998, t. 41, nr 3/4.

⁹ A. Titkow: *Sytuacje życiowe jako stresory: Skutki ich działania i sposoby radzenia sobie z nimi*. W: *Spóeczeństwo polskie czasu kryzysu*. Red. S. Nowak. PWN, Warszawa 1984.

¹⁰ A. Kępiński: *Rytm życia*. Wydawnictwo Ossolineum, Kraków-Wrocław 1983, s. 202.

dzionych, których aspiracje życiowe nie ziściły się. Przy negatywnym nastawieniu człowieka do własnej osoby – niskiej samoocenie, poczuciu małej skuteczności – alkohol pozwala na zachowanie iluzji realizacji dobrej jakości życia. Równocześnie jednak zarówno badania laboratoryjne, jak i statystyki przestępczości dowodzą niezbicie, że silnie wzmacnia on tendencje agresywne. Dla doświadczających wykluczenia problem ten staje się szczególnie groźny z uwagi na kumulowanie się agresji w wyniku różnych procesów.

Postawy ukształtowane przez blokadę dążeń lub niespełnione oczekiwania mają silny komponent emocjonalny o frustracyjno-agresywnym charakterze. Istnieje kilka czynników, które mogą zwiększać doznania frustracji i w efekcie sprzyjać wystąpieniu agresji. Jednym z nich jest dystans dzielący jednostkę od osiągnięcia upragnionego celu. Im bardziej oczywiste prawa zostały człowiekowi odebrane, im bardziej podstawowe potrzeby zdeprywowane, tym większa jest jego frustracja.

Tendencje agresywne wzrastają także wtedy, gdy frustracja dotyka człowieka niespodziewanie lub gdy uważa on, że doświadcza jej niezasłużenie. Osobnik o słabo zinternalizowanych normach może wówczas działać metodami pozaprawnymi, wkroczyć na drogę przestępstwa. Agresja może się stać sposobem na życie, a wrogość normą funkcjonowania społecznego. Wzmaga to odczuwanie wrogości do otoczenia, powodując jeszcze silniejszy dyskomfort psychiczny. Częstym skutkiem takiej relacji jest poszukiwanie subkultury akceptującej, a nawet gloryfikującej przemoc. Jednostka zagubiona i bezradna, uciekając od samotności przystępuje do jednej z nich. Tu spotyka ludzi podobnych do siebie i widzi, że im się udało wyrwać z marazmu, że obecnie żyje im się lepiej. Postępuje więc tak jak oni, łamiąc prawo i wszelkie blokujące cel normy¹¹.

Osoby o niskiej samoocenie wystawione na dezaprobatę lub naganę – choćby za to, że nie potrafią wyjść z trudnego położenia, w którym znalazły się bez swojej winy – broniąc poczucia własnej wartości, mogą kierować agresję przeciwko otoczeniu, także w celu ochrony obrazu własnego „Ja”. Agresja staje się wówczas formą reakcji obronnej. Człowiek, wybierając zachowania agresywne jako najbardziej efektywny sposób na redukcję lęku i przystosowanie się do środowiska, traktuje je jako rodzaj komunikatu „jestem niebezpieczny i należy się mnie bać”. Wywołując lęk w otoczeniu, wzmacnia poczucie własnego bezpieczeństwa¹².

¹¹ Por. D. Clarke: *Zachowania prospołeczne i antyspołeczne*. Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2005.

¹² Por. D.T. Kenrick, S.L. Neuberg, R.B. Cialdini: *Psychologia społeczna*. Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2002.

Osoby zagubione, „sparaliżowane” sytuacją kryzysową, w której się znalazły (izolacją społeczną, bezrobociem, biedą lub zagrożeniem nią) doświadczają poczucia wykluczenia, gdy uświadamiają sobie niemożność wywierania wpływu na otoczenie, dokonywania własnych wyborów, podejmowania decyzji w sprawach o podstawowym znaczeniu, sprawowania kontroli nie tylko nad czynnikami zewnętrznymi, ale i nad własnym życiem. Doświadczają dezorientacji w świecie społecznym, utraty poczucia tożsamości i wiary w dotychczasowy system wartości, przeżywając rozczarowanie, bezradność, wstyd, lęk lub gniew. W konsekwencji sytuacja ekskluzji (także zagrożenia wykluczeniem) powoduje negatywne następstwa w sferze poznawczej, emocjonalnej i behawioralnej, a w dłuższej perspektywie czasowej skutki istotne dla szeroko pojmowanego zdrowia, zagrażając dobrostanowi psychicznemu (poczuciu jakości życia), biologicznemu (zdrowiu) i społecznemu (co ujawnia się m.in. w zjawiskach patologicznych).

PSYCHOLOGICAL CONSEQUENCES OF SOCIAL EXCLUSION

Summary

This article analyses a psychological situation of social exclusion. Discontent with living conditions and the level of meeting the needs, comparing one's own situation with that of others and the negative result of it, the loss of dignity and identity, helplessness, disorientation and alienation – as highly stressing circumstances – cause discomfort which results in important consequences in cognitive, emotional and behavioral spheres.

Grzegorz Węgrzyn

WYBRANE PRZEJAWY PATOLOGII SPOŁECZNEJ W WOJEWÓDZTWIE ŚLĄSKIM

Województwo śląskie z powierzchnią 12 334 km² jest pod względem terytorium jednym z mniejszych województw, bo zajmuje 3,9% powierzchni Polski¹. Na terenie tego województwa znajduje się jedynie 2,5% miejscowości wiejskich i aż 8% miast. Stan urbanizacji tego regionu jeszcze lepiej ilustruje udział miast na prawach powiatu, który w stosunku do całej Polski wynosi 29,2%. W województwie śląskim mamy 36 miast powyżej 20 tys. mieszkańców; drugie pod względem liczebności takich miast jest województwo mazowieckie (23). Dane te pokazują, iż na małym obszarze Polski, bo na zaledwie 4% jej terytorium znajduje się prawie 1/3 wszystkich miast naszego kraju na prawach powiatu.

Jeszcze lepiej ilustruje to liczba ludności, wynosząca w województwie śląskim w 2008 r. 4 645,7 tys. osób, co dawało około 12,2% ludności naszego kraju oraz zapewniało 2. miejsce wśród innych województw. Tak duża liczba ludności na tak niewielkim terytorium skutkuje ogromnym zagęszczeniem, gdyż na jeden kilometr kwadratowy przypada tu 377 osób². Stawia to omawiany region na pierwszym miejscu w Polsce³. Jeszcze lepiej dysproporcję pomiędzy powierzchnią a liczbą ludności widać na przykładzie Górnośląskiego Związku Metropolitalnego, który zajmuje 1218 km² i jest zamieszkiwany przez prawie 2 mln lud-

¹ Tylko dwa województwa – świętokrzyskie (3,7%) oraz opolskie (3%) mają mniejszy udział w terytorium Polski. Zob. *Rocznik Statystyczny Województw 2008*. GUS, Warszawa 2008.

² *Biuletyn statystyczny województwa śląskiego*. Katowice 2008, www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/katow/ASSETS_BS_1kw08.pdf

³ Drugim województwem pod względem liczby ludności na km² jest woj. mazowieckie z liczbą 215 osób.

ności, co powoduje, iż na km² przypada aż 1627 osób⁴. Tak duże zurbanizowanie województwa śląskiego oraz bardzo wysoki procent ludności mieszkającej w miastach (78,5%), przy jednoczesnym ogromnym zagęszczeniu ludności musi skutkować częstszym występowaniem zjawisk patologicznych w porównaniu do reszty Polski. Problemy społeczne na tym terenie są również pochodną braku jednorodności kulturowej, wynikającej z historycznych uwarunkowań, związanych m.in. z rozbiorami Polski. Polityka państwa po II wojnie światowej także nie sprzyjała integracji społecznej tych terenów – była raczej nastawiona na stworzenie mieszanek kulturowej i w ten sposób osłabienie homogeniczności kulturowej mieszkańców tego regionu. Duża liczba osób napływowych z innych terenów Polski, które zostały wyrwane ze swoich lokalnych środowisk i musiały na nowo określić swoją tożsamość, nie wpływała pozytywnie na stabilność w zakresie norm i wartości ludności zamieszkującej ten region. Miało to wpływ na powstawanie problemów społecznych, a tym samym na zakres i skalę patologii występującej w tym województwie tak w okresie PRL-u, jak i obecnie.

W niniejszym opracowaniu podjęto próbę ukazania specyfiki, skali oraz zmian w zakresie zjawisk objętych pojęciem patologii społecznej, a występujących na terenie województwa śląskiego. Ze względu na niezwykłą społeczną wagę problemu oraz jego konsekwencje wzięto pod uwagę trzy najczęściej występujące patologie, jakimi są przestępczość, alkoholizm i narkomania.

Przestępczość

Przestępczość jest jednym z najlepiej rozpoznawalnych elementów patologii społecznej. Wynika to z faktu, iż prawo definiuje i ujmuje normy społeczne, które dla danego społeczeństwa są najistotniejsze, gdyż warunkują jego trwanie i rozwój. W okresie socjalistycznym mieliśmy czasami do czynienia z normami prawnymi sprzecznymi z normami etycznymi⁵, lecz w swoim głównym nurcie prawo zawsze podąża drogą wyznaczoną przez normy etyczne. W innym przypadku nie istniałby ład społeczny, który jest podstawą jakichkolwiek form życia społecznego. Prawo zmienia się w czasie tak, jak zmieniają się normy życia społecznego, choć jego fundamenty oparte na prawie naturalnym są niezmiennie. Przestępczość prowadzi do dezintegracji życia społecznego i dlatego powszechnie zalicza się ją do patologii społecznej.

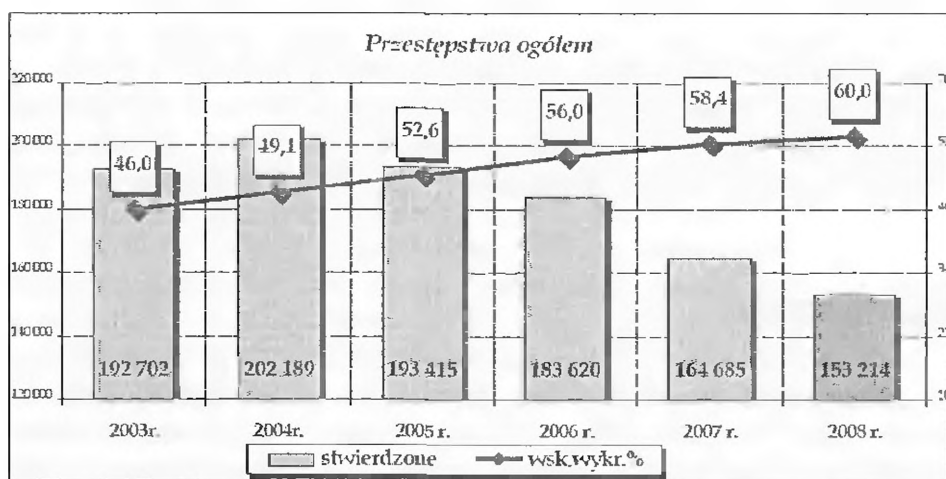
⁴ www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/katow/ASSETS_wkladka_internet_1.pdf

⁵ Np. spekulant (wytwór gospodarki socjalistycznej), czyli biznesmen, który tanio kupuje, a drożej sprzedaje (normalne zachowanie w gospodarce rynkowej).

Skala przestępczości w perspektywie lokalnej i krajowej nie jest znana. Co prawda, dysponujemy rejestracją statystyczną przestępczości, jednak ujmuje ona jedynie przestępstwa stwierdzone, a więc takie, o których policja wie i co do których stwierdzono, że doszło do popełnienia przestępstwa⁶. Prawdziwy stan przestępczości różni się jednak od statystycznego wielokrotnie, o czym może świadczyć np. skala nieujawnionej korupcji w służbie zdrowia, czy też przestępczość komputerowa. Istnieje właściwie tylko jeden rodzaj przestępstw, które prawie w stu procentach są ujmowane w statystykach policyjnych, a mianowicie są to zabójstwa. Jedynie na ich podstawie możemy wnioskować, czy statystyki policyjne dotyczące innych przestępstw są prawdopodobne.

Wykres 1

Przestępczość stwierdzona w województwie śląskim w latach 2003-2008



Źródło: Informacja o stanie bezpieczeństwa i porządku publicznego, www.slaska.policja.gov.pl/stan-bezpieczenstwa/

Analizując dane dotyczące przestępczości w województwie śląskim, możemy zauważyć, że w 2008 r. popełniono 153 214 przestępstw stwierdzonych, co dało spadek o ponad 17% w stosunku do 2006 r. Poprawił się również wskaźnik wykrywalności, który osiągnął 60% i był wyższy o 4% w stosunku do 2006 r. Wskaźniki te ulegają stałej poprawie od 2004 r., kiedy to zanotowano największą liczbę przestępstw w tym województwie. Taki stan rzeczy może być spowo-

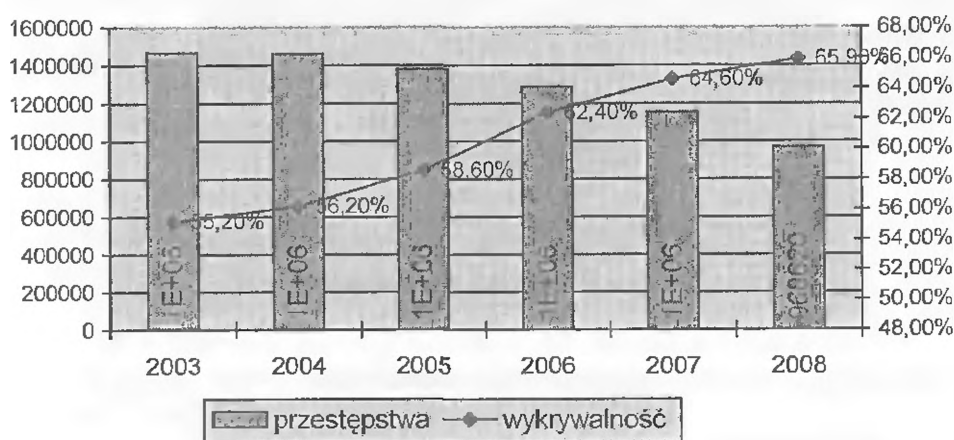
⁶ www.slaska.policja.gov.pl/stan-bezpieczenstwa/

dowany polepszającą się sytuacją gospodarczą oraz zmniejszającą się liczbą mieszkańców emigrujących poza teren województwa śląskiego⁷. Jeżeli do tego dodamy ujemny przyrost naturalny, to realny ubytek ludności w stosunku do 2006 r. wyniósł prawie 25,5 tys. osób. Natomiast w latach 2004-2008 ubyło w województwie śląskim prawie 55,5 tys. osób, co musiało znaleźć także swoje przełożenie w liczbie przestępstw⁸.

Porównując dane z województwa śląskiego dotyczące przestępczości stwierdzonej w stosunku do danych dotyczących całej Polski, możemy zaobserwować dużą zbieżność trendów. Podobnie maleje liczba przestępstw oraz rośnie wskaźnik wykrywalności.

Wykres 2

Przestępczość stwierdzona i wskaźnik wykrywalności dla całej Polski



Źródło: Na podstawie danych Komendy Głównej Policji, www.policja.pl/portal/pol/3/1/Przestępstwa_stwierdzone_podejrzani_wykrywalnosc_ogolem_w_latach_19902007.html

Porównując województwo śląskie do całej Polski, możemy zauważyć znacząco niższą wartość wskaźnika wykrywalności przestępstw. W konfrontacji z innymi województwami w 2006 r., w tej kategorii zajęliśmy przedostatnie miejsce – przed województwem łódzkim. Natomiast analizując liczbę stwier-

⁷ Ogólne saldo migracji zagranicznych i wewnętrznych (na pobyt stały) wyniosło w 2006 r. -12,2 tys. osób. *Przemiany demograficzne w województwie śląskim 2000-2006*. GUS, Katowice 2007.

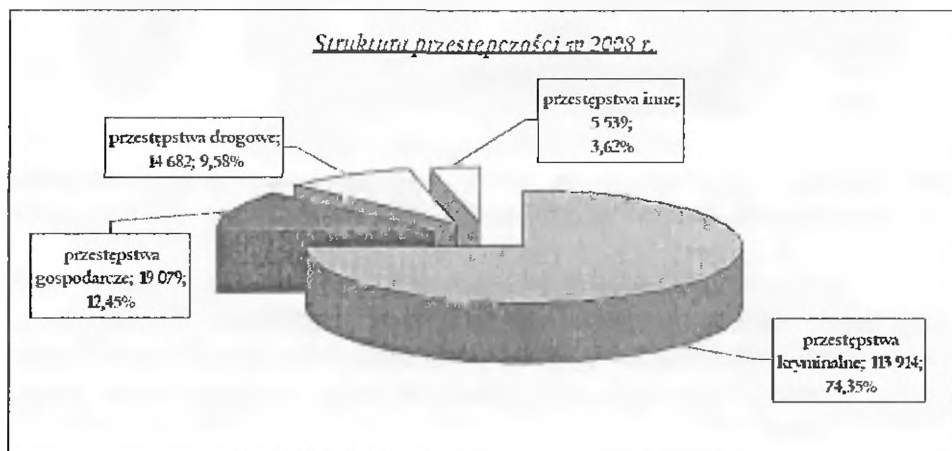
⁸ Na podstawie: *Biuletyn statystyczny województwa śląskiego*. Katowice 2008, www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/katow/ASSETS_BS_lkw08.pdf

dzonych przestępstw, z uwagi na to, że liczby bezwzględnie nie oddają w pełni rzeczywistej sytuacji, najlepiej stosować przy porównaniach wskaźniki związane z liczbą przestępstw na 10 tys. mieszkańców. W tym porównaniu na 10 tys. mieszkańców województwa śląskiego przypada w 2006 r. 393 przestępstw stwierdzonych, przy 338 dla całej Polski. Daje to trzeci wynik od końca (jedynie w województwach dolnośląskim i pomorskim na 10 tys. ludności przypada więcej przestępstw stwierdzonych). Z drugiej jednak strony można stwierdzić, iż w ciągu 12 miesięcy minionego roku odnotowano spadek liczby przestępstw na 10 tys. mieszkańców – z 393 w 2006 r. do 353 w 2007 r., i 329 w roku 2008. Miało to miejsce pomimo realnego spadku liczby ludności w województwie.

Wśród różnego rodzaju przestępstw najbardziej dotkliwe społecznie oraz niosące największe zagrożenie dla życia i zdrowia są przestępstwa kryminalne. To tych przestępstw ludzie obawiają się najbardziej, gdyż stają naprzeciw zdeteterminowanego i nierzadko przygotowanego przeciwnika, który zagraża najwyżej cenionym przez człowieka dobrom. Spoglądając z tej perspektywy na strukturę przestępczości w województwie śląskim, należy zauważyć w niej bardzo duży udział przestępstw kryminalnych, wynoszących w 2008 r. aż 74,35%.

Wykres 3

Struktura przestępczości w województwie śląskim w 2008 r.

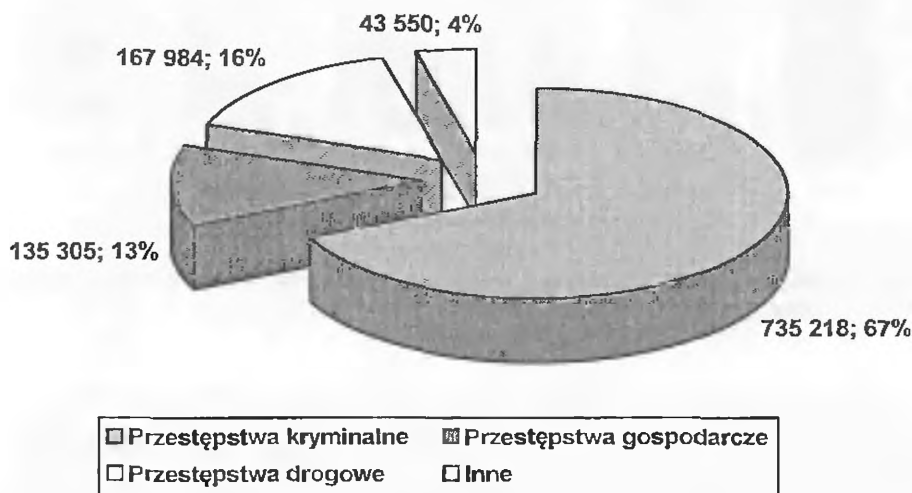


Źródło: Informacja o stanie bezpieczeństwa i porządku publicznego, www.slaska.policja.gov.pl/stan-bezpieczenstwa/

Pozostałe rodzaje przestępstw stwierdzonych takich, jak przestępstwa gospodarcze czy drogowe, oscylują w granicach 10%. Struktura przestępczości stwierdzonej w województwie śląskim, w stosunku do całej Polski, jest zdecydowanie przesunięta w stronę przestępczości kryminalnej.

Wykres 4

Struktura przestępczości w Polsce w 2008 r.



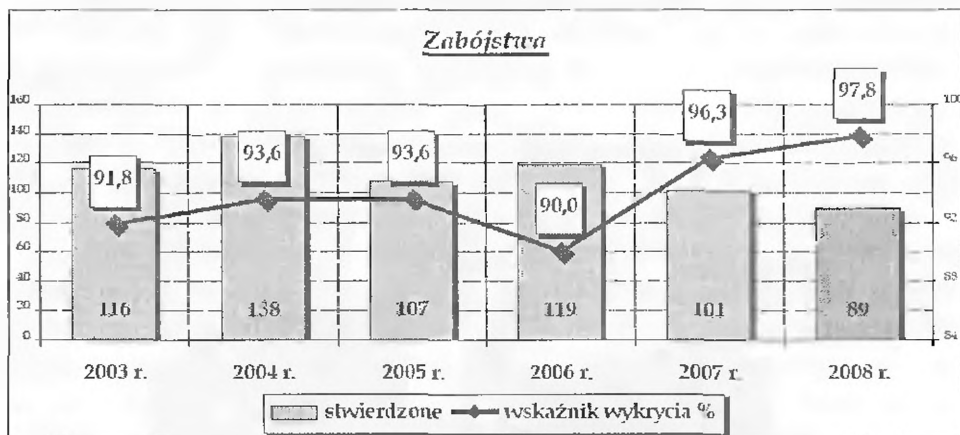
Źródło: Na podstawie danych Komendy Głównej Policji, www.policja.pl/portal/pol/3/1/Przestepstwa_stwierdzone_podejrzani_wykrywalnosc_ogolem_w_latach_19902007.html

Przestępstwa kryminalne w województwie śląskim stanowią prawie 74,35% przestępstw stwierdzonych, co w porównaniu do całego kraju daje większy o 7% udział tych przestępstw w ogólnej liczbie przestępstw. W związku z tym, relatywnie niższy jest udział przestępstw drogowych i gospodarczych w ogólnej liczbie przestępstw w województwie śląskim. Można z tego wnioskować, że tak duża liczba przestępstw, potwierdzona ilością przestępstw przypadającą na 10 tys. mieszkańców, dotyczy przede wszystkim przestępstw kryminalnych, które są szczególnie uciążliwe i niebezpieczne.

Wśród przestępstw kryminalnych najciekawszą do analizy kategorię stanowią zabójstwa ze względu na ich małą podatność na manipulacje statystyczne. Spadek liczebności tej kategorii może potwierdzać ogólną tendencję spadku przestępczości we wszystkich kategoriach.

Wykres 5

Zabójstwa stwierdzone w województwie śląskim w latach 2003-2008



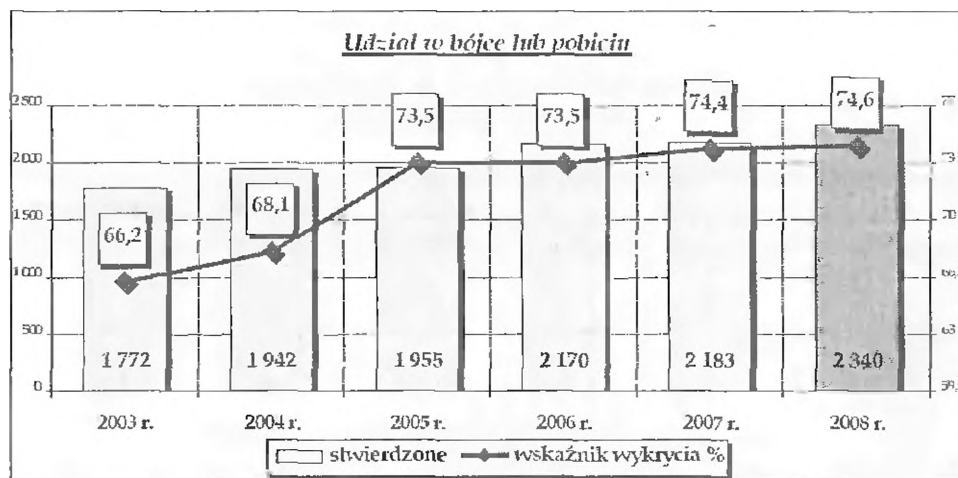
Źródło: Informacja o stanie bezpieczeństwa i porządku publicznego, www.slaska.policja.gov.pl/stan-bezpieczenstwa/

Podobną tendencję związaną ze spadkiem liczby zabójstw w 2008 r. odnotowano w całej Polsce, co może być uznane jako potwierdzenie ogólnego spadku przestępstw stwierdzonych. Na 100 tys. ludności w województwie śląskim przypadało 2,16 zabójstw, natomiast w całym kraju 2,71, co wskazuje na mniejszy udział tych przestępstw w ogólnej liczbie przestępstw kryminalnych na Śląsku.

Sytuacja jednak nie przedstawia się tak optymistycznie, jeżeli weźmiemy pod uwagę przestępstwa przeciwko zdrowiu (uszkodzenie ciała oraz udział w bójce i pobiciu), to zauważymy, że województwo śląskie znacznie przoduje w porównaniu z innymi województwami (w liczbach bezwzględnych), co przekłada się również na liczbę takich przestępstw na 100 tys. mieszkańców, która dla Polski wynosi 93,31, a dla Śląska 99,27 takich przypadków. Przestępstwa związane z udziałem w bójce lub pobiciu są jednym z niewielu rodzajów przestępstw, których liczba w województwie śląskim stale wzrasta.

Wykres 6

Udział w bójce lub pobiciu w województwie śląskim w latach 2003-2008



Źródło: Informacja o stanie bezpieczeństwa i porządku publicznego, www.slaska.policja.gov.pl/stan-bezpieczenstwa/

Wzrost ten, chociaż niewielki, pokazuje jednak pewną tendencję ogólną, iż województwo śląskie jest jednym z najbardziej zagrożonych przestępczością województw w Polsce, szczególnie tak niebezpieczną jej kategorią, jaką stanowią przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu.

Statystyki policyjne tak niekorzystne dla województwa śląskiego znajdują potwierdzenie w opublikowanej *Diagnozie Społecznej 2007*⁹. Z punktu widzenia respondentów sytuacja przedstawia się czasami jeszcze bardziej tragicznie, niż pokazują to statystyki policyjne, szczególnie w kategorii takich przestępstw, jak kradzieże, gdzie respondenci nie wierząc w skuteczność policji, nie zawsze ją o swoich doświadczeniach informują. Wyniki omawianych badań ujawniają pewną skalę przestępczości, ale pozwalają również na dokonywanie porównań pomiędzy województwami.

W sposób szczególnie widoczny, co wynika ze statystyk policyjnych, w województwie śląskim mamy do czynienia ze zwiększoną liczbą kradzieży. O ile na 10 tys. mieszkańców Polski takich kradzieży w 2007 r. było około 77, to w woj. śląskim było ich 99. Taki stan rzeczy potwierdzają dane z *Diagnozy Społecznej*, gdzie odsetek osób przyznających się do tego, że stali się ofiarą

⁹ Źródło: *Diagnoza społeczna 2007*. www.diagnoza.com/files/diagnoza2007/raport_11.11.2007.pdf

kradzieży jest w województwie śląskim najwyższy i o prawie 50% wyższy niż średnia krajowa.

Tabela 1

Odsetek osób przyznających się do doświadczeń
związanych z łamaniem prawa

Grupa	Ofiara kradzieży			Ofiara napadu i pobicia			Ofiara włamania do domu/ samochodu			Oskarżony w sprawie kryminalnej		
	2007	2005	2003	2007	2005	2003	2007	2005	2003	2007	2005	2003
Ogółem	4,3	5,7	5,6	1,1	1,2	1,3	2,1	3,5	4,1	1,5	1,2	1,1
Płeć												
Mężczyźni	4,4	5,7	5,9	1,6	1,8	2,0	2,7	4,2	5,1	2,5	1,9	2,0
Kobiety	4,2	5,6	5,3	0,6	0,6	0,8	1,7	2,8	3,1	0,8	0,5	0,4
Wiek												
do 24 lat	5,6	7,2	7,3	2,2	2,4	2,5	1,2	2,3	3,1	2,7	2,0	2,3
25-34 lata	4,8	5,5	6,9	0,9	1,3	1,7	3,3	4,3	7,7	2,0	2,0	2,0
35-44 lata	4,1	6,8	5,0	0,9	1,3	1,2	2,4	4,3	3,5	1,6	1,0	1,0
45-59 lat	3,6	5,2	4,7	0,7	0,8	0,9	2,2	4,0	3,8	1,4	0,9	0,8
60-64 lata	3,9	2,9	3,7	1,0	0,2	0,6	1,7	2,9	1,0	0,3	0,5	0,2
65 i więcej lat	4,0	4,7	5,0	1,1	0,6	1,0	1,4	2,2	2,4	0,4	0,3	0,3
Miejsce zamieszkania												
Miasta ponad 500 tys	6,8	8,9	9,6	1,4	2,7	2,8	3,3	7,4	8,3	2,6	1,2	1,7
Miasta 200-500 tys.	6,9	8,2	10,1	1,5	1,8	2,7	3,3	6,2	6,2	1,9	1,6	1,1
Miasta 100-200 tys.	6,0	7,3	6,1	1,7	1,3	1,0	3,4	4,4	4,6	1,8	1,3	1,2
Miasta 20-100 tys.	4,3	6,1	5,7	1,0	0,8	0,9	2,1	3,8	4,1	1,7	1,6	1,2
Miasta < 20 tys	4,5	4,7	4,6	1,5	1,1	0,9	2,0	2,1	3,4	1,5	1,4	1,3
Wieś	2,4	3,7	2,9	0,6	0,8	0,9	1,2	1,7	2,0	1,2	0,7	0,9
Województwo												
Dolnośląskie	3,8	7,6	5,6	1,3	2,2	1,0	2,6	5,6	5,6	1,0	1,3	1,8
Kujawsko-pomorskie	5,4	3,0	5,9	1,7	1,2	2,0	3,3	2,0	1,7	1,6	1,0	1,0
Lubelskie	5,1	5,5	7,8	1,4	1,6	1,6	3,3	3,7	3,5	1,8	3,3	2,5
Lubuskie	4,8	4,0	6,4	0,6	0,4	2,4	0,9	2,4	2,4	1,8	1,2	1,2
Łódzkie	4,9	5,3	4,7	0,8	1,0	1,7	3,0	4,3	3,5	1,6	1,2	0,2
Małopolskie	3,8	6,4	5,4	0,8	1,6	1,1	2,4	4,5	4,7	1,1	0,9	1,1
Mazowieckie	5,8	6,2	6,7	1,2	0,9	1,7	1,6	3,7	5,7	2,3	1,2	0,8
Opolskie	3,5	4,5	5,2	1,2	0,9	1,6	0,9	1,3	6,6	1,5	1,8	2,4
Podkarpackie	3,2	3,1	2,7	0,8	0,9	0,6	1,4	1,8	1,2	1,1	0,0	0,6
Podlaskie	1,3	3,4	3,7	0,8	0,7	2,0	1,8	3,7	2,7	0,8	0,7	0,3
Pomorskie	4,0	8,6	8,1	0,7	1,6	0,9	1,6	7,2	5,8	1,0	1,0	1,6
Śląskie	6,0	7,2	6,0	1,4	0,6	1,5	2,5	3,7	4,5	1,8	1,8	0,8
Świętokrzyskie	3,0	4,2	4,0	0,8	1,1	1,0	1,8	1,5	2,7	1,3	0,8	0,7
Warmińsko-mazurskie	3,1	2,2	4,7	1,9	2,2	2,9	0,6	0,6	2,4	1,9	1,3	1,2
Wielkopolskie	2,7	5,3	4,2	0,6	0,9	0,6	2,3	2,1	2,7	1,4	0,5	1,5
Zachodniopomorskie	3,2	5,5	5,0	0,9	1,0	0,5	1,6	3,1	4,6	1,3	0,7	1,4

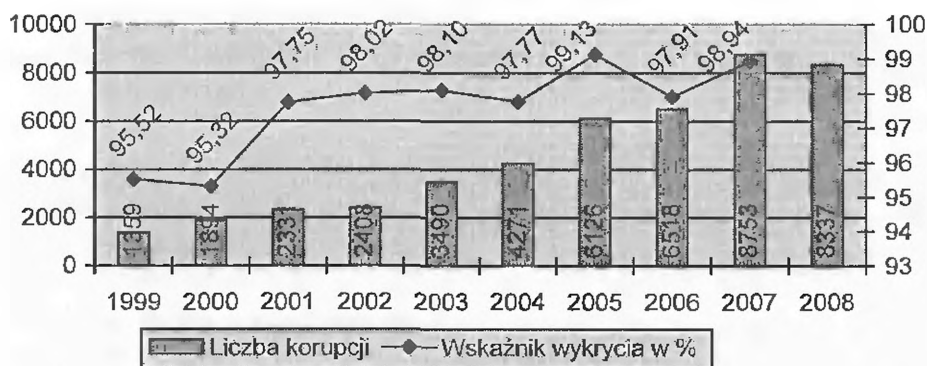
Źródło: *Diagnoza społeczna 2007*, www.diagnoza.com/files/diagnoza2007/raport_11.11.2007.pdf

Przy analizie niektórych rodzajów przestępstw musimy być bardzo ostrożni, gdyż są one niezmiernie podatne na manipulacje statystyczne, polityczne oraz świadomościowe. Dopiero zmiany potwierdzone w dłuższej perspektywie czasowej mogą wskazywać na trwałą zmianę w tym zakresie. Dobrym przykładem jest przestępczość o charakterze gospodarczym, a szczególnie korupcja. Gdy do władzy w Polsce, na drodze wyborów w 2005 r., doszła partia braci Kaczyńskich

okazało się, że jednym z ważniejszych problemów, z jakimi ta partia chce się zmierzyć, jest właśnie korupcja. Do walki z korupcją została stworzona nowa instytucja – Centralne Biuro Antykorupcyjne, powołane do życia ustawą z dnia 9 czerwca 2006 r.¹⁰. Jak łatwo zauważyć na wykresie 7, od 2005 r., a w szczególności w 2007 r., liczba stwierdzonych przestępstw o charakterze korupcyjnym gwałtownie się zwiększyła. Nie oznacza to jednak, że tych przestępstw jest więcej, czy też że ich uciążliwość dla obywateli uległa zmianie, lecz ze względów politycznych więcej sił i środków zaangażowano w ujawnianie tego rodzaju przestępstw. Natomiast w 2008 r., kiedy walka z korupcją przestała być priorytetem, liczba stwierdzonych przestępstw o charakterze korupcyjnym w Polsce wyraźnie zmalała.

Wykres 7

Przestępstwa stwierdzone o charakterze korupcyjnym w Polsce

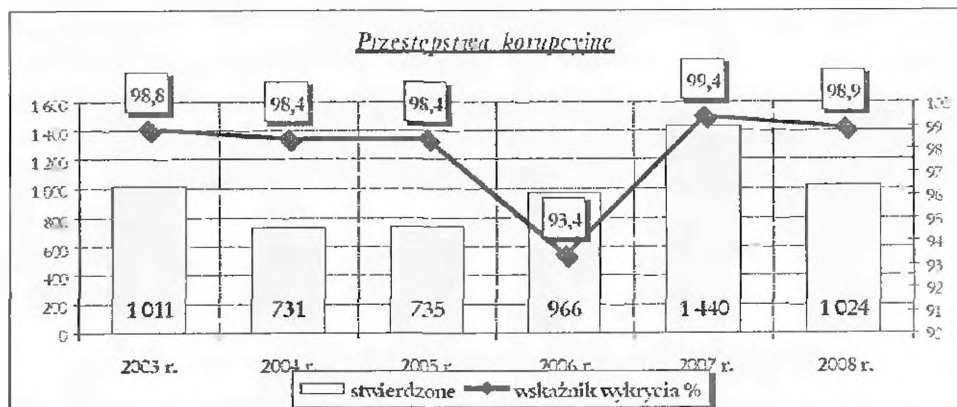


Źródło: Na podstawie danych z Komendy Głównej Policji, <http://www.policja.pl/portal/pol/4/309/Korupcja.html>

Ta reguła znalazła swoje odbicie również w statystykach dotyczących korupcji w województwie śląskim. Jest to, obok fałszerstw, jedyny rodzaj przestępczości gospodarczej, w którym zanotowano wzrost w 2007 r. w stosunku do roku poprzedniego, i to aż o 49,1%. Warto też wspomnieć, że przy 2,8 stwierdzonych przestępstwach o charakterze korupcyjnym na 10 tys. ludności Polski w 2007 r., w województwie śląskim ilość takich przestępstw wynosiła 3,1.

¹⁰ Dz.U. 2006, nr 104, poz. 708 z późn. zm.

Przestępstwa o charakterze korupcyjnym w województwie śląskim
w latach 2003-2008



Źródło: Informacja o stanie bezpieczeństwa i porządku publicznego, www.slaska.policja.gov.pl/stan-bezpieczenstwa/

Liczba przestępstw stwierdzonych w ostatnich latach w województwie śląskim, podobnie jak w całej Polsce, maleje, chociaż i tak w liczbie przestępstw w stosunku do liczby mieszkańców, zajmuje ono jedno z czołowych miejsc. Powstaje tu jednak dylemat, czy jest to spowodowane rzeczywistym zwiększeniem się przestępczości na tym terenie, czy też lepszą pracą policji, która odnotowuje i ujawnia większą liczbę przestępstw, tak jak ma to miejsce w przypadku, np. korupcji lub kradzieży – szczególnie kradzieży o małej wartości, w wypadku których nie są podejmowane żadne działania, a policja stara się zakwalifikować je w sposób inny niż przestępstwo. Tak można manipulować nie tylko liczbą przestępstw, ale również wskaźnikiem wykrywalności. Jeżeli mamy podjąć próbę formułowania jakichś wniosków dotyczących przestępczości, to wydaje się to możliwe tylko na podstawie zmian, jakie zachodzą w skali niektórych przestępstw stwierdzonych, ale tych które są stosunkowo mało wrażliwe na manipulacje, naciski polityczne czy też wpływ mass mediów. Do takich przestępstw możemy zaliczyć np. zabójstwa, kradzieże samochodów itp. Wnioski płynące z analizy tego rodzaju przestępstw pozwalają na ostrożny optymizm w stosunku do spadku przestępczości również i w innych kategoriach. Województwo śląskie nie odbiega od tendencji ogólnopolskich w tym zakresie, i chociaż można odnotować znacząco większy udział przestępczości kryminalnej w ogólnej liczbie

przestępstw, to jednak widać ogólny trend związany ze zmniejszaniem się liczby przestępstw stwierdzonych.

Problem alkoholowy

Wśród problemów społecznych o największej skali ze względu na rozmiar oraz konsekwencje społeczno-gospodarcze, można wyróżnić alkoholizm. Pozytywna tego problemu wśród innych patologii społecznych jest podyktowana współwystępowaniem i inicjowaniem innych zachowań destrukcyjnych oraz patologicznych. W Narodowym Programie Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych do takich niekorzystnych zjawisk społecznych zaliczono m.in.: problemy zdrowotne związane z nadużywaniem alkoholu, szczególnie przez młodzież, zaburzenia życia rodzinnego, przemoc w rodzinie, naruszenia prawa przez osoby pod wpływem alkoholu, straty ekonomiczne spowodowane przez osoby pod wpływem alkoholu itp.

Jak pokazały badania przeprowadzone przez Pracownię Badań Społecznych w Sopocie w grudniu 2005 r., problemy alkoholowe mieszkańców województwa śląskiego są podobne do problemów alkoholowych pozostałych mieszkańców Polski. Około 85% mieszkańców województwa śląskiego w ciągu roku przynajmniej raz sięgnęło po alkohol, co jest wynikiem prawie identycznym w stosunku do całej Polski. Natomiast mieszkańiec tego regionu wypił średnio 3,5 litra 100-proc. alkoholu, a więc o 0,8 litra mniej niż statystyczny Polak, czyli Ślązacy piją mniej napojów spirytusowych oraz piwa niż ogół Polaków¹¹. Takie wyniki potwierdza *Diagnoza Społeczna 2007*¹², gdzie trendy zaobserwowane w 2005 r. okazują się trwałe i wskazują mniejszy odsetek osób w wieku powyżej 18 lat przyznających się, że w minionym roku pili „za dużo” alkoholu. Co prawda, jest to subiektywna ocena swojego zachowania przez respondentów i na pewno występują tu efekty filtru aksjonormatywnego, to jednak pozwala to na potwierdzenie wyników badań prowadzonych przez PBS w Sopocie.

¹¹ Wojewódzki Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na lata 2006-2010, załącznik do uchwały Sejmiku Województwa Śląskiego nr 11/53/4/2006 z dnia 25 października 2006 roku.

¹² *Diagnoza społeczna 2007*, www.diagnoza.com/files/diagnoza2007/raport_11.11.2007.pdf

Tabela 2

Odsetek osób w wieku 18+ lat przyznających, że w minionym roku pili za dużo alkoholu i sięgających po alkohol w trudnych sytuacjach życiowych

Grupa	Pijący zbyt dużo alkoholu			Sięgający po alkohol		
	2007 r.	2006 r.	2003 r.	2007 r.	2006 r.	2003 r.
Ogółem	5,75	6,13	4,36	3,51	3,88	3,42
Płeć						
Mężczyźni	10,58	11,08	8,28	6,46	7,23	6,50
Kobiety	1,77	1,81	0,97	1,03	0,94	0,73
Wiek						
do 24 lat	5,76	5,37	3,95	2,59	2,17	3,02
25–34 lata	5,76	6,96	4,49	2,84	3,83	3,34
35–44 lata	7,94	8,49	5,59	5,26	5,86	4,33
45–59 lat	6,89	6,98	5,65	4,62	5,03	4,61
60–64 lata	5,09	5,78	3,62	4,03	4,32	3,19
65 i więcej lat	2,00	1,83	1,57	1,43	1,69	0,98
Miejsce zamieszkania						
Miasta ponad 500 tys.	7,10	7,17	5,46	4,19	4,02	4,27
Miasta 200–500 tys.	6,69	7,18	6,67	3,31	4,80	3,81
Miasta 100–200 tys.	6,19	5,27	2,98	3,06	3,21	1,98
Miasta 20–100 tys.	4,74	6,77	3,92	3,04	3,91	3,83
Miasta < 20 tys.	6,48	6,76	3,81	4,09	4,21	3,23
Wieś	5,29	5,04	3,98	3,56	3,64	3,15
Województwo						
Dolnośląskie	5,03	7,35	5,58	3,26	4,24	3,77
Kujawsko-pomorskie	5,54	6,67	3,07	3,31	3,93	3,48
Lubelskie	6,27	7,29	5,80	3,72	4,50	4,59
Lubuskie	6,02	4,72	4,89	4,46	2,76	3,91
Łódzkie	5,64	8,57	4,84	2,39	4,94	3,50
Małopolskie	5,53	3,36	2,67	3,33	3,48	2,50
Mazowieckie	6,13	6,21	4,03	4,25	3,42	3,83
Opolskie	4,36	5,32	3,82	2,02	3,14	2,31
Podkarpackie	6,23	4,59	3,97	3,54	2,47	2,85
Podlaskie	7,83	7,28	5,89	4,55	4,07	5,02
Pomorskie	6,10	6,26	5,22	3,46	4,00	2,52
Śląskie	5,16	6,18	4,80	3,33	4,05	3,66
Świętokrzyskie	3,60	6,14	4,82	3,55	5,28	3,68
Warmińsko-urzaskie	9,62	9,46	5,16	7,02	7,52	4,39
Wielkopolskie	4,69	3,32	3,00	1,97	2,14	2,04
Zachodniopomorskie	6,34	6,41	3,72	4,29	5,05	3,32

Źródło: *Diagnoza społeczna 2007*, www.diagnoza.com/files/diagnoza2007raport_11.11.2007.pdf.

Korzystne zmiany zachodzące w zakresie sięgania po alkohol i jego nadużywania zaprezentowane w *Diagnozie społecznej*, a dotyczące zarówno całego kraju, jak i województwa śląskiego, znajdują swoje potwierdzenie także w statystykach policyjnych, gdzie zanotowano w 2007 r. w stosunku do 2006 r. o 14,2% mniej wypadków spowodowanych przez kierujących pod wpływem alkoholu oraz aż o 23,1% mniej zatrzymanych kierowców będących pod wpływem alkoholu¹³.

¹³ Informacja o stanie bezpieczeństwa i porządku publicznego, www.slaska.policja.gov.pl/stan-bezpieczenstwa/

Korzystna sytuacja w województwie śląskim związana z problemami alkoholowymi jest także wynikiem pewnych uwarunkowań historycznych, natomiast korzystny trend obserwowany w ostatnich latach wynika ze zmian gospodarczych, zmniejszenia się skali bezrobocia oraz bardziej optymistycznych perspektyw.

Tabela 3

Przestępczość drogowa osób pod wpływem alkoholu w województwie śląskim

	2006 r.	2007 r.	Różnica	Różnica %
Wypadki spowodowane przez kierujących pod wpływem alkoholu	437	375	-62	-14,2
Ranni z wypadków, gdzie sprawcami byli kierujący pod wpływem alkoholu	616	530	-86	-14,0
Ofiary śmiertelne spowodowane przez kierujących pod wpływem alkoholu	32	21	-11	-34,4
Zatrzymania kierowcy pod wpływem alkoholu	18 495	14 229	-4 266	-23,1

Źródło: Na podstawie: *Informacja o stanie bezpieczeństwa i porządku publicznego*, www.slaska.policja.gov.pl/stan-bezpieczenstwa/

Pewien niepokój na przyszłość może jednak budzić fakt powstania swoistej mody na tzw. clubbing – spędzanie czasu wolnego przez młodych pracujących ludzi, uczniów, studentów w barach, pubach itp. lokalach, co często wiąże się ze spożywaniem alkoholu. Jak pokazują badania, ponad 90% uczniów klas trzecich gimnazjów miało za sobą inicjację alkoholową, a prawie 60% piło alkohol w czasie 30 dni przed badaniem. Natomiast próg trzeźwości, spośród uczniów klas trzecich gimnazjów przekroczyła już kiedyś w życiu ponad połowa badanych, a w czasie 30 dni przed badaniem aż 22%. Co ciekawsze, nie ma znaczących różnic w picu alkoholu przez chłopców czy dziewczyny, a czasami nieznacznie wyprzedzają one w tym zakresie chłopców¹⁴.

Narkotyki

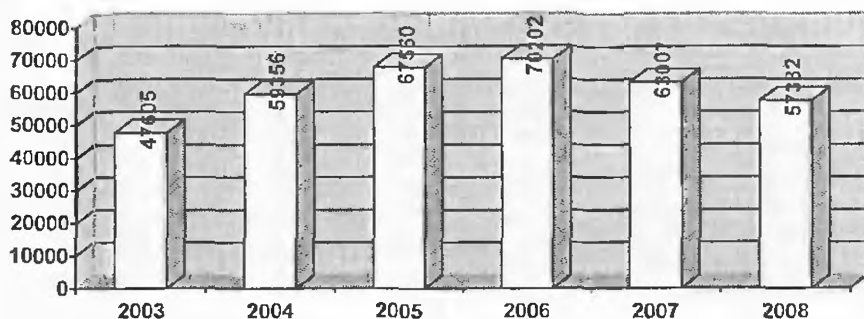
Problem narkotykowy jest bardzo złożony i trudny do rozpoznania ze względu na jego wydźwięk kryminalny, społeczny i etyczny. Badania naukowe oraz statystyki policyjne jedynie zarysowują skalę problemu.

¹⁴ J. Sierosławski: *Używanie alkoholu i narkotyków przez młodzież szkolną*. Warszawa 2007, s. 13-43.

Jeżeli przeanalizujemy dane dotyczące przestępczości związanej z narkotykami, to zauważymy spadek liczby tego rodzaju przestępstw w skali całego kraju na przestrzeni ostatnich lat.

Wykres 9

Przestępstwa z Ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii na terenie całego kraju w latach 2003-2008

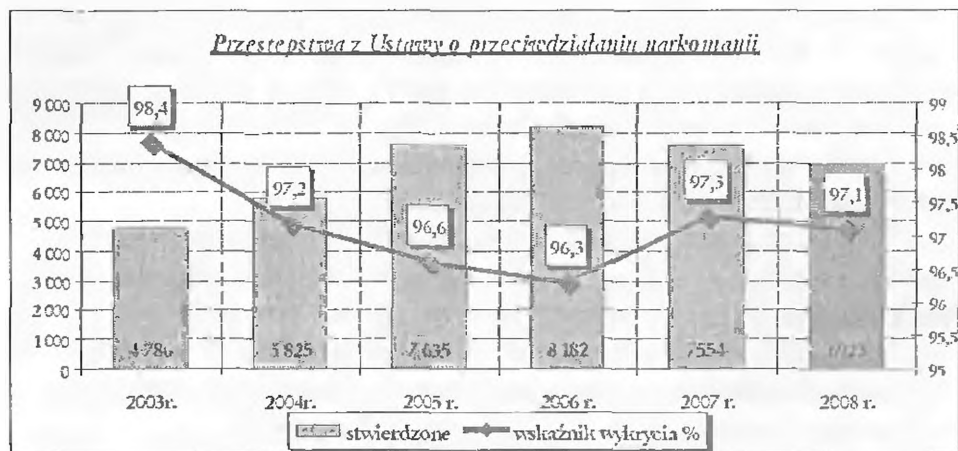


Źródło: Na podstawie danych z Komendy Głównej Policji, http://www.policja.pl/portal/pol/4/322/Przestepczosc_narkotykowa.html

Podobną tendencję dotyczącą zmniejszania się liczby przestępstw narkotykowych można zauważyć na terenie województwa śląskiego.

Wykres 10

Przestępstwa z Ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii
w województwie śląskim w latach 2003-2008



Źródło: Informacja o stanie bezpieczeństwa i porządku publicznego, www.slaska.policja.gov.pl/stan-bezpieczenstwa/

scem skupiającym narkomanów, nie tylko z województwa śląskiego, ale także z województw ościennych¹⁵.

Od kilku lat obserwuje się tendencję do zwiększania się liczby inicjacji narkotykowej w dwóch grupach wiekowych. Pierwszą grupę stanowią osoby o ustabilizowanej sytuacji życiowej (powyżej 30 roku życia), które pod wpływem stresu oraz podnoszących się wobec nich wymagań społecznych często sięgają po środki pobudzające, takie jak amfetamina. Do drugiej grupy należą dzieci i młodzież szkolna. Wśród starszych gimnazjalistów i licealistów panuje swoista moda na zażywanie substancji psychoaktywnych, a w szczególności marihuany, haszysz, amfetaminy oraz środków halucynogennych, które są powszechnie dostępne nie tylko w miejscach takich, jak dyskoteki, puby, kluby, ale również w szkołach. Ta grupa wiekowa bardzo często nie do końca zdaje sobie sprawę z zagrożenia, jakie niesie ze sobą zażywanie narkotyków¹⁶.

W 2007 r., w ramach Europejskiego Programu Badań Ankiетowych w Szkołach na temat Używania Alkoholu i Narkotyków (ESPAD), zrealizowano po raz kolejny w województwie śląskim badanie dotyczące używania alkoholu i narkotyków przez młodzież szkolną. Niestety, jak pokazują badania, młodzież często sięga po narkotyki, zwłaszcza takie, które są tanie i łatwo dostępne, jak marihuana czy ecstasy.

Tabela 4

Używanie poszczególnych substancji psychoaktywnych kiedykolwiek w życiu według poziomu nauczania i płci przez młodzież szkolną w województwie śląskim

	Drugie klasy szkół ponadgimnazjalnych		Trzecie klasy gimnazjum	
	Chłopcy	Dziewczęta	Chłopcy	Dziewczęta
1	2	3	4	5
Leki uspokajające lub nasenne bez przepisu lekarza	9,50%	18,90%	12,90%	24,10%
Amfetamina	3,50%	3,40%	11,60%	8,50%
LSD lub inne halucynogeny	3,00%	3,50%	8,20%	4,00%
Crack	3,90%	1,40%	3,90%	2,10%
Kokaina	2,10%	2,70%	4,30%	2,50%
Relevin	1,10%	0,40%	2,30%	0,90%
Heroina	2,10%	0,90%	3,20%	1,60%

¹⁵ Raport skrócony – województwo śląskie 2005, <http://www.narkomania.gov.pl/>

¹⁶ Ibidem.

cd. tabeli 4

1	2	3	4	5
Ecstasy	3,30%	1,20%	9,30%	5,20%
Grzyby halucynogenne	8,50%	2,80%	8,30%	2,70%
GHB	1,40%	0,40%	2,70%	0,60%
Sterydy anaboliczne	5,10%	1,20%	9,90%	1,00%
Narkotyki wstrzykiwane za pomocą igły i strzykawki	1,10%	0,50%	2,20%	0,80%
Alkohol razem z tabletkami dla wzmocnienia efektu	8,40%	8,10%	11,30%	14,80%
Marihuana lub haszysz	18,20%	9,70%	37,10%	22,50%
Substancje chemiczne (klej, aerozole) po to, aby być odurzonym	14,70%	13,70%	11,00%	7,20%

Źródło: *Używanie alkoholu i narkotyków przez młodzież szkolną. Raport z badań ankietowych w województwie śląskim, ESPAD 2007*, http://www.rops-katowice.pl/images/stories/problemy_alkoholowe/raportespad2007.pdf

W okresie ostatnich 30 dni przed badaniem największy odsetek uczniów w przypadku obu poziomów nauczania deklaruje używanie marihuany lub haszyszu (11,4% uczniów drugich klas szkół ponadgimnazjalnych i 5,4% uczniów trzecich klas gimnazjum). Mamy więc do czynienia z sytuacją, w której co dziesiąty uczeń ze starszych klas i co dwudziesty z klas młodszych używa marihuany i haszyszu, a co za tym idzie może być traktowany jako regularny konsument wskazanych rodzajów narkotyku¹⁷.

Jak można zauważyć na podstawie przeprowadzonej analizy trzech rodzajów patologii występujących w województwie śląskim, problemy społeczne, jakie dotyczą cały kraj, obecne są również w tym województwie. Na skalę i rodzaj problemów rzutuje przede wszystkim charakter mocno zurbanizowanego i uprzemysłowionego regionu. Tutaj jak w soczewce skupiają się problemy związane z restrukturyzacją przemysłu, bezrobociem, a związku z tym z brakiem perspektyw na lepsze życie. To prowadzi jednych do emigracji, innych do apatii w życiu społecznym czy politycznym, a jeszcze innych do próby radzenia sobie w różny sposób, czasem przestępczy. Statystyki wskazują, iż takie zmiany, jak wzrost gospodarczy, zmniejszenie się liczby osób bezrobotnych, a przede wszystkim zmiana nastawienia, o czym świadczą badania dotyczące rosnącego

¹⁷ *Używanie alkoholu i narkotyków przez młodzież szkolną. Raport z badań ankietowych w województwie śląskim, ESPAD 2007*, http://www.rops-katowice.pl/images/stories/problemy_alkoholowe/raportespad2007.pdf

optymizmu wśród obywateli i konsumentów, są skorelowane ze spadkiem ilości zjawisk patologicznych. Niestety, nie przekłada się to wprost na skalę zjawisk patologicznych wśród młodzieży, która jak się wydaje w dużej części posiada bardzo labilne systemy wartości oraz nie posiada ideałów, do których mogłaby zmierzać.

SELECTED SYMPTOMS OF SOCIAL PATHOLOGY IN THE SILESIAN DISTRICT

Summary

The Silesian voivodeship, due to its special character connected with urbanization, industry and diversification of the social potential, is a particularly interesting region to examine the social pathology and its transformations. Serious social and economic changes result in the transformations of norms and value system, changes in human behaviour as well as in the increase of pathology. It seems that exists a serious connection between the economic and social situation and the volume and scale of pathology in this region.

Maria Boryczka

ZASTOSOWANIE ERGONOMII NA STANOWISKACH PRACY WYPOSAŻONYCH W MONITORY EKRANOWE

Wprowadzenie

Dążenie do przystosowania pracy do człowieka było od dawna przedmiotem wysiłków ludzi, którzy sami wykonywali pracę lub mieli ją organizować. Rozwój metod i środków materialnych pracy konsekwentnie zmierzał do tego, aby pracę człowieka uczynić mniej uciążliwą i szkodliwą, a jednocześnie bardziej wydajną. Działalnością badawczą i praktyczną w tym zakresie zajmuje się ergonomia, która powstała z pojawiających się potrzeb, wynikających ze współdziałania człowieka z maszyną i elementami materialnego środowiska pracy.

Ergonomia jest to nauka stosowana, zmierzająca do optymalnego dostosowania narzędzi, maszyn, urządzeń, technologii, organizacji i materialnego środowiska pracy oraz przedmiotów powszechnego użytku do wymagań i potrzeb fizjologicznych, psychicznych oraz społecznych człowieka. Zajmuje się związkami zachodzącymi pomiędzy człowiekiem a jego zajęciem, sprzętem i otoczeniem (materialnym) w najszerszym znaczeniu, włączając w to pracę, wypoczynek, sytuacje w domu i w podróży¹.

Ergonomia należy do nauk kompleksowych. Oznacza to, że korzysta z teoretycznego i praktycznego dorobku nauk szczegółowych w celu rozwiązywania

¹ D. Koradecka: *Ergonomia – pojęcia podstawowe*. W: *Nauka o pracy – bezpieczeństwo, higiena, ergonomia*. Red. D. Koradecka. CIOP, Warszawa 2000.

teoretycznych i praktycznych problemów, pojawiających się podczas współdziałania człowieka (ludzi) i środków technicznych, tj. narzędzi, maszyn, pojazdów, sprzętów, aparatów i innych urządzeń technicznych. Jest również nauką interdyscyplinarną, wiążącą nauki o człowieku, nauki techniczne i ściśle oraz nauki o organizacji pracy. Udział ergonomii w projektowaniu i modernizowaniu stanowisk pracy sprowadza się do realizacji jej podstawowego celu, jakim jest przystosowanie pracy i narzędzi do psychofizycznych właściwości organizmu człowieka. Zadaniem ergonomii jest dążenie do optymalnego ukształtowania biologicznego kosztu wykonywania pracy i eliminowania wszelkich zagrożeń zdrowia oraz zapewnienia tą drogą możliwie wysokiej sprawności człowieka.

Praktyczne działania ergonomii dzieli się tradycyjnie: na korekcyjne i koncepcyjne. Ergonomia korekcyjna zajmuje się naprawą sytuacji istniejących. Ergonomia koncepcyjna to wprowadzanie zasad ergonomii już w trakcie projektowania systemów. Proces projektowania obejmuje również fazy wykonania i badania prototypu, w których trzeba korzystać z diagnostycznych metod ergonomii korekcyjnej².

Rozpatrując zagadnienie przystosowania pracy do człowieka, należy ustalić rodzaj, znaczenie i wartość występujących w pracy powiązań. Z ergonomicznego punktu widzenia najistotniejszym jest układ człowiek–maszyna. Terminu tego używa się do zilustrowania powiązań pracującego człowieka ze światem rzeczy, a więc narzędziami, maszynami, urządzeniami, stanowiskiem roboczym. Analiza tego układu ma podstawowe znaczenie dla optymalizacji rozwiązań konstrukcyjnych, technologicznych i organizacyjnych na stanowisku pracy. Może ona służyć do optymalnego rozmieszczenia urządzeń sterujących maszyn oraz rozmieszczenia maszyn i ludzi w przestrzeni pracy tak, aby stworzyć układ możliwie najbardziej efektywny.

Układ człowiek–maszyna, będący częścią składową układu człowiek–praca, ze względu na funkcję przetwarzania informacji i sterowania, można uznać za typowy układ cybernetyczny.

Udział i względna ważność człowieka i maszyny w procesie pracy mogą być różne. Ważnym dla osiągnięcia dużej efektywności jest prawidłowe wyważenie ich funkcji, a więc uwzględnienie nie tylko umiejętności człowieka, ale także jego psychofizycznych ograniczeń.

Niedostosowanie maszyny do człowieka może powodować bezpośrednie zakłócenie w odbiorze informacji lub czynnościach sterowania. Pośrednimi czynnikami zakłóceń mogą być natomiast nieodpowiednie warunki materialnego środowiska pracy, w jakich funkcjonuje dany układ oraz warunki techniczno-

² Ibidem.

-organizacyjne panujące na stanowisku pracy. To środowisko pracy w istotnej mierze decyduje o warunkach pracy, wpływa na stan zdrowia, na samopoczucie, na odczuwanie obciążenia pracą oraz na efektywność działania człowieka. Zatem nie tylko od rodzaju i ilości wykonywanej pracy, ale również od jakości środowiska zależy globalne obciążenie ustroju oraz wielkość biologicznego kosztu ponoszonego przez ustrój dla wykonania danej pracy.

Rola ergonomii w usprawnianiu procesu pracy polega przede wszystkim na określeniu stanu istniejącego w zakresie ciężkości pracy, warunków pracy i uciążliwości środowiskowych oraz na likwidacji zbędnego obciążenia organizmu człowieka poprzez tworzenie środkami technicznymi i organizacyjnymi optymalnych warunków pracy, odpowiadających psychofizycznym możliwościom człowieka, z uwzględnieniem czynników społecznych i materialnych³. Chodzi przede wszystkim o instalowanie w zakładach pracy urządzeń dostosowanych do ludzkich właściwości anatomicznych i psychofizjologicznych oraz usuwanie tych zagrożeń środowiskowych, które zwiększają zawodowe obciążenie fizyczne i psychiczne. Ponadto skutki oddziaływania pracy na pracownika są najczęściej opóźnione w czasie. Mogą one być spowodowane zarówno jednym czynnikiem, jak i kumulacją kilku czynników, nawet jeśli każdy z tych czynników nie osiągnie stanu granicznego⁴.

Zadaniem ergonomii jest zapewnienie człowiekowi, funkcjonującemu w systemie człowiek–technika–środowisko, szeroko rozumianego bezpieczeństwa i komfortu, a więc takich warunków pracy, które nie zakłócają naturalnych (fizjologicznych) procesów życiowych przebiegających w organizmie, i tym samym zapewniają utrzymanie jego homeostazy. Homeostaza to przede wszystkim utrzymanie stałości składu, objętości, ciśnienia osmotycznego, pH i temperatury wewnątrz ustroju człowieka na stałym poziomie, warunkującym prawidłowe funkcjonowanie organizmu. Homeostaza jest więc stanem równowagi wewnętrznej organizmu, który jest wyposażony w wewnętrzny system automatycznej kontroli wielu procesów życiowych⁵. Stąd równie wysokie wymagania winny dotyczyć zarówno ochrony zdrowia człowieka przebywającego w środowisku pracy, jak i zasady prawidłowej organizacji funkcjonalnej i przestrzennej stanowiska pracy⁶.

³ M. Łazicka, M. Boryczka: *Obciążenie czynnikami środowiskowymi pracowników walcowni wieloliniowej*. „Praca-Zdrowie-Bezpieczeństwo” 2003, nr 1, s. 21.

⁴ R. Paluch: *Ergonomia – działalność spóźniona i mało skuteczna*. „Zastosowania Ergonomii” 1997, nr 4, s. 91.

⁵ D. Koradecka: *Ergonomia...*, op. cit.

⁶ M. Boryczka, M. Łazicka: *Środowisko pracy jako podsystem ekologiczny człowieka*. „Ochrona Zdrowia Pracownika” 2000, nr 1, s. 17.

Stanowisko pracy jest pojęciem ogólnym o szerokim zakresie odniesień. I tak: „[...] stanowisko pracy danego pracownika tworzy konfiguracja środków pracy w przestrzeni pracy, otoczonych przez środowisko pracy. W ujęciu systemowym stanowisko pracy jest układem, w którym człowiek za pomocą środków pracy (maszyn, narzędzi, przyrządów) w określonej przestrzeni i określonym środowisku wykonuje zorganizowane czynności, mające na celu wytworzenie użytecznych wartości”⁷. Rozpatrując wzajemne zależności członów tego systemu, należy mieć na uwadze, że decydującym, a równocześnie najbardziej wrażliwym jego ogniwem jest człowiek, którego praca – niezawodna w aspekcie bezpieczeństwa i optymalna w aspekcie obciążenia organizmu oraz wydajności – jest uwarunkowana jego możliwościami psychofizycznymi. Możliwości te są ograniczone, a wartości graniczne stanowią miary ograniczające dla rozwiązań technicznych. Natomiast rozwój możliwości urządzeń technicznych, jeśli pominąć względy ekonomiczne, jest potencjalnie nieograniczony. Stąd wniosek, że przy projektowaniu i organizowaniu stanowisk roboczych należy środki, przestrzeń, środowisko i organizację pracy dostosować do człowieka. Koszt przygotowania pracownika do pracy jest wysoki, gdyż wiąże się to z nakładami na jego wyszkolenie i specjalistyczne przygotowanie zawodowe. Troska więc o pracownika, która przejawia się w ograniczeniu czynników niekorzystnie wpływających na niego w pracy, w imię humanizacji pracy – zawiera także czynnik ekonomiczny.

Ergonomia stanowisk pracy wyposażonych w monitory ekranowe – obciążenia i wymagania

Obecnie praca jest powszechnie skomputeryzowana, a wykonywanie jej bez udziału komputera wydaje się niemożliwe. Komputeryzacja, wkraczając w różne sfery życia społeczno-gospodarczego, wpływa tym samym na stan zdrowia osób pracujących przy monitorach ekranowych, a to z powodu występowania znacznych obciążeń, takich jak:

- zadania powtarzalne i związany z nimi długotrwały brak możliwości zmiany pozycji;
- przeciążenie umysłowe i niedociążenie fizyczne;
- wadliwie zaprojektowane stanowisko pracy w zakresie przestrzeni pracy i nieodpowiednie wyposażenie stanowiska;
- niekorzystne oświetlenie i mikroklimat;
- obciążenie psychospołeczne.

⁷ *Bezpieczeństwo pracy i ergonomia*. Red. D. Koradecka. CIOP, Warszawa 1999, s. 859.

Są to najczęściej czynniki uciążliwe, tj. takie, które nie powodują trwałych urazów i chorób uznawanych za zawodowe, natomiast powodują odwracalne zmiany wyrażające się zmęczeniem i dolegliwościami. Z badań epidemiologicznych wynika, że skutki działania tych czynników, zwłaszcza stresu psychospołecznego i nadmiernego obciążenia układu mięśniowo-szkieletowego oraz wzroku, które występują u pracujących przy monitorach ekranowych, stają się problemem ekonomicznym w coraz liczniejszych grupach wymienionych pracowników, z powodu dużej liczby absencji chorobowych i obniżenia wydajności pracy. Jest również wiele przesłanek skłaniających do opinii, że przewlekłe działanie czynników uciążliwych może prowadzić do utrwalonych zmian chorobowych⁸. W krajach Unii Europejskiej jedna trzecia pracujących doświadcza bolesnych lub męczących pozycji przy pracy przez więcej niż połowę dnia pracy, a około 50% pracowników wykonuje powtarzalne czynności, którym towarzyszy ból⁹.

Głównymi czynnikami ryzyka związanymi ze sposobem wykonywania pracy są nienaturalne pozycje, nieprzystosowanie ruchów do naturalnych rytmów, uciski mechaniczne na tkankę miękką. Poza zwiększeniem szybkości operowania informacjami oraz wzrostem zaangażowania uwagi praca pozbawiona jest różnorodnej aktywności i zmiennego wysiłku. Wykonywane czynności narzucają zatrudnionym długotrwałą statyczną pracę mięśniową, która jest niezbędna do stabilizacji i zrównoważenia postawy ciała oraz wykonywania precyzyjnych zadań. Większe jest także obciążenie narządu wzroku. Objawy to przemęczenie wzroku, a przede wszystkim pieczenie oczu, nieostrość widzenia, zmiany percepcji barw, bóle mięśni i stawów, sztywność (bolesność) nadgarstków, ból i sztywność karku i ramion, drętwienie i skurcze rąk, bóle kręgosłupa i mięśni nóg, niepokój i nerwowość, zmęczenie, osłabienie, pieczenie skóry¹⁰.

Ekspozycja pracownika na te czynniki zmniejsza skuteczność jego działania, zwiększa zagrożenie i może powodować problemy zdrowotne. Są to najczęściej dolegliwości mięśniowo-szkieletowe i przewlekłe choroby narządu ruchu, wady wzroku, a także astenopia, czyli subiektywne objawy dyskomfortu, czy też dolegliwości skórne.

Na zmęczenie, bóle, kurcze, a także stany chorobowe układu ruchu uskarża się od 23% do 93% pracowników. Dolegliwości te występują najczęściej w okolicy szyi i barków oraz lędźwiowo-krzyżowym odcinku kręgosłupa¹¹. Jak podaje

⁸ *Komputerowe stanowisko pracy*. Red. J. Bugajska. CIOP, Warszawa 1999; J. Grabosz, M. Sikorski: *Jak ocenić ryzyko pracy przy komputerze*. ODDK, Gdańsk 1999; M. Konarska: *Listy kontrolne jako narzędzia do oceny warunków pracy*. „Bezpieczeństwo Pracy” 2001, nr 2.

⁹ W. Horst: *Ryzyko zawodowe na stanowisku pracy. Ergonomiczne czynniki ryzyka*. Politechnika Poznańska, Poznań 2004.

¹⁰ M. Boryczka, M. Łazicka: *Środowisko pracy...*, op. cit.; W. Horst: Op. cit.

¹¹ J. Grabosz, M. Sikorski: Op. cit., W. Horst: Op. cit.

Bammer¹², 10-15% operatorów codziennie, a 40-50% okazjonalnie odczuwa bóle, podrażnienie oczu i funkcjonalne zaburzenia wzroku. U znacznej części osób praca połączona jest z obniżeniem samopoczucia, często z bólowymi reakcjami i obniżeniem sprawności wzrokowej. Zmęczenie wzroku spowodowane pracą z monitorem może mieć różne podłoże: może zależeć od stanu sprawności wzroku, tj. czynników wewnętrznych lub może pochodzić od czynników zewnętrznych, czyli warunków ergonomicznych środowiska pracy. Niekorzystne warunki zewnętrzne to zła jakość monitora (nieostre znaki, migotanie, niewłaściwy kształt liter), różnice luminancji i odległości między powierzchniami pracy, tj. ekranu, klawiatury i dokumentu, niewłaściwe usytuowanie monitora i związane z tym olśnienie powstające z różnych połyskujących powierzchni, nieodpowiedni mikroklimat panujący w pomieszczeniu. Znaczącą rolę odgrywa również rodzaj wykonywanej pracy.

Podstawowe zasady organizacji pracy i wyposażenia stanowisk komputerowych są ujęte w formie aktu prawnego, jakim jest Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 1998 r.¹³. Obowiązkiem pracodawcy jest dostosowanie stanowisk pracy do zawartych w nim wymagań, a równocześnie informowanie pracownika o wszystkich aspektach ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracy oraz o wszelkich środkach bezpieczeństwa i ochrony zdrowia. Wydaje się, że zapewnienie pracownikom ochrony zgodnej z wymaganiami obowiązujących przepisów i poprawa warunków pracy oznacza dla przedsiębiorstwa przede wszystkim dodatkowe nakłady finansowe, które nie dają wymiernych korzyści. Wydatki na profilaktykę często łączone są wyłącznie z korzyściami dla pracowników. W samych zakładach pracy nie oblicza się jednakże kosztów ponoszonych w związku z niewłaściwymi warunkami pracy. Zapomina się o zasadzie, że lepiej zapobiegać, niż leczyć. Często zdarza się, że sami pracownicy nie uświadamiają sobie wagi problemów związanych z pracą przy komputerach i tym samym nie utożsamiają się z nimi. Koszty chorób przeciążeniowych kończyn górnych i kręgosłupa uwarunkowanych pracą, obarczają finansowo nie tylko pracodawców i dotkniętych chorobą pracowników, lecz także społeczeństwo. Stanowi to znaczną część kosztów ponoszonych z tytułu chorób zawodowych we wszystkich krajach¹⁴.

¹² G. Bammer: *An International Comparison of the Prevalence of Work-related Neck and Upper Limb Disorders among University Office Workers and its Relationship to Office Work Practices*. Proceedings of the 10th Congress of the IEA, Sydney 1988, pp. 378-380.

¹³ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 1 grudnia 1998 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy na stanowiskach wyposażonych w monitory ekranowe. Dz.U. z dnia 10 grudnia 1998 r.

¹⁴ W. Horst: Op. cit.

Powszechność dolegliwości mięśniowo-szkieletowych i przewlekłych chorób narządu ruchu, a także wady wzroku czy też dolegliwości skórne, będące konsekwencją ekspozycji na ergonomiczne czynniki ryzyka, oraz powstające stąd bardzo wysokie koszty ponoszone przez przedsiębiorstwa i społeczeństwa przyczyniły się do podjęcia systemowych działań zapobiegawczych, również przez międzynarodowe organizacje standaryzacyjne, takie jak ISO i CEN, ILO oraz WHO¹⁵. Dlatego ważne jest, aby spełnione były minimalne wymagania ergonomii, jakie zostały określone w Załączniku do Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 1 grudnia 1998 roku w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy na stanowiskach wyposażonych w monitory ekranowe¹⁶. Istotne jest, aby wszystkie te wytyczne były konsekwentnie realizowane, a wówczas stanowisko pracy będzie wygodne, bezpieczne, dobrze oświetlone, a więc zgodne z wymogami ergonomii.

Na komfort pracy przy komputerze wpływa szereg czynników, do których należą poszczególne elementy tworzące stanowisko komputerowe, m.in. parametry mebli (biurka, krzesła), kształtowanie przestrzennej struktury stanowiska komputerowego, czynniki środowiska materialnego pracy, szczególnie w zakresie oświetlenia miejsca pracy i mikroklimatu. Duży wpływ mają także odpowiednie przerwy w pracy i ćwiczenia fizyczne – relaksacyjne i wzmacniające organizm.

Dostosowanie wyrobów do ich przeznaczenia jest szczególnie istotne właśnie w miejscu pracy, gdyż spędzamy w nim bardzo dużo czasu, często w bezruchu. Niezależnie od tego, czy jest to fotel, czy krzesło – wszystkie siedziska muszą odpowiadać cechom antropometrycznym populacji.

Długotrwała praca w pozycji siedzącej powoduje obciążenie mięśni utrzymujących ciało w tej pozycji. Są to obciążenia, głównie typu statycznego, mięśni stabilizujących kręgosłup, a także obciążenie statyczne mięśni obręczy barkowej i przedramion potrzebnych do utrzymania kończyny górnej w pozycji umożliwiającej obsługę klawiatury. Obciążone są również statycznie mięśnie karku utrzymujące głowę w pozycji umożliwiającej obserwację dokumentu, klawiatury i ekranu. W przypadku bólów dolnego odcinka kręgosłupa istotną przyczynę stanowi brak podparcia pod plecy. Źródłem zagrożenia są także monitory ustawione za wysoko względem poziomej linii wzroku, bądź źle usytuowany monitor, klawiatura albo materiały. Pozycja siedząca, przez długi okres czasu, a wraz z nią obciążenie kręgosłupa powoduje nadmierne ciśnienie w dyskach międzykręgowych, a także utrudnia krążenie krwi. Znaczące jest też jednostronne ob-

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 1 grudnia 1998 r. w sprawie bezpieczeństwa..., op. cit.

ciężenie mięśni palców rąk wystukujących znaki na klawiaturze. Są to ruchy identyczne, powtarzane z dużą częstotliwością i chociaż w wymiarze bezwzględnym są to obciążenia nieznacznego stopnia, to w stosunku do możliwości drobnych grup mięśniowych, stanowią duże obciążenie. Potęgowane są dodatkowo przez brak podłokietnika lub nieprawidłowe, wysokie ustawienie klawiatury.

Wymienione obciążenia, powstające na stanowiskach komputerowych, mogą powodować wiele zmian degenerujących i zapalnych w obrębie układu mięśniowo-szkieletowego, a wśród nich zapalenie stawów, zapalenie pochewek ścięgnistych, bóle mięśni, zwyrodnienie kręgosłupa, a nadmierna monotypowość ruchów palców podczas obsługi klawiatury może powodować uszkodzenie nerwów, tzw. zespół cieśni nadgarstka¹⁷. Powszechnie, dolegliwości związane z pracą, określane są mianem urazów z przeciążenia.

Wielu badaczy¹⁸ wskazuje na związek przyczynowy między omawianymi dolegliwościami, a materialnymi warunkami pracy, chociaż nie są to jedyne czynniki wywołujące problemy zdrowotne. Istotne są także czynniki psychospołeczne związane z organizacją pracy, jak duże wymagania, mały wpływ na treść zadań, niewielkie wsparcie ze strony kolegów, lub demograficzne – wynikające z wieku, płci, sytuacji rodzinnej, czy przebyte choroby.

Żeby wyeliminować zagrożenia, stanowisko pracy powinno być tak zaprojektowane, aby pracownik miał zapewnioną dostateczną płaszczyznę pracy, pozwalającą na umieszczenie wszystkich elementów obsługiwanych ręcznie w zasięgu kończyn górnych. Wyposażenie używane często powinno się znajdować w strefie zasięgu przedramion użytkownika. W tym obszarze zapewniona jest dobra precyzja ruchów przy jednocześnie dobrych warunkach dla pracy wzroku. Wyposażenie używane rzadko może znajdować się poza zasięgiem ramion, o ile nie powoduje to istotnego wzrostu uciążliwości. Monitor, materiały i klawiatura muszą być umieszczone przed pracownikiem, aby zredukować ruchy skręcające. Należy zapewnić na stanowisku pracy tyle przestrzeni, aby istniała możliwość obrotu całego ciała, a nie tylko skrętu w talii. Takie usytuowanie zapewnia wygodną pracę bez stałego skrętu szyi lub tułowia¹⁹.

Należy zapewnić taką regulację elementów stanowiska pracy, aby umożliwić zarówno osobom niskim, jak i wysokim wygodne usytuowanie oraz swobodny dostęp do obiektów. Biurko powinno być wyposażone w regulację wysokości. Zastosowanie zmiennej wysokości stołu lub regulowanej podstawy pod

¹⁷ *Komputerowe stanowisko...*, op. cit.; W. Horst: Op. cit.; R. Paluch: *Praca biurowa: czynnik ryzyka zaburzeń mięśniowo-szkieletowych*. W: *Ergonomia pracy biurowej*. Red. M. Złowodzki i in. PAN, Kraków 2004, s. 215-224.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ *Komputerowe stanowisko...*, op. cit.

monitor powinno umożliwić użytkownikowi takie ustawienie monitora, które wyeliminuje odbłaski na ekranie oraz pozwoli na obserwację ekranu z zachowaniem wygodnego kąta pochylenia głowy, bez unoszenia jej do góry. Ważne jest też zapewnienie siedziska charakteryzującego się regulowaną wysokością podparcia pleców, włączając podparcie lędźwiowe i kończyn: łokci, nadgarstków, ramion, stóp²⁰. Monitor należy ustawić poniżej linii wzroku, a klawiaturę na blacie stołu roboczego w odległości minimum 10 cm od jego krawędzi²¹.

Stosowanie przerw regulaminowych, wyznaczonych po każdej godzinie pracy i ćwiczeń korekcyjnych jako przeciwwagi obciążeń statycznych pozwoli na zminimalizowanie skutków tych obciążeń²².

W pomieszczeniach ze stanowiskami komputerowymi muszą być zapewnione dobre warunki oświetlenia, uwzględniające specjalne wymagania wynikające ze specyfiki pracy wzrokowej, zarówno w sensie ilości światła, jak i jego jakości. Wysilek narządu wzroku spowodowany pracą w bliskiej odległości i zawężonym polem widzenia oraz obserwacji płaszczyzn o różnym poziomie jasności stanowi zagadnienie, które wymaga w każdym przypadku specjalnego rozważenia. Zadania wzrokowe dla pracy przy komputerze są inne podczas czytania znaków na monitorze, a inne przy czytaniu tekstu na dokumencie i znaków na klawiaturze. W tej sytuacji wynika konieczność stosowania takiego oświetlenia, które zapewniłoby dobre warunki widzenia w obu zadaniach wzrokowych²³. Norma ISO 8995²⁴ proponuje do pracy wzrokowej przy komputerze jeden z trzech poziomów natężenia oświetlenia: 300, 500 lub 750 luksów. Wybór odpowiedniej wartości z zalecanego zakresu zależy od rodzaju i nasilenia pracy. Najmniejsze dopuszczalne średnie natężenie oświetlenia na stanowiskach z monitorami ekranowymi wynosi 500 luksów dla pracy ciągłej, tj. powyżej 4 godzin dziennie. Istotnym czynnikiem, o którym należy pamiętać, jest równomierny rozkład luminancji na stanowisku pracy. Zaleca się, aby kontrast pomiędzy poszczególnymi elementami pracy (ekran, dokument itp.) był mniejszy 1:10.

Monitor ekranowy jako płaszczyzna obserwacji powinien zapewniać dobrą widzialność szczegółów bez dużego napięcia uwagi i zmęczenia wzroku. Z punktu widzenia komfortu wzrokowego, monitor ekranowy powinien pozwalać na uzyskanie ostrego i stabilnego obrazu, a jego wielkość umożliwiać „objęcie wzrokiem” całego ekranu bez uczucia niewygody. Najistotniejsze jest jednak

²⁰ *Bezpieczeństwo pracy...*, op. cit.

²¹ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 1 grudnia 1998 r. w sprawie bezpieczeństwa..., op. cit.

²² Ibidem.

²³ A. Wolska, A. Gedliczka, J. Bugajska; *Wymagania ergonomiczne*. W: *Komputerowe stanowisko pracy. Aspekty zdrowotne i ergonomiczne*. Red. J. Bugajska. CIOP, Warszawa 1999.

²⁴ ISO 8995: Principles of visual ergonomics – The lighting of indoor work systems.

usytuowanie monitora względem źródeł światła i jasnych płaszczyzn. Przy oświetleniu dziennym, które należy zapewnić w pierwszej kolejności, główna oś wzroku powinna być równoległa do linii okien. Żadne okno nie powinno znajdować się przed ani za ekranem. Należy tak usytuować stanowisko pracy względem okien, aby uzyskać boczny kierunek padania światła i uniknąć olśnienia światłem odbitym od ekranu²⁵. Monitor powinien być tak ustawiony, aby powierzchnia ekranu była możliwie prostopadła do okna. Nie należy go nigdy ustawiać na tle okna, nawet, jeśli ma ono żaluzje, gdyż niewielka nawet ilość padającego na wprost światła dziennego zmniejsza bardzo wyrazistość obrazu na ekranie, a użytkownik mimowolnie mruży oczy, co wydatnie zwiększa zmęczenie wzroku. W przypadku konieczności doświetlenia stanowisk pracy światłem elektrycznym, włączać tylko niezbędne sekcje oświetlenia lub zastosować dodatkową lampę na biurko do oświetlenia dokumentów i klawiatury. Jedynie stosowanie specjalnych opraw oświetlenia miejscowego, przeznaczonych do pracy przy komputerze, posiadających wysoki wysięgnik oraz odpowiednio ukształtowany odbłyśnik i raster ograniczający olśnienie bezpośrednie i odbiciowe od oprawy, daje korzystne rezultaty. Dopuszczalne jest stosowanie opraw oświetlenia miejscowego bez rastra, ale z półokrągłym odbłyśnikiem, który odpowiednio kształtuje bryłę światłości, zapewniając ograniczenie olśnienia i równomierny rozkład luminancji w polu widzenia. Źródła światła sztucznego powinny dawać światło „białe” lub „ciepłobiałe”. Do oświetlenia stanowisk pracy z komputerami znajdujących się w biurach zaleca się stosować system pośrednio-bezpośredni składający się z opraw typu „dark-light”²⁶.

Dużym zagrożeniem na stanowisku komputerowym jest promieniowanie ciepłe, szerokopasmowe promieniowanie elektromagnetyczne o szerokim widmie częstotliwości, elektrostatyczne i nadfioletowe. Monitor, komputer i inne urządzenia emitują stosunkowo dużo ciepła, co powoduje lokalne zwiększenie temperatury powietrza i jednocześnie zmniejsza jego wilgotność. Natomiast pole elektromagnetyczne powoduje polaryzację napięcia elektrostatycznego pomiędzy człowiekiem a ekranem. Dlatego, aby praca była bezpieczna, to poszczególne stanowiska pracy muszą być tak ustawione, aby minimalna odległość między tyłem monitora jednego stanowiska a głową operatora sąsiedniego stanowiska wynosiła co najmniej 0,8 m – dla każdej pozycji przyjmowanej podczas pracy, a odległość między sąsiednimi monitorami, co najmniej 0,6 m²⁷.

²⁵ *Komputerowe stanowisko...*, op. cit.

²⁶ A. Pawlak, A. Wolska: *Oświetlenie ogólne i miejscowe stanowisk pracy*. CIOP, Warszawa 1999; A. Wolska, A. Pawlak: *Oświetlenie pomieszczeń i stanowisk pracy*. CIOP, Warszawa 2001.

²⁷ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 1 grudnia 1998 r. w sprawie bezpieczeństwa..., op. cit.

Zaleca się, aby w pomieszczeniu stale utrzymywać wilgotność powietrza w zakresie 40-60%. Ponadto należy co kilka dni czyścić ekran monitora preparatem antystatycznym, gdyż zwykle w pobliżu monitora dochodzi do gromadzenia się na skórze operatora jonów dodatnich i naładowanych dodatnio drobin kurzu, co powoduje uczucie suchości skóry i może być przyczyną alergii i innych zmian skóry. Dobrze jest z odsłoniętych części skóry, głównie dłoni i twarzy, zmywać kilkakrotnie w ciągu dnia, pod bieżącą wodą, osiadły kurz²⁸.

We wszystkich pomieszczeniach z komputerem należy zadbać o częste i staranne odkurzanie. Powinno stosować się wykładziny elektrostatyczne oraz zaleca się nosić odzież z tkanin naturalnych, a nie sztucznych. Zmniejsza to wpływ elektryczności statycznej, pochodzącej od wyposażenia stanowiska komputerowego, na samopoczucie pracowników i innych osób przebywających w pomieszczeniu.

Poza zagrożeniem związanym z promieniowaniem wydzielanym przez sprzęt komputerowy problemem jest również zagrożenie emisją związków chemicznych. Zarówno komputery, jak i monitory wydzielają bezwonne gazy – tlenki i furany nieobojętne dla naszego zdrowia. Związki te, zaliczane do najgroźniejszych trucizn środowiska naturalnego, mają działanie rakotwórcze. Wchodzą one w skład bogatej w polibromki emulsji ognioodpornej, którą pokrywa się obudowy monitorów i jednostek centralnych. Dlatego zaleca się, aby nowy sprzęt wygrzewać przez kilka dni w często wietrzonym pomieszczeniu, by ulotniły się substancje chemiczne zawarte w podzespołach²⁹.

Pracy przy komputerze w większości przypadków towarzyszy stres, spowodowany zarówno niepewnością wyniku pracy, uzależnieniem od technologii, jak i pewną abstrakcyjnością wykonywanych zadań. Dodatkowo obciążającym czynnikiem jest często ograniczenie kontaktów międzyludzkich występujących wtedy, gdy organizacja pracy jest ukierunkowana na produktywność. Efektem takiego stanu jest frustracja pracowników, brak satysfakcji z wykonywanej pracy i często zwiększona rotacja personelu, podnosząca koszty szkolenia nowych pracowników. Komputery wprowadzają poczucie sztuczności, odrealnienia, dehumanizacji więzi międzyludzkich, jak również są czynnikiem desocjalizacji człowieka. Problem ten dotyczy w szczególności osób pracujących w izolacji od innych ludzi (oddzielny pokój, zdalna praca w domu – telepraca). Ponadto panuje przekonanie, że komputer nigdy się nie myli. Trzeba jednak zdawać sobie sprawę, że komputer nie myśli, a oprogramowanie piszą ludzie, którzy nie są bezbłędni³⁰.

²⁸ J. Grabosz, M. Sikorski: Op. cit., *Komputer a zdrowie*. Red. Ch. Lippmann. Cedru Publishing House, Warszawa 1990.

²⁹ <http://www.psseswidnica.pl/zdrowie/komputer/komputer.php>

³⁰ J. Grabosz, M. Sikorski: Op. cit.; <http://www.psseswidnica.pl/zdrowie/komputer/komputer.php>

Aby zmniejszyć łączny efekt obciążeń psychicznych występujących przy pracy z komputerem, należy zmniejszać monotonię i fragmentaryczność wykonywanych operacji przez powierzanie pracownikowi do wykonywania zadań o różnorodnym charakterze, dążyć do złagodzenia skutków abstrakcyjności pracy. Ponadto ważne jest zapewnienie częstych kontaktów ze współpracownikami poprzez wykonywanie wspólnych prac wymagających komunikowania się, zwiększanie wpływu pracowników na organizację pracy, włączanie ich do współdecydowania poprzez informowanie, konsultowanie, negocjowanie i wspólne podejmowanie decyzji. Duży wpływ na satysfakcję pracowników ma estetyka wnętrza pracy, ładny wystrój i zieleń w pomieszczeniach. Ważne znaczenie ma stosowanie przyjaznego oprogramowania, które posiada system pomocy pozwalający samodzielnie rozwiązywać typowe problemy³¹.

Ergonomiczna ocena stanowisk pracy wyposażonych w monitory ekranowe – aspekt praktyczny

Prowadzona w sposób ciągły ergonomiczna ocena stanowisk pracy wyposażonych w monitory ekranowe wykazała, że na wielu z nich było nieodpowiednie oświetlenie bądź występowały nieprawidłowości innych elementów stanowiska pracy, które są zagrożeniem dla pracownika³².

Zakłady administracji publicznej, w których odbywała się tradycyjna praca biurowa, nie są na ogół przystosowane do pracy z komputerem. Istniejące systemy oświetlenia w pomieszczeniach najczęściej mają niekorzystny rozsył światłości i nie zapewniają wymaganego normą oświetlenia (500 luksów), które dla konwencjonalnej pracy biurowej wynosi 300 luksów.

³¹ Ibidem.

³² R. Kobza, M. Łazicka, M. Boryczka: *Ergonomiczna ocena stanowisk pracy z monitorami ekranowymi*. Akademia Ekonomiczna, Katowice 2004 – maszynopis opracowania; R. Kobza, M. Boryczka, M. Łazicka: *Ocena ryzyka zawodowego na stanowiskach pracy wyposażonych w monitory ekranowe*. Akademia Ekonomiczna, Katowice 2005 – maszynopis opracowania; M. Łazicka, M. Boryczka: *Lighting of Office Work Stations*. In: *Dilemmas and Issues of Modern Ergonomics and Work Safety Education and Researches*. Institute of Management Engineering, Poznań University of Technology, Poznań 2004, pp. 305-310; M. Łazicka, M. Boryczka: *Ergonomic Evaluation of Work Stations Equipped with Monitor Displays*. In: *Ergonomics and Work Safety in Information Community. Education and Researches*. Institute of Management Engineering, Poznań University of Technology, Poznań 2005, pp. 168-176; M. Łazicka: *Ergonomiczna ocena stanowisk pracy administracyjnej*. „Praca-Zdrowie-Bezpieczeństwo” 2006, nr 3, s. 11.

Pomiary oświetlenia elektrycznego wykonane w trzydziestu dwóch pomieszczeniach biurowych w Urzędzie Miejskim na terenie województwa śląskiego wykazały, że tylko w siedmiu z nich spełnione były wymagania normy³³. Natomiast w pozostałych dwudziestu pięciu pomieszczeniach istniało w różnym stopniu niedoświetlenie. Zatem poprawa oświetlenia jest możliwa jedynie poprzez modernizację systemów oświetlenia ogólnego. Do tego czasu zaproponowano wprowadzenie na stanowiska oświetlenia miejscowego. Ponadto do pracy z komputerem były stosowane tradycyjne biurka o zbyt małej powierzchni, co powodowało ograniczenie przestrzeni pracy. Przykładowo, na jednym ze stanowisk klawiatura wraz z monitorem starego typu zajmowała tyle powierzchni, że nie wystarczało jej na dokumenty. Natomiast na innych stanowiskach, monitory ustawione były z boku biurka, co powodowało wymuszoną i skręconą pozycję ciała. Stwierdzono również, że część biurek była za niska i tym samym występowała ograniczona przestrzeń dla nóg. Żadne stanowisko nie posiadało dodatkowego wyposażenia, takiego jak: podnózek, wsporniki nadgarstkowe i uchwyty na dokumenty. Natomiast były też stanowiska, na których znaczną część powierzchni biurka zajmowały drukarki. Zaproponowano wprowadzić z boku dodatkowe elementy mebli biurowych lub wymienić na biurka o większej powierzchni blatu. Krzesła, które były na wyposażeniu stanowisk posiadały regulację wysokości siedziska oraz regulację oparcia. W kilku przypadkach stwierdzono, że krzesła z regulacją miały poluzowane oparcia, uszkodzenia w podparciach, jak i uszkodzone regulacje wysokości.

Ergonomiczną ocenę stanowisk pracy wyposażonych w monitory ekranowe przeprowadzono także na dwudziestu trzech stanowiskach znajdujących się w dwunastu pomieszczeniach administracyjnych, w Dziale Finansowym³⁴. Przestrzeń pracy analizowanych stanowisk była wystarczająca, ale ich usytuowanie w pomieszczeniach i rozmieszczenie wyposażenia było niewłaściwe. Na jedenastu stanowiskach monitory były usytuowane za wysoko względem poziomej linii wzroku, przyczyniając się do wzrostu obciążenia kręgosłupa w odcinku szyjnym i do powstawania dolegliwości układu mięśniowo-szkieletowego, głównie w odcinku szyi i obręczy barkowej. Natomiast nieprawidłowe ustawienie elementów wyposażenia wystąpiło na trzynastu stanowiskach. Źródłem zagrożenia były monitory ustawione na blacie dostawki do biurka, a klawiatura umiesz-

³³ M. Łazicka, M. Boryczka: *Lighting of office...*, op. cit.

³⁴ M. Boryczka, M. Łazicka: *Risk Score in the Occupational Workplaces with the Assistance of Computers*. In: *The Role of Education and Researches in Ergonomics and Work-safety in Health Care of Population* Institute of Management Engineering, Poznań University of Technology. Poznań 2006, pp. 23-36; R. Kobza, M. Łazicka, M. Boryczka: *Ergonomiczna ocena...*, op. cit.; R. Kobza, M. Boryczka, M. Łazicka: *Ocena ryzyka...*, op. cit.; M. Łazicka, M. Boryczka: *Ergonomic Evaluation...*, op. cit.

czona z boku komputera, albo monitory po prawej lub lewej stronie pracownika, klawiatura na blacie biurka lub na dolnej półce przed pracownikiem. Pracownicy wykonywali zadania w pozycji skręconej głowy i tułowia, ukośnie do linii wzroku, wynikającej z nieprawidłowego ustawienia monitorów. Zaproponowano wymienić biurka na większe, odpowiednie do pracy z komputerem. Praca w pomieszczeniach administracyjnych odbywała się na pierwszej zmianie. Na jedenastu stanowiskach pracy było nieprawidłowe usytuowanie monitorów ekranowych względem okien. Były one ustawione przodem lub tyłem do okna. Zaproponowano takie usytuowanie stanowiska pracy względem okien, aby uzyskać boczny kierunek padania światła i uniknąć olśnienia światłem odbitym od ekranu. Badania oświetlenia wykazały, że na wszystkich stanowiskach pracy wyposażonych w monitory ekranowe były spełnione wymagania normy odnośnie natężenia oświetlenia, ale było ono nierównomierne. Szczególnie dotyczyło to stanowisk, gdzie oświetlenie ogólne było niewystarczające i stosowano oświetlenie miejscowe żarowe, w postaci lampek halogenowych. Lampy te powodują duży kontrast jaskrawości w polu widzenia i niejednokrotnie powstawanie olśnienia odbiciowego od ekranu monitora, a także są źródłem ciepła. Względny bezpieczeństwa i higieny pracy nakazują równomierne oświetlenie pola pracy wzrokowej. Trzeba umożliwić operatorowi indywidualną regulację miejscowego oświetlenia stanowiska pracy przez zastosowanie lamp nastawnych z długim ramieniem i głębokim odbłyśnikiem.

Potwierdzeniem występujących nieprawidłowości na stanowiskach wyposażonych w monitory ekranowe są wyniki przeprowadzonych stu trzydziestu ośmiu kontroli w 135 zakładach pracy, przez inspektorów Okręgowego Inspektoratu Pracy w Katowicach w 2007 r.³⁵. Ogółem w 133 kontrolach, w 130 zakładach wydano 179 decyzji nakazowych oraz w 5 kontrolach wydano 5 wniosków w wystąpieniach. W 69 zakładach stwierdzono brak lub niewłaściwą ocenę warunków pracy na stanowiskach wyposażonych w monitory ekranowe, co zostało uregulowane 73 decyzjami nakazowymi i 4 wnioskami w wystąpieniach. W 70 zakładach stwierdzono niewłaściwą organizację stanowisk pracy wyposażonych w monitory ekranowe, m.in. sposób rozmieszczenia sąsiadujących monitorów, co zostało uregulowane 97 decyzjami nakazowymi. W 10 zakładach stwierdzono inne nieprawidłowości związane z monitorami ekranowymi, co zostało uregulowane 9 decyzjami nakazowymi i jednym wnioskiem w wystąpieniu.

O występujących nieprawidłowościach na stanowiskach wyposażonych w monitory ekranowe świadczą także wyniki przeprowadzonych sześciu kontroli przez Okręgowy Inspektorat Pracy, w 2005 r., w Izbach i Urzędach Skarbo-

³⁵ Okręgowy Inspektorat Pracy w Katowicach – dane dotyczące kontroli przeprowadzonych w 2007 r.

wych w Warszawie³⁶. Spośród skontrolowanych 528 stanowisk, wyposażonych w monitory ekranowe, 183 nie spełniało wymogów. Nieprawidłowość obejmująca największą grupę pracowników dotyczyła niepoddania pracowników szkoleniom okresowym. Stwierdzono, że w trzech Urzędach Skarbowych 450 pracowników nie zostało poddanych szkoleniom okresowym w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy z powodu narastającej liczby obowiązków związanych z bieżącą obsługą klientów. Kolejną nieprawidłowością, która wystąpiła w trzech urzędach, gdzie znajduje się łącznie 89 stanowisk pracy, było niezapewnienie minimalnej odległości między sąsiednimi monitorami, minimalnej odległości między pracownikiem i tyłem sąsiedniego monitora oraz swobodnego dostępu do stanowisk pracy. Ponadto ustalono, że w dwóch urzędach 30 stanowisk wyposażonych w monitory ekranowe zostało zorganizowanych na biurkach nie zapewniających odpowiedniego ułożenia kończyn górnych przy obsłudze klawiatury oraz odpowiedniego kąta obserwacji ekranu monitora. W trzech kontrolowanych urzędach stwierdzono niezapewnienie zgodnego z przepisami dojścia do 11 stanowisk pracy oraz na 17 stanowiskach niezapewnienie wolnej powierzchni i przestrzeni dostosowanej do rodzaju wykonywanej pracy. Niezapewnienie w pomieszczeniach zakładu wymiany powietrza stwierdzono w dwóch urzędach. Nieprawidłowość ta dotyczyła łącznie 90 stanowisk pracy.

Wynikająca z powodu narastającej liczby obowiązków konieczność ciągłego zwiększania kadry pracowników wpłynęła w sposób bezpośredni na pogarszające się warunki lokalowe, co było związane z nieprawidłowościami dotyczącymi niezapewnienia właściwej wolnej powierzchni i przestrzeni na stanowiskach pracy, a także zgodnego z przepisami dojścia do tych stanowisk. Jednak główną przyczynę niewłaściwego wyposażenia stanowisk pracy, jak również niezapewnienia wymiany powietrza stanowił brak środków finansowych. Ocena przez pracodawców wskazanych powyżej przyczyn nieprawidłowości stwierdzonych podczas kontroli w większości pokrywała się z oceną inspektorów pracy, którzy przeprowadzali kontrole.

Zakończone pierwsze ogólnopolskie badania ergonomii i bezpieczeństwa komputerowych stanowisk pracy pokazały, że tylko 1% pracowników biurowych pracuje przy stanowiskach, które spełniają wszystkie wymagania ergonomicznego stanowiska pracy, 42% stanowisk spełnia te wymagania częściowo, a aż 57% nie spełnia ich wcale³⁷. Oznacza to, że większość stanowisk pracy nie spełnia minimalnych wymogów wynikających z Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 1 grudnia 1998 r. Istotnym czynnikiem wpływającym na organizację i wyposażenie stanowisk pracy jest miejsce zatrudnienia. Wymo-

³⁶ http://www.warszawa.oip.pl/docs/reports/2005/IV_B_25.pdf

³⁷ http://www.zdrowebiuro.pl/print_version.php?id=98

gów ergonomii nie spełnia aż 65% stanowisk w instytucjach publicznych (administracji centralnej i podległych jej jednostkach). Podobnie w administracji samorządowej i państwowych firmach. Stosunkowo dobrze dbają o pracowników prywatne firmy zagraniczne, gdzie odsetek stanowisk negatywnie wpływających na zdrowie wynosi 50%. Ponad 70% monitorów jest niewłaściwie ustawionych względem linii wzroku, a 40% monitorów jest też źle ustawionych względem źródła światła. Konsekwencją tego są dolegliwości narządu wzroku – 41% respondentów skarży się na częste bóle oczu, 32% na zaburzenia ostrości widzenia, 37% na suchość i pieczenie pod powiekami. Ponadto stanowiska pracy są ustawiane zbyt blisko siebie w prawie 30% przypadków. Ma to niekorzystny wpływ na samopoczucie psychiczne, a tym samym może wpływać demotywująco na pracowników, którzy są zmuszeni do przeciskania się pomiędzy biurkami. Zaskakujące jest, że wciąż 49% pracowników biurowych nie posiada krzeseł obrotowych wyposażonych w podstawowe działające regulacje wysokości krzesła lub odchylenia oparcia. Efektem złej organizacji i złego wyposażenia stanowisk pracy są dolegliwości zdrowotne. Około 20% respondentów odczuwa mrowienie w stopach, drętwienie łidek, opuchliznę nóg. Na bóle pleców i karku skarży się 55% pracowników, a co piąty – ma problemy z nadgarstkami. Znamienne jest, że na różnego rodzaju dolegliwości i schorzenia szczególnie narażone są kobiety. Przy stanowiskach nie spełniających prawie żadnych wymogów ergonomii pracuje aż 63% ankietowanych kobiet i 51% mężczyzn.

Na podstawie przeprowadzonych badań dotyczących ergonomicznej oceny stanowisk pracy wyposażonych w monitory ekranowe oraz uzyskanych danych literaturowych należy stwierdzić, że we wszystkich analizowanych zakładach występują nieprawidłowości w różnym stopniu, a pracownicy wykonują swoje czynności administracyjne w warunkach nie spełniających wymogów ergonomii.

ERGONOMICS APPLICATION IN WORK POSITIONS EQUIPPED WITH SCREEN MONITORS

Summary

The growth of quantity of the work positions equipped with screen monitors caused that more and more workers do their work in hard conditions. Besides, the speed increase of information manipulation and involvement growth of attention this kind of work is deprived of the variety of activity and changeable effort. Doing activities im-

poses the workers long lasting, static work of muscles that is necessary for the stabilization and for balancing the body position and doing precision tasks. The load of eye organ is also bigger. Exposition of the worker to these factors decreases the effectiveness of action, increases danger and can cause some health problems. They are generally musculoskeletal and chronic movement organ diseases, eye failures and skin affections. There are a lot of factors that influence on comfort of the work with the computer, especially the individual elements forming computer position. Among other things, there are furniture parameters (desks, chairs), forming a spatial structure of the computer position, the factors of the material environment of work, especially in the range of lighting the work place and microclimate. The suitable work breaks and physical exercises have also a positive influence. The basic rules of the work system and equipping the computer positions are formulated in legislative that is the Minister of Labour and Social Policy decree from 1998. It is important to fulfill the minimal ergonomics demands that are described in decrees enclosure. Then the work position will be comfortable, safe, well-lit compatible with Ergonomics demands. Carrying out in the continuous way ergonomic evaluation of work positions equipped with screen monitors has revealed that on many of them there are irregularities to a different degree and workers do their administrative activities in the conditions which don't fulfill the ergonomic demands. First of all, spatial placing must be changed, its equipment and lighting must be corrected. The assurance of the ergonomic solution of work position is one of the easiest way of preventing workers from the health problems.

Maria Łazicka

PROBLEMY BEZPIECZEŃSTWA I HIGIENY PRACY A WYPADKI PRZY PRACY

Podejście do problematyki bezpieczeństwa i higieny pracy zmieniało się na przestrzeni lat. Analiza strat, jakie pracodawca ponosił z powodu wypadków przy pracy spowodowała, że coraz większą wagę zaczęto przykładać do rozwoju i większego przestrzegania przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy. Zauważono, że rozwój technologiczny nie rozwiązał problemów bezpieczeństwa i ochrony zdrowia w środowisku pracy, a spowodował jedynie wyeliminowanie pewnych zagrożeń, na miejsce których pojawiły się nowe poważniejsze zagrożenia, i dlatego należało zapewnić na stanowiskach pracy większe bezpieczeństwo. Współcześnie coraz częściej praca staje się skrajnie nienaturalna, bo pozbawiona różnorodnej aktywności i zmiennego wysiłku. Wykonywane czynności narzucają zatrudnionym długotrwałą statyczną pracę mięśniową, która jest niezbędna do stabilizacji i zrównoważenia postawy ciała oraz wykonywania precyzyjnych zadań. Większe jest także obciążenie narządu wzroku¹. Konsekwencją tych obciążeń są problemy zdrowotne, które powodują najczęściej dolegliwości mięśniowo-szkieletowe i astenopię, czyli subiektywne objawy dyskomfortu lub dolegliwości wzroku. Na zmęczenie, bóle, kurcze, a także stany chorobowe układu ruchu uskarża się coraz więcej pracowników. Dolegliwości te występują najczęściej w okolicy szyi i barków oraz lędźwiowo-krzyżowym odcinku kręgosłupa².

¹ M. Łazicka, M. Boryczka: *Ergonomic Evaluation of Work Stations Equipped with Monitor Displays*. In: *Ergonomics and Work Safety in Information Community. Education and Researches*. Institute of Management Engineering, Poznań University of Technology, Poznań 2005, pp. 168-176.

² J. Grabosz, M. Sikorki: *Jak ocenić ryzyko przy komputerze*. ODDK, Gdańsk 1999.

Głównymi czynnikami ryzyka związanymi ze sposobem wykonywania pracy są nienaturalne pozycje, pozycje statyczne, nieprzystosowanie ruchów do naturalnych rytmów, uciski mechaniczne na tkankę miękką³. Ekspozycja pracownika na te czynniki zmniejsza skuteczność jego działania, zwiększa zagrożenie i może powodować problemy zdrowotne. Zapewnienie ergonomicznego rozwiązania stanowiska pracy i właściwej organizacji pracy, które spełniają wszystkie wymagania bezpieczeństwa pracy, może zmniejszyć lub wyeliminować występujące zagrożenia i zapobiegać problemom zdrowotnym pracowników.

To pracodawca ma obowiązek zapewnienia bezpiecznych warunków pracy oraz wyznaczenia w formie regulaminów zasad bhp ustalonych dla danego przedsiębiorstwa. Natomiast po stronie pracownika leży obowiązek przestrzegania obowiązujących zasad. Zauważono, że lepsze rezultaty poprawy bezpieczeństwa pracy, niezależnie od technik, jakimi się posługiwano, dawało współdziałanie obu zainteresowanych stron: pracodawcy i pracownika. Dobrym rozwiązaniem dla poprawy bhp było zastosowanie ergonomii do projektowania i organizowania stanowisk pracy, które pozwalało zredukować wielkość ekspozycji wielu czynników niebezpiecznych, szkodliwych i uciążliwych występujących w środowisku pracy, a także dostosować stanowisko pracy do psychofizycznych możliwości człowieka, poprawiając w ten sposób bezpieczeństwo wykonywanej pracy oraz higieniczne warunki pracy na stanowisku i w zakładzie⁴.

W ostatnich latach problematykę bhp włączono do systemu zarządzania organizacją, traktując bhp jako podsystem ogólnego systemu zarządzania w organizacji, który obejmuje strukturę organizacyjną, planowanie, odpowiedzialność, zasady postępowania, procedury, procesy i zasoby potrzebne do opracowania, wdrażania, realizowania, przeglądu i utrzymywania polityki bezpieczeństwa oraz higieny pracy. Jest to podsystem, który realizuje funkcje kryterialne w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy, umożliwia skuteczne zarządzanie bezpieczeństwem i higieną pracy oraz ujmuje w sposób kompleksowy działalność całej organizacji w zakresie zapewnienia optymalnego stanu bezpieczeństwa i higieny pracy⁵. W Polsce początek takiego podejścia do problematyki bhp oraz ochrony pracy przypadł na lata 1995-1996 i znalazł zastosowanie w większości dużych

³ W. Horst: *Ryzyko zawodowe na stanowisku pracy. Ergonomiczne czynniki ryzyka*. Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej, Poznań 2004.

⁴ M. Boryczka, M. Łazicka: *Wpływ zmiany technologii na zmniejszenie obciążenia pracowników*. „Praca-Zdrowie-Bezpieczeństwo” 2002, nr 4, s.17-23; M. Łazicka, M. Boryczka: *Ergonomiczna analiza i ocena stanowiska pracy w zakładzie motoryzacyjnym*. „Praca-Zdrowie-Bezpieczeństwo” 2004, nr 1, s.19-21; M. Łazicka: *Ergonomiczna ocena stanowisk pracy administracyjnej*. „Praca-Zdrowie-Bezpieczeństwo” 2006, nr 3, s. 11-17.

⁵ M. Krause: *Podstawy zarządzania bezpieczeństwem i higieną pracy w przedsiębiorstwie*. Wyższa Szkoła Zarządzania i Ochrony Pracy, Katowice 2006.

przedsiębiorstw. Jak wynika z badań, system zarządzania bezpieczeństwem pracy umożliwia przedsiębiorstwu optymalne wykorzystanie posiadanych środków i zasobów, daje wymierne efekty ekonomiczne poprzez zmniejszenie wypadków przy pracy i chorób zawodowych, zapewnia pracownikom komfort psychiczny w miejscu pracy oraz wpływa korzystnie na ich postawy wobec spraw bhp⁶.

Aktualnie podstawowym sposobem aktywnego monitorowania środowiska pracy, który pozwala wyeliminować bądź ograniczyć zagrożenia, zanim jeszcze wystąpią ich negatywne następstwa, jest ocena ryzyka zawodowego.

Nowe podejście do problematyki bhp, głównie w małych zakładach, ale i w podejściu systemowym w dużych zakładach, opiera się na ograniczeniu zagrożeń już na wejściu, tzn. przed pojawieniem się niebezpiecznego zdarzenia. Ocena ryzyka zawodowego na stanowisku pracy zakłada, że skuteczne zarządzanie bezpieczeństwem i higieną pracy polega głównie na umiejętności przewidywania i zapobiegania pojawieniu się problemów, a nie działaniu dopiero wtedy, gdy one wystąpiły i spowodowały niekorzystne skutki.

Ryzyko zawodowe w dokumentach prawnych Rzeczypospolitej Polskiej jest rozumiane jako prawdopodobieństwo wystąpienia niepożądanych zdarzeń związanych z wykonywaną pracą, powodujących straty, w szczególności niekorzystnych skutków zdrowotnych u pracowników w wyniku zagrożeń zawodowych występujących w środowisku pracy lub wynikających ze sposobu wykonywania pracy⁷. Sposób wykonywania pracy, inaczej metoda pracy, to rzeczywisty sposób postępowania konkretnego człowieka podczas ciągu czynności wykonywanych na stanowisku pracy, zdeteminowany parametrami wyposażenia stanowiska, organizacją pracy i warunkami materialnymi środowiska pracy. Optymalna metoda pracy powinna zapewniać bezpieczną i ekonomicznie opłacalną pracę. Nieprzestrzeganie warunków bhp powoduje ryzyko powstawania wypadków, urazów i chorób zawodowych oraz stwarza zagrożenie dla zdrowia i życia pracownika. Obecnie najpełniej zagrożenia bhp są sprecyzowane w obszarze wymagań higienicznych. Określają je m.in. wartości największych dopuszczalnych stężeń (NDS) i natężeń (NDN) ustalonych normatywnie dla człowieka.

Należy także pamiętać, że celem oceniania zagrożeń znajdujących się w środowisku pracy i ryzyka zawodowego jest nie tylko wskazanie zagrożeń i ich poziomu, lecz także określenie środków umożliwiających jego ograniczenie. Tak więc ocena ryzyka zawodowego odbywa się w trzech etapach i obejmuje kolejno: identyfikację zagrożeń i ich wielkości, ocenę poziomu zagrożeń,

⁶ T. Wyka: *Ochrona zdrowia i życia pracownika jako element treści stosunku pracy*. „Difin”. Warszawa 2003.

⁷ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 września 1997 r. Dz.U., nr 129, poz. 844.

opracowanie planu poprawy warunków pracy. Obowiązek oceny ryzyka zawodowego na stanowiskach został zapisany w Kodeksie pracy i spoczywa on na wszystkich pracodawcach. Pracodawca, zgodnie z art. 226 Kodeksu pracy, powinien informować pracowników o ryzyku zawodowym, jakie wiąże się z wykonywaną pracą. Jest to obowiązek o charakterze ciągłym, aktualizuje się zawsze wtedy, gdy pracodawca uzyska nową wiedzę na temat ryzyka zawodowego wykonywanych u niego prac.

Pracodawcy dużych przedsiębiorstw przeważnie wprowadzili system zarządzania bhp, który ułatwia monitorowanie wdrożonego systemu i pozwala na jego doskonalenie, a pracodawcy małych zakładów, liczących po kilka czy kilkanaście stanowisk pracy, którym łatwiej ogarnąć problemy bhp, pozostali przy ocenie ryzyka zawodowego stanowisk, mając na uwadze, że jest to proces ciągły i musi podlegać doskonaleniu.

Aktualne, podstawowe wymagania dotyczące systemów zarządzania bhp w Polsce mieszczą się w serii norm PN-N-18000, a także zagranicznych BS 8800. OHSAS, ILO-OSH.

Wdrażanie systemowego zarządzania bhp w zakładach, opisane w literaturze przedmiotu, wskazuje, że jest ono bardzo skuteczne. W efekcie wdrożenia systemów zarządzania bhp w trzech zakładach górniczych, takich jak: KWK „Borynia”, KWK „Anna” i KWK „Jas-Mos”, uzyskano systematyczny spadek wypadkowości w każdej z nich, mierzonej liczbami bezwzględnych, jak również wyrażonej współczynnikiem wypadkowości w kolejnych trzech latach⁸. Także wdrożenie systemu zarządzania bhp w ZTK „Teofilów” S.A. przyniosło korzyści, bowiem znacznie spadła (aż trzykrotnie) liczba dni niezdolności do pracy spowodowanej wypadkami, a w kolejnym roku czterokrotnie. Również systematycznie malała liczba dni niezdolności do pracy spowodowana chorobami⁹.

Skuteczność wdrażania systemowego zarządzania bhp odnotowano też w innych krajach, m.in. Wielkiej Brytanii, Norwegii i Stanach Zjednoczonych¹⁰. Jednak w Australii, w której przedsiębiorstwa od lat wdrażają systemy zarządzania bhp, nie stwierdzono występowania zależności między wdrożeniem takiego systemu a wskaźnikami wypadków i chorób zawodowych¹¹.

⁸ J. Migda: *Rola organów nadzoru górniczego we wdrażaniu systemów zarządzania bezpieczeństwem i higieną pracy w zakładach górniczych*. III Międzynarodowa Konferencja Naukowa pt. Zarządzanie bezpieczeństwem i higieną pracy. CIOP, Kielce 2001.

⁹ Cz. Reczułski, K. Bednarz: *Korzyści wynikające z wdrożenia systemu zarządzania bezpieczeństwem pracy w Zakładach Tekstylno-Konfekcyjnych TEOFILÓW S.A.* III Międzynarodowa Konferencja Naukowa pt. Zarządzanie bezpieczeństwem i higieną pracy. CIOP, Kielce 2001.

¹⁰ Z. Pawłowska: *Skuteczność systemowego zarządzania bezpieczeństwem i higieną pracy*. III Międzynarodowa Konferencja Naukowa pt. Zarządzanie bezpieczeństwem i higieną pracy. CIOP, Kielce 2001.

¹¹ Ibidem.

Także w kilku badanych przedsiębiorstwach w Polsce, mimo wysokiej oceny systemu zarządzania bhp, wskaźniki wypadkowości były wysokie¹². Przeprowadzone dodatkowo wywiady wykazały, że system zarządzania w tych przedsiębiorstwach jest traktowany przede wszystkim jako struktura formalna, a udział pracowników w jego wdrażaniu jest znikomy¹³.

Podobnie dane Głównego Urzędu Statystycznego dotyczące wypadków zdają się nie potwierdzać optymizmu autorów wspomnianych artykułów odnośnie do stanu bezpieczeństwa pracy. Wprawdzie liczba wypadków w ostatnich latach, także śmiertelnych, znacznie zmalała w porównaniu z drugą połową lat 90., ale już w latach dwutysięcznych wypadkowości nie można ocenić jednoznacznie jako spadkowej.

Według GUS w 2004 r. zgłoszono 87 050 osób poszkodowanych w wypadkach przy pracy (bez rolnictwa indywidualnego). Natomiast w roku następnym – 84 402 osoby poszkodowane, co stanowiło spadek liczby poszkodowanych o 3% w stosunku do roku poprzedniego, ale już w 2006 r. liczba poszkodowanych w wypadkach wzrosła i wynosiła 95 462 osoby, tj. o 13,1% więcej niż w 2005 r. i o 9,7% więcej niż w 2004 r.

Wypadkom ciężkim uległo w 2004 r. – 1029 osób, w 2005 r. – 960, tj. o 6,7% mniej niż w roku poprzednim. W kolejnym 2006 r. wypadków ciężkich było znowu więcej o 1,7% i liczba osób poszkodowanych wynosiła 976.

Śmiertelne wypadki poniosło 490 osób w 2004 r., 470 osób w 2005 r., a więc wystąpił spadek o 4,1%. Natomiast w 2006 r. zginęły 493 osoby i liczba ich przewyższyła wypadki z 2005 r., tj. nastąpił wzrost o 4,9%.

Przedstawione analizy wypadków z kolejnych trzech lat, zarówno w odniesieniu do poszkodowanych ogółem w wypadkach, wypadkach ciężkich, jak i śmiertelnych wykazały wahania ich liczby. Najpierw wystąpił spadek we wszystkich analizowanych rodzajach wypadków w porównaniu do roku wyjściowego 2004, a następnie zanotowano ich zwiększenie. W przypadku poszkodowanych w wypadkach ogółem ten wzrost jest dosyć znaczący. Wobec powyższego, należy stwierdzić, że mimo podejmowania wielu działań na rzecz poprawy bhp, nie można uznać stanu bezpieczeństwa pracy za zadowalający.

Informacje GUS wskazują, że pod względem bezpieczeństwa stan sektora prywatnego jest o wiele gorszy od sektora publicznego. Okazuje się, że w 2005 r. w zakładach sektora prywatnego wypadkom przy pracy uległo 55 667 osób (w zakładach sektora publicznego 28 735 osób), co stanowiło 66% ogółu poszkodowanych w wypadkach przy pracy, a w 2004 r. – 56 667 osób, tj. 65,1%. Udział procentowy sektora prywatnego w tych dwóch latach we wszystkich grupach

¹² Ibidem.

¹³ Ibidem.

wypadków był porównywalny. Ciężkich wypadków w 2005 r. było 781 i stanowiły one 81,4% wypadków ciężkich (w 2004 r. – 824, tj. 80,1%) i 350 wypadków śmiertelnych. a ich udział w wypadkach śmiertelnych wynosił 74,5% (w 2004 r. odpowiednio 372 osoby i 75,9%).

Na podstawie przeglądu danych GUS odnośnie do wypadków, można stwierdzić, że pracodawcy nie wypełniają należycie obowiązków w zakresie bhp, zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym, chociaż w różnym stopniu.

Stan bezpieczeństwa przedstawia się niekorzystnie także w regionie śląskim, bowiem zajmujemy pierwsze miejsce w zestawieniach zdarzeń wypadkowych ogółem, wypadków ciężkich i śmiertelnych, jedynie wskaźnik poszkodowanych w wypadkach przy pracy plasuje region śląski na ósmym miejscu wśród województw.

Zestawienia statystyczne wypadków przy pracy według województw pokazują, że w latach 2005 i 2006 liczba poszkodowanych w wypadkach była w województwie śląskim największa i wynosiła w 2005 r. 12 404 osoby, co stanowiło 14,7% wszystkich osób poszkodowanych w kraju, i w 2006 r. 13 916 wypadków, tj. 14,6% wszystkich poszkodowanych, a w trzech kwartałach 2007 r. wypadki w województwie śląskim stanowiły 15,1% wypadków w kraju. Natomiast w 2006 r. wypadki ciężkie w województwie śląskim stanowiły 17,8% wszystkich wypadków ciężkich w Polsce i 20% wypadków śmiertelnych.

Wskaźnik częstotliwości wypadków przy pracy ogółem (bez pracowników cywilnych jednostek budżetowych prowadzących działalność w zakresie obrony i bezpieczeństwa publicznego) dla województwa śląskiego w 2005 r. (wg danych GUS) wynosił 8,61 i był niższy niż w województwach: warmińsko-mazurskim (11,21), dolnośląskim (10,7), lubuskim (10,64), opolskim (9,65), zachodniopomorskim (9,52), pomorskim (8,96) i wielkopolskim (8,80). W kraju wskaźnik częstotliwości wypadków przy pracy, mierzony liczbą poszkodowanych na 1 tys. pracujących, wynosił 7,99, a w roku 2004 – odpowiednio 8,35.

Zarówno statystyka GUS, doniesienia spotykane w literaturze, jak i własne badania oraz obserwacje wskazują, że wdrożone systemy zarządzania bhp, jak i ocena ryzyka na stanowiskach w mniejszych zakładach nie przyniosły znaczącej poprawy stanu bezpieczeństwa. Skuteczność funkcjonowania systemów zarządzania bhp wielu badaczy uzależnia przede wszystkim od postaw i przekonań ludzi. Opracowanie struktury formalnej służy niewątpliwie uporządkowaniu działań i może skutkować pewną poprawą warunków pracy. Jednak samo ogłoszenie deklaracji polityki i opracowanie procedur systemowych, bez zapewnienia, że pracownicy uwierzą w ogłoszone przez kierownictwo deklaracje i zaangażują się w podejmowanie w ramach systemu działania, nie oznacza jeszcze sukcesu wdrożonego systemu. System zarządzania, który nie aktywizuje

wszystkich pracowników i nie wpływa pozytywnie na zmiany kultury bezpieczeństwa i higieny pracy będzie miał niewielki wpływ na poprawę stanu bhp w zakładzie, a jego skuteczność i zdolność doskonalenia stanie pod znakiem zapytania.

Z badań przeprowadzonych wśród pracowników przemysłowych wynika, że jedną z przyczyn niskiego poziomu bezpieczeństwa pracy jest negatywne nastawienie pracowników do wymagań bhp, wynikające zarówno z braku wiedzy na ten temat, jak i z braku świadomości niebezpieczeństw¹⁴. Świadomość zagrożenia, znajomość zasad i przepisów bhp, ale także motywacja do pracy i integracja w środowisku są równie ważne dla zachowania bezpieczeństwa pracy, jak rozwiązywanie problemów bhp na drodze działań organizacyjnych, inżynierskich czy prawno-inspekcyjnych. To właśnie stan świadomości i wiedzy reprezentacji pracowników, a lepiej każdego pracownika odnośnie do konieczności ochrony zdrowia może być czynnikiem w kierunku poprawy bezpieczeństwa pracy. Zagadnienie świadomości pracy bezpiecznej dotyka kwestii zachowań zdrowotnych człowieka, również w sferze pracy. Zachowania zdrowotne wynikają przecież nie tylko z norm prawnych, ale także z zachowań wynikających z nauk medycznych (medycyna pracy, fizjologia, higiena), ergonomii, socjologii i psychologii pracy.

Tymczasem obserwacje własne wskazują, że niejednokrotnie ocena ryzyka na stanowiskach pracy jest wykonywana dla spełnienia wymaganego obowiązku, na potrzeby instytucji kontrolujących, i co gorsza przybiera ona formę karykaturalną. Tak potraktować można dokumentację oceny ryzyka kilku odmiennych stanowisk, które różniła jedynie nazwa stanowiska. Taka ocena podważa sens dla działań bhp na długie lata. Pracowników trudno będzie przekonać w przyszłości do podjęcia jakiejkolwiek współpracy w tym zakresie.

Analizując staż pracy na stanowisku osób, które uległy wypadkowi, okazało się, że prawie połowa, bo 46,6% w roku 2005, to osoby ze stażem do trzech lat, a 30,9%, tj. jedna trzecia, to osoby o stażu nieprzekraczającym 1 roku. Dane te wskazują, że szkolenie pracowników, podnoszenie ich stanu świadomości z zakresu bezpieczeństwa pracy, kształtowanie zachowań prozdrowotnych jest kierunkiem trafnym, szczególnie w odniesieniu do ludzi młodych.

Dotychczasowe działania na rzecz poprawy bhp nie skutkują zmniejszeniem liczby wypadków, także w skali europejskiej czy światowej. Należy sądzić, że m.in. dlatego ciężar działań w tym zakresie został przeniesiony na promowanie problematyki bhp, w tym oceny ryzyka zawodowego, szkolenie i uświadamianie. Podnoszenie społecznej świadomości na temat metod zapewnienia

¹⁴ T. Wyka: Op. cit.

bezpieczeństwa i dobrego zdrowia stał się celem kampanii o zasięgu międzynarodowym.

Międzynarodowa Organizacja Pracy proklamowała Światowy Dzień Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia w Pracy, który jest obchodzony 28 kwietnia. MOP podkreśla znaczenie prewencji w zakresie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia w pracy. W tym roku tematem jest zarządzanie ryzykiem w środowisku pracy.

Światowy Dzień Bezpieczeństwa Pracy i Ochrony Zdrowia w Pracy stanowi impuls do organizowania kampanii, które mają za zadanie rozpowszechnianie zasad bezpiecznej, zdrowej i godnej pracy we wszystkich krajach. Głównym celem kampanii jest podnoszenie świadomości na temat metod zapewnienia bezpieczeństwa i dobrego zdrowia w pracy.

Organizowane kampanie w każdym roku miały inną tematykę. Europejski Tydzień Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy w roku 2004 odbywał się pod hasłem „Bezpieczne budowanie”, a w 2005 r. była to kampania informacyjna „Stop hałasowi”. Następna – w 2006 r. – „Młodzi Pracownicy – Bezpieczny Start”, a w roku 2007 – „Mniej dźwigaj”. W roku 2008 tematem kampanii było „Zarządzanie ryzykiem w środowisku pracy”¹⁵.

Począwszy od 2008 r. Europejskie Kampanie BHP, organizowane przez agencję, będą odbywały się w cyklach dwuletnich. Kampanie dwuletnie zwiększają trwałość swojego oddziaływania¹⁶.

Ostatnia kampania zwraca uwagę, że ocena ryzyka zawodowego na stanowisku pracy jest fundamentalnym elementem podejścia do bhp i stanowi pierwszy etap każdego procesu zarządzania ryzykiem. Popularyzacja prawidłowego przeprowadzania oceny ryzyka i wskazywanie wynikających z niej korzyści jest zasadniczym celem kampanii.

W Polsce dzień 28 kwietnia został ustanowiony, uchwałą Sejmu RP z dnia 2003 r. (Mon. Pol., nr 37, poz. 513), Dniem Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia w Pracy. W 2008 r. w naszym kraju były także organizowane w różnych formach – na poziomie ogólnokrajowym, regionalnym i lokalnym – obchody Światowego Dnia Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia w Pracy (ILO), Międzynarodowego Dnia Pamięci Ofiar Wypadków przy Pracy i Chorób Zawodowych (ITUC)¹⁷.

Europejska kampania na rzecz przeciwdziałania zaburzeniom mięśniowo-szkieletowym pod hasłem „Mniej dźwigaj” została zakrojona na szeroką skalę, wyrażana różnymi środkami, także u nas w kraju. Informowała, objaśniała, na czym polegają zagrożenia i jak można ich uniknąć¹⁸.

¹⁵ <http://pl.osha.europa.eu/ew2007> (data dostępu: 12.05.2008 r.).

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ <http://www.ciop.pl/17874.html> (data dostępu: 04.06.2008 r.).

¹⁸ http://pl.osha.europa.eu/ew2007/czym_sa_MSD/dokument_view (data dostępu: 13.06.2008 r.).

Na pochwałę zasługuje, szczególnie trafna, informacja na temat sposobu bezpiecznego używania narzędzi ruchu w praktyce pielęgniarstwa, umieszczona na stronie internetowej Instytutu Medycyny Pracy w Łodzi¹⁹. Krótki tekst, objaśniony rysunkami dobrze działa na wyobraźnię i pozwala zrozumieć skutki nieprawidłowych zachowań. Może on służyć nie tylko pielęgniarce, ale i wszystkim, którzy dźwigają, długo siedzą, także w nieprawidłowej pozycji. Swoją drogą, to właśnie pielęgniarki, z racji swojego zawodu, powinny znać zagrożenia wynikające z dźwigania, a informacja ta będzie dla nich przypomnieniem, jak skutkują tego typu zagrożenia. Kampania „Mniej dźwigaj”, podstawowa dla wielu osób, włącza pracodawców, pracowników, specjalistów bhp, służby prewencyjne, decydentów i inne grupy społeczne do działania w celu zapobiegania dolegliwościom mięśniowo-szkieletowym (MSD) w miejscu pracy.

Pracownikom wykonującym pracę siedzącą zaproponowano w przerwach proste ćwiczenia poprawiające krążenie, obniżające napięcie mięśniowe oraz uruchomienie stawów. Ponadto przeprowadzono w środkach komunikacji miejskiej kampanię medialną „Podziękuj siedzeniu”. W wielu miastach Polski umieszczone zostały w środkach transportu naklejki i plakaty o tej tematyce. We Wrocławiu odbyła się także konferencja „Mniej dźwigaj”. Zorganizowano wystawę plakatów na ten temat i konkurs dla dziennikarzy na najciekawszy tekst prasowy opublikowany w związku z kampanią²⁰.

Niezrozumiałe jest, że w okresie krajowych, jak również międzynarodowych starań o to, aby informacje na temat bezpiecznych zachowań w miejscu pracy trafiły „pod strzechy”, rezygnuje się z zajęć ergonomii na studiach, które zajmowały się tą problematyką i wyjaśniały te kwestie. A przecież bezpieczne zachowania ludzi wykształconych w miejscu pracy byłyby najlepszą promocją zachowań prozdrowotnych.

PROBLEMS WITH HEALTH AND SAFETY AT WORK AND ACCIDENTS AT WORK

Summary

GUS' statistics as well as literature reports, own researches and observations have shown that implemented health and safety regulations in the work legislation managing

¹⁹ www.imp.lodz.pl/pielęgniarki/anatobiomech/dysk.htm (data dostępu: 10.06.2008 r.).

²⁰ <http://pl.osha.europa.eu/ew2007> (data dostępu: 13.06.2008 r.).

systems as well as the risk evaluation of the work positions in smaller institutions did not bring a significant improvement of the conditions of work safety. New attitude to health and safety at work legislation issues did not cause the limitation of a number of people injured in accidents in general, and also in fatality and serious accidents. Taking into account the accident rate Silesian Province is also and still at the top of the provinces. The work that has been done so far in the aid of improving health and safety at work legislation does not limit the amount of accidents both on the European and world scale. It should be suitable to think that, among other things, weight of activities, in this range, has been transferred to promote health and safety at work legislation issues and evaluation of the occupational hazard, training and informing. Increasing the community awareness with regard to ensure safe and hygienic work and keeping good health has become the aim of the international, domestic and local campaign. It's a pity that earlier a lot of mistakes and negligence in this field have been made.

Informacja o Katedrze Polityki Społecznej i Gospodarczej

Katedra powstała w 1992 r. z Zakładu Polityki Społecznej, funkcjonującego wówczas w Instytucie Organizacji i Zarządzania. Prowadzi badania naukowe oraz zajęcia dydaktyczne z problematyki zgodnej z tytułowymi dyscyplinami naukowymi. Dotychczasowymi kierownikami Katedry byli:

- Prof. zw. dr hab. Lucyna Frąckiewicz od 1992 r. do 1996 r. i od 2002 r. do 2006 r.;
- Prof. UE dr hab. Andrzej Barteczek od 1996 r. do 2002 r.;
- Prof. UE dr hab. Andrzej Rączaszek od 2006 r.

Katedra specjalizuje się w badaniach z zakresu polityki społecznej, polityki gospodarczej i demografii. Od 1990 r. organizuje doroczną ogólnopolską konferencję naukową polityków społecznych, która dotychczas odbywała się w Ustroniu Wielkopolskim, Starych Jabłonkach, Sieniawie, a ostatnio w Ustroniu. Katedra była też organizatorem 5 konferencji z ubezpieczeń w latach 1995–2000, a także Ogólnopolskiej Konferencji Katedr Polityki Gospodarczej (w 2008 r. w Ustroniu) i I Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej Demografów po akcesji Polski do UE (w Kliczkowie w 2010 r.). Organizuje także konferencje śląskich polityków społecznych, na przemian z ośrodkami w Opolu i Wrocławiu.

W latach 1995–2005 Katedra prowadziła unikatowe dwustopniowe studia na kierunku Ekonomia, z samodzielnym naborem na specjalność Polityka społeczna. W tym czasie dyplomy licencjata i magistra uzyskało ponad 1500 studentów. Od 2007 r., wraz z wprowadzeniem powszechnych studiów dwustopniowych na studiach ekonomicznych, Katedra proponuje studentom kształcenie na kierunku Ekonomia, w specjalności Polityka społeczna. Poza tytułowymi przedmiotami, pracownicy prowadzą obecnie zajęcia dydaktyczne m.in. z następujących przedmiotów: socjologii, psychologii, metodologii badań społecznych, ubezpieczeń społecznych, pomocy społecznej, demografii, polityki ochrony zdrowia.