

Barbara KRYK<sup>1</sup>

DOI: 10.15290/ose.2015.03.75.09

## WYBRANE INSTYTUCJONALNO-ADMINISTRACYJNE UWARUNKOWANIA JAKOŚCI ŻYCIA W WOJEWÓDZTWIE ZACHODNIOPOMORSKIM

### Streszczenie

Czynniki instytucjonalno-administracyjne, które oddziałują na jakość życia, są stosunkowo nowym obszarem jej pomiaru. Wśród nich istotne znaczenie przypisuje się infrastrukturze socjalnej i pomocy społecznej oraz bezpieczeństwu publicznemu. Z tego względu w artykule przedstawiono wyniki pomiaru obiektywnej jakości życia w tych zakresach w województwie zachodniopomorskim oraz wskazano, w jakich dziedzinach jest niezbędna poprawa. W opracowaniu wykorzystano metody *deskresearch* oraz analizy taksonomicznej.

**Słowa kluczowe:** jakość życia, infrastruktura socjalna, pomoc społeczna, bezpieczeństwo publiczne, region

## SELECTED INSTITUTIONAL AND ADMINISTRATIVE DETERMINANTS OF LIFE QUALITY IN ZACHODNIOPOMORSKIE VOIVODESHIP

### Summary

Institutional and administrative factors contributing to the quality of life have been adopted for its measuring only relatively recently. Of major importance are social infrastructure, social welfare, and public safety. The paper presents the results of an assessment conducted in order to determine objective life quality in Zachodniopomorskie Voivodeship in terms of the above-mentioned aspects. The author discusses factors that have contributed to the obtained results, making use of desk research and taxonomic analysis.

**Key words:** quality of life, social infrastructure, social welfare, public safety, region

### 1. Wstęp

Jakość życia może być określana (mierzona) w sposób obiektywny i subiektywny. Przedmiotem zainteresowania w niniejszym opracowaniu jest obiektywna ocena jakości

---

<sup>1</sup> Dr hab. prof. Barbara Kryk – Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, Uniwersytet Szczeciński; e-mail: krykb@wneiz.pl.

życia w województwie zachodniopomorskim w obszarze instytucjonalno-administracyjnym, ze szczególnym uwzględnieniem infrastruktury socjalnej i pomocy społecznej oraz bezpieczeństwa publicznego.

Istota oceny obiektywnej jakości życia (zastosowanie względnie obiektywnych mierników oceny) polega na statystycznym pomiarze wartości cech lub budowanych na podstawie ich wskaźników: opisujących jakość życia, identyfikacji indywidualnych funkcji preferencji oraz ich syntetyzacji globalnej (miary syntetyczne) albo w podzbiorach (miary subsyntetyczne). Określa się w ten sposób **obiektywny poziom jakości życia**, a stosowane w tym procesie funkcje preferencji są odzwierciedleniem przyjętego systemu wartości, wzorców porównawczych (empirycznych bądź teoretycznych) itp. [Borys, 2003].

Ocenę obiektywnej jakości życia można przeprowadzić biorąc pod uwagę trzy dziedzinowe jakości życia: społeczną, ekonomiczną i środowiskową, z możliwością wyróżnienia dziedziny czwartej – instytucjonalno-administracyjnej [Kryk, 2013; Kryk, 2013a]. Takie podejście posłużyło w niniejszym opracowaniu do oceny jakości życia mieszkańców województwa zachodniopomorskiego w obszarze instytucjonalnym, ze szczególnym uwzględnieniem infrastruktury socjalnej i pomocy społecznej oraz bezpieczeństwa publicznego. Z tego względu celem artykułu jest ocena poziomu obiektywnej jakości życia w tych dwóch zakresach w województwie zachodniopomorskim na tle innych województw oraz wskazanie, w jakich dziedzinach jest niezbędna jej poprawa. W artykule wykorzystano część wyników badań przeprowadzonych na potrzeby raportu wykonanego na zlecenie Wydziału Zarządzania Strategicznego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego pt.: *Czynniki podnoszenia jakości życia i dostępności do usług publicznych na obszarze województwa zachodniopomorskiego*. W jego przygotowaniu aktywnie uczestniczyła autorka opracowania jako ekspert do spraw jakości życia i zrównoważonego rozwoju.

## 2. Instytucjonalne uwarunkowania jakości życia

Czynniki instytucjonalno-administracyjne, które oddziałują na jakość życia, są stosunkowo nowym obszarem jej pomiaru. Rolę tych czynników można wyjaśnić rozwojem społeczeństwa obywatelskiego i samorządności. Stąd bierze się pod uwagę nie tylko tradycyjne – dotychczas stosowane – czynniki z tego zakresu wpływające na jakość życia (tj.: stabilność polityczna i bezpieczeństwo), ale również instytucje i postawy urzędników oraz władz zarządzających, jakość usług publicznych, uczestnictwo obywateli w życiu publicznym.

W ramach obszaru instytucjonalno-administracyjnego można wymienić następujące grupy czynników:

- administracja – funkcjonowanie administracji samorządowej;
- infrastruktura socjalna i pomoc społeczna;
- bezpieczeństwo publiczne.

Administracja samorządowa – kolokwialnie rzecz ujmując – może ułatwić lub utrudnić życie obywatelom. Stąd jej funkcjonowanie jest ważnym czynnikiem jakości życia. Podnoszenie jakości usług publicznych następuje przez: poszerzanie zakresu ich świadcze-

nia, poprawianie dostępu obywateli do usług świadczonych przez administrację, wdrożenie mechanizmów monitorowania standardu świadczonych usług oraz partycypację obywateli w określaniu tego standardu.

Obecnie zasadniczą rolę w ocenie usług świadczonych przez administrację odgrywa tzw. e-administracja. Ten aspekt nie został omówiony w niniejszym opracowaniu, gdyż autorka przedstawiła go szczegółowo w artykule pt.: *E-administracyjne uwarunkowania jakości życia jako wyraz transferu wiedzy na przykładzie województwa zachodniopomorskiego* [Zob. Kryk, 2014]. Skupiono się tu na dwóch pozostałych zakresach uwarunkowań instytucjonalnych.

Istotnym obszarem jakości życia jest pomoc społeczna i infrastruktura socjalna. Pomoc społeczna jest to jedna z instytucji polityki społecznej państwa, której głównym celem jest pomoc osobom i rodzinom w radzeniu sobie w trudnych sytuacjach życiowych, jakich nie mogą one same pokonać przy wykorzystaniu swoich: możliwości, zasobów i uprawnień [*Ustawa o pomocy społecznej...*, 2009]. Pomoc społeczna wspiera ich w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka [Gierszewska, 2002, s. 143]. Działania pomocowe powinny zmierzać do usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem.

Pomoc społeczną organizują organy administracji rządowej i samorządowej, współpracując w tym zakresie (na zasadzie partnerstwa) z: organizacjami społecznymi i pozarządowymi, Kościołem Katolickim, innymi kościołami i związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi. Realizacji celów pomocy społecznej służy m.in. prowadzenie i rozwój niezbędnej infrastruktury socjalnej [Nitecki, 2008, s. 19].

Infrastruktura socjalna (społeczna) to zespół urządzeń publicznych zaspokajających potrzeby w zakresie: pomocy społecznej, oświaty, wychowania, ochrony zdrowia, kultury i sztuki (np.: domy pomocy społecznej, szpitale, sanatoria, szkoły, przedszkola, obiekty kulturalne, sportowe), [*Wielka...*, 2001]. Infrastruktura tego typu odgrywa ważną rolę w rozwoju społeczno-gospodarczym. Służy ona bowiem urzeczywistnianiu kulturowych wartości, których uwspółcześnianie jest związane z zaspokajaniem psychicznych, społecznych i ekonomicznych potrzeb ludzi dzięki zużywaniu zasobów społecznych wytwarzanych oraz nabywanych w postaci towarów i usług [Mirowski, 1996].

Oceny pomocy społecznej można dokonać za pomocą różnych wskaźników, w tym przez pryzmat infrastruktury socjalnej. Ograniczoność danych statystycznych z tego zakresu spowodowała, że wykorzystano tylko te dotyczące zaspokojenie potrzeb w zakresie dostępności placówek stacjonarnej pomocy społecznej, mianowicie: liczbę miejsc w placówkach stacjonarnej pomocy społecznej na 10 tys. mieszkańców oraz liczbę placówek stacjonarnej pomocy społecznej na 10 tys. mieszkańców. W Polsce, starającej się dążyć do modelu społecznej gospodarki rynkowej, wysokie wartości tych wskaźników będą odzwierciedlały lepszą opiekę społeczną, a tym samym i jakość życia ludzi.

Kolejna grupa czynników, oddziałujących na jakość życia, jest związana z **bezpieczeństwem**. Wiadomo, że jedną z podstawowych funkcji państwa (i to najstarszą) na wszystkich poziomach administrowania i gospodarowania, obok polityki zagranicznej, wewnętrznej i polityki monetarnej, jest zapewnienie ładu i bezpieczeństwa publicznego na odpowiednim poziomie. Większość instytucji publicznych pełni funkcję służebną wobec obywateli w tym zakresie. W powszechnie obowiązujących przepisach prawa admi-

nistracyjnego ochrona bezpieczeństwa publicznego jest częścią działu administracji rządowej. Ochrona bezpieczeństwa publicznego zapewnia niezakłócone funkcjonowanie państwa i jego instytucji, a więc bezpośrednio wpływa na obiektywną jakość życia społeczeństwa danego regionu [por. Gotowska, 2013].

Pojęcia **porządek publiczny** i **bezpieczeństwo publiczne** są stosowane w aktach normatywnych, ale nie ma jednoznacznej i obligatoryjnej definicji, co powoduje ich intuicyjne rozumienie. Pieprzny podaje, że porządek publiczny jest: *pewnym pozytywnym stanem w państwie. Gwarantuje go państwo, jego ustroj oraz służby państwowe, a wartością chronioną jest: życie, zdrowie, mienie obywateli oraz środowisko. Bezpieczeństwo publiczne jest kształtowane przez dobre prawo, dobre działającą administrację publiczną oraz przez społeczeństwo* [Pieprzny, 2008].

Obecnie **bezpieczeństwu publicznemu** przypisuje się rolę nie tylko prawną, lecz także polityczną i społeczną. Kryzys wartości i erozja kultury bezpieczeństwa na poziomie społeczności regionalnych i lokalnych oraz całych państw wywołują wzrost globalnego popytu na bezpieczeństwo [Grzybowska, 2011]. W *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* pojęcie **bezpieczeństwo** występuje w kilku kontekstach jako:

- bezpieczeństwo publiczne,
- bezpieczeństwo państwa,
- bezpieczeństwo obywateli,
- bezpieczeństwo wewnętrzne,
- bezpieczeństwo zewnętrzne,
- bezpieczeństwo ekologiczne.

Część kompetencji w zakresie **bezpieczeństwa publicznego** i **porządku publicznego** należy do organów samorządu terytorialnego. Do działań tych zalicza się dwa osobne obszary, takie jak: kontrola przestępczości oraz umiejętność reagowania na zdarzenia nadzwyczajne, np.: powódź, pożar, katastrofa budowlana czy też inne katastrofy lokalne (np. zniszczenie budynku lokalnego w wyniku wybuchu gazu).

Przeciwdziałanie rozwojowi przestępczości oraz zapewnienie wykrywalności przestępstw wchodzi w skład podstawowych usług publicznych. Wyróżnia się cztery obszary tej kontroli:

- zapobieganie przestępczości;
- wykrywalność;
- reakcja policji na określone zdarzenia, np.: zakłócanie porządku publicznego, przestępczość i inne nielegalne działania;
- działania policji dotyczące kontrolowania przestępczości przeciwko moralności publicznej i rozpowszechnianiu narkotyków (tzw. przestępstwa bez ofiar), [Duda, 2004].

Ocena bezpieczeństwa w kontekście wymienionych obszarów jest dokonywana w sposób obiektywny, na podstawie m.in. stopnia zagrożenia danej wspólnoty poprzez zestawienie liczby zgłoszonych policji przestępstw określonego rodzaju z liczbą mieszkańców, czyli wskaźnika przestępstw ogółem na 1000 mieszkańców oraz wskaźnika wykrytych sprawców przestępstw. Im niższa jest liczba przestępstw na 1000 mieszkańców i wyższy wskaźnik wykrywalności, tym większe powinno być poczucie bezpieczeństwa, a zatem i jakość życia. Wymienione wskaźniki obrazują sprawność stoso-

wanych działań w celu przeciwdziałania zagrożeniom oraz innym niepożądanym zjawiskom w obszarze porządku i bezpieczeństwa publicznego, dlatego zastosowano je w niniejszym opracowaniu do oceny obiektywnej jakości życia w województwie zachodniopomorskim.

### 3. Metodologia badań<sup>2</sup>

Do oceny jakości życia w województwie zachodniopomorskim w zakresie infrastruktury socjalnej i pomocy społecznej oraz bezpieczeństwa publicznego wykorzystano analizę taksonomiczną. W związku z tym przyjęto obowiązujący w jej przypadku schemat postępowania, obejmujący następujące etapy analizy zróżnicowania obiektów wielocechowych: (1) określenie podmiotu badań, (2) jakościowa weryfikacja cech, (3) korelacyjna weryfikacja cech, (4) ustalenie zestawu cech diagnostycznych, (5) normalizacja cech, (6) budowa mierników agregatowych, (7) grupowanie obiektów pod względem podobieństwa, (8) sprawdzenie jakości uzyskanego grupowania.

Podmiotem badań było województwo zachodniopomorskie, a przedmiotem obiektywna jakość życia w obszarze instytucjonalno-administracyjnym w wyżej wskazanym zakresie.

Ocena zróżnicowania międzyregionalnego jest pochodną obszarów rozwoju regionalnego, dlatego wykorzystano miary statystyczne informujące o stopniu zróżnicowania regionalnego, takie jak: obszar zmienności cechy, wartość maksymalna, wartość minimalna, odchylenie standardowe, współczynnik zmienności. Wartości tych miar informują o stopniu zróżnicowania poziomu rozwoju między badanymi obiektami przestrzennymi [Kukuła, 2010; Hellwig, 1990; Jajuga, Walesiak, 2007; Młodak, 2006; Zeliaś, 2000]. Do wstępnej analizy zróżnicowania poszczególnych zmiennych diagnostycznych przyjęto przyrosty bezwzględne, wskazujące różnicę między wartościami zmiennej w roku 2012 i 2007<sup>3</sup>, oraz przyrosty względne (stosunek wartości), gdzie za okres bazowy przyjęto rok 2007. W odniesieniu do oceny jakości życia w zakresie infrastruktury socjalnej i pomocy społecznej oraz bezpieczeństwa publicznego zastosowano wielopłaszczyznową analizę porównawczą, która umożliwiła sporządzenie liniowego rankingu województw pod względem badanej cechy, a także metodę podziału badanych obiektów na cztery klasy (grupy). Zaklasyfikowanie województwa do danej grupy odpowiada ocenie jego poziomu obiektywnej jakości życia.

W niniejszym opracowaniu do oceny wybranych instytucjonalnych aspektów jakości życia zastosowano – jak już wspomniano – tylko wskaźniki dostępne w danym momencie, mianowicie w zakresie:

- infrastruktury socjalnej i pomocy społecznej: liczba miejsc (łącznie z filiami) w placówkach stacjonarnej pomocy społecznej oraz liczba placówek stacjonarnej pomocy społecznej (łącznie z filiami) na 10 tys. mieszkańców;

<sup>2</sup> Ze względu na ograniczony zakres opracowania opis metodologii jest bardzo syntetyczny, gdyż uznano, że ważniejsze jest zaprezentowanie wyników badań.

<sup>3</sup> W czasie pisania opracowania były dostępne dane tylko za okres 2007-2012.

- bezpieczeństwa publicznego – liczba przestępstw ogółem na 1000 mieszkańców i liczba wykrytych sprawców przestępstw.

Wśród tych wskaźników liczba przestępstw ogółem na 1000 mieszkańców była destymulantą jakości życia w obszarze administracji publicznej, natomiast pozostałe zmienne były stymulantami.

Liczba dostępnych zmiennych była ograniczona, co wynikało z braku odpowiednich danych statystycznych, stąd analizy dokonano na podstawie rankingów sporządzonych dla poszczególnych obszarów i danych źródłowych oraz grupowania na klasy.

#### 4. Jakość życia w województwie zachodniopomorskim w zakresie infrastruktury socjalnej i pomocy społecznej

Analizę jakości życia w obszarze infrastruktury socjalnej i pomocy społecznej przeprowadzono na podstawie wspomnianych już zmiennych, które po zestandaryzowaniu umożliwiły opracowanie rankingu województw dla tego obszaru (tabela 1.).

**TABELA 1.**  
**Ranking województw dla obszaru infrastruktura socjalna i pomoc społeczna**

Lp.	Województwo	Miejsce w 2007 roku	Miejsce w 2012 roku
1.	opolskie	1.	1.
2.	warmińsko-mazurskie	2.	2.
3.	świętokrzyskie	3.	3.
<b>4.</b>	<b>zachodniopomorskie</b>	<b>4.</b>	<b>4.</b>
5.	łódzkie	5.	7.
6.	kujawsko-pomorskie	6.	16.
7.	podlaskie	7.	10.
8.	mazowieckie	8.	8.
9.	lubelskie	9.	12.
10.	małopolskie	10.	6.
11.	lubuskie	11.	11.
12.	śląskie	12.	9.
13.	podkarpackie	13.	13.
14.	pomorskie	14.	5.
15.	wielkopolskie	15.	15.
16.	dolnośląskie	16.	14.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Województwo zachodniopomorskie zarówno w 2007 roku, jak i 2012 roku znajdowało się na 4. miejscu w rankingu pod względem zaspokojenia potrzeb w zakresie infrastruktury socjalnej i pomocy społecznej. Należało do pierwszej piątki najlepszych pod tym względem województw obok: opolskiego (1. miejsce), warmińsko-mazurskiego (2.), świętokrzyskiego (3.) i łódzkiego (5.). Województwa te dysponowały największą liczbą miejsc w placówkach stacjonarnej pomocy społecznej oraz największą liczbą

placówek stacjonarnej pomocy społecznej na 10 tys. mieszkańców (rysunek 1., rysunek 2.), większą od średniej ogólnopolskiej. Nic więc dziwnego, że w rankingach sporządzonych dla tych zmiennych również zajmowały pierwsze miejsca. W 2007 roku województwo zachodniopomorskie było nawet na drugim miejscu w Polsce pod względem liczby miejsc w takich placówkach.

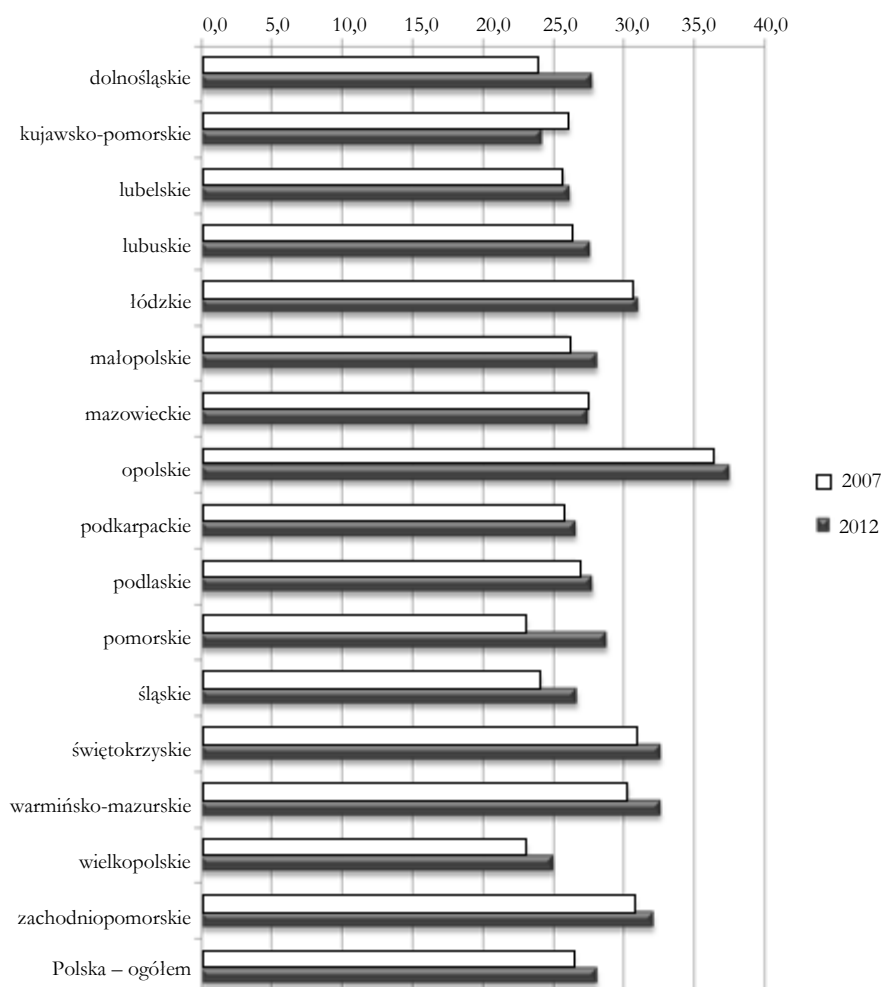
Ostatnie pięć miejsc w rankingu zajmowały województwa: śląskie, podkarpackie, pomorskie, wielkopolskie i dolnośląskie. Województwa te cechowały się najniższymi wartościami omawianych wskaźników, niższymi od średniej wartości dla Polski.

W ciągu pięciu lat nastąpiły pewne zmiany w rankingu. W 2012 roku osiem województw (tj. 50% ogółu) zachowało swoją pozycję na liście i osiem (50%) przesunęło się w górę lub w dół. Wyższe miejsca zajęły województwa: pomorskie (5.), małopolskie (6.), śląskie (9.) i dolnośląskie (14.), a niższe województwa: łódzkie (7.), podlaskie (10.), lubelskie (12.) i kujawsko-pomorskie (16.). Wśród województw, które nie zmieniły miejsca w rankingu, były m.in. województwa z czterech pierwszych miejsc (opolskie, warmińsko-mazurskie, świętokrzyskie, zachodniopomorskie). Największy awans w rankingu (o 10 miejsc) zanotowało województwo pomorskie, które przeszło z pozycji 14. na 5. Było to związane zarówno ze zwiększeniem o około 24% liczby miejsc w stacjonarnych placówkach pomocy społecznej na 10 tys. mieszkańców, jak i wzrostem o około 37% liczb placówek stacjonarnej pomocy społecznej na 10 tys. mieszkańców. Były to największe przyrosty tych wskaźników w Polsce. Dzięki temu województwo pomorskie znalazło się na 6. miejscu pod względem liczby miejsc i na 4. pod względem liczby placówek. Natomiast największy spadek (10 miejsc) w rankingu dotyczył województwa kujawsko-pomorskiego, które z pozycji 6. znalazło się na 16. Wiązało się to ze zmniejszeniem o ponad 7% liczby miejsc w stacjonarnych placówkach pomocy społecznej oraz liczby placówek stacjonarnej pomocy społecznej. Kujawsko-pomorskie to jedyne województwo, w którym oba badane wskaźniki się zmniejszyły. We wszystkich pozostałych województwach trend był odwrotny, zgodny z potrzebami i oczekiwaniami społeczeństwa.

W 2012 roku województwo zachodniopomorskie zachowało swoją pozycję w rankingu dla obszaru pomocy społecznej, ale odnotowało spadek w rankingach dla zmiennych cząstkowych. Owszem, nastąpił przyrost względny zarówno liczby miejsc w stacjonarnych placówkach pomocy społecznej, jak i liczby placówek stacjonarnej pomocy społecznej, ale był on mniejszy od średniego przyrostu poszczególnych wskaźników dla kraju, a to spowodowało degradację. Stąd są wskazane działania niedopuszczające do dalszego pogorszenia w tym zakresie. Jest to tym bardziej ważne, że oczekiwanie na miejsce w stacjonarnej placówce opieki trwa czasami całymi latami, co świadczy o ich niewystarczającej liczbie. Ponadto, starzenie się społeczeństwa, duży wskaźnik migracji młodych ludzi z województwa oraz zmiana modelu rodziny i opieki nad wymagającymi tego członkami rodziny będą powodowały wzrost zapotrzebowania na tego typu placówki. Dużą rolę pod tym względem mogą odegrać działania sektora prywatnego i sektora ekonomii społecznej. Ten ostatni dodatkowo mógłby tworzyć miejsca pracy dla osób bezrobotnych i zagrożonych wykluczeniem społecznym, co nie byłoby bez znaczenia dla regionalnego rynku pracy.

RYSUNEK 1.

**Liczba miejsc (łącznie z filiami) w placówkach stacjonarnej pomocy społecznej  
na 10 tys. mieszkańców**

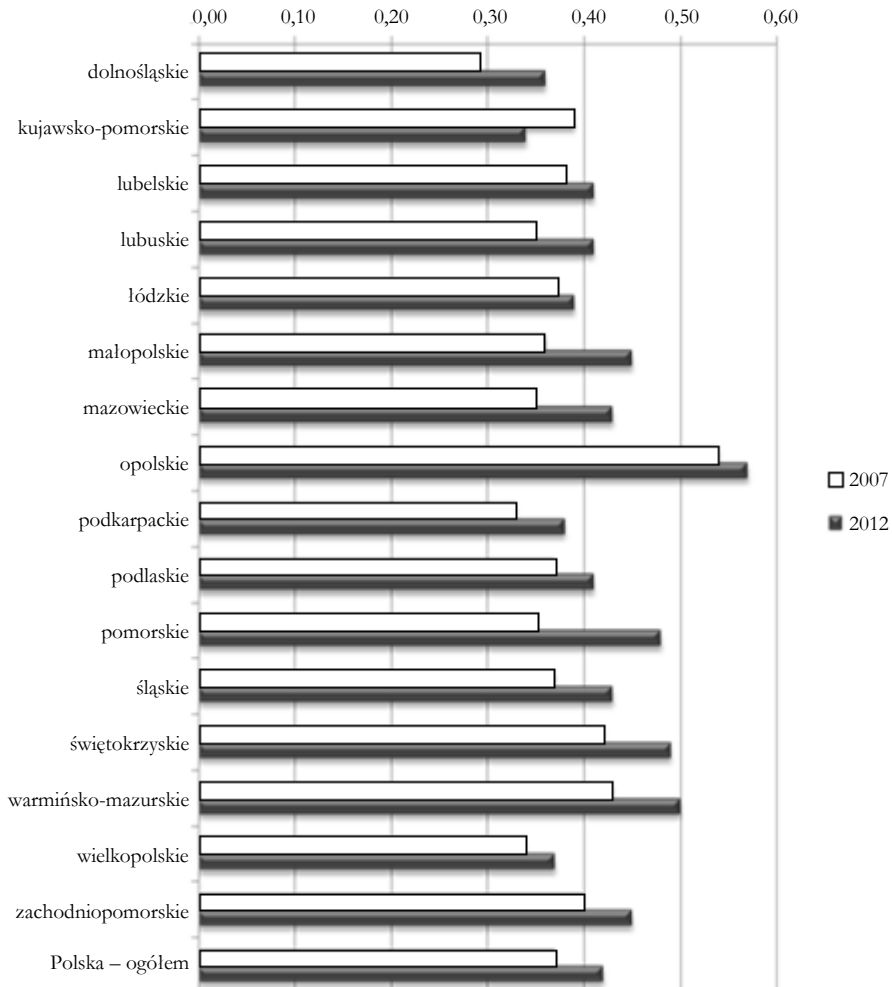


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych GUS.



RYSUNEK 2.

Liczba placówek stacjonarnej pomocy społecznej (łącznie z filiami) na 10 tys. mieszkańców



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych GUS.

Potwierdzeniem dobrego poziomu infrastruktury socjalnej i pomocy społecznej w województwie zachodniopomorskim jest przynależność regionu do klasy 2., tj. klasy województw o średnim poziomie rozwoju i obiektywnej jakości życia w tym obszarze (tabela 2.).

TABELA 2.

**Klasyfikacja województw według obszaru infrastruktura socjalna i pomoc społeczna**

Klasa	2007 rok	2012 rok
Klasa 1. najwyższy poziom rozwoju i obiektywnej jakości życia	opolskie	opolskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie
Klasa 2. średni poziom rozwoju i obiektywnej jakości życia	łódzkie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie, <b>zachodniopomorskie</b>	małopolskie, pomorskie, <b>zachodniopomorskie</b>
Klasa 3. niski poziom rozwoju i obiektywnej jakości życia	kujawsko-pomorskie, lubelskie, lubuskie, małopolskie, mazowieckie, podkarpackie, podlaskie, pomorskie, śląskie, wielkopolskie	dolnośląskie, lubelskie, lubuskie, łódzkie, mazowieckie, podkarpackie, podlaskie, śląskie
Klasa 4. najniższy poziom rozwoju i obiektywnej jakości życia	dolnośląskie	kujawsko-pomorskie, wielkopolskie

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Jak wskazują wyniki analizy prezentowane w tabeli 2., jest to klasa, do której należy tylko kilka województw. W 2007 roku większość województw (około 63%) należała do klasy 3. o niskim poziomie opieki i pomocy społecznej i jedno (około 6%) do klasy 4. o najniższym poziomie. W 2012 roku nastąpiło pewne przegrupowanie województw pomiędzy klasami. Dwa województwa (świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie), dzięki pozytywnym zmianom badanych cech, przeszły z klasy 2. do klasy 1., czyli zwiększyła się liczba regionów o najwyższym poziomie opieki i pomocy społecznej. Podobnie dwa województwa (małopolskie i pomorskie) przeszły z klasy 3. do 2. Natomiast województwo łódzkie zmieniło klasę 2. na 3. Zdeklasowaniu uległy również województwa kujawsko-pomorskie (o którym już wspomiano) i wielkopolskie, stąd oba znalazły się w klasie 4. Zatem w wyniku przegrupowania zwiększyła się liczba (i odsetek) regionów o najniższym poziomie opieki i pomocy społecznej, co nie jest korzystne ani dla społeczeństwa tych regionów, ani dla kraju, gdyż negatywnie rzutuje na wywiązywanie się państwa z funkcji opiekuńczej. Dziwne wydaje się zdeklasowanie województwa wielkopolskiego, które cechuje się względnie dobrą sytuacją gospodarczą i społeczną. Może to sugerować, że w tym okresie wysiłki władz regionalnych były skierowane na inny obszar, kosztem opieki i pomocy społecznej.

### 5. Jakość życia w województwie zachodniopomorskim w zakresie bezpieczeństwa publicznego

Analizę bezpieczeństwa publicznego przeprowadzono za pomocą dwóch zmiennej: liczby przestępstw ogółem na 1000 mieszkańców (destymulanta) i wskaźnika wykrytych sprawców przestępstw (stymulanta). Ze względu na mało istotną zmienność

wskaźnika wykrywalności sprawców przestępstw nie było możliwe obliczenie wskaźnika syntetycznego dla danego obszaru ani sporządzenie syntetycznego rankingu województw. W związku z tym opracowano ranking województw tylko na podstawie liczby przestępstw ogółem (tabela 3.).

**TABELA 3.**

**Ranking województw dla obszaru bezpieczeństwa publicznego na podstawie liczby przestępstw na 1000 mieszkańców**

Lp.	Województwo	Miejsce w 2007 roku	Miejsce w 2012 roku
1.	podkarpackie	1.	1.
2.	podlaskie	2.	2.
3.	lubelskie	3.	3.
4.	małopolskie	4.	10.
5.	wielkopolskie	5.	9.
6.	łódzkie	6.	7.
7.	kujawsko-pomorskie	7.	11.
8.	opolskie	8.	12.
9.	mazowieckie	9.	6.
10.	warmińsko-mazurskie	10.	5.
11.	świętokrzyskie	11.	4.
12.	pomorskie	12.	8.
<b>13.</b>	<b>zachodniopomorskie</b>	<b>13.</b>	<b>13.</b>
14.	śląskie	14.	14.
15.	lubuskie	15.	15.
16.	dolnośląskie	16.	16.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

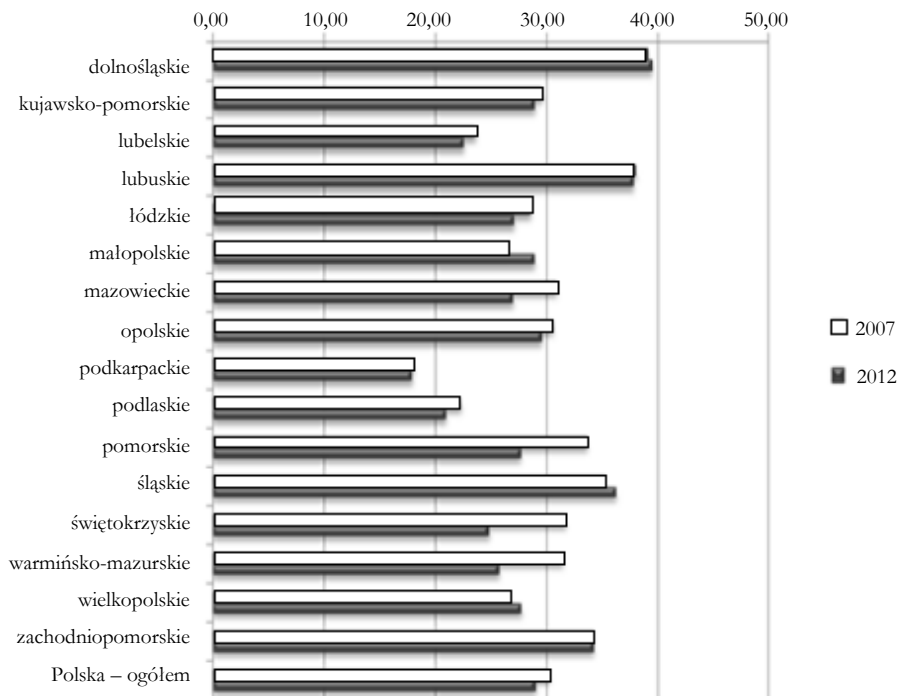
Z analizy danych w tabeli 3. wynika, że w 2007 roku trzy województwa najlepsze pod względem bezpieczeństwa publicznego to kolejno: podkarpackie, podlaskie i lubelskie. Województwa te charakteryzowały się najniższą liczbą przestępstw ogółem na 1000 mieszkańców (odpowiednio: 18,05; 22,31; 23,62), niższą nawet od średniej ogólnopolskiej (30,25), (rysunek 3.). Natomiast trzy ostatnie miejsca w rankingu zajmowały województwa: śląskie, lubuskie i dolnośląskie, w których liczba przestępstw ogółem na 1000 mieszkańców była najwyższa i przewyższała średnią ogólnopolską o 16-29%. W 2007 roku województwo zachodniopomorskie uplasowało się na miejscu 13., ze wskaźnikiem liczby przestępstw wyższym o 13% od średniej ogólnopolskiej, co nie świadczy dobrze o poziomie bezpieczeństwa.

W 2012 roku sytuacja uległa zmianie. Dziewięć województw zmieniło miejsce w rankingu, wśród nich cztery zajęły wyższą pozycję (świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie, mazowieckie, pomorskie) dzięki ograniczeniu liczby przestępstw na 1000 mieszkańców oraz zwiększeniu wykrywalności sprawców przestępstw (rysunek 4.). W tej grupie najbardziej awansowało województwo świętokrzyskie, gdyż aż o siedem miejsc

(z 11. na 4.). Województwo to odnotowało największy spadek liczby przestępstw (o prawie 22%) i największy przyrost wykrytych sprawców przestępstw (o ponad 155%) w Polsce. Pięć województw natomiast zajęło niższe miejsca (łódzkie, wielkopolskie, małopolskie, opolskie, kujawsko-pomorskie). Wśród nich województwo łódzkie przesunęło się tylko o jedno miejsce w rankingu (z 6. na 7.), zaś województwo małopolskie aż o sześć miejsc (z 4. na 10.). W województwie małopolskim liczba przestępstw wzrosła prawie o 9% (był to największy przyrost w porównaniu z innymi województwami), lecz przyrost względny wskaźnika wykrywalności sprawców przestępstw był jednym z najniższych (wyniósł 60,8% i był niższy od średniej ogólnopolskiej), co spowodowało znaczne pogorszenie pozycji w rankingu.

RYSUNEK 3.

## Liczba przestępstw ogółem na 1000 mieszkańców

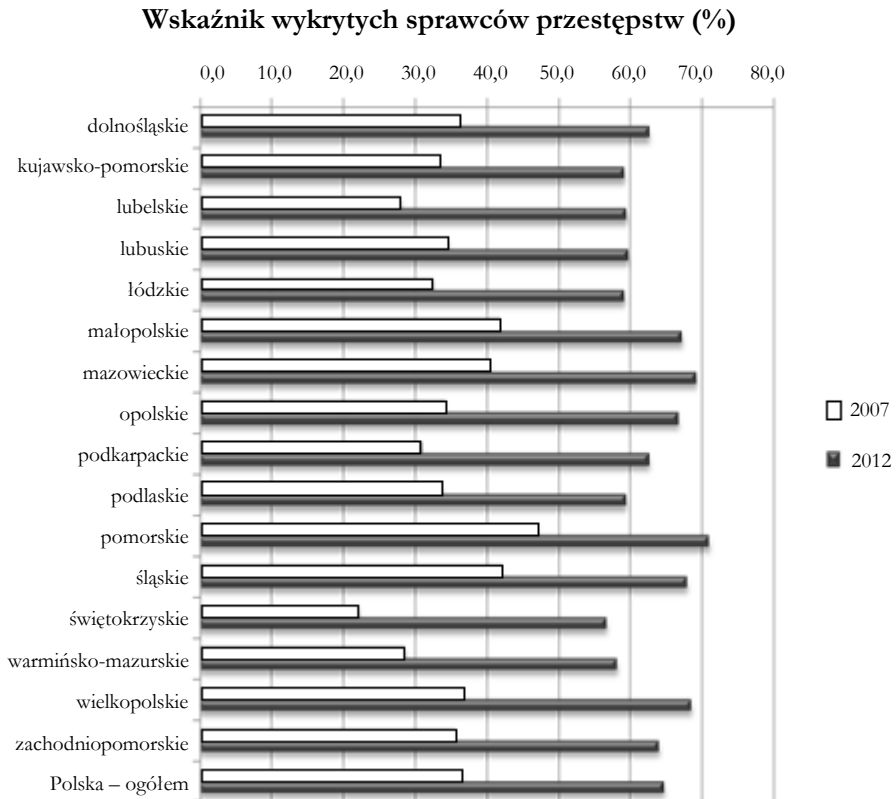


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych GUS.

W tym czasie województwo zachodniopomorskie zachowało swoje 13. miejsce w rankingu, co nie było korzystne. Liczba przestępstw na 1000 mieszkańców zwiększyła się wprawdzie nieznacznie (w 2012 roku była o 0,01 większa niż w 2007 roku) w stosunku do regionów najgorszych pod tym względem, ale nie jest to zadowalające, gdyż w tym okresie w większości województw uległa ona zmniejszeniu (rysunek 3.). Mimo to nastąpiły pozytywne zmiany we wskaźniku wykrytych sprawców przestępstw, który w ciągu

pięciu lat zwiększył się o 28,4 p.p., czyli prawie o 80%. Wskaźnik ten był nawet wyższy od średniej krajowej. Jego wzrost miał pozytywny wpływ na poczucie bezpieczeństwa obywateli (rysunek 4).

RYSUNEK 4.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych GUS.

Niekorzystna zmiana miejsc w rankingu części województw, przy niezmienionej pozycji pozostałych, świadczy o zwiększeniu stopnia zagrożenia bezpieczeństwa publicznego. Może to być związane z trwającym kryzysem gospodarczym, rzutującym m.in. na wzrost bezrobocia i ograniczenie dochodów społeczeństwa, a tym samym poszukiwaniem innych źródeł dochodów. Wskazane są więc dalsze działania w zakresie wykrywalności przestępstw, m.in. w województwie zachodniopomorskim, aby nie było ono ciągle poniżej średniej krajowej w tym zakresie, a mieszkańcy czuli się bezpiecznie.

Swego rodzaju potwierdzeniem konieczności podnoszenia poziomu bezpieczeństwa publicznego przez województwo zachodniopomorskie jest jego przynależność do 3. klasy województw, w której potrzeba bezpieczeństwa jest zaspokojona w stopniu dostatecznym, ale niewystarczającym do zapewnienia odpowiedniej jakości życia (tabela 4).

W badanym okresie w klasie 1. (o najwyższym stopniu bezpieczeństwa) były niezmiennie trzy województwa (podkarpackie, podlaskie, lubelskie), stanowiące około 19% ogółu. W klasie 4. (o najniższym poziomie bezpieczeństwa) w 2007 roku były dwa województwa (lubuskie i dolnośląskie), zaś w 2012 roku dołączyło do nich województwo śląskie.

W 2012 roku polepszyła się sytuacja czterech województw (świętokrzyskiego, warmińsko-mazurskiego, mazowieckiego i pomorskiego), które przeszły z grupy 3. do 2. W ten sposób w 2. klasie znalazło się około 38% ogółu województw. Województwo zachodniopomorskie pozostało w klasie 3. pod względem bezpieczeństwa, wraz z województwami: małopolskim, kujawsko-pomorskim (te dwa znalazły się niżej w rankingu) i opolskim. Oznacza to, że należy podjąć starania o polepszenie bezpieczeństwa mieszkańców, aby osiągnąć jego wyższy poziom.

TABELA 4.

## Klasyfikacja województw według poziomu bezpieczeństwa

Klasa	2007 rok	2012 rok
Klasa 1. najwyższy poziom rozwoju i obiektywnej jakości życia	lubelskie, podkarpackie, podlaskie	lubelskie, podkarpackie, podlaskie
Klasa 2. średni poziom rozwoju i obiektywnej jakości życia	kujawsko-pomorskie, łódzkie, małopolskie, wielkopolskie	łódzkie, mazowieckie, pomorskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie, wielkopolskie
Klasa 3. niski poziom rozwoju i obiektywnej jakości życia	mazowieckie, opolskie, pomorskie, śląskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie, <b>zachodniopomorskie</b>	kujawsko-pomorskie, małopolskie, opolskie, <b>zachodniopomorskie</b>
Klasa 4. najniższy poziom rozwoju i obiektywnej jakości życia	dolnośląskie, lubuskie,	dolnośląskie, lubuskie, śląskie

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Reasumując, w 2012 roku w skali kraju łącznie około 56% województw cechował dobry i bardzo dobry poziom bezpieczeństwa publicznego. Pozostałe, 44% województw (w tym województwo zachodniopomorskie) charakteryzowało się dostatecznym (przeciętnym) i niedostatecznym poziomem bezpieczeństwa. Istniejąca w tych województwach relatywnie wysoka przestępczość, naruszająca poczucie bezpieczeństwa mieszkańców, nie wpływa pozytywnie na jakość życia. Należy dążyć do ograniczenia przestępczości. Z tego powodu należy również rozważyć, w jakim stopniu może ona wynikać np. z braku pracy czy zabezpieczenia socjalnego lub też innych uwarunkowań ekonomicznych powodujących wykluczenie społeczne. Poznanie przyczyn przestępczości ułatwi dobranie odpowiednich środków zaradczych.

## 6. Podsumowanie

Na podstawie analizy porównawczej uzyskanych subsyntetycznych wskaźników obiektywnej jakości życia w perspektywie ładu instytucjonalno-administracyjnego można sformułować wniosek, iż w przypadku jednej z analizowanych dziedzin, tj. infrastruktury socjalnej i pomocy społecznej, województwo zachodniopomorskie wypadło dobrze na tle pozostałych regionów (w obu badanych latach zajmowało 4. miejsce w rankingu województw), a w drugiej (bezpieczeństwa publicznego) poniżej przeciętnej (w tym przypadku zajmowało 13. miejsce zarówno w roku 2007, jak i 2012). Wyniki analizy w ujęciu dynamicznym wskazują, iż zmiany następujące w dwóch obszarach, należących do ładu instytucjonalno-administracyjnego, nie skutkowały wyższą pozycją zachodniopomorskiego w rankingu województw w 2012 roku.

Z analizy grupowania wartości syntetycznych zmiennych ładu instytucjonalno-administracyjnego wynika, iż tylko w obszarze infrastruktury socjalnej i pomocy społecznej zachodniopomorskie należało do klasy 2. województw, odpowiadającej średniemu poziomowi jakości życia w danym ładzie. W zakresie bezpieczeństwa publicznego zaliczało się do klasy 3. o niskim poziomie jakości życia. Jednak warto zauważyć, iż w obu badanych dziedzinach (w odniesieniu do bezpieczeństwa publicznego – w zakresie wykrywalności przestępstw) szczegółowe dane źródłowe świadczą o poprawie pomiędzy rokiem 2007 i 2012 obiektywnej wartości badanych cech źródłowych w powyższych obszarach.

Pozostawanie województwa zachodniopomorskiego na tych samych pozycjach w rankingu, mimo podejmowanych aktywności przez władze samorządowe w celu poprawy sytuacji, dowodzi tego, że badane obszary stały się priorytetem także w polityce regionalnej innych województw. Z tego powodu trudno o zmianę zajmowanego miejsca. Niepokojące jest to, iż nie polepsza się klasa obejmująca bezpieczeństwo publiczne w województwie zachodniopomorskim, o czym – w dużym stopniu – przesądza relatywnie wysoki wskaźnik przestępstw zdeterminowany wysoką stopą bezrobocia w regionie, a szczególnie – jego strukturą (bezrobocie długotrwale dotyczące osób słabiej wykwalifikowanych, przeważnie zamieszkujących tereny niezurbanizowane).

Otrzymane wyniki pomiaru jakości życia w obszarze instytucjonalno-administracyjnym ukazują dziedziny wymagające dalszej poprawy oraz mogą stanowić swego rodzaju impuls dla władz samorządowych do poszukiwania nowych rozwiązań, narzędzi czy sposobów polepszenia istniejącej sytuacji.

## Literatura

Borys T. 2003 *Jakość życia jako integrujący rodzaj jakości*, [w:] *Jakość życia w perspektywie nauk humanistycznych, ekonomicznych i ekologii*, J. Tomczyk-Tolkacz (red.), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Jelenia Góra.

Dane Banku Danych Lokalnych 2014, GUS, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.stat.gov.pl., data wejścia: maj-czerwiec 2014].

- Duda J. i in. 2004 *Mierzenie ilości i jakości usług publicznych jako element programu rozwoju instytucjonalnego*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa.
- Gierszewska R. 2002 *Pomoc społeczna*, [w:] *Leksykon polityki społecznej*, B. Rysz-Kowalczyk (red.), Instytut Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Gotowska M. 2013 *Współczesne uwarunkowania poziomu i jakości życia ludzi w Polsce*, Wydawnictwo Uczelniane Uniwersytetu Technologiczno-Przyrodniczego w Bydgoszczy, Bydgoszcz.
- Grzybowska M. 2011 *Administrowanie lokalne jako jeden z kluczowych czynników przeciwdziałania zagrożeniom dla porządku i bezpieczeństwa publicznego RP*, M. Grzybowska, J. Piwowska (red.), Zeszyty Naukowe „Apeiron”, Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego w Krakowie, Kraków, nr 6.
- Hellwig Z. 1990 *Taksonometria ekonomiczna, jej osiągnięcia, zadania i cele*, [w:] *Taksonomia – teoria i jej zastosowania*, J. Pocięcha (red.), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.
- Jajuga K., Walesiak M. 2007 *Taxonomic Conferences – Some Facts and Remarks*, [w:] *Taksonomia 14. Klasyfikacja i analiza danych – teoria i zastosowania*, K. Jajuga, M. Walesiak (red.) Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław.
- Karmowska G., Krawczyk M., Kryk B., Maniak G., Marciniak M. 2014 *Czynniki podnoszenia jakości życia i dostępności do usług publicznych na obszarze województwa zachodniopomorskiego*, Raport dla Urzędu Marszałkowskiego WZP, Szczecin.
- Kryk B. 2013 *Jakość życia – odczuwać czy mierzyć*, [w:] *Poziom i jakość życia w dobie kryzysu*, Z. Wyszowska, M. Gotowska (red.), Wydawnictwo Uczelniane Uniwersytetu Technologiczno-Przyrodniczego w Bydgoszczy, Bydgoszcz.
- Kryk B. 2013a *Zrównoważona jakość życia a zrównoważona konsumpcja i zachowania ekologiczne polskich konsumentów*, „Handel Wewnętrzny”, nr listopad-grudzień (A), t. II.
- Kryk B. 2014 *E-administracyjne uwarunkowania jakości życia jako wyraz transferu wiedzy na przykładzie województwa zachodniopomorskiego*, „Barometr regionalny” 2014, tom 12, nr 2
- Kukuła K. 2010 *Elementy statystyki w zadaniach*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Mirowski W. 1996 *Studia nad infrastrukturą wsi polskiej. Wyposażenie obszarów w infrastrukturę społeczną*, t. III, PAN Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa, Warszawa.
- Młodak A. 2006 *Analiza taksonomiczna w statystyce regionalnej*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.
- Nitecki S. 2008 *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Pieprzny S. 2008 *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.
- Taksonomiczna analiza przestrzennego zróżnicowania poziomu życia w Polsce w ujęciu dynamicznym 2000*, A. Zelaś (red.), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.
- Ustawa o pomocy społecznej z dn. 12.03.2004*, Dz.U. 2009, Nr 175, poz. 136 z późn. zm.
- Wielka encyklopedia PWN 2001*, J. Wojnowski (red.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.