



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

*Ocena wpływu
rozmieszczenia
instytucji wiejskich
na lokalny rozwój
społeczno-gospodarczy*

nr 41

Warszawa 2006



EKONOMICZNE I SPOŁECZNE UWARUNKOWANIA
ROZWOJU POLSKIEJ GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PO WSTĄPIENIU POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ

***Ocena wpływu
rozmieszczenia
instytucji wiejskich
na lokalny rozwój
społeczno-gospodarczy***



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

***Ocena wpływu
rozmieszczenia
instytucji wiejskich
na lokalny rozwój
społeczno-gospodarczy***

*Praca zbiorowa pod redakcją
dr hab. Danuty Kołodziejczyk*

*Autorzy:
dr hab. Danuta Kołodziejczyk
dr Agnieszka Alińska
dr Marcin Gospodarowicz
dr inż. Adam Wasilewski*



EKONOMICZNE I SPOŁECZNE UWARUNKOWANIA
ROZWOJU POLSKIEJ GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PO WSTĄPIENIU POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ

Warszawa 2006

Autorzy publikacji są pracownikami
Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej
– Państwowego Instytutu Badawczego

Pracę zrealizowano w ramach tematu
**Zróżnicowanie regionalne w rozwoju rolnictwa oraz jego wpływ
na problemy ekonomiczne i społeczne obszarów wiejskich**
w zadaniu *Instytucjonalne czynniki rozwoju społeczno-gospodarczego
obszarów wiejskich*

Celem zadania było określenie wpływu instytucji na skuteczność i efektywność
lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego oraz propozycja zwiększenia
ich adaptacyjności.

Współpraca techniczno-merytoryczna
mgr Miron Kołodziejczyk
mgr inż. Danuta Lidke

Opracowanie komputerowe
mgr inż. Danuta Lidke

Korekta
Krzysztof Kossakowski

Redakcja techniczna
Krystyna Mirkowska

Projekt okładki
AKME Projekty Sp. z o.o.

ISBN 83-89666-67-7

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej
– Państwowy Instytut Badawczy
00-950 Warszawa, ul. Świętokrzyska 20, skr. poczt. nr 984
tel.: (0·prefiks·22) 50 54 444
faks: (0·prefiks·22) 827 19 60
e-mail: dw@ierigz.waw.pl
<http://www.ierigz.waw.pl>

EGZEMPLARZ BEZPŁATNY

Nakład: 500 egz.

Druk: Dział Wydawnictw IERiGŻ-PIB

Oprawa: UWIPAL

Spis treści

Wprowadzenie: <i>Danuta Kołodziejczyk</i>	7
1. Cel i podstawowe problemy badawcze	7
2. Uwagi metodologiczne	9
3. Zakres opracowania	12
CZĘŚĆ I. ORGANIZACJE WSPIERAJĄCE LOKALNY ROZWÓJ SPOŁECZNO-GOSPODARCZY W ŚWIETLE MATERIAŁÓW STATYSTYCZNYCH GUS	14
I. Ocena gmin z punktu widzenia efektywności wykorzystania organizacji pozarządowych: <i>Marcin Gospodarowicz</i>	14
1. Wprowadzenie, cel badania	14
2. Założenia badawcze pracy, wybrane metody estymacji, opis badanej próby	23
3. Metodyka badań efektywności	31
4. Wnioski i podsumowanie analizy	52
Literatura	54
II. Działalność banków spółdzielczych na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego lokalnego otoczenia: <i>Agnieszka Alińska</i>	55
1. Ogólna charakterystyka działalności sektora banków spółdzielczych	55
2. Ocena działalności banków spółdzielczych w przekroju terytorialnym	58
3. Wstępna ocena wpływu banków spółdzielczych na poziom rozwoju gospodarczego gmin wiejskich i miejsko-wiejskich	62
Podsumowanie	65
Literatura	66
CZĘŚĆ II. ORGANIZACJE WSPIERAJĄCE LOKALNY ROZWÓJ SPOŁECZNO GOSPODARCZY W ŚWIETLE BADAŃ EMPIRYCZNYCH	67
I. Organizacje wspierające rozwój gospodarczy obszarów wiejskich: <i>Adam Wasilewski</i>	67
Wprowadzenie	67
1. Pola działań organizacji a rozwój gospodarczy	68
2. Potencjał ludzki i finansowy badanych organizacji	76
3. Udział organizacji w projektach finansowanych z funduszy UE	80
Podsumowanie	82

II. Organizacje wspierające kapitał ludzki i kapitał społeczny w lokalnym rozwoju społeczno-gospodarczym: <i>Danuta Kołodziejczyk</i>	84
Wprowadzenie	84
1. Przestrzenny wymiar struktur organizacyjnych wspierających kapitał ludzki i kapitał społeczny	85
2. Organizacje wspierające kapitał ludzki i społeczny a lokalny rozwój społeczno-gospodarczy	94
Podsumowanie	102
Literatura	103
III. Lokalne organizacje wspierające ochronę środowiska:	
<i>Danuta Kołodziejczyk</i>	104
Wprowadzenie	104
1. Walory środowiska przyrodniczego badanych obszarów	105
2. Organizacje wspierające ochronę środowiska	108
3. Sfery aktywności organizacji wspierających ochronę środowiska a lokalny rozwój społeczno-gospodarczy	110
Podsumowanie i wnioski	112
Literatura	113
CZĘŚĆ III. ORGANIZACJE WSPIERAJĄCE ROZWÓJ LOKALNY	
– STUDIUM PRZYPADKU: <i>Marcin Gospodarowicz</i>	115
1. Samorządowy Fundusz Poręczeń Kredytowych spółka z o.o. w Gostyniu	115
Literatura	125
2. Stowarzyszenie Funduszy Lokalnych – Sokólski Fundusz Lokalny w Sokółce	125
Literatura	134
Podsumowanie: <i>Danuta Kołodziejczyk</i>	135

WPROWADZENIE

1. Cel i podstawowe problemy badawcze

Lokalny rozwój społeczno-gospodarczy jest różnie interpretowany (m.in. Goldsmith 1992, Nowak 2006, Pająk 2005, Potoczek 1999). Na potrzeby niniejszego raportu przyjęto założenie oparte na tezie E. Blakleya, że „lokalny rozwój jest procesem, w którym podstawową rolę odgrywa wykorzystanie zasobów ludzkich i naturalnych w celu stworzenia zatrudnienia i osiągnięcia dobrobytu w danym układzie lokalnym”¹, co prowadzi do wyrównywania efektywności lokalnych czynników produkcji, a w konsekwencji osłabienia różnic międzylokalnych i wzrostu atrakcyjności układów lokalnych. Innymi słowy jest to dynamizowanie pozytywnych zmian struktur lokalnych w celu zaspokojenia potrzeb ludności oraz wykorzystania posiadanych zasobów.

Lokalny rozwój społeczno-gospodarczy dokonuje się pod wpływem wielu czynników społeczno-gospodarczych, kulturowych, organizacyjnych itp. Trudno jednoznacznie określić, który czynnik odgrywa decydującą rolę. Nie ulega wątpliwości, że skuteczność wykorzystania przedstawionych czynników w rozwoju zależy w dużym stopniu od sprawnego funkcjonowania systemu instytucjonalnego. E. Blakley w swoich rozważaniach – co do rozwoju lokalnego twierdził również, że podstawą dla przyszłego rozwoju jest stworzenie nowego układu instytucjonalnego. Jest to zależność trudna do wymierzenia i nie ma dotychczas jednej spójnej teorii, która wyjaśniałaby ten mechanizm.

System instytucjonalny podobnie jak lokalny rozwój społeczno-gospodarczy, jest różnie interpretowany. Na ogół przedstawiany jest jako trwałe, prawne i organizacyjnie powtarzane ludzkie zachowania i zachodzące między nimi interakcje (m.in. Chmielak 2002, Dołęgowski 2002, North 1990, Wilkin 2005). W raporcie przyjęto, że system instytucjonalny obejmuje całokształt wzajemnie powiązanych norm, zasad i organizacji oraz mechanizmów, które przedstawiają wzajemne kontakty uczestników biorących udział w procesie rozwoju społeczno-gospodarczym.

¹ J.P. Georgic i G. Gorzelak, (red.), *Gmina, Przedsiębiorczość, Promocja*, Studium Regionalne i Lokalne nr 4, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Warszawa 1992, s. 27.

Podejmując kwestię specyfiki, znaczenia systemu instytucjonalnego w rozwoju lokalnym, dotykamy dwóch zagadnień: po pierwsze, jak on jest kształtowany, jak ewoluje i jaki jest mechanizm jego działania; po drugie, jak wpływa na lokalny rozwój. Pierwsze zagadnienie było przedmiotem analizy Raportu nr 8 (Kołodziejczyk, Wasilewski 2005), niniejszy Raport zaś dotyczy analizy struktur organizacyjnych i ich wpływu na lokalny rozwój społeczno-gospodarczy.

Lokalny rozwój społeczno-gospodarczy dokonuje się nie tylko na bazie przyjętego systemu wartości i sfery legislacyjnej; jest również zależny od grupy ludzi realizujących wspólne cele. Podkreśleniem identyfikacji tych celów jest przynależność do organizacji. A. Chmielak pisze „Organizacje są powoływane do wykonania określonych szczegółowych działań. Są one sformułowaną strukturą umożliwiającą realizację zadań”². Inaczej mówiąc organizacje są zatem strukturami, poprzez które realizowane są ważne cele.

W Polsce w ostatnich latach nastąpiła zasadnicza przebudowa instytucjonalnych struktur na szczeblu lokalnym, wzrosło znaczenie organizacji społecznych w rozwoju społeczno-gospodarczym. Wiele z nich stało się ważnymi partnerami dla władz samorządowych.

Głównym celem raportu jest ocena wpływu organizacji na skuteczność i efektywność lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego oraz propozycja zwiększenia ich adaptacyjności. Efektywność wiąże się z zastosowaniem rachunku ekonomicznego, obejmującego zarówno efekty (poziom rozwoju społeczno-gospodarczego), jak i nakłady (organizacje). Natomiast skuteczność została przedstawiona jako liczba i jakość rozwiązań organizacyjnych, które prowadzą do rozwiązania zamierzonego celu (długofalowego rozwoju społeczno-gospodarczego).

Postawiono tezy badawcze:

- organizacje warunkują efektywność i skuteczność lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego,
- skuteczność i efektywność lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego zależy od spójności systemu instytucjonalnego.

Zgodnie z celem pracy przyjęto następujące, podstawowe problemy badawcze:

- znaczenie i rola organizacji w lokalnym rozwoju społeczno-gospodarczym,
- struktury organizacyjne a lokalny rozwój społeczno-gospodarczy,
- rozmieszczenie organizacji wspierających lokalny rozwój społeczno-gospodarczy w gminach badanych województw,

² A. Chmielak., *Instytucjonalne podstawy trwałości rozwoju gospodarczego*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Białymstoku, Białystok 2002, s. 130.

- czynniki warunkujące przestrzenne rozmieszczenie organizacji wspierających lokalny rozwój społeczno-gospodarczy,
- próba oceny wpływu rozmieszczenia organizacji na lokalny rozwój społeczno-gospodarczy.

Cel poznawczy obejmuje zbadanie i opisanie przestrzennego zróżnicowania kształtowania się struktur organizacyjnych i ich aktywności.

2. Uwagi metodologiczne

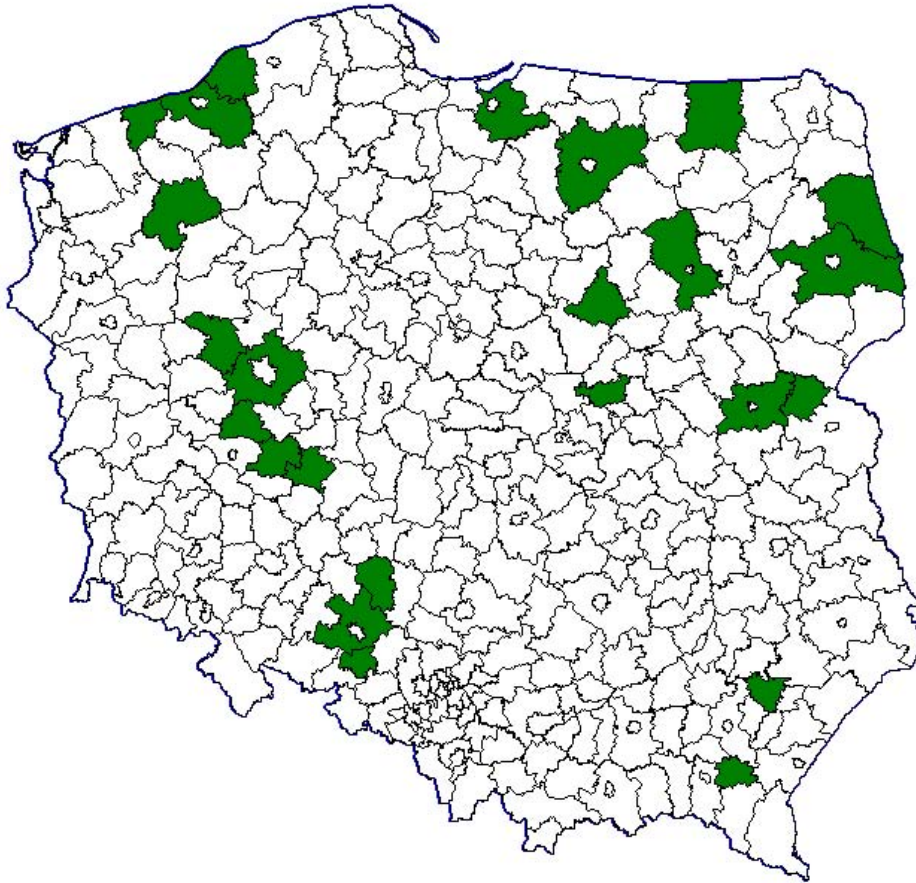
Obszar badań oraz źródła danych

Weryfikację i kwantyfikację przyjętych problemów badawczych oparto na materiałach zebranych w gminach 24 wybranych powiatów z województw mazowieckiego, podkarpackiego, podlaskiego, opolskiego, warmińsko-mazurskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego (rys. 1). Ponieważ obiektem analiz są wybrane obszary z siedmiu województw, historyczne tradycje kształtujące struktury społeczne znacznie różnicują badane struktury. W każdym województwie wybrano celowo powiaty o różnym stopniu rozwoju społeczno-gospodarczego. W ramach powiatów badano organizacje w dwóch bądź trzech gminach. Kierując się wyborem gmin wzięto pod uwagę ich sytuację dochodową, liczbę mieszkańców oraz aktywność społeczną mierzoną liczbą organizacji pozarządowych zarejestrowanych w systemie Regon. Łącznie przebadano 683 organizacje wspierające lokalny rozwój społeczno-gospodarczy, o różnej formie świadczenia usług oraz różnym zasięgu działalności. Spośród badanych organizacji 72% miało siedzibę na obszarach wiejskich, 21% w siedzibie powiatu i 7% w siedzibie województwa. Założeniem badawczym było przeprowadzenie wywiadu z przedstawicielami organizacji. Kwestionariusz ankiety³ zawiera szereg pytań dotyczących działalności organizacji na rzecz wspierania lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego.

Do analizy zjawisk społeczno-ekonomicznych wykorzystano również materiały statystyczne z Banku Danych Regionalnych GUS.

³ Wzór kwestionariusza wywiadu zamieszczono w Raporcie nr 8, pt. „Identyfikacja instytucji działających na obszarach wiejskich”, Program Wieloletni 2005-2009.

Rys. 1. Rozmieszczenie badanych powiatów



Dobór organizacji do badań ankietowych

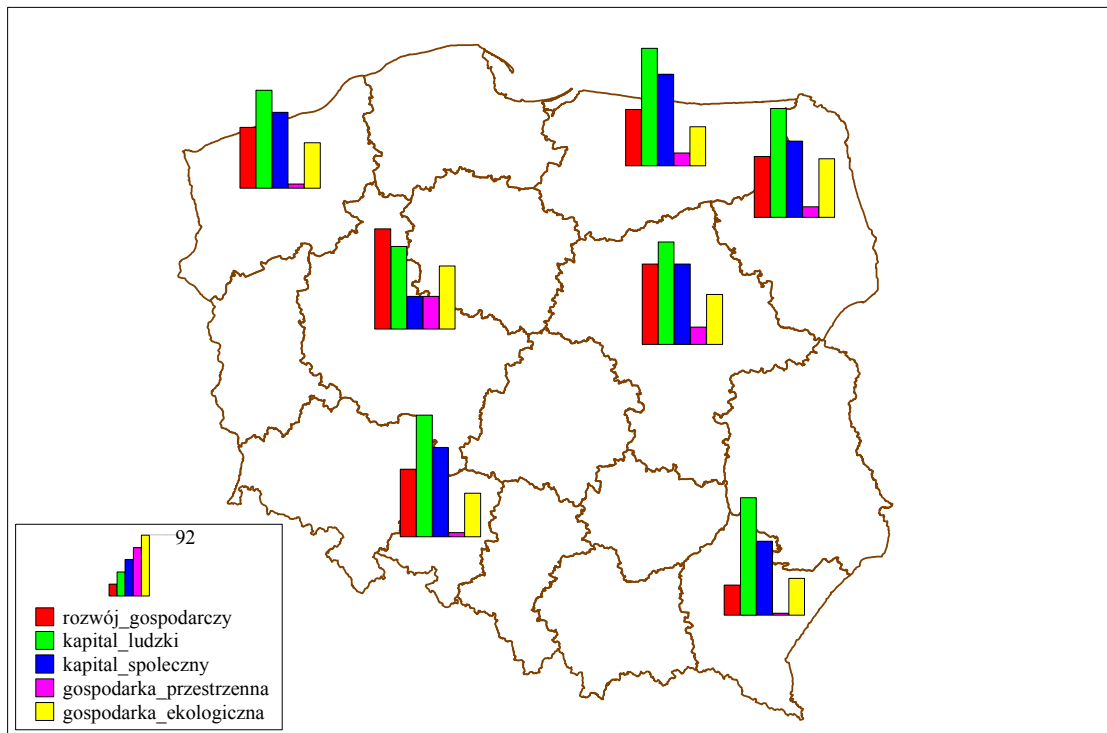
Przy wyborze organizacji do badań kierowano się ich wpływem na rozwój społeczno-gospodarczy. Wybrano organizacje wspierające działania w zakresie:

- rozwoju gospodarczego,
- rozwoju kapitału ludzkiego,
- wartości społeczeństwa obywatelskiego (kapitał społeczny),
- gospodarki przestrzennej,
- gospodarki ekologicznej.

Udział organizacji koncentrujących się na głównych działaniach według województw przedstawia rys. 2. Spośród badanych organizacji najczęściej wspiera dzia-

łalność na rzecz rozwoju kapitału ludzkiego i rozwoju gospodarczego. W ramach tych działań wyznaczono również jedenaste szczegółowych pól. Ogólny i szczegółowy wykaz pól działania badanych organizacji przedstawia tabela 1.

Rys. 2. Udział organizacji w głównych działaniach wg województw



Większość badanych organizacji wspierała co najmniej dwa działania, co przedstawia rys. 2. Ponad 20 badanych organizacji zadeklarowało tylko jedno główne pole, spośród pięciu proponowanych, a ponad 15% z nich zadeklarowało działalność na 9-11 polach, co świadczy o dużej różnorodności działania badanych organizacji. Wśród badanych organizacji były zarówno tradycyjne, związane ze wsią, takie jak: jednostki straży pożarnej, koła gospodyń wiejskich, spółdzielnie kółek rolniczych, cechy rzemieślnicze, jak też organizacje biznesowe i pozabiznesowe wspierające rozwój gron przedsiębiorczości (np. Samorządowy Fundusz Poręczeń Kredytowych w Gostyniu, Fundusz Rozwoju Lokalnego w Sokółce).

Tabela 1. Pola działania badanych organizacji

Pola działań	Procent organizacji wskazujących na dane pole
1. Rozwój gospodarczy	49,5
w tym działania na rzecz:	
- przedsiębiorczości	62,0
- rolnictwa	40,0
- samorządów terytorialnych	66,1
2. Rozwój kapitału ludzkiego	70,6
w tym w zakresie:	
- edukacji i wychowania	38,9
- ochrony zdrowia	18,3
- pomocy socjalnej i społecznej	27,1
- kultury i sztuki	58,2
- sportu i rekreacji	54,1
3. Wspieranie wartości społeczeństwa obywatelskiego	52,1
4. Wspieranie gospodarki przestrzennej	18,3
5. Wspieranie gospodarki ekologicznej	38,2

Źródło: Badania ankietowe.

Organizacje działające na rzecz rozwoju lokalnego przedstawiono także w różnych strukturach: administracyjnych (miasto, wieś) i własnościowych (publiczne, prywatne, pozarządowe). W niniejszym raporcie nie przeprowadzono analizy samorządu terytorialnego oraz podległych mu jednostek (szkoły, ośrodki zdrowia itp.). Te organizacje będą przedmiotem następnego raportu.

3. Zakres opracowania

Praca została podzielona na trzy części. W pierwszej przedstawiono rozważania nad rolą organizacji w lokalnym rozwoju społeczno-gospodarczym oraz dokonano oceny efektywności wykorzystania organizacji w tym rozwoju. Analizę zależności opracowano na podstawie materiałów Banku Danych Regionalnych GUS, wykorzystując szereg metod statystycznych.

W drugiej części przedstawiono potencjał ludzki i finansowy badanych organizacji oraz zidentyfikowano skutki lokalizacji organizacji w rozwoju lokalnym.

Natomiast w trzeciej części – studium przypadku – przedstawiono przykłady instytucji poręczeniowych i pomocowych działających na lokalnym rynku.

Każda z trzech części podkreśla znaczenie instytucji w lokalnym rozwoju społeczno-gospodarczym, a wszystkie w sumie dają czytelnikowi możliwość oceny instytucji w rozwoju.

Literatura

Chmielak A., *Instytucjonalne podstawy trwałości rozwoju gospodarczego*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Białymstoku, Białystok 2002.

Goldsmith M., *Local government*, *Urban Studies* 29, 3-4, s. 393-310, 1992.

Kołodziejczyk D., Wasilewski A., *Identyfikacja instytucji działających na obszarach wiejskich*, Raport nr 8, Program Wieloletni 2005-2009, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2005.

North D.D., *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, Cambridge 1990.

Nowak J.F., *Modernizacji lokalnej administracji publicznej a rozwój lokalny*, AE, Poznań 2006.

Pajak K., *Rola samorządu terytorialnego w kształtowaniu rozwoju lokalnego*, AE, Poznań 2005.

Potoczek A., (red.) *Stymulowanie rozwoju lokalnego- perspektywa społeczna i organizacyjna*, Toruń 2001.

Wilkin J., *Instytucjonalne podstawy rozwoju gospodarczego*, *Zagadnienia Ekonomiczne*, Wydawnictwo UWM, Olsztyn 2005.

CZEŚĆ I. ORGANIZACJE WSPIERAJĄCE LOKALNY ROZWÓJ SPOŁECZNO-GOSPODARCZY W ŚWIETLE MATERIAŁÓW STATYSTYCZNYCH GUS

I. Ocena gmin z punktu widzenia efektywności wykorzystania organizacji pozarządowych

1. Wprowadzenie, cel badania

Pomiar produktywności/efektywności technicznej definiowanej jako stopień wykorzystania przez podmioty gospodarcze posiadanych nakładów do wytworzenia efektów⁴ jest od wielu lat uznaną techniką badawczą, stanowiącą przedmiot licznych analiz i opracowań. W literaturze przedmiotu, zarówno międzynarodowej, jak i polskiej dominują w tym zakresie badania empiryczne szeroko pojętego sektora finansowego. Wynika to z jednej strony niewątpliwie ze znaczenia tej branży dla gospodarki, z drugiej zaś jest efektem dostępności wzorców metodologicznych wraz z szeroką podbudową teoretyczną umożliwiającą precyzyjne rozgraniczenie zbiorów nakładów i efektów produkcyjnych. Przydatność metod badania efektywności nie ogranicza się jednak do banków i instytucji ubezpieczeniowych. Jedną z zalet technik badania efektywności, zwłaszcza zaś metod nieparametrycznych (DEA), jest ich znaczna elastyczność w dopasowaniu do danych, co potwierdzają liczne przykłady zastosowania do pozafinansowej analizy produktywności podmiotów szeroko pojętej gospodarki rolnej – gospodarstw rolnych, plantatorów tytoniu, rybołówstwa – kutrów rybackich, organizacji pozarządowych (NGO's) oraz innych jednostek o trudno rozgraniczalnych i kwantyfikowalnych nakładach i efektach działania. W prezentowanej analizie przedmiotem badania jest najmniejsza jednostka administracyjna – gmina, zaś celem – ustalenie w jakim stopniu wskaźniki aktywności obywatelskiej aproksymowane liczbą organizacji pozarządowych (NGO's) zarejestrowanych na terenie gminy przekładają się na poziom dobrobytu i rozwoju demograficznego oraz jakie czynniki determinują tę transformację.

⁴ Według klasycznej definicji Farrella z 1957 r. – por. Charnes i in. (1994).

Przedmiotem analizy empirycznej było 987 gmin położonych na obszarze siedmiu województw: mazowieckiego (277 gmin), opolskiego (68), podkarpackiego (138), podlaskiego (105), warmińsko-mazurskiego (94), wielkopolskiego (207) oraz zachodniopomorskiego (98). Z ogólnej liczby gmin 688 (70%) stanowiły gminy wiejskie, zaś 299 (30%) gminy o charakterze miejsko-wiejskim. Spośród gmin wiejskich będących przedmiotem analizy największa liczba znajduje się w woj. mazowieckim – 229 (kolejne miejsce woj. wielkopolskie ze 117 gminami), zaś najwięcej gmin miejsko-wiejskich znajduje się na obszarze Wielkopolski – 90. Populację badawczą obejmującą 45% łącznej liczby gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w Polsce można uznać za próbę reprezentatywną dla wszystkich jednostek administracyjnych tego typu.

Generalną zasadą badań efektywności jest pomiar odległości badanego obiektu od pewnej ustalonej grupy jednostek o najwyższej ocenie (tzw. granicy efektywności). W literaturze przedmiotu przyjęto w odniesieniu do metod kalkulacji efektywności generalny podział na metody parametryczne i nieparametryczne. Metody parametryczne oparte są na założeniu *ex-ante* konkretnej funkcyjnej zależności pomiędzy nakładami a efektami działania, najczęściej w postaci translogarytmicznej funkcji produkcji bądź kosztów. Wadą tego podejścia jest możliwość znacznego niedoszacowania ocen efektywności dla obserwacji nietypowych bądź odizolowanych, co stwarza niebezpieczeństwo obarczenia ocen efektywności błędem systematycznym. W przypadku wykorzystanych w pracy metod nieparametrycznych nie zakłada się *a priori* postaci funkcji produkcji. Najbardziej rozpowszechnioną metodą nieparametrycznej oceny efektywności technicznej jest metoda obwiedni danych – Data Envelopment Analysis (DEA), wykorzystująca techniki programowania liniowego, która tworzy wypukłą kombinację nakładów i efektów analizowanych podmiotów z różnymi założeniami dotyczącymi efektów skali. W trakcie obliczeń powstaje tzw. granica efektywności (ang. *efficiency frontier*) obejmująca jednostki o najwyższej względnej efektywności w odniesieniu do pozostałych elementów zbioru. Jednostki znajdujące się na granicy efektywności otrzymują ocenę efektywności 100%, zaś pozostałe pomioty analizy klasyfikowane są pod względem ich odległości od granicy efektywności i wykazują procentowo odpowiednio niższe wartości efektywności.

Głównym czynnikiem przemawiającym za wyborem metody DEA jest jej wysoka elastyczność w podejściu do danych, stanowiąca duży atut przy braku teoretycznej podbudowy dotyczącej formy rzeczywistej zależności funkcjonalnej pomiędzy działalnością organizacji w gminach a poziomem rozwoju gospodarczo-

-społecznego i wskaźnikami demograficznymi. Analiza efektywności wydaje się również proponować szersze ujęcie problemu niż standardowe techniki statystyczne. Metody regresji bądź analizy korelacyjnej udzielają jakościowo odmiennej odpowiedzi, informując jedynie o istnieniu bądź nieistnieniu statystycznie istotnej zależności pomiędzy zmienną zależną i zbiorem zmiennych objaśniających, oraz kierunku tej ewentualnie stwierdzonej zależności nie przesądzając, czy fakt występowania określonej liczby organizacji generuje rozwój gospodarczy i wskaźniki demograficzne i nie precyzując ewentualnych dróg podniesienia efektywności. Przewaga metody DEA objawia się również w agregacji wielu zmiennych o cechach ilościowych bądź jakościowych w jeden zbiorczy wskaźnik – miarę efektywności – umożliwiającą tworzenie rankingu badanych podmiotów. Techniki regresji statystycznej mogą za to – jak to ma miejsce w prezentowanej pracy – stanowić dopełnienie analizy efektywności, umożliwiając identyfikację determinant poziomu efektywności badanych obiektów.

1.1. Założenia teoretyczne analizy, identyfikacja głównych problemów badawczych

Zakres przedmiotowy pracy obejmuje istnienie na poziomie lokalnym (w gminach) inicjatyw obywatelskich, stowarzyszeń, fundacji i organizacji pozarządowych, odzwierciedlających m.in. poziom zaangażowania obywatelskiego i ich konsekwencje dla przestrzennego zróżnicowania poziomu rozwoju gospodarczo-społecznego i demograficznego. Definicja prawna organizacji pozarządowych została oparta na ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, w myśl której „organizacjami pozarządowymi są osoby prawne lub jednostki nie posiadające osobowości prawnej utworzone na podstawie przepisów ustaw, nie będące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych (tj. non-profit), w tym fundacje i stowarzyszenia”. W myśl ustawy do tzw. trzeciego sektora należą dodatkowo takie podmioty jak związki zawodowe oraz organizacje samorządu gospodarczego i zawodowego. Dane z kwietnia 2004 r. informują o 45 891 stowarzyszeń oraz 7210 fundacji zarejestrowanych w zbiorze REGON jako organizacje pozarządowe działające na terenie Polski (Wendt 2007).

W warunkach lokalnych, z punktu widzenia poziomu życia w gminach instytucje te mają do spełnienia dwojaką rolę: pośrednią, polegającą na szeroko pojętej aktywizacji obywatelskiej ludności oraz bezpośrednią, łączącą się z uzupełnianiem

luk pozostawionych przez działania administracji państwowej i samorządowej i dopełnianiem ich działań oraz pracą na rzecz rozwoju gospodarczego obszarów, na których są zlokalizowane. Z punktu widzenia prezentowanego opracowania szczególnie ta druga rola nabiera decydującego znaczenia. Jako działania przyczyniające się do wzrostu zamożności gmin zaklasyfikować można przede wszystkim wspieranie rozwoju przedsiębiorczości realizowane statutowo m.in. przez: agencje rozwoju regionalnego i lokalnego, centra wspierania biznesu, ośrodki wspierania przedsiębiorczości, inkubatory przedsiębiorczości, centra i parki technologiczne, fundusze poręczeniowo-kredytowe. Celem działania pierwszej z wymienionych grup organizacji jest promocja szeroko rozumianego rozwoju regionalnego i lokalnego, np. w formie doradztwa przy pozyskiwaniu środków unijnych. Rolą centrów wspierania biznesu, ośrodków wspierania przedsiębiorczości i innych organizacji tego typu jest informacyjno-organizacyjno-prawna obsługa przedsiębiorstw (najczęściej z sektora małych i średnich firm). Instytucje te doradzają przy zakładaniu firm, służą przedsiębiorcom informacją gospodarczą oraz jako ośrodki szkoleniowo-doradcze zajmują się organizacją różnego typu szkoleń, jak również obsługują fundusze pożyczkowe i udzielają (mikro-) kredytów. *Modus operandi* inkubatorów przedsiębiorczości, centrów i parków technologicznych opiera się na stwarzaniu przedsiębiorcom jak najlepszych warunków do prowadzenia działalności poprzez umożliwienie dostępu do infrastruktury telekomunikacyjnej oraz zapewnienie powierzchni biurowych i produkcyjnych wraz z obsługą księgową. Fundusze poręczeniowo-kredytowe mogą wspierać przedsiębiorców nie tylko pożyczkami i poręczeniami, ale również pomocą w uzyskaniu kredytu, subwencjami i grantami lub wnoszeniem udziałów kapitałowych. Instytucje wspierające przedsiębiorców należą do instytucji otoczenia biznesu, tworzących – zgodnie z teorią E.J. Blakely'a – bazę rozwoju, stanowiącą jednocześnie jeden z czterech filarów rozwoju lokalnego. Ich działalność jest istotna nie tylko ze względu na bezpośrednie wsparcie lokalnych przedsiębiorców; pośrednio przyczynia się do wzrostu zamożności jednostek lokalnej administracji, korzystających z podatków i opłat wnoszonych przez firmy, jak również umożliwia podnoszenie kwalifikacji miejscowej ludności i redukcję bezrobocia.

U podstaw przedstawionej analizy leży zatem założenie, iż poziom nasycenia organizacjami stwarza potencjał promowania rozwoju lokalnego, co może bezpośrednio przekładać się na sytuację gospodarczo-finansowo-społeczną oraz wskaźniki demograficzne gminy. Założenie to oparte jest m.in. na wynikach badań prze-

prowadzonych w IERiGŻ-PIB pod kierunkiem D. Kołodziejczyk dotyczących organizacji wspierania gospodarczego obszarów wiejskich, które potwierdziły, iż wysoki poziom nasycenia gmin organizacjami tego typu przyczynia się wzrostu ich zamożności mierzonej dochodami własnymi na 1 mieszkańca oraz powiązany jest ze wzrostem liczby osób pracujących i podmiotów gospodarczych (na 10 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym)⁵. Działalność organizacji jako istotny czynnik aktywizacji obywatelskiej ludności na poziomie lokalnym wymienia również w swojej pracy Jan Wendt. Wskazuje on przy tym wprowadzenie na brak bezpośredniego potencjału redukcji bezrobocia związanego z działalnością organizacji, co uwarunkowane jest głównie niskim poziomem aktywności i świadomości społecznej tej grupy osób, lecz jednocześnie ujawnia silne dodatnie korelacje pomiędzy liczbą organizacji a poziomem dochodów gmin i ich wydatków na inwestycje, a także wskaźników indywidualnej przedsiębiorczości i aktywności ekonomicznej mieszkańców. W świetle tych badań uprawniona wydaje się być opinia, iż organizacje pozarządowe mogą w większym stopniu pośrednio przyczyniać się do aktywizacji zawodowej mieszkańców i redukcji bezrobocia, poprzez promocję wzorców działań i postaw związanych ze swoją działalnością wpływając na zachowania, poglądy mieszkańców i stymulować np. inicjowanie przez nich własnej działalności gospodarczej.

Zaangażowanie organizacji w działalność na terenie gminy i ich wkład w rozwój szeroko pojętej infrastruktury lokalnej może być czynnikiem przewagi konkurencyjnej poszczególnych jednostek administracyjnych, zachęcającym do osiedlania się nowych mieszkańców. Istotne płaszczyzny aktywności organizacji polegające na organizacji imprez kulturalnych i sportowych, aktywizacji sportowej i kulturalnej młodzieży oraz działalności charytatywnej stanowią wprowadzenie trudno mierzalny lecz niewątpliwie istotny czynnik rozwoju lokalnego. Wydaje się zatem, iż traktowanie gęstości sieci organizacji na terenie gminy jako „czynnika produkcji” przy wytwarzaniu dobrobytu oraz pozytywnej stymulacji czynników demograficznych jest w pełni uzasadnione. Ważnym polem badawczym wydaje się również identyfikacja czynników sprzyjających wydajnemu wykorzystaniu przez gminy potencjału stwarzanego działalnością organizacji pozarządowych. Warto w tym przypadku odwołać się do przedstawianych w literaturze przedmiotu czynników warunkujących różnice poziomu rozwoju lokalnego obszarów wiejskich i miejskich.

⁵ Por. Kołodziejczyk (red.) 2007.

1.2. Definicja rozwoju lokalnego oraz identyfikacja czynników wpływających na jego poziom

Punktem wyjścia do dalszej analizy teoretycznej wydaje się zdefiniowanie pojęcia rozwoju lokalnego. Jacek F. Nowak (2006) zauważa, iż pojęcie rozwoju lokalnego dotyczy przede wszystkim „stanu i zmian zachodzących na najniższym poziomie zorganizowania społeczeństw” (s. 18). W tym wypadku przez najniższy poziom zorganizowania rozumie się podstawową jednostkę organizacyjną administracji – w Polsce gminę. Rozwój rozpatrywany w skali lokalnej podkreśla złożoność tego procesu i wielość jego determinant, co wynika ze znaczenia czynników pozaekonomicznych dla działalności lokalnej. Analizując i oceniając funkcjonowanie społeczności lokalnych należy uwzględnić warunki życia ludności, tzn. takie elementy jak poziom i dostęp do usług edukacyjnych, kulturalnych, medycznych i komunalnych. Istotny jest również dostęp do infrastruktury technicznej, tj. dróg i sieci telekomunikacyjnych, jak również stan środowiska naturalnego. Rozwój lokalny jest zatem pojęciem niełatwym do precyzyjnego zdefiniowania, gdyż zawiera elementy społeczne, ekonomiczne i środowiskowe. Jacek F. Nowak definiuje pojęcie rozwoju lokalnego w sposób całościowy, uznając je za „proces pozytywnie ukierunkowanych zmian w dziedzinie społecznej, gospodarczej i środowiskowej analizowany w skali obszarów lokalnych” (2006, s. 19). Definicja ta zakłada maksymalne mobilizowanie i optymalne wykorzystanie zasobów na danym terenie, włączając kapitał, pracę oraz instytucjonalne zasoby i lokalną infrastrukturę. W tym ujęciu rozwój lokalny zależy od dwóch głównych grup wzajemnie powiązanych ze sobą czynników: 1) czynników egzogenicznych, takich jak: normy prawne, standardy postępowania, zasoby kapitałowe, innowacyjność, zasoby naturalne i zapasy energii; 2) czynników endogenicznych: – zasobów lokalnych – społeczeństwa, poziomu rozwoju gospodarki lokalnej, dotychczasowej infrastruktury, środowiska przyrodniczego oraz jakości administracji lokalnej.

Alternatywne podejście przy doborze cech różnicujących poziom rozwoju lokalnego może stanowić klasyfikacja zaproponowana w pracy pod red. A. Zeliaś, gdzie wyodrębniono 9 grup czynników opisujących poziom życia w jednostkach administracyjnych: 1) ochrona zdrowia i opieka socjalna; 2) rynek pracy, warunki i bezpieczeństwo pracy; 3) wynagrodzenia i dochody; 4) warunki mieszkaniowe; 5) oświata i edukacja; 6) rekreacja, kultura i czas wolny; 7) komunikacja i łączność; 8) bezpieczeństwo publiczne; 9) degradacja i ochrona środowiska naturalnego. W klasyfikacji tej na pierwszy plan wysuwają się współczynniki odnoszące się do sytuacji finansowej jednostek administracji lokalnej.

Poziom rozwoju finansowego gmin analizować można w ujęciu dochodowym bądź wydatkowym. W odniesieniu do dochodów można zauważyć, iż gminy jako jedyne jednostki samorządowe w Polsce mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych, stanowiących istotny element dochodów własnych gminy decydujących o możliwości realizacji zadań statutowych. Dochody własne wydają się właściwszym miernikiem finansowej kondycji gminy niż dochody ogółem, ponieważ w odróżnieniu od tych ostatnich, zawierających element składowy dotacji celowych i subwencji ogólnej, dochody własne stanowią wielkość wypracowaną w całości przez gminę, która stanowi o poziomie środków jakie mogą zostać przeznaczone na wspieranie rozwoju przedsiębiorczości. W dochodach własnych gminy największy udział mają wpływy z wszelkiego rodzaju podatków i opłat, których głównym elementem są przychody z podatku dochodowego od osób fizycznych⁶ oraz wpływy z podatku od nieruchomości⁷. Inne pozycje dochodu gmin to np. podatek rolny, podatek od środków transportu, podatek od działalności gospodarczej osób fizycznych, podatek od zwierząt domowych, opłaty skarbowe itp.

Władze samorządowe stosują szereg działań, które mają na celu pobudzenie rozwoju gminy, najczęściej przez wpływ na warunki działalności gospodarczej⁸. W grupie instrumentów dochodowych znajdują się wszelkiego rodzaju zwolnienia i ulgi podatkowe, wraz z obniżeniem stawek maksymalnych w podatkach lokalnych. Gminy mogą stosować system ulg i zwolnień podatkowych, jak również odraczać, umarzać, rozkładać na raty oraz zaniechać poboru podatków i opłat stanowiących ich dochody. Skuteczność tych narzędzi wynika z ich indywidualnego charakteru (indywidualizacja płatników) – przedsiębiorstwa mogą otrzymać odpowiednie ulgi bądź zwolnienia po spełnieniu określonych warunków. Gminy zyskują w ten sposób możliwość realizacji określonych celów społecznych, zaś przedsiębiorstwa oszczędzają na kosztach działalności. Instrumenty dochodowe gmin mają w całości charakter bierny, ponieważ ich zastosowanie nie pociąga za sobą aktywnego włączenia się gminy do działań wspierania przedsiębiorców. Rolą samorządu jest w tym wypadku jedynie dostarczenie środków przedsiębiorstwom, które po-

⁶ Wpływy z podatku PIT zależą bezpośrednio od liczby osób zameldowanych w danej gminie, gdyż jest to 38% podatku dochodowego przekazywanego z budżetu państwa na 1 mieszkańca.

⁷ Wysoki udział podatku od nieruchomości w dochodach podatkowych należy traktować jako zjawisko korzystne dla wspierania przedsiębiorczości, gdyż podatek ten jest szczególnie skutecznym instrumentem regulującym działania lokalnych podmiotów gospodarczych.

⁸ Szczegółowy opis instrumentów dochodowych i wydatkowych gmin znajduje się w Dziemianowicz i in. (2000) oraz Swianiewicz (2004).

dejmują dalsze działania w celu zwiększenia aktywności gospodarczej. Możliwość stosowania znaczących rabatów w stawkach podatków lokalnych bądź nawet całkowitego zwolnienia od ich płacenia sprawia, iż wskaźniki dochodowe nie są całkowicie wiarygodnymi indykatorami rozwoju lokalnego. Lepszym jego miernikiem wydają się być wydatkowe instrumenty wspierania przedsiębiorczości, związane z szeroko pojętą działalnością inwestycyjną jednostek samorządu terytorialnego. Ich podstawowym elementem są wydatki majątkowe, których część z kolei stanowią wydatki inwestycyjne. Podstawowym wydatkowym instrumentem wspierania rozwoju przedsiębiorczości przez gminy jest aktywne uczestniczenie w budowie infrastruktury technicznej wykorzystywanej w działalności przedsiębiorstw. Inwestycje infrastrukturalne stanowią czynnik zbiorowego rozwoju przedsiębiorczości, gdyż korzyści z ponoszonych inwestycji czerpią wszystkie lokalne przedsiębiorstwa lub ich duża część. Dobrze ukierunkowane i określone wydatki inwestycyjne wpływają na podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej danej gminy. Inwestycje infrastrukturalne przyczyniają się do polepszenia warunków życia (np. rozbudowa sieci kanalizacyjnej) oraz polepszenia warunków prowadzenia działalności gospodarczej (np. poprzez rozwój sieci drogowej w gminie). Inwestycje w gminie mogą również wpływać na rynek pracy, nie tylko w firmach bezpośrednio związanych z daną inwestycją, ale również w firmach kooperujących i w instytucjach otoczenia biznesu. Rozmiary wydatków inwestycyjnych zależą oczywiście w pierwszym rzędzie od globalnych dochodów danej jednostki samorządu terytorialnego i od kwoty jej wydatków bieżących, lecz mogą obejmować również środki obce pozyskiwane w drodze zaciągania długu (np. w ramach emisji obligacji lub brania kredytów i pożyczek). Większość wydatków gminy pochłania realizowanie zadań bieżących, charakteryzujących się względną stałością kosztów. Dopiero po wypełnieniu podstawowych zadań bieżących gmina może swobodniej dysponować pozostałymi środkami budżetowymi. Zazwyczaj gminy przeznaczają większość środków pozostających do swobodnej dyspozycji na projekty inwestycyjne. W przeciwieństwie do instrumentów dochodowych, zakładających bierny charakter jednostek samorządowych, instrumenty wydatkowe przyjmują zatem postać działań czynnych, nastawionych na aktywne przekształcanie przez samorządy otaczającego świata w celu dostosowania go do potrzeb społecznych i gospodarczych. Należy przy tym pamiętać, iż jednoczesne stosowanie dochodowych i wydatkowych instrumentów stymulowania rozwoju gospodarczego nie jest możliwe. Próba zwiększenia aktywności przedsiębiorców na rynku lokalnym poprzez podniesienie jakości infrastruktury wyklucza stosowanie systemu ulg i zwolnień z podatków,

z drugiej zaś strony w przypadku rezygnacji z części dochodów zmniejszone wpływy podatkowe hamują możliwości rozbudowy infrastruktury. Instrumentarium dochodowo-wydatkowe do stymulowania przedsiębiorczości jest niezależne od zamożności gminy. Różnice w tym zakresie polegają jedynie na skali stosowanych instrumentów oraz zaangażowaniu finansowym i organizacyjnym, w efekcie różnicując poziom rozwoju lokalnego⁹. Jak podkreśla M. Kłodziński (2006), obok kapitału finansowego (infrastruktury, środków finansowych), istotny wpływ na procesy gospodarcze obszarów wiejskich i miejskich wywiera jakość kapitału ludzkiego i kulturowego. Pojęcie kapitału ludzkiego odnosi się do wykształcenia, wieku, doświadczenia, stanu zdrowia i autorytetu mieszkańców danego obszaru. Poziom wykształcenia, jakość pracy, poczucie odpowiedzialności obywatelskiej i podobne im czynniki należy traktować – w zależności od ich wielkości – jako stymulator bądź barierę procesu rozwoju. Z badań cytowanych przez Kłodzińskiego wynika, iż jedynie połowę efektów działalności ekonomicznej regionów można przypisać nakładom kapitałowym oraz warunkom przyrodniczym. Reszta zależna jest bezpośrednio od poziomu wiedzy, umiejętności, działań i współpracy ludzi, a zatem wynika z jakości czynnika ludzkiego oraz poziomu kapitału społecznego rozumianego jako wartości i normy etyczne, zaufanie, współpraca i solidarność, zaangażowanie społeczne, postawy współdziałania i współpracy oraz dbałość o dobro wspólne. Uogólniając można stwierdzić, iż w tym ujęciu kapitał ludzki zawarty jest w jednostkach, kapitał społeczny zaś w stosunkach społecznych/międzyludzkich.

Definicja funkcjonalna kapitału ludzkiego często jest zawężana jedynie do aspektu edukacyjnego. W odniesieniu do zagregowanych zasobów całego społeczeństwa stosowane jest czasami pojęcie kapitału wiedzy, który dzielony jest na nagromadzone wyniki badań oraz poziom wiedzy ludności w postaci tzw. kapitału wykształcenia, definiowanego jako osiągnięty formalny poziom wykształcenia lub alfabetyzmu funkcjonalnego. Wydaje się jednak, że definicja ta jest zbyt wąska i nie ujmuje wszystkich aspektów zagadnienia.

Kapitał społeczny jest efektem współzależności i wzajemnego oddziaływania zjawisk ekonomicznych i społecznych. Jego źródłem są więzi społeczne w jakich uczestniczą i którymi dysponują jednostki i grupy aktywne ekonomicznie. Stanowią go czynniki kształtujące jakość relacji międzyludzkich, zlokalizowane w jednostkach i w ich wzajemnych powiązaniach, łączące ludzi ze sobą i w efekcie ułatwiające im współdziałanie, kooperację i wymianę w dziedzinach polityki, życia

⁹ Potencjał wspierania rozwoju zależny jest również od charakteru gminy (wiejska bądź wiejsko-miejska) oraz jej położenia w przestrzeni kraju.

społecznego i ekonomii. Czynniki te ze względu na ich ścisły związek z korzyściami jednostkowymi i zbiorowymi traktowane są jako zasób o znaczeniu wspólnym ze środkami materialnymi oraz jakością czynnika ludzkiego. Trudno jest zdefiniować materialne formy i fizyczną lokalizację kapitału społecznego. Istnieją zasadnicze problemy z kwantyfikacją i pomiarem kapitału społecznego, wynikające przede wszystkim z faktu jego zależności od czynników niematerialnych. J. Bartkowski (Herbst red., 2007) w próbie systematyzacji pojęcia kapitału społecznego wyróżnia dwa jego oblicza (typy): jednostkowe i zbiorowe. Indywidualny kapitał społeczny wynika w tym ujęciu z pochodzenia społecznego lub etnicznego, a także jest efektem cech jednostkowych, np. przedsiębiorczości. W aspekcie zbiorowym jego elementy nabywane są i wpajane w toku socjalizacji i przystosowywania jednostki do życia w grupie. W zwięzłym ujęciu kapitał społeczny definiuje użyteczność relacji cech społecznych i jednostkowych dla działalności ekonomicznej. Kapitał społeczny stał się równorzędnym elementem programów stymulacji rozwoju lokalnego i regionalnego. Nabiera on szczególnego znaczenia w sytuacji skokowego wzrostu roli sektora usług oraz tworzenia i stosowania nowoczesnych technologii. Zakłada się, że innowacyjność wynika nie tylko z poziomu nakładów finansowych lecz również jest efektem interakcji czynnika społecznego i kapitału ludzkiego. Departament Zrównoważonego Rozwoju Banku Światowego uznał kapitał społeczny za czwarty filar całkowitego bogactwa (zasobów zbiorowych) obok poziomu dochodu narodowego (kapitał finansowy), zasobów naturalnych i kapitału ludzkiego¹⁰.

Podsumowując próbę zdefiniowania czynników rozwoju można zauważyć, iż przyczynę zróżnicowania dochodów i poziomu życia w różnych obszarach upatrywać można w nierównym wyposażeniu w kapitał fizyczny oraz w niematerialnych cechach grup społecznych, takich jak wykształcenie, zdrowie, przedsiębiorczość, zaufanie, skłonność do współpracy w grupie i inne, które mają również stymulujący wpływ na rozwój gospodarczy. Próba objaśnienia zróżnicowania poziomu efektywności gmin powinna zatem zostać oparta na miarach związanych z ich wyposażeniem finansowym, ludzkim i społecznym.

2. Założenia badawcze pracy, wybrane metody estymacji, opis badanej próby

Wskutek objęcia badaniem województw z często odległych od siebie rejonów kraju, zbiór gmin wykazuje duże zróżnicowanie poziomu rozwoju gospo-

¹⁰ Por. Herbst (red.) 2007.

darczego, infrastruktury technicznej, sytuacji demograficznej oraz sytuacji finansowej; dzięki temu można przeprowadzić analizę porównawczą w ujęciu przestrzennym i przekrojowym.

Analiza empiryczna obejmuje trzy główne etapy. W pierwszym podjęto próbę stworzenia kompleksowego miernika zależności pomiędzy liczbą organizacji zarejestrowanych w konkretnej gminie, a syntetycznymi wskaźnikami obrazującymi poziom jej rozwoju gospodarczo-społecznego oraz demograficznego. Wykorzystano do tego celu metodę nieparametrycznego pomiaru efektywności DEA w wersji modeli BCC i FDH. Badanie to miało na celu ustalenie stopnia wykorzystania przez gminy potencjału rozwojowego i innowacyjnego, stwarzanego przez obecność na ich terenie organizacji pozarządowych. Na bazie obliczonych miar efektywności technicznej gmin, w kolejnych dwóch etapach próbowano ustalić determinanty produktywności. Zastosowano analizę korelacyjną, analizę regresji jednozmiennikowej oraz regresji wielorakiej. W przypadku każdej z metod zmienną zależną (objaśnianą) była miara efektywności technicznej gminy, zaś grupa zmiennych niezależnych obejmowała cechy rozwoju gmin nawiązujące do pojęć kapitału finansowego, ludzkiego i społecznego. Celem analizy regresji była zatem próba identyfikacji miar ekonomicznych, których zachowanie pozwoliłoby na wyjaśnienie zmienności i różnic poziomu efektywności pomiędzy poszczególnymi gminami. Dodatkowo przeprowadzona została również analiza skupień, w ramach której gminy pogrupowano według przedziałów efektywności. Dane finansowe do analizy obejmowały wielkości średnie za rok 2005 dostępne w bazie danych GUS – Bank Danych Regionalnych.

Charakterystyka próby badawczej

Jak wspomniano na wstępie, badaną populację gmin charakteryzuje znaczny stopień zróżnicowania poziomu rozwoju gospodarczego i wskaźników demograficznych. Wynika to z ujęcia w ramach tej samej próby bogatych gmin wokół dużych miast - Warszawy i Poznania oraz relatywnie niedoinwestowanych gmin Podlasia czy Warmii i Mazur. Spojrzenie na wskaźniki ekonomiczne gmin dowodzi znacznej przestrzennej rozpiętości wielkości w grupie:

Poziom dochodów

W ujęciu bezwzględny dochody do budżetów badanych gmin wyniosły w roku 2005 średnio 16 273 tys. zł (odchylenie standardowe – 12 676,2 tys. zł). Naj-

niższe dochody zanotowano w gminie Młynarze (typ wiejski) w woj. mazowieckim (3260 tys. zł) najwyższe zaś 164 103 tys. zł osiągnęła gmina Piaseczno (miejsko-wiejska), także w mazowieckim. W ujęciu względnym na 1 mieszkańca skrajne gminy to Kalisz Pomorski w zachodniopomorskim z 10 500 zł dochodu na 1 mieszkańca oraz Koźmin Wielkopolski z dochodem 1266 zł (obie gminy rodzaju miejsko-wiejskiego). W odniesieniu do średnich w województwach najwyższe dochody gmin na osobę odnotowano w woj. mazowieckim, wielkopolskim i zachodniopomorskim. Są to województwa, na obszarze których występują aglomeracje miejskie o wysokiej liczbie ludności, które kształtują średnią dla badanych województw. Najwięcej pieniędzy trafia do kasy budżetu gmin woj. zachodniopomorskiego – 1061 zł na 1 mieszkańca, co wynika ze specyfiki położenia tego województwa na obszarach przygranicznych i turystyczno-nadmorskich, zaś najmniej (465 zł) do budżetów gmin woj. podkarpackiego.

Poziom wydatków

Średnie wydatki budżetowe gmin badanej zbiorowości wyniosły 16 175 tys. zł, co daje przeciętnie nadwyżkę budżetową w wysokości 98 tys. zł. Najmniejsza odnotowana w próbie kwota wydatków w 2005 r. wyniosła 2694 tys. (gmina Dubicze Cerkiewne, typ wiejski, woj. podlaskie) zaś maksymalna 157 358 tys. zł (gmina Piaseczno). Alternatywna kalkulacja wykazała, że maksymalne wydatki budżetowe w przeliczeniu na 1 mieszkańca zanotowała gm. Kalisz Pomorski (8221zł), zaś minimalna kwota wydatków jest udziałem podlaskiej gm. wiejskiej Orla. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem samorządów był bardzo zróżnicowany w zależności od rodzaju jednostek i województwa, w którym położona jest gmina. W 2005 r. w badanej próbie siedmiu województw samorzady gminne przeznaczyły średnio niecałe 17% ogółu wydatków na cele inwestycyjne. W poszczególnych województwach wielkość ta kształtuje się następująco: mazowieckie 19,48%, opolskie 14,82%, podkarpackie 14,65%, podlaskie 18,73%, warmińsko-mazurskie 12,28%, wielkopolskie 17,19% oraz zachodniopomorskie 14,43%. Wyniki te skonfrontowane z wydatkami inwestycyjnymi gmin przypadającymi na 1 mieszkańca mogą świadczyć z jednej strony o relatywnie większych możliwościach inwestycyjnych gmin w województwach, na terenie których znajdują się miasta o dużym potencjale dochodowym, z drugiej zaś – o próbach skrócenia dystansu cywilizacyjnego podejmowanych np. przez gminy w woj. podlaskim, stosunkowo zapóźnionym infrastrukturalnie. W odniesieniu do rodzaju gmin zauważyć można nieco wyższe nakłady inwestycyjne gmin wiejskich w stosunku do miejsko-wiejskich – 343 do 322 zł na

1 mieszkańca¹¹. Badane gminy pozyskują środki finansowe do realizacji inwestycji z różnych źródeł. Podstawowymi są dochody własne oraz kapitał obcy w postaci środków ze sprzedaży obligacji oraz kredytów i pożyczek. W poszczególnych rejonach Polski występują znaczne różnice w kierunkach inwestowania przez gminy. W woj. podkarpackim odsetek inwestycji kierowanych na zadania z zakresu rolnictwa jest znacznie wyższy niż w innych regionach. Wysokie wydatki inwestycyjne gmin Podlasia na zadania z zakresu administracji samorządowej łączą się ze znacznie niższymi wydatkami na rzecz oświaty i wychowania, kultury, sztuki oraz ochrony zdrowia. W ujęciu wojewódzkim sytuacja w przypadku nakładów inwestycyjnych gmin przeliczanych na 1 mieszkańca prezentuje się podobnie jak w przypadku dochodów własnych budżetów gmin. Najwyższe nakłady inwestycyjne odnotowano w woj. zachodniopomorskim (398 zł na 1 mieszkańca), mazowieckim (383) i wielkopolskim (342). Średnia wartość nakładów inwestycyjnych w analizowanej grupie województw wyniosła 337 zł na osobę.

Liczba podmiotów gospodarczych

W ankietowanej zbiorowości gmin średnia liczba podmiotów gospodarczych wpisanych do rejestru wyniosła w 2005 r. 613 na 10 tys. mieszkańców. Wśród nich średnio 22% to podmioty przemysłowe, zaś odpowiednio 60% i 10% wynoszą odsetki podmiotów usług rynkowych oraz usług pozarynkowych. W ujęciu wojewódzkim największa liczba podmiotów zarejestrowana została przeciętnie w zachodniopomorskim (875 na 10 tys. ludności) zaś minimalną liczbę podmiotów zanotowano w podkarpackim (467 na 10 tys. ludności).

Stopa bezrobocia

W badanej zbiorowości można zaobserwować również dosyć duże zróżnicowanie pod względem stopy bezrobocia. Najniższa średnia stopa bezrobocia w województwach wyniosła niecałe 10% – w woj. podlaskim. Najwyższe bezrobocie (>20%) zanotowano w woj. warmińsko-mazurskim, nieznacznie mniejsze w zachodniopomorskim (19,72%).

¹¹ Poziom statystyki testu *t* o równości średnich populacji zmiennych – 0,96 nie pozwala na odrzucenie hipotezy zerowej o identyczności średnich, co może oznaczać brak rzeczywistej różnicy wydatków inwestycyjnych gmin w obu grupach.

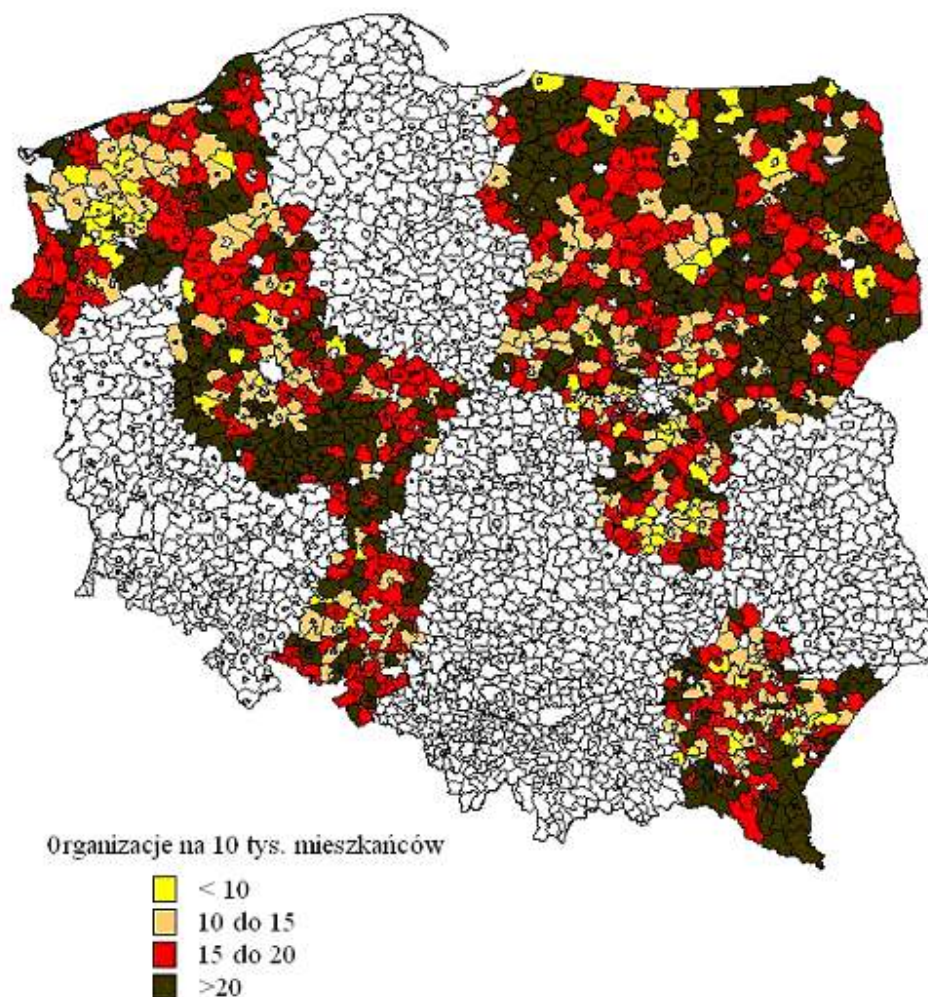
Potencjał demograficzny

Zgodnie z danymi na koniec roku 2005 liczba mieszkańców w analizowanych gminach wyniosła 8 748 925, z czego gminy wiejskie zamieszkiwało 49%, tj. 4 539 256 osób, zaś miejsko-wiejskie 51% – 4 209 669 osób. Średnia gęstość zaludnienia badanego obszaru wyniosła ponad 68 osób na 1 km². Przestrzenne rozmieszczenie ludności było znacznie zróżnicowane: zaludnienie było znacznie wyższe w województwach południowych oraz wokół dużych miast i ważnych szlaków komunikacyjnych. Województwem o najwyższej gęstości zaludnienia jest podkarpackie (102,52 mieszk./1 km²), na drugim biegunie plasuje się podlaskie z 33,1 mieszkańcami. Indywidualnie najwyższą gęstość zaludnienia wykazuje gmina Wołomin (837,83 mieszk./1 km²), która wraz z innymi gminami położonymi bezpośrednio wokół Warszawy tworzy zbiór jednostek administracyjnych najgęściej zaludnionych. Gmina Lutowiska w podkarpackiem z 4,63 osobami na 1 km² zajęła ostatnie miejsce. Silne zróżnicowanie gęstości zaludnienia stwierdzić można również wewnątrz poszczególnych województw.

Liczba organizacji pozarządowych

Analiza rozmieszczenia organizacji pozarządowych wskazuje, iż najwyższa ich liczba występuje na terenie woj. podlaskiego (prawie 21 na 10 tys. mieszkańców), zaś najmniejsza w mazowieckim – niecałe 18 jednostek na 10 tys. mieszkańców. Trzeba przy tym jednak zauważyć, iż dane nt. liczby organizacji pozarządowych charakteryzuje stosunkowo niski współczynnik dyspersji, zaś średnia wartość wskaźnika oscyluje wokół 19 jednostek na 10 tys. mieszk. Podobny brak zróżnicowania występuje w przypadku podziału populacji według typu gminy na wiejskie i miejsko-wiejskie. Indywidualnie najwyższa liczba organizacji znalazła się na terenie gminy Lutowiska w podkarpackim (68,1 na 10 tys. ludności), zaś zupełny brak organizacji odnotowano w gminie Osina w zachodniopomorskim. Interesujące może być również spojrzenie na potencjał organizacyjny gmin w ujęciu dynamicznym – zmiany liczby organizacji w latach 2000-2005. W tej klasyfikacji liderem jest zachodniopomorskie, w którym gminy średnio trzykrotnie zwiększyły swój „stan posiadania”. Na drugim końcu plasuje się woj. opolskie, gdzie liczba organizacji powiększyła się średnio jedynie półtora raza.

Rys. 1. Liczba organizacji pozarządowych na 10 tys. mieszkańców w 2005 roku

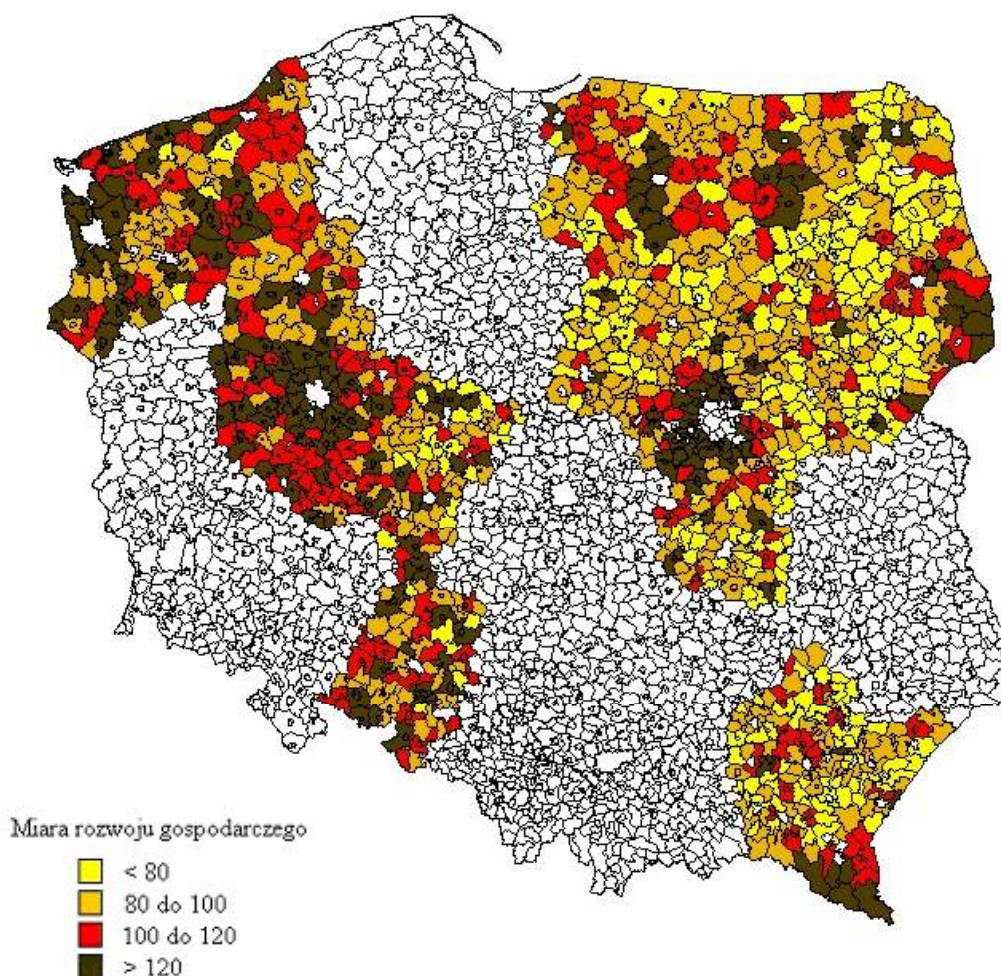


Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego oraz demograficznego

Ważnymi wskaźnikami poziomu rozwoju lokalnego gmin są miary syntetyczne – rozwoju społeczno-gospodarczego i demograficznego wyliczone metodą Hellwiga, kondensujące charakterystyki finansowe gminy i dane dotyczące poziomu zatrudnienia oraz stan zasobów ludzkich gminy¹². Miary te w sposób zbiorczy odnoszą się do charakterystyk ekonomicznych, demograficznych i społecznych gmin i dzięki temu mogą być użyteczne do całościowej oceny stopnia rozwoju gmin. Wartość wskaźnika oblicza się w relacji do średniej krajowej.

¹² Szczegółowy opis elementów konstrukcji obu wskaźników zawarty jest w pracy D. Kołodziejczyk (2002).

Rys. 2. Poziom rozwoju gospodarczego w 2005 roku

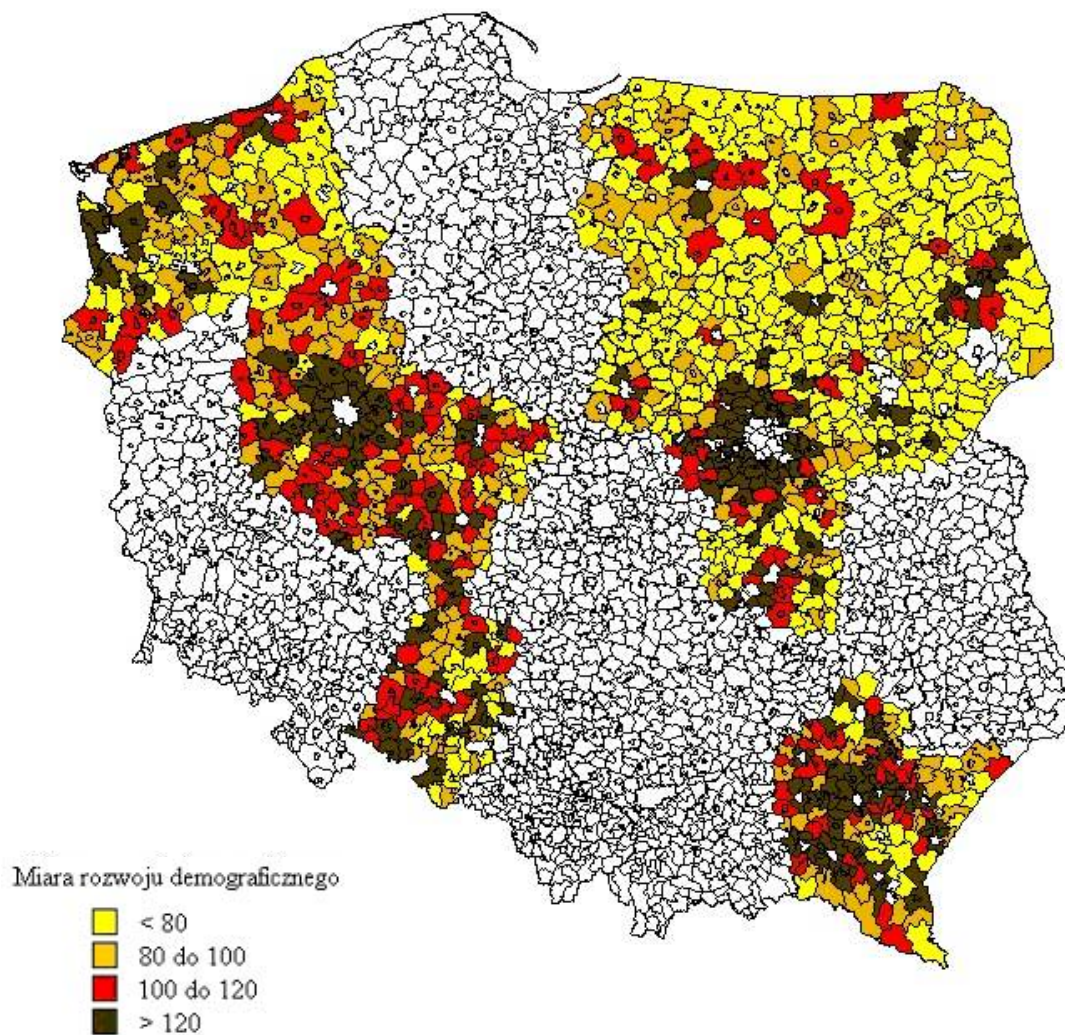


W roku 2005 województwem, w którym gminy wykazywały przeciętnie najwyższy stopień rozwoju społeczno-gospodarczego było zachodniopomorskie (śr. wartość miary Hellwiga – 117). Zgodnie z intuicyjnym przypuszczeniem, najniższy wskaźnik rozwoju zanotowały woj. podkarpackie i podlaskie (około 86). Poniżej średniej w populacji uplasowały się również woj. mazowieckie i warmińsko-mazurskie. Gminą o indywidualnie najwyższym rozwoju gospodarczo-społecznym mierzonym miarą Hellwiga¹³ była w 2005 r. Lesznowola w woj. mazowieckim. Wśród 10 najwyżej rozwiniętych gmin znajdują się oprócz niej: Piasечно, Nadarzyn, Raszyn, Suchy Las, Tarnowo Podgórne, Rewal, Międzyzdroje, Ustronie Morskie i Mielno, czyli gminy położone w pobliżu wielkich miast – War-

¹³ Por. Hellwig Z., *Zastosowanie metody taksonomicznej ...*, Przegląd Statystyczny, t. 15, 1968.

szawy i Poznania, bądź będące znanymi nadmorskimi ośrodkami turystycznymi. Na drugim biegunie znalazły się Rościszewo, Lutocin, Brzyska, Majdan Królewski, Radziłów, Kolno, Przytuły, Trzcianne, Nowy Dwór oraz Rutka-Tartak – gminy wiejskie o najniższym wskaźniku rozwoju z woj. podlaskiego, podkarpackiego oraz peryferii mazowieckiego. Wynik ten potwierdza wysokie zróżnicowanie wartości średnich miar syntetycznych pomiędzy gminami typu wiejskiego (93) i miejsko-wiejskiego (115). W przypadku miary rozwoju demograficznego skład grup gmin najlepszych i najgorszych pod kątem poziomu miernika są podobne jak powyżej. Najwyższy poziom rozwoju demograficznego charakteryzuje gminy w pobliżu Warszawy i Poznania – co wynika z oddziaływania aglomeracji, zaś najniższy gminy na Podlasiu.

Rys. 3. Poziom rozwoju demograficznego w 2005 roku



3. Metodyka badań efektywności

Spośród dwóch możliwości orientacji modeli DEA (nakłady bądź efekty) wybrano orientację minimalizującą nakłady, co podyktowane było przede wszystkim jej intuicyjną interpretacją. We wszelkich analizach metodą DEA naturalnym początkowym wyborem konkretnego modelu jest standardowy model CCR – skierowany na nakłady. W odniesieniu do obiektów niniejszej analizy oraz wykorzystanych zmiennych, założenia modelu dotyczące ograniczenia efektów skali wydają się być jednak zbyt restrykcyjne, grożąc niedoszacowaniem rzeczywistego poziomu efektywności gmin. Z tego względu dokonano oszacowania dwóch alternatywnych modeli DEA – BCC i FDH¹⁴, opartych na złagodzonych ograniczeniach efektów skali. Model BCC jest przykładem klasycznego modelu nieparametrycznego opartego na rozwiązaniu zadania optymalizacyjnego, pozwalającego na stworzenie obwiedni (granicy efektywności) łączącej punkty reprezentujące jednostki efektywne. Wartości współczynników jednostek nieefektywnych ustalane są w odniesieniu do obliczonej granicy. Pod względem technicznym metoda FDH korzysta z identycznego algorytmu obliczeniowego jak metoda BCC z tą różnicą, iż efektywność/nieefektywność jest przeliczana nie w stosunku do obwiedni, lecz do najbliższych efektywnych jednostek. Interpretacja wyników w modelach BCC i FDH jest identyczna, podobnie jak przedział wartości $<0,1>$, w którym zawierają się estymaty efektywności.

Wyestymowany został model z jednym nakładem i dwoma efektami. Punktem wyjścia analizy efektywności metodą DEA było określenie zbiorów nakładów i efektów badanych gmin w kontekście przedmiotu badania. Jako pojedynczy nakład „produkcyjny” wybrana została liczba organizacji pozarządowych na 10 tys. mieszkańców. Zbiór efektów (wyników) działania gminy zawiera opisane powyżej dwie miary syntetyczne, oparte na wyliczeniach metodą Hellwiga: wskaźnik rozwoju społeczno-gospodarczego skonstruowany na podstawie charakterystyk finansowych gminy i danych dotyczących poziomu zatrudnienia oraz miarę rozwoju demograficznego gminy obrazującą stan zasobów ludzkich (obie miary w relacji do średniej krajowej¹⁵).

¹⁴ Model FDH oparty jest na definicji efektywności w sensie Pareto-Koopmans, opis założeń modelu FDH znajduje się m. in. w Charnes i in. (1994).

¹⁵ Kontrola współczynnika korelacji ujawnia, iż przynajmniej pomiędzy liczbą organizacji, a miarą rozwoju społeczno gospodarczego istnieje relatywnie silna dodatnia zależność, wyrażona współczynnikiem korelacji na poziomie 57%.

Tabela 1. Statystyki opisowe zmiennych analizy efektywności gmin w 2005 roku

Wyszczególnienie	Liczba organizacji na 10 tys. mieszk.		Miara rozwoju społeczno-gospodarczego		Miara rozwoju demograficznego		Miara efektywności FDH (%)		Miara efektywności BCC (%)		Liczba obs.
	średnia	odch. std.	średnia	odch. std.	średnia	odch. std.	średnia	odch. std.	średnia	odch. std.	
województwa											
Mazowieckie	18,0	7,2	95,4	31,2	90,9	76,2	41,9	0,21	34,7	0,16	277
Opolskie	18,0	6,4	104,3	22,8	103,1	36,1	44,2	0,14	36,3	0,11	68
Podkarpackie	18,4	8,0	86,0	15,9	115,6	37,6	40,5	0,12	33,8	0,08	138
Podlaskie	21,0	7,1	86,9	22,7	57,7	36,9	32,5	0,14	27,4	0,09	105
Warmińsko-mazurskie	20,5	6,9	97,3	19,4	75,9	22,3	35,9	0,10	30,4	0,06	94
Wielkopolskie	20,2	6,8	112,9	34,6	110,1	39,5	45,4	0,17	38,0	0,14	207
Zachodniopomorskie	18,7	9,3	117,0	40,3	93,8	35,3	48,3	0,18	40,3	0,15	98
gminy według typu											
wiejskie	19,2	7,8	93,1	30,1	85,9	48,7	38,9	0,16	32,5	0,13	688
miejsko-wiejskie	19,1	6,5	115,1	27,4	114,5	58,2	48,0	0,17	39,9	0,13	299
obszary wiejskie	19,2	7,5	99,8	31,0	94,5	53,4	41,7	0,17	34,8	0,13	987

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS – Bank Danych Regionalnych.

3.1. Statystyki opisowe miar efektywności

Zbiornicze statystyki opisowe ocen efektywności otrzymanych w wyniku przeprowadzonych obliczeń przedstawia tabela 1¹⁶. Estymaty FDH są o około 20% wyższe niż wartości efektywności BCC, co jest zgodne z założeniami metodologicznymi obu modeli. Rozrzut ocen efektywności uzyskanych przy zastosowaniu obu wybranych metod mierzony odchyleniem standardowym od średniej jest zbliżony w obu przypadkach – 0,15 dla FDH i 0,13 dla VRS. Rozkład zmiennej FDH był skupiony i symetryczny w przedziale (0,25; 0,5) lecz odbiegał statystycznie istotnie od rozkładu normalnego, na co wskazują wartości testu Jarque-Bera (639,3,

¹⁶ W tabeli zaprezentowane zostały również statystyki opisowe współczynników rozwoju gospodarczo-społecznego i demograficznego gmin, oraz rozkład liczby organizacji pozarządowych na 10 tys. mieszkańców w odniesieniu do województw i rodzaju gmin.

$p < 0,01$)¹⁷. Wydłużona prawa gałąź rozkładu sugeruje istnienie pewnej liczby gmin o wysokim poziomie efektywności.

Wartość współczynników korelacji: Pearsona – 93% na poz. istotności 0,05 oraz korelacji rang Spearmana – 94% (na poz. istotności 0,05) wskazuje na prawie doskonałą dodatnią korelację obu miar. Wartość statystycznego testu t (1,006) o różnicy między średnimi w dwu populacjach nie daje podstaw do odrzucenia na którymkolwiek poziomie istotności hipotezy zerowej, zakładającej równość otrzymanych średnich i przyjęcia hipotezy alternatywnej. Dodatkowo analiza uszeregowania województw wedle wartości średnich efektywności daje identyczne rezultaty. W świetle tych testów można założyć, iż oba estymaty efektywności zawierają identyczną informację statystyczną. Jak wskazują badania efektywności technologicznej banków komercyjnych, FDH jest bardziej wiarygodną miarą efektywności ze względu na mniej restrykcyjne traktowanie efektów skali. Z tego względu w dalszej analizie porównawczej i regresyjnej wykorzystano jedynie miary powstałe w wyniku estymacji metodą FDH.

Średnia wartość efektywności FDH na poziomie 41,7% oznacza, iż skala nieefektywności wykorzystania organizacji w badanych gminach przekracza średnio 58%. W ujęciu modelu skierowanego na nakłady pozwala to na obniżenie *ceteris paribus* liczby organizacji w gminach o średnio 58,3% bez szwanku dla ich obecnego poziomu rozwoju gospodarczego i demograficznego mierzonego współczynnikami Hellwiga. Ta proporcjonalna redukcja spowodowałaby przesunięcie się gmin na granicę efektywności (obwiednię danych) i wzrost ich współczynników efektywności do 100%.

Uzyskany współczynnik efektywności należy potraktować jako symptom wciąż niedoskonałego i niedostatecznego wykorzystania przez gminy potencjału stwarzanego przez obecność organizacji pozarządowych na ich terenie. Jedynie 22,5% gmin w badanej próbie (224 jednostki) legitymowało się efektywnością przekraczającą poziom 50%. Granicę efektywności osiągają 22 gminy: Karczew, Lesznowola, Piaseczno, Michałowice, Raszyn, Kowala, Wierzbica, Nowa Sucha, Jastrząb, Stare Babice, Tłuszcz, Wołomin (mazowieckie) Dobrzeń Wielki (opolskie), Krasiczyn (podkarpackie), Margonin, Gniezno, Komorniki, Suchy Las,

¹⁷ Test Jarque-Bera to statystyka testująca normalność rozkładu zmiennych. Mierzy ona różnicę pomiędzy skośnością i kurtozą próbki, a skośnością i kurtozą rozkładu normalnego. Pod warunkiem hipotezy zerowej statystyka ma rozkład chi-kwadrat z 2 stopniami swobody. Małe wartości prawdopodobieństwa wymuszają odrzucenie hipotezy zerowej o normalności rozkładu – por. Aczel (2006).

Tarnowo Podgórne (wielkopolskie), Osina, Karnice, Rewal (zachodniopomorskie). Charakterystyki opisowe gmin efektywnych górują znacząco nad pozostałą częścią badanej populacji. Gminy te są skupione przede wszystkim w bogatych i dobrze rozwiniętych infrastrukturalnie województwach centralnej i zachodniej Polski.

Tabela 2. Statystyki opisowe gmin tworzących granicę efektywności oraz gmin o największej nieefektywności w 2005 roku

Nazwa gminy	Woje- wództwo, rodzaj gminy	Miara efek- tyw- ności FDH (%)	Dochody własne na 1 mieszk. (zł)	Wpływy z pod. lok. na 1 mieszk. (zł)	Podm. gosp. na 10 tys. osób.	Gę- stość zalu- dnienia	Wydatki inwest. na 1 mieszk. (zł)	Inwest. w kapitał ludzki na 1 mieszk. (zł)	Odstek ludn. w wieku prod. (%)	Stopa bezro- bocia (%)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
Gminy tworzące granicę efektywności próby										
Karczew	maz. m-w	100	960,5	1,86	1063	195	3,9	744,7	67	8
Lesznówola	maz. w	100	2630,2	1,67	1653	228	1200,5	1353,4	67	5
Piaseczno	maz. m-w	100	2196,3	7,99	1435	481	692,2	1107,3	66	5
Michałowice	maz. w	100	2288,3	7,94	1739	439	1227,3	1363,7	64	5
Raszyn	maz. w	100	1514,9	6,17	1836	448	873,8	1194,3	64	5
Kowala	maz. w	100	402,7	0,95	509	141	517,0	751,0	61	22
Wierzbica	maz. w	100	737,3	0,71	611	107	14,8	920,5	62	24
Nowa Sucha	maz. w	100	553,4	0,70	624	66	137,6	836,0	61	7
Jastrząb	maz. w	100	557,3	0,71	568	92	185,8	791,2	59	25
Stare Babice	maz. w	100	1611,2	47,54	1248	241	376,4	730,6	66	4
Thuszcz	maz. m-w	100	494,4	0,00	595	179	327,5	754,4	64	13
Wołomin	maz. m-w	100	869,4	0,35	1094	838	162,6	755,0	65	11
Dobrzeń Wlk.	opo. w	100	2695,2	0,00	726	155	1035,5	1417,5	65	6
Krasiczyn	podk. w	100	788,1	1,38	661	38	406,1	611,0	62	14
Margonin	wlkp. w	100	902,8	0,78	674	53	388,0	914,7	64	15
Gniezno	wlkp. w	100	1017,8	1,58	743	46	438,0	662,7	64	7
Komorniki	wlkp. w	100	1454,5	65,37	1213	209	746,8	660,2	66	4
Suchy Las	wlkp. w	100	3436,7	22,17	1684	110	2224,2	1156,3	69	3
Tarnowo Podg.	wlkp. w	100	3385,5	10,54	1612	183	1767,0	1528,6	66	4
Osina	zpom. w	100	856,0	0,01	669	28	75,3	591,8	63	22
Karnice	zpom. w	100	490,7	0,50	782	31	24,7	770,4	63	29
Rewal	zpom. w	100	7545,4	32,26	3289	83	3031,6	1698,0	66	18
Średnia grupy		100	1699,5	9,64	1138	200	720,8	968,8	64	12
Gminy o najniższej efektywności w próbie										
Grabów n/Pil.	maz. w	20	546,5	0,00	425	30	322,1	661,3	58	12
Wilczeta	wmaz.w	20	675,3	1,24	378	21	176,9	833,0	60	28
Radzanów	maz. w	20	394,8	0,00	419	37	852,4	1398,0	55	17
Augustów	podl.w	20	389,2	0,00	398	25	424,2	930,1	56	11
Grodziczno	wmaz.w	20	394,0	0,00	321	40	521,4	1203,4	58	15
Dzierżążnia	maz. w	19	372,7	0,00	312	38	622,5	764,7	57	13
Jednoróżec	maz. w	19	309,4	0,62	368	31	239,0	999,9	55	18

cd. tabeli 2.

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
Paprotnia	maz. w	19	408,5	0,00	342	35	203,9	768,6	54	7
Grębków	maz. w	19	444,9	0,00	336	35	308,1	817,1	57	10
Siemiątkowo	maz. w	19	396,6	0,00	307	32	421,1	893,9	57	21
Brańsk	podl.w	19	392,1	0,00	355	29	495,9	941,8	53	3
Grajewo	podl.w	19	343,0	0,00	338	20	667,7	657,7	57	13
Jedwabne	pod.m-w	19	275,3	0,00	398	35	248,2	928,6	58	8
Wizna	podl.w	19	294,6	0,03	393	33	31,7	751,3	56	10
Jasionówka	podl.w	19	397,0	0,00	421	31	307,7	700,1	58	6
Dziadkowice	podl.w	19	342,3	0,00	300	26	450,6	829,9	56	5
Naruszewo	maz. w	18	428,8	0,00	331	41	303,4	825,0	61	13
Wodynie	maz. w	18	354,3	0,00	336	41	231,5	816,6	55	11
Perlejewo	podl.w	18	311,0	0,00	361	30	434,8	935,2	54	3
Klukowo	podl.w	18	316,9	0,00	328	38	128,4	839,0	56	9
Kobylin-Borzymy	podl.w	18	353,8	0,00	279	30	112,0	780,7	54	4
Kolno	podl.w	17	245,5	0,56	366	31	173,8	712,5	55	13
Średnia grupy		19	381,2	0,11	355	32	348,9	863,1	56	11
Średnia populacji gmin		41	686,5	2,82	613	68	336,8	849,8	61	14

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS – Bank Danych Regionalnych.

Charakterystyczny jest brak w rozpatrywanej grupie gmin z mniej zamożnych woj. wschodnich – podlaskiego i warmińsko-mazurskiego. Istotnym czynnikiem stymulującym efektywność gmin wydaje się być również ich położenie na obszarze bezpośrednio przylegającym do dużych miast (pow. 100 tys. mieszkańców). Wśród gmin o 100% efektywności 9 (40%) leży w pobliżu miast wojewódzkich: Warszawy, Opola i Poznania a 1 niedaleko miasta niewojewódzkiego powyżej 100 tys. mieszkańców (gm. Kowala – Radom). Zależność ta ujawnia się znacznie wyraźniej, jeżeli rozpatrywać ją dla całej społeczności analizowanych gmin. Średnia efektywność gmin położonych w pierścieniu otaczającym miasta powyżej 100 tys. mieszkańców (Warszawa, Radom, Płock, Opole, Rzeszów, Białystok, Elbląg, Olsztyn, Kalisz, Poznań, Szczecin i Koszalin) wyniosła 60,7% i była o ponad 20 pkt. proc. wyższa niż efektywność gmin poza tym obszarem (39,9%). Jednocześnie efektywność gmin „metropolitalnych” ma wyższą zmienność mierzoną odchyleniem standardowym od średniej niż efektywność pozostałych gmin (0,21 do 0,15). Statystyka testu *t* równości średnich w obu grupach przyjęła wartość 11,15, co przy wartości krytycznej testu 2,576 pozwoliło na odrzucenie na poziomie istotności 0,01 hipotezy zerowej i przyjęcie hipotezy alternatywnej o istotnej statystycznie różnicy średnich wartości efektywności.

Podstawowe parametry statystyczne gmin efektywnych w odniesieniu do wybranych cech charakteryzujących poziom rozwoju gospodarczego i sytuację finansową, jak również uwarunkowań demograficznych kształtowały się następująco: dochody własne gmin efektywnych osiągały średnio poziom prawie 1700 zł na 1 mieszkańca wobec 663 zł w pozostałych gminach, rozpiętość wartości była jeszcze bardziej widoczna w odniesieniu do dochodów z podatków i opłat lokalnych – 9,6 do 2,1 zł na osobę. Różnice poziomu dochodów w obu grupach przenosiły się bezpośrednio na politykę wydatków, w szczególności w odniesieniu do wydatków na inwestycje mających decydujący wpływ na rozwój infrastruktury, a co za tym idzie na atrakcyjność inwestycyjną i mieszkaniową gminy. Wydatki inwestycyjne gmin efektywnych kształtowały się na poziomie ponad 720 zł na mieszkańca i były ponad dwa razy wyższe niż w pozostałych gminach (328 zł).

Istotnym czynnikiem generującym przewagę konkurencyjną gmin uze-wnętrznioną w ocenach efektywności wydaje się również stanowić kapitał ludzki. Gminy efektywne wyróżniają się wysoką gęstością zaludnienia (trzykrotnie wyższa niż w pozostałych gminach – 200 os./km² wobec 65 os./km²) przekładającą się w pewnym stopniu na wysoki odsetek ludności z wykształceniem co najmniej średnim (prawie 40% populacji, wobec nieco ponad 25% w gminach poza granicą efektywności), liczną populacją osób w wieku produkcyjnym (64% ludności w wieku powyżej 13 roku życia – 60% w pozostałych gminach) oraz relatywnie niską stopą bezrobocia (11,6% mieszkańców – wobec prawie 14% w pozostałych gminach), na co wpływ może mieć m.in. liczba podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w gminie – 1137 na 10 tys. mieszkańców, co stanowi prawie podwojoną ich liczbę w gminach nieefektywnych (602 podmioty na 10 tys. mieszkańców).

Również w sferze tzw. „miękkich” wydatków, agregowanych pod pojęciem inwestycji w kapitał ludzki, powstałych z sumowania wydatków na ochronę zdrowia, oświatę, kulturę, sport i rekreację odnotować można wyraźną przewagę komparatywną gmin efektywnych (969 do 847 zł na mieszkańca), świadcząca o dążeniu do podniesienia komfortu życia mieszkańców, rozwijaniu infrastruktury, a także być może chęci przyciągnięcia nowych mieszkańców. Dla każdej z analizowanych par wartości wartość statystyki testowej (test-*t*) różnicy pomiędzy średnimi w dwóch populacjach nie pozwalała na poziomie istotności 0,01 na przyjęcie hipotezy zerowej o równości średnich.

Alternatywne spojrzenie na 22 najmniej efektywne gminy spośród badanych jednostek daje nieomal lustrzane odbicie sytuacji finansowej i demograficznej gmin

efektywnych. Gminy o najniższych współczynnikach efektywności¹⁸: Wilczęta (20,01%), Godziczno (19,77%), Grabów nad Pilicą (19,73%), Augustów (19,71%), Radzanów (19,58%), Jednorożec (19,41%), Jedwabne (19,31%), Jasionówka (19,25%), Dzierżążnia (19,24%), Siemiątkowo (19,05%), Grębków (19,04%), Brańsk (18,99%), Dziadkowice (18,92%), Grajewo (18,82%), Paprotnia (18,56%), Wizna (18,53%), Klukowo (18,31%), Perlejewo (18,29%), Kobylin-Borzymy (18,26%), Naruszewo (18,24%), Wodynie (17,77%), Kolno (17,12%) średnio zaledwie w niecałych 19% wykorzystują potencjał związany z obecnością na ich terenie organizacji. Gminy są rozlokowane w woj. podlaskim, warmińsko-mazurskim oraz na peryferiach mazowieckiego, na terenach byłych województw siedleckiego, ciechanowskiego, radomskiego i białkopodlaskiego – niedoinwestowanych i niezamożnych.

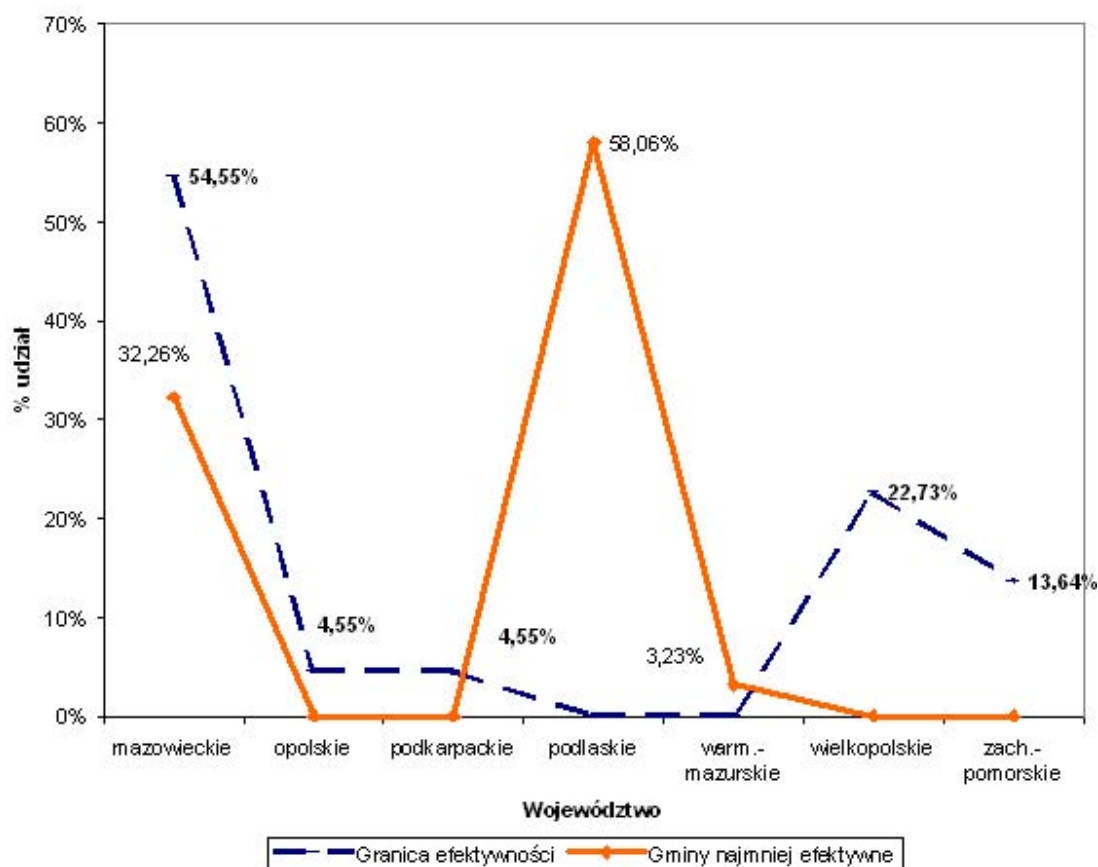
Statystyki finansowe tych gmin odbiegają znacząco *in minus* od średniej w analizowanej grupie, w odniesieniu do zarówno średniej rocznej wielkości dochodów własnych – 374 zł/mieszkańca, jak i wpływów z podatków i opłat lokalnych – utrzymujących się na poziomie jedynie nieco ponad 80 gr. na osobę – kwota ta stanowi nieco ponad 1/10 analogicznej wielkości w grupie gmin efektywnych. Równie niekorzystny obraz wyłania się z analizy danych demograficznych. Niska średnia gęstość zaludnienia na poziomie niecałych 32 os./km² ma niewątpliwie związek przyczynowo-skutkowy z wielkością odsetka populacji w wieku produkcyjnym (56% ludności w wieku powyżej 13 roku życia), który w połączeniu z niedostateczną scholaryzacją (odsetek ludności z wykształceniem co najmniej średnim – 19%) generuje 10% stopę bezrobocia, przyczyniając się istotnie do niskich dochodów z podatków osobistych (PIT), kształtujących się na poziomie 86 zł na każdego mieszkańca gminy. Na niekorzystne statystyki finansowe nakładają się również niepokojące dane dotyczące obecności podmiotów gospodarczych na terenie nieefektywnych gmin – niecałe 360 podmiotów na 10 tys. mieszkańców stanowi jedynie około połowy analogicznego wskaźnika w pozostałych gminach próby badawczej.

Co ciekawe, po stronie wydatków gmin odnotować można symptomy chęci nadrobienia istniejącego dystansu cywilizacyjnego. Wydatki inwestycyjne w badanej podgrupie gmin kształtowały się średnio na poziomie 323 zł/os., zaś w ramach inwestycji w szeroko pojęty kapitał ludzki każdy z obywateli gminy „otrzymał”

¹⁸ W nawiasach miary efektywności gmin.

ponad 843 zł¹⁹. Wielkości te mogą wskazywać na rosnącą świadomość istotności rozwoju infrastrukturalnego i inwestycji w kapitał społeczny w gminach. Jedną z cech charakterystycznych grupy gmin o najniższej efektywności jest ich przeważnie wiejski charakter. Obserwacja ta znajduje potwierdzenie w wielkości udziału użytków rolnych w całościowej powierzchni gminy, która w tej grupie przyjmuje poziom 71% przekraczający w sposób istotny statystyczny średnią całej próby (63%). Szczegółowe zbiorcze wyniki analizy efektywności prezentuje tabela 2²⁰.

Rys. 4. Procentowy skład granic efektywności i „nieefektywności” według województw

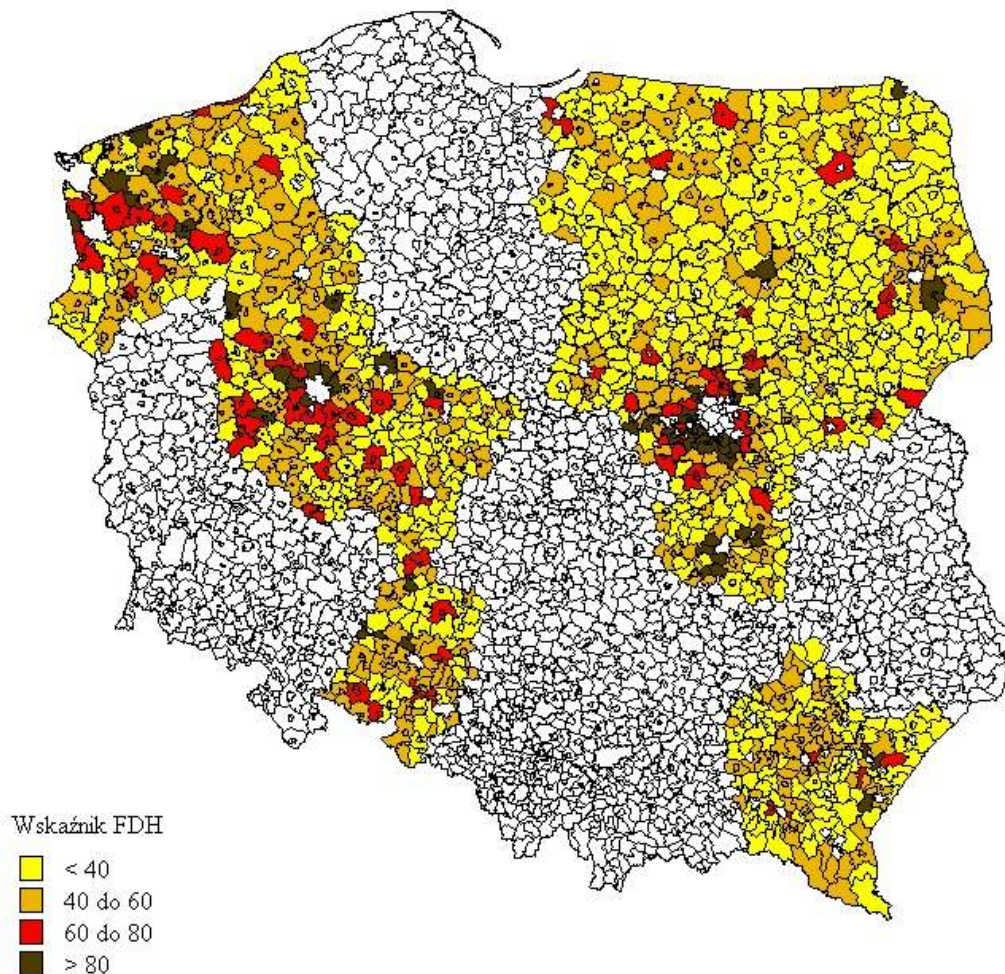


¹⁹ Poziom statystyk t testów równości średnich dwóch populacji, odpowiednio 0,202 ($p>0,1$) i 0,176 ($p>0,1$) nie pozwolił na odrzucenie hipotezy zerowej o równości średnich.

²⁰ Por. str. 30.

Uzyskane rezultaty skłaniają do spojrzenia na efektywność badanej populacji gmin w rozbiciu na województwa oraz typy gmin. Tabela 1 zawiera średnie wartości miary FDH dla poszczególnych województw. Intuicyjne przekonanie o przewadze województw południowych i zachodnich nad województwami położonymi na tzw. ścianie wschodniej znajduje potwierdzenie w wynikach analizy.

Rys. 5. Rozkład wartości efektywności według przedziałów



Najwyższe średnie wielkości efektywności odnotowano w województwach: wielkopolskim i zachodniopomorskim i opolskim, na drugim biegunie znalazły się woj. podlaskie i warmińsko-mazurskie. Podobna sytuacja występuje w odniesieniu do rodzajów gmin: gminy wiejskie wykazują się średnio o 9 pkt. procentowych niższą efektywnością niż gminy typu miejsko-wiejskiego. Rysunek 1 prezentuje

procentowy wkład gmin poszczególnych województw w tworzenie granicy efektywności (22 najlepsze gminy) i "nieefektywności" (22 najsłabsze gminy).

Uzupełnienie opisu rozkładu estymatów efektywności gmin stanowi analiza skupień otrzymanych miar. W tym celu zbiorowość badanych gmin podzielono pod kątem wartości osiągniętych przez nie współczynników efektywności FDH na 6 podzbiorów. Liczebność poszczególnych grup wyniosła: efektywność 0-40% – 577 gmin, 40-60% – 288 gmin, 60-80% – 74 gminy, 80-100% – 70 gmin. Zrezygnowano przy tym z dodatkowego wydzielenia grupy gmin efektywnych, tworzących obwiednię danych. Wizualizację przestrzenną przedziałów efektywności prezentuje rysunek 5. Wyraźnie widoczne jest skupienie gmin o wysokiej efektywności (kolor ciemny) na obrzeżach dużych miast – szczególnie Warszawy.

3.2. Badania korelacji i zmienności

Analiza korelacji i regresji prostej miały na celu identyfikację determinant poziomu efektywności technicznej gmin. W tym celu na podstawie podanych powyżej definicji grup czynników rozwoju lokalnego oraz mając na uwadze ograniczenia dotyczące dostępności danych statystycznych w bazie danych GUS, wytypowano 18 cech rozwoju gospodarczo-społecznego gmin, w przypadku których istniało domniemanie (oparte na teorii ekonomicznej, znajomości charakterystyk gmin oraz wynikach innych badań), iż mogą przyczynić się do wyjaśnienia różnic efektywności wykorzystania przez gminy obecności na swoim terenie organizacji pozarządowych do generowania właściwego poziomu rozwoju gospodarczo-społecznego i demograficznego mierzonego współczynnikami Hellwiga. W przypadku istnienia kilku miar o podobnym zakresie oddziaływania i znaczeniu ekonomicznym wybór konkretnych zmiennych objaśniających oparto na kontroli siły ich współzależności ze zmienną zależną oraz potencjalnej współliniowości. Generalną zasadę stanowiło wykorzystanie miar wyższego rzędu tj. o wysokim stopniu agregacji nie zaś ich cech składowych. Wstępnej selekcji potencjalnych cech opisowych dokonano za pomocą przedziałów wartości estymatów efektywności, którym przyporządkowano średnie poziomy potencjalnych cech objaśniających w rozbiciu na typy gmin i województwa.

Wybrane cechy opisowe pogrupowano według czterech kategorii agregujących zbiorcze czynniki rozwoju gmin:

1. miary finansowe obrazujące stan wydatków i dochodów do budżetu gminy (wszystkie miary tej grupy w zł na 1 mieszkańca): wskaźnik rocznych dochodów własnych gminy, wskaźnik dochodów majątkowych gminy, wpływy z po-

datku od osób prawnych (CIT), wpływy z podatku od osób fizycznych (PIT), wpływy z podatków i opłat lokalnych, wydatki na inwestycje gminy, wydatki na pomoc społeczną w gminie;

2. miary obrazujące poziom i jakość kapitału ludzkiego gminy (tj. przede wszystkim liczbę mieszkańców i współczynnik ich scholaryzacji): gęstość zaludnienia, odsetek ludności w wieku produkcyjnym, stopa bezrobocia, odsetek ludności posiadającej co najmniej średnie wykształcenie oraz miara zbiorcza sumująca pod pojęciem inwestycji w kapitał ludzki tzw. „miękkie” wydatki (niefinansowe inwestycje w pozafinansowe czynniki produkcji na 1 mieszkańca) na kulturę, edukację, sport i ochronę zdrowia stanowiące wyraz troski rady gminy o poprawę pozamaterialnej jakości życia na jej terenie i budowę przewagi konkurencyjnej w stosunku do innych gmin (budowa infrastruktury);
3. miary podejmujące próbę kwantyfikacji poziomu przedsiębiorczości oraz potencjału innowacyjności w gminie, a tym samym próbujące wyizolować jeden z elementów kapitału społecznego: liczba podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w gminie na 10 tys. mieszkańców, odsetek podmiotów przemysłowych w liczbie podmiotów gospodarczych, odsetek podmiotów usług rynkowych w liczbie podmiotów gospodarczych, odsetek podmiotów usług pozarynkowych w liczbie podmiotów gospodarczych;
4. zmienne pomocnicze próbujące uchwycić aspekty działalności bądź charakterystyki gminy nie opisane przez pozostałe cechy, a mogące mieć zdolność do objaśnienia zmienności miar efektywności: wielkość sieci osadniczej (liczba miejscowości na km²), średnia liczebność miejscowości, powierzchnia użytków rolnych jako odsetek powierzchni całkowitej gminy. Większość z wybranych miar udowodniła poprzednio swoją przydatność w pokrewnych badaniach. Listę zmiennych niezależnych, opis ich konstrukcji oraz interpretację ekonomiczną wraz z oczekiwanym kierunkiem interakcji ze zmienną opisywaną zawiera tabela 3.

Próba wstępnego określenia przydatności potencjalnych determinant kształtowania się wysokości miar efektywności technicznej gmin oparta została na analizie czynnikowej i korelacyjnej. Celem analizy była identyfikacja cech rozwoju gmin najsilniej skorelowanych z efektywnością oraz o najwyższej zdolności do wyjaśnienia zmienności zmiennej zależnej.

W tym celu dla każdej zmiennej niezależnej rozwiązano jednoczynnikowy model regresji NMK²¹. Współczynniki determinacji R^2 modeli wraz z wartościami statystyk testu- t obrazującymi indywidualną istotność regresorów stały się następnie podstawą uszeregowania cech według zdolności objaśniającej (tab. 4).

Tabela 3. Opis zmiennych objaśniających do analizy regresji i korelacji

L.p.	Typ zmiennych	Symbol	Opis	Oczekiwany kier. interakcji ze zm. zal.
1	Kapitał ludzki	<i>BEZR_%</i>	Przeciętna stopa bezrobocia w gminie w 2005 r.	+
2	Kapitał ludzki	<i>CO_NAJM_SR_%</i>	Odsetek mieszkańców gminy z wykształceniem co najmniej średnim (wyższe, licealne, policealne)	+
3	Kapitał ludzki	<i>LUD_PROD_%</i>	Odsetek ludności gminy w wieku produkcyjnym	+
4	Kapitał ludzki	<i>KAP_LUDZ_OS</i>	Wydatki „miękkie” podnoszące jakość (niematerialną) życia ludności – na kulturę, edukację, sport i ochronę zdrowia – na 1 mieszkańca	+/-
5	Kapitał ludzki	<i>GEST_ZAL</i>	Gęstość zaludnienia - osób/km ²	+
6	Finansowe	<i>DOCH_WL_OS</i>	Dochody własne gminy tj. różnica między dochodami ogółem a wysokością dotacji i subwencji a dochodami ogółem – na 1 mieszkańca	+
7	Finansowe	<i>DOCHMAJ_OS</i>	Dochody majątkowe (inwestycyjne) gminy – na 1 mieszkańca	+
8	Finansowe	<i>PIT_OS</i>	Dochody z podatku od osób fizycznych na 1 mieszkańca	+
9	Finansowe	<i>CIT_OS</i>	Dochody z podatku od osób prawnych na 1 mieszkańca	+
10	Finansowe	<i>PODŁOK_OS</i>	Dochody z podatków i opłat lokalnych na 1 mieszkańca	+
11	Finansowe	<i>WYD_INW_OS</i>	Wydatki na inwestycje gminy – na 1 mieszkańca	+
12	Finansowe	<i>WYD_POMSPOL_OS</i>	Wydatki na pomoc społeczną w gminie na 1 mieszkańca	+/-
13	Kapitał społeczny	<i>PODM_OS</i>	Liczba podmiotów gospodarczych zarejestrowanych na terenie gminy	+
14	Kapitał społeczny	<i>PODPRZEM_%</i>	Odsetek podmiotów przemysłowych w ogólnej liczbie zarejestrowanych podmiotów	+
15	Kapitał społeczny	<i>PODUNRYN_%</i>	Odsetek podmiotów usług rynkowych w ogólnej liczbie zarejestrowanych podmiotów	+
16	Kapitał społeczny	<i>PODURYN_%</i>	Odsetek podmiotów usług pozarynkowych w ogólnej liczbie zarejestrowanych podmiotów	+/-
17	Pomocnicze	<i>GM_METRO</i>	Gminy przy miastach powyżej 100 tys. mieszkańców – zmienna binarna	+
18	Pomocnicze	<i>UZ_W_%_POW</i>	Odsetek powierzchni użytków rolnych w ogólnej powierzchni gminy	+/-
19	Pomocnicze	<i>SR_WIELK_MSC</i>	Średnia liczebność osad na terenie gminy	+
20	Pomocnicze	<i>SIEC_OSAD</i>	Gęstość sieci osadniczej w gminie – osady na km ²	+

²¹ Podobna procedura badawcza zastosowana została m.in. w Matusik (2007).

Najlepsze dopasowanie do danych empirycznych wyrażone współczynnikiem determinacji na poziomie 38,67% – obie wartości potwierdzone wysoką dodatnią korelacją (wsp. korelacji Pearsona równy 66,4%) – osiągnęła zmienna opisująca poziom wykształcenia dorosłej populacji gminy. Czynniki dochody z podatków od osób fizycznych był najsilniej skorelowany ze zmienną objaśnianą (67%) i wyjaśniał 37% jej zmienności. Pozostałe zmienne wykazywały w większości indywidualną istotność statystyczną²² z właściwym z teoretycznego punktu widzenia znakiem, choć były w stanie wyjaśnić proporcjonalnie mniejszą frakcję zmienności niż najlepsze z punktu widzenia „dobroci” modelu jednoczynnikowego zmienne niezależne. Stanowiło to argument na rzecz włączenia tych zmiennych do modelu regresji wielorakiej. W przypadku dwóch zmiennych, dla których poziom statystyki F nie pozwolił na odrzucenie hipotezy o zerowej wartości ich parametrów nachylenia, ich przydatność do dalszych analiz okazała się niewielka.

Tabela 4. Wyniki analizy regresji prostej i analizy korelacji
(zmienna zależna – efektywność FDH)

L.p	Symbol zmiennej niezależnej ^a	Współczynnik determinacji R ²	Kierunek zal. ze zmienną objaśnianą/poziom istotności (***) -0,01, **-0,05, *-0,1)	Współczynnik korelacji ze zmienną obj.
1	CO_NAJM_SR_%	38,67%	+/***	66,43%
2	PIT_OS	36,76%	+/***	67,10%
3	PODM_OS	31,85%	+/***	62,04%
4	GEST_ZAL	29,95%	+/***	55,29%
5	LUD_PROD_%	28,11%	+/***	64,33%
6	PODUNRYN_%	25,81%	-/***	-45,10%
7	DOCH_WL_OS	21,66%	+/***	60,30%
8	PODURYN_%	19,42%	+/***	39,07%
9	SR_WIELK_MSC	10,65%	+/***	32,63%
10	WYD_INW_OS	6,16%	+/***	40,39%
11	CIT_OS	6,13%	+/***	44,33%
12	WYD_OG_OS	5,83%	+/***	30,93%
13	PODLOK_OS	3,50%	+/***	40,29%
14	DOCHMAJ_OS	2,47%	+/***	29,42%
15	BEZR_%	1,77%	-/***	-39,79%
16	UZ_W_%_POW	1,50%	-/***	-21,69%
17	PODPRZEM_%	0,59%	+/**	5,39%
18	KAP_LUDZ_OS	0,40%	+/**	4,04%
19	WYD_POMSPOL_OS	0,13%	-/	-14,28%
20	SIEC_OSAD	0,03%	+/	-13,71%

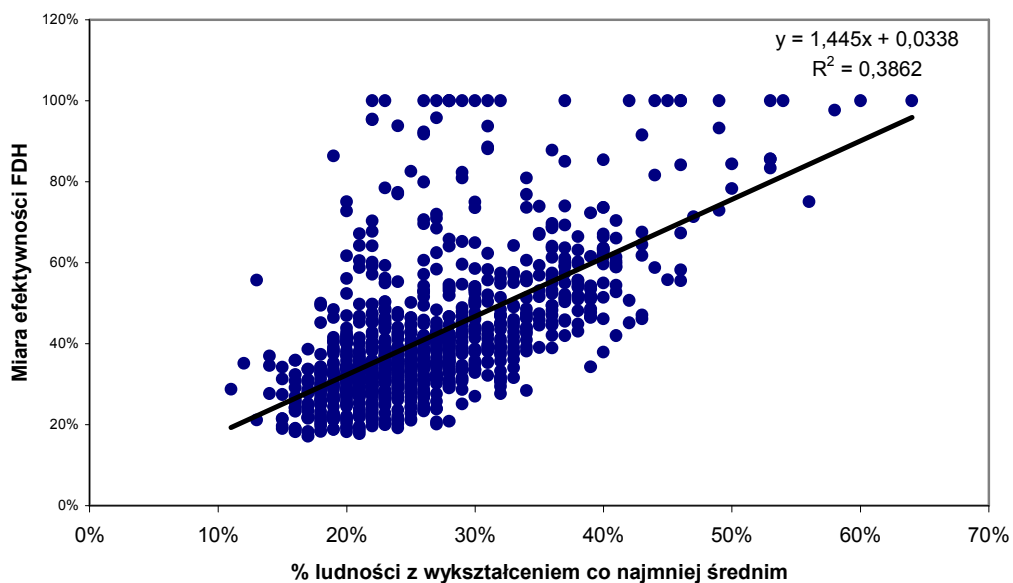
^a patrz objaśnienia w tabeli 3.

Źródło: Obliczenia własne.

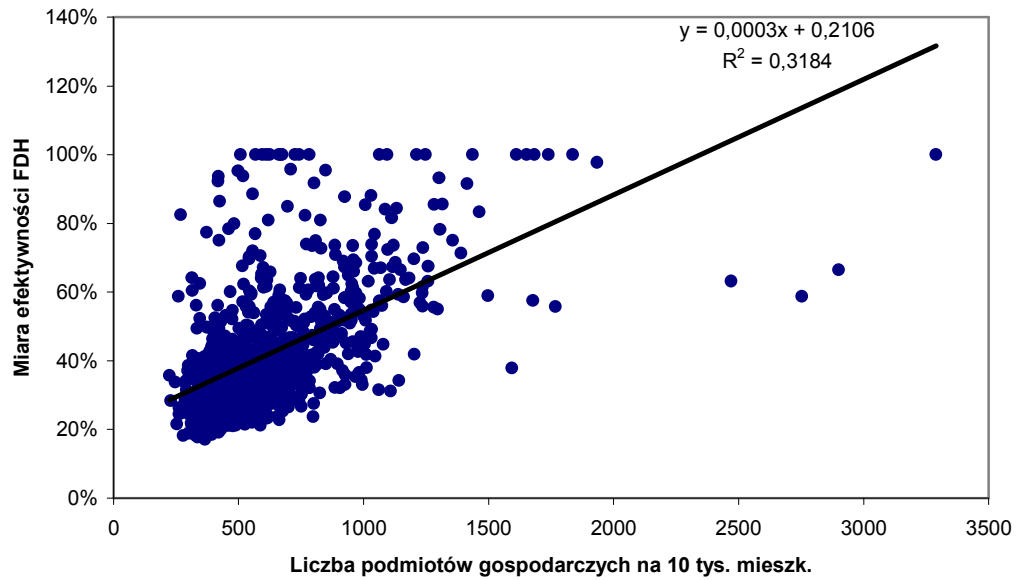
²² Por. wartości w tabeli 4.

Rysunki 6, 7 i 8 ilustrują dobroć dopasowania do danych dotyczących efektywności zmiennych opisowych o najwyższym poziomie współczynnika indywidualnej determinacji: cechy odsetka ludności z co najmniej średnim wykształceniem oraz liczby podmiotów gospodarczych na 10 tys. mieszkańców, a także zmiennej o niskim poziomie dopasowania (stopa bezrobocia) wyrażonym słabym skupieniem obserwacji wokół prostej regresji.

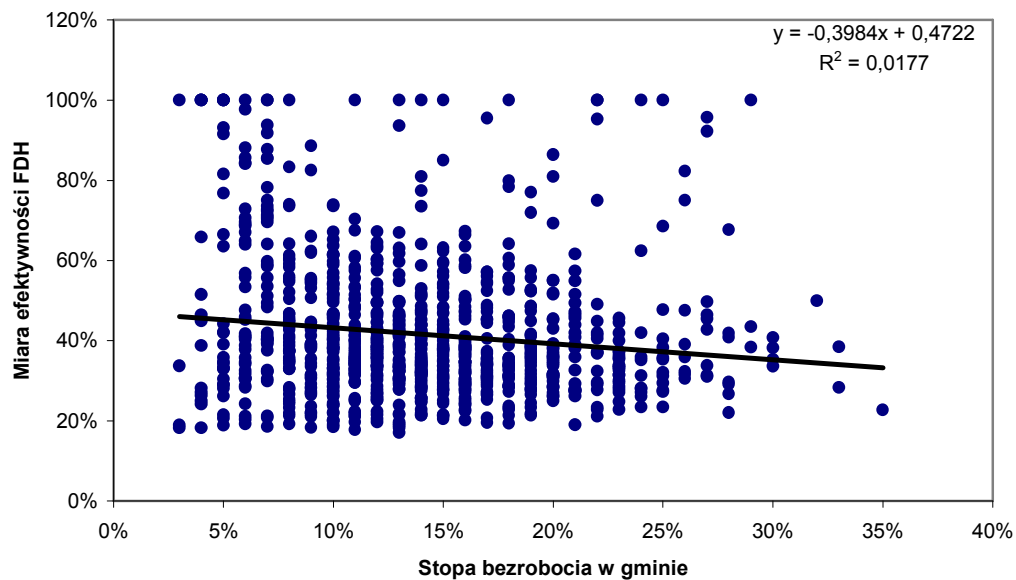
Rys. 6. Zależność miar efektywności od poziomu wykształcenia mieszkańców gminy



Rys. 7. Zależność miar efektywności od liczby podmiotów gospodarczych w gminie



Rys. 8. Zależność miar efektywności od poziomu bezrobocia w gminie



3.3. Analiza regresji wielorakiej

Do sprawdzenia, czy w ramach badanej zbiorowości gmin istnieje – a jeśli tak to w jakim stopniu – łączna zależność pomiędzy analizowanymi powyżej czynnikami a zmienną zależną – efektywnością, wykorzystano model regresji wielorakiej. W tym celu obliczony został model regresji liniowej zmiennej zależnej Y względem zbioru k zmiennych objaśniających X_1, X_2, \dots, X_n określony równaniem:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_k X_k + \varepsilon_k$$

gdzie β_0 jest wyrazem wolnym a β_i dla $i = 1, \dots, k$ współczynnikami regresji odpowiadającymi poszczególnym zmiennym niezależnym X_i . W odniesieniu do wyestymowanych modeli przyjęto standardowe założenia o normalności rozkładu i niezależności reszt równania: $\varepsilon_j \sim N(0, \varepsilon^2)$ dla wszystkich $j = 1, 2, \dots, n$.

Parametry równania oszacowano metodą najmniejszych kwadratów (NMK). Prawidłowe wnioskowanie na podstawie wyników obliczeń tego typu wymaga kontroli, na ile spełnione są założenia metody, szczególnie te o homoskedastyczności (równej wariancji) składnika losowego oraz normalności rozkładu reszt²³. Dobroć dopasowania modelu do danych empirycznych oceniana była klasycznie za pomocą współczynnika determinacji R^2 ²⁴. Statystyczna istotność poszczególnych zmiennych objaśniających weryfikowana była na podstawie testu t -Studenta, zaś wszystkich zmiennych niezależnych regresji – na podstawie testu F . Wyniki oszacowania parametrów oraz diagnostyki modeli efektywności dla pełnego panelu danych prezentuje tabela 4. W sumie estymacji i analizie poddano kilkanaście modeli, zarówno dla całej próby badawczej, jak i dla zdefiniowanych uprzednio podgrup gmin wydzielonych pod kątem rodzaju i położenia w danym województwie²⁵.

²³ Do tego celu wykorzystany został tzw. test White'a, który w przypadku odrzucenia na jego bazie hipotezy zerowej o homoskedastyczności błędy standardowe szacunku otrzymane w ramach metody NMK zastępuje błędami homoskedastycznie zgodnymi.

²⁴ W niektórych przypadkach posłużono się również statystyką skorygowanego R^2 (ang. *adj. R²*), którego użyteczność wynika z faktu, iż gdy do równania włączone zostaną zmienne nieistotne, R^2 *adj.* zmniejszy się nawet gdy R^2 wzrośnie.

²⁵ Dobór zmiennych objaśniających do poszczególnych modeli oparty został na wiedzy eksperckiej, materiałach źródłowych oraz metodzie regresji krokowej.

Prezentowany model nr 1 obliczony na podstawie pełnego panelu zmiennych objaśniających cechuje się najlepszym dopasowaniem do danych empirycznych i wykazuje najwyższe wartości statystyk diagnostycznych. Zmienne objaśniające opisane zostały w tabeli 3²⁶. Przy formułowaniu wniosków przyjęto zasadę budowania ich wyłącznie na fundamencie przypadków indywidualnej statystycznej istotności²⁷. Bliższe spojrzenie na wyestymowany model ujawnia stosunkową niejednoznaczność wyników. Model nr 1, podobnie jak pozostałe modele, charakteryzuje się średnią dobrocią dopasowania do danych empirycznych, o czym świadczą współczynniki determinacji R^2 , których wartości oscylują w okolicach 0,6. Oznacza to, że kombinacja wykorzystanych charakterystyk gmin w 60% wyjaśnia poziom ich efektywności. We wszystkich przypadkach jednak hipoteza o braku łącznego wpływu wykorzystanych zmiennych niezależnych na zmienną objaśnianą jest odrzucana na najwyższym poziomie istotności 0,01.

Analiza VIF²⁷ oraz skontrolowanie współczynników korelacji pomiędzy poszczególnymi zmiennymi objaśniającymi nie dają podstaw do wyrokowania o istnieniu współliniowości zaburzającej potencjalnie rezultaty regresji. Bardziej szczegółowa analiza indywidualnej istotności zmiennych niezależnych, tj. cech opisowych gmin i ich uszeregowanie pod względem intensywności wpływu na zmienną zależną ujawniają, iż najwyższe wartości wykazują nieobciążone estymatory miar obrazujących jakość i poziom kapitału ludzkiego w gminach. Oszacowany współczynnik kierunkowy przy zmiennej *odsetek ludności w wieku produkcyjnym* w wysokości 0,58, istotny statystycznie na poziomie 0,01 ze zgodnym z intuicyjnymi ustaleniami znakiem plus oznacza, iż w obszarze danych wykorzystanych do szacowania parametrów 1% wzrost odsetka populacji gminy w wieku produkcyjnym przekłada się *ceteris paribus* na wzrost efektywności o 0,58 pkt. proc. Na podobnej zasadzie współczynniki kierunkowe przy zmiennych obrazujących odsetek populacji posiadający co najmniej średnie wykształcenie (0,33) oraz gęstość zaludnienia (0,0006)²⁸ wskazują na odpowiednio wysoki potencjał wzrostu efektywności gminy stymulowany wzrostem cechy.

²⁶ Skróty nazw zmiennych objaśniających znajdują się w kolumnie *symbol*.

²⁷ Tzw. wskaźnik nadmiaru wariancji (VIF – *Variance Inflation Factor*) stanowiący odwrotność kwadratu wartości współczynnika regresji wielorakiej dla regresji poszczególnych zmiennych objaśniających X traktowanych jako zmienne zależne od pozostałych zmiennych objaśniających w wyjściowym równaniu regresji zbudowanym w celu przewidywania zmiennej Y. Odpowiednio do charakterystyki VIF poziom wskaźnika powyżej 3 powinien powodować wykluczenie zmiennej z regresji – por. Aczel (2006).

²⁸ Zmienne o symbolach CO_NAJM_SR_% oraz GEST_ZAL.

Tabela 5. Wyniki analizy regresji wielorakiej – zmienna zależna
miara efektywności gmin (FDH)

Typ	Symbol ^a	(1)	(2)	(3)
L	BEZR %	0,137*	0,258***	
		(0,069)	(0,081)	
L	CO NAJM SR %	0,337***	0,422***	0,386***
		(0,085)	(0,119)	(0,122)
L	LUD PROD %	0,581***	0,553***	1,081***
		(0,142)	(0,168)	(0,307)
L	KAP LUDZ OS	-0,00005*	-0,0001**	
		(0,00002)	(0,00003)	
L	GEST ZAL	0,0006***	0,00054***	0,00058***
		(0,0001)	(0,0001)	(0,0001)
F	DOCH WL OS	0,00008***	0,0001***	0,0001***
		(0,00001)	(0,00002)	(0,00001)
F	DOCHMAJ OS	-0,00010***	-0,0001**	
		(0,00004)	(0,00004)	
F	PIT OS	0,00017***	0,00017**	
		(0,00005)	(0,0001)	
F	CIT OS		0,00057***	
			(0,0002)	
S	PODM OS		-0,0001*	
			(0,00003)	
S	PODPRZEM %	0,309***	0,234***	1,052***
		(0,079)	(0,088)	(0,168)
S	PODUNRYN %	-1,139***	-1,27***	
		(0,147)	(0,177)	
S	PODURYN %	0,218***	0,159*	0,720***
		(0,075)	(0,087)	(0,165)
P	GM METRO	0,0016***		0,0015***
		(0,00025)		(0,00041)
P	UZ W % POW	-0,0001**		
		(0,00003)		
	C	-0,214**	-0,139	-1,113***
		(0,098)	(0,113)	(0,177)
	R ²	0,603	0,569	0,602
	Adj. R ²	0,598	0,560	0,594
	statystyka F	125,58***	66,32***	73,92***
	statystyka F*	40,69***		
	Liczba obs.	987	688	299

^a objaśnienia symboli patrz tabela 3.

Model (1) – cała próba badawcza, Model (2) – gminy wiejskie, Model (3) – gminy miejsko-wiejskie. Regresja obliczona metodą najmniejszych kwadratów (NMK). Błędy stand. obliczone metodą White'a. W nawiasach poniżej regresorów – błędy standardowe skorygowane o heteroskedastyczność. ***, ** oraz * informują o istotności statystycznej na poziomie odpowiednio 1%, 5% oraz 10%. Statystyka F bada hipotezę o zerowej wartości wszystkich regresorów poza wyrazem wolnym. Statystyka F* testuje hipotezę o łącznej nieistotności statystycznej dodanych regresorów z grupy zmiennych pomocniczych.

Źródło: Obliczenia własne.

Wyniki te wydają się podbudowywać rezultaty badania korelacji oraz analizy czynnikowej zmienności i skłaniać do wstępnej konkluzji, iż kapitał ludzki jest najistotniejszą determinantą efektywności technologicznej gmin. Wydaje się to logicznie współgrać z konstatacją, iż zagospodarowanie potencjału, jaki dają organizacje, wymaga posiadania dostatecznej liczby zatrudnionych o odpowiednich kwalifikacjach i wykształceniu. Pewien kłopot interpretacyjny stwarza w tym ujęciu zmienna stopa bezrobocia, która wchodzi w interakcję ze zmienną zależną z niewłaściwym znakiem, kwalifikując się wprawdzie do równania na poziomie istotności 0,05 lecz ze znakiem dodatnim sugerującym, iż wzrostowi bezrobocia towarzyszy wzrost efektywności.²⁹ Bliższe spojrzenie na wyniki analizy rozłożenia skupień cechy według przedziałów efektywności gmin w poszczególnych województwach ujawnia, iż odwrotna relacja bezrobocia i estymatorów efektywności notowana jest w woj. opolskim i zachodniopomorskim. W przypadku estymacji dodatkowego równania regresji dla podpróby populacji z wyłączeniem gmin z tych dwóch województw estymator przy zmiennej stopie bezrobocia ma wartość $-0,46$ i jest istotny na poziomie 0,05, co może potwierdzać istotną statystycznie zależność pomiędzy zmiennymi.

W przypadku zmiennych niezależnych z grupy aproksymującej poziom przedsiębiorczości i nasycenia podmiotami gospodarczymi w gminach, indywidualnie istotne statystycznie ze znakiem dodatnim są wartości estymatorów stojące przy liczbie podmiotów przemysłowych oraz liczbie podmiotów usług rynkowych. Szczególnie w tym drugim przypadku można założyć, że innowacyjność i impulsy modernizacyjne oraz stymulacja przedsiębiorczości kojarzone z działalnością usługową stanowią dodatkowy bonus, pozytywnie wpływając na poziom efektywności gmin. W przypadku podmiotów o charakterze przemysłowym założyć można, iż organizacje wspierają działalność gospodarczą – realizowaną przez podmioty. Natomiast w grupie badanych gmin wraz ze wzrostem liczby firm z branży usług pozarynkowych maleje efektywność gmin. Wynik ten wydaje się logicznie współgrać z charakterem podmiotów tej grupy – finansowanych z budżetu gminy i nastawionych na działalność typu non-profit.

Na podstawie statystyki testu redundancji zmiennych (ang. *redundant variables test*) z równania regresji została wyeliminowana zmienna kwantyfikująca liczbę podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w gminie na 10 tys. mieszkańców. Wartość statystyki pozwoliła na przyjęcie hipotezy zerowej o zerowej warto-

²⁹ Alternatywna interpretacja osiągniętego wyniku przy założeniu jego poprawności łączy wzrost efektywności z restrukturyzacją, łączącą się ze wzrostem bezrobocia.

ści współczynnika kierunkowego przy zmiennej. Dodatkowo dołączenie zmiennej do równania regresji nie powodowało wzrostu współczynnika determinacji *adjusted R²*. Rezultat ten świadczyć może na korzyść przypuszczenia, iż informacja statystyczna przekazana została już w rezultatach analizy miar cząstkowych dotyczących liczby poszczególnych typów podmiotów gospodarczych. W przypadku populacji zmiennych opisujących dochodowe i wydatkowe instrumenty budżetu gmin, dominującą pozycję zajęła miara poziomu dochodów własnych. Współczynnik regresji przy dochodach własnych ma znak dodatni zgodny z intuicyjnym i ekonomicznym rozumieniem zależności pomiędzy dochodowością gminy a jej efektywnością i jest istotny statystycznie na poziomie 0,01. Spośród pozostałych miar bilansowych równanie regresji uzupełniają jedynie dochody z podatku od osób fizycznych (PIT), stanowiące najważniejszy i najwyższy udziałowo pojedynczy instrument dochodowy gminy (27% ogółu dochodów własnych). Poza wyestymowanym modelem znalazły się natomiast współczynniki dochodu z podatku od osób prawnych (CIT), przynoszące rocznie średnio niecałe 2% dochodów własnych budżetu gmin oraz dochody z podatków lokalnych (około 1% dochodów własnych)³⁰. Wyjaśnienia tej sytuacji można szukać w hipotezie, iż siła zależności bardziej zagregowanego współczynnika dochodów własnych oraz poziomu efektywności gmin przytłumiła sygnały płynące z miar cząstkowych. Teza ta podbudowana jest wynikami analizy korelacyjnej i zmiennościowej (patrz tab. 4), w której obie cechy ujawniły stosunkowo niski związek ze zmienną objaśnianą. Pewnym zaskoczeniem jest wyeliminowanie ze składu populacji zmiennych objaśniających modelu instrumentu wydatków inwestycyjnych. W większości opracowań ten element budżetu gmin wskazywany jest jako najbardziej wiarygodny i dokładny wskaźnik potencjału rozwojowego jednostki administracyjnej, co wynika ze specyfiki i przeznaczenia wydatków tego typu. Jednocześnie, jak pokazują analizy dochodów gmin, skłonność inwestycyjna gmin jest funkcją poziomu jej dochodów własnych, z których finansowane są inwestycje. W analizowanej próbie badawczej współczynnik korelacji pomiędzy tymi dwiema cechami miał wielkość 74% na poziomie istotności 0,01, co jest wielkością znaczącą i w połączeniu z wartością statystyki F testu redundancji zmiennych – 0,09, $p=0,75$ może świadczyć o rzeczywistej wtórności wskazań miary poziomu wysiłku inwestycyjnego wobec wskaźnika dochodów. W odniesieniu do miar dochodów majątkowych gminy oraz poziomu inwestycji w pozamaterialne składniki kapitału ludzkiego, ujemny znak

³⁰ Test redundancji zmiennych – statystyka F o łącznej istotności obu zmiennych na poziomie 1,009, $p=0,401$, wymusza odrzucenie hipotezy zerowej.

wskaźników sugerujący istnienie w ramach danych empirycznych analizowanej próby negatywnego związku pomiędzy nimi a oceną efektywności gmin, wskazuje na brak bezpośredniego przełożenia obu wskaźników na poziom rozwoju i zamożności badanych gmin stymulowany działalnością organizacji. Można założyć, że promocja kultury i inwestowanie w sport na własnym terenie przyniesie w perspektywie korzyści wynikające ze wzrostu zadowolenia i produktywności mieszkańców, lecz nie jest to wielkość łatwa do kwantyfikacji. Wydatki na oświatę i ochronę zdrowia stanowią zaś lwią część całkowitych wydatków budżetów gmin (średnio ponad 40%) i jako takie obniżają zdolność podmiotów do rozbudowy inwestycji infrastrukturalnych, podnoszących efektywność gmin.

Badanie zmiennych z grupy pomocniczej, tj. tzw. cech kontrolnych miało na celu wyizolowanie dodatkowych, nieuwzględnionych dotychczas czynników wpływających na efektywność wykorzystania potencjału wynikającego z obecności organizacji na terenie gmin. Z grupy tej na podstawie wartości statystyk F testu ominiętych zmiennych przyjęto do równania regresji cechę opisującą powierzchnię użytków rolnych gmin – z istotnością statystyczną na poziomie 0,05. Wzrost odsetka powierzchni użytków rolnych przynosi *ceteris paribus* statystycznie istotny spadek efektywności gmin. W świetle bezpośredniego związku powierzchni użytków z rodzajem gminy (wiejskie bądź wiejsko-miejskie) rezultat ten sugeruje dodatkową estymację modelu regresji dla populacji gmin jedynie typu wiejskiego lub miejsko-wiejskiego. Wyniki estymacji tych modeli prezentuje tabela 5. Dobroć statystyczna obu regresji cząstkowych mierzona poziomem współczynnika R^2 nie przewyższa modelu dla całej próby gmin. Również w odniesieniu do indywidualnej istotności statystycznej poszczególnych regresorów zauważyć można daleko idącą zgodność wszystkich trzech modeli. Różnice w dopasowaniu do danych empirycznych występują wyłącznie w odniesieniu do składu indywidualnych populacji zmiennych objaśniających. W modelu dla gmin miejsko-wiejskich szczególnie frapująca wydaje się być eliminacja wszystkich miar finansowych, w zamian jednak uwypukleniu uległy wielkości współczynników cech jakości kapitału ludzkiego. Wydaje się, iż rezultaty te stanowią kolejny dowód na istotność poziomu kapitału ludzkiego dla efektywności wykorzystania działalności organizacji pozarządowych w gminach.

Bliższe spojrzenie na miary efektywności gmin pod kątem ich położenia w przestrzeni ujawnia istotną statystycznie różnicę średnich wartości wskaźników FDH między gminami położonymi na obrzeżach wielkich miast i pozostałymi gminami. Średnia efektywność w grupie 81 gmin położonych przy mia-

stach powyżej 100 tys. mieszkańców o ponad 20 pkt. procentowych przewyższa analogiczny wskaźnik w pozostałych gminach (65% do 44%). Aby uchwycić wymienione elementy potencjalnie wpływające na efektywność, wprowadzono zmienną binarną (zerojedynekową), GM_METRO, kodującą położenie gminy w obrębie pierścienia wokół dużych miast. Analiza dobroci dopasowania zmodyfikowanego modelu wydaje się potwierdzać racjonalność włączenia zmiennej jakościowej do równania regresji. Współczynnik kierunkowy przy zmiennej GM_METRO wynoszący 0,0016 oznacza, iż położenie gminy w pobliżu dużego miasta przyczynia się do podniesienia jej efektywności przeciętnie o 0,16%. Włączenie obu zmiennych dodatkowych do równania podnosi jakość dopasowania modelu do danych empirycznych, o czym zaświadcza wartość statystyki F testu ominiętych zmiennych oraz wzrost poziomu współczynnika determinacji *adj. R²*³¹.

4. Wnioski i podsumowanie analizy

Podstawowym celem prezentowanej analizy była próba uchwycenia zdolności gmin do wykorzystania potencjału związanego z obecnością na ich terenie organizacji sektora pozarządowego (NGO's) do kreowania lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego oraz zidentyfikowanie determinant tej zdolności. Wyniki badań przeprowadzonych w IERiGŻ-PIB sugerują, iż wzrost liczby organizacji na terenie gmin idzie w parze ze wzrostem ich poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego i demograficznego, obrazowanego za pomocą syntetycznych miar Hellwiga. Podobne zależności odnotować można również w przypadku zmiennej obrazującej zmiany liczby organizacji w gminach na przestrzeni lat 2000-2005. Rezultaty tych analiz uprawdopodobniają prawdziwość tezy o sprawczym charakterze działalności organizacji pozarządowych dla wzrostu poziomu rozwoju lokalnego i stanowią podbudowę prezentowanego badania. Przeprowadzona analiza obejmowała szerokie spektrum gmin o charakterze wiejskim i miejsko-wiejskim zlokalizowanych na terenie siedmiu województw Polski centralnej, południowej, północno-wschodniej i północno-zachodniej. Dobór i skład próby badawczej wyczerpywał rygory reprezentatywności danych i pozwalał na uogólnienie wniosków na pozostałe gminy, nieujęte w badaniu.

³¹ Alternatywne różnicowanie grupy gmin wg klasyfikacji podanej przez Chmielińskiego (2006), nie przyniosły istotnych statystycznie rezultatów i nie są tu omawiane.

Metodologia ekonometryczna oparta była na nieparametrycznej analizie efektywności (DEA), zapewniającej wysoką elastyczność dopasowania do danych. Do dalszego wnioskowania statystycznego wykorzystano współczynniki korelacji oraz modele regresji prostej i wielorakiej.

Rezultaty pomiaru efektywności gmin wskazują, że stopień nasycenia organizacjami wywiera istotny wpływ na poziom rozwoju gospodarczego i demograficznego podstawowych jednostek administracyjnych. Osobną kwestią jest jednakże zdolność gmin do korzystania z tego potencjału. Przeciętny współczynnik efektywności na poziomie jedynie 41% wydaje się świadczyć o zasadniczych problemach gmin z wdrożeniem możliwości wynikających z działań organizacji. Istotne pole do poprawy istnieje szczególnie na obszarach o niskim stopniu rozwoju – w gminach Podlasia oraz Warmii i Mazur. Za *benchmark* (wzorzec do naśladowania) mogą w tym względzie służyć gminy położone w pobliżu dużych miast, w większości posiadające 100% ocenę efektywności świadcząca o wysokim poziomie wykorzystania organizacji. Czynnikiem wpływającym istotnie statystycznie na poziom efektywności gmin jest zatem na podstawie wyników analizy zróżnicowanie przestrzenne – gminy w pobliżu aglomeracji są o 0,16 pkt. procentowo efektywniejsze od pozostałych jednostek administracji lokalnej. Dopełniające badanie efektywności analizy korelacji i regresji identyfikują cechy ilościowe i jakościowe związane z kapitałem ludzkim na terenie gmin jako czynniki sprawcze wzrostu poziomu efektywności. Wykształcenie i jakość kapitału ludzkiego stanowi bazę, na której organizacje pozarządowe mogą budować wartość dodaną dla gmin. Zmienne te są najsilniejszymi regresorami w wyestymowanych modelach, bez względu na skład próbki badawczej. Istotny statystycznie wpływ na zmienną zależną wywierają również zmienne objaśniające kojarzone z poziomem innowacyjności i przedsiębiorczości – przede wszystkim liczba podmiotów usług rynkowych. Sukcesy gospodarcze państw opierających swój rozwój na zaawansowanych i innowacyjnych dziedzinach gospodarki „opartej na wiedzy” potwierdzają pierwszorzędne znaczenie rozwoju edukacji dla wzrostu dobrobytu społeczeństw. Wyniki prezentowanej analizy wydają się potwierdzać, iż tę prawidłowość można ekstrapolować również na poziom gminy – najniższej jednostki administracji lokalnej.

Literatura

- Aczel A. D., *Statystyka w zarządzaniu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Charnes A., Cooper W.W., Lewin A. Y., Seiford L. M., *Data Envelopment Analysis: Theory, Methodology, and Applications*, Kluwer Academic Publications, Boston/Dordrecht/London 1994.
- Chmieliński P., *Regionalne zróżnicowanie w rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce a efektywność wykorzystania środków wsparcia Wspólnej Polityki Rolnej*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Studia i Monografie Nr 133, Warszawa 2006.
- Dziemianowicz W., Mackiewicz M., Malinowska E., Misiąg W., Tomalak M., *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd lokalny*; Wyd. PAB-Font s.c., Warszawa 2000.
- Herbst M. (red.), *Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój regionalny*, Wydawnictwo Naukowe Scholar sp. z o.o., Warszawa 2007.
- Kołodziejczyk D., *Uwarunkowania społeczno-gospodarcze lokalnego rozwoju gospodarczego*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Studia i Monografie Nr 113, Warszawa 2002.
- Kołodziejczyk D. (red.), *Wpływ instytucji na lokalny rozwój gospodarczy*, Raport Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa 2007.
- Kłodziński M., *Aktywizacja społeczno-gospodarcza gmin wiejskich i małych miast*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2006.
- Matusik S., *Miernik poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego jako wskaźnik dywergencji gmin woj. Małopolskiego*, Wiadomości Statystyczne; Nr 4; Kwiecień, 2007.
- Nowak J. F., *Modernizacja lokalnej administracji publicznej a rozwój lokalny*; Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Prace Habilitacyjne 25, Poznań 2006.
- Swianiewicz P., *Finanse lokalne teoria i praktyka*, Municipium SA Wydawnictwo samorządu terytorialnego; Warszawa 2004.
- Wendt J., *Wymiar przestrzenny struktur i aktywności społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Polska Akademia Nauk, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania, Prace Geograficzne nr 208, Warszawa 2007.
- Zeliaś A. (red.), *Taksonomiczna analiza przestrzennego zróżnicowania poziomu życia w Polsce w ujęciu dynamicznym*; Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie 2000.

II. Działalność banków spółdzielczych na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego lokalnego otoczenia

1. Ogólna charakterystyka działalności sektora banków spółdzielczych

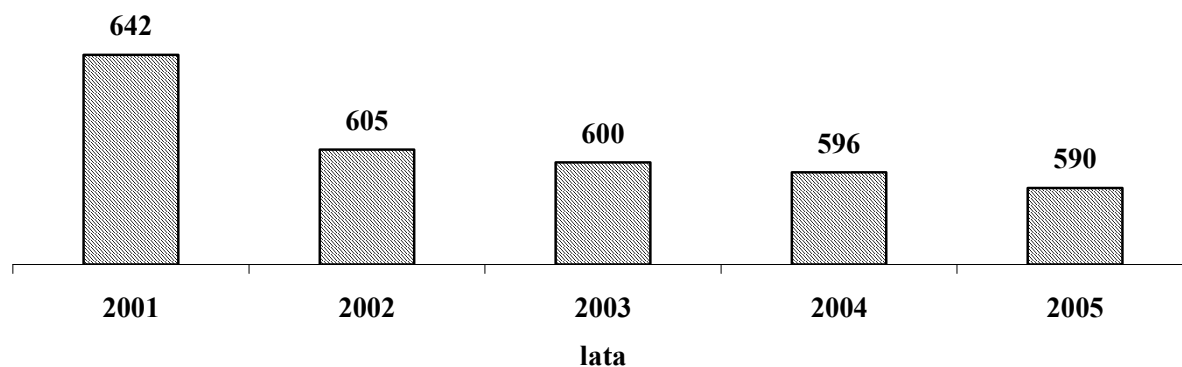
Banki spółdzielcze są jednym z podstawowych podmiotów finansowych prowadzących działalność na terenach wiejskich i w środowiskach lokalnych społeczności. Działalność ta koncentruje się na finansowej obsłudze osób fizycznych (gospodarstw domowych), małych i średnich firm oraz jednostek samorządu terytorialnego zlokalizowanych na terenie powiatu. Ze względu na ograniczenia prawne³² są to na ogół podmioty prowadzące działalność w środowisku lokalnym. Banki spółdzielcze można więc określić mianem banków lokalnych, co wynika z:

- tradycji bankowości spółdzielczej,
- spółdzielczej, samopomocowej formy własności,
- terytorialnego zakresu ich działania – około 42% tych banków funkcjonuje na terenach wiejskich, około 54% – miejsko-wiejskich i tylko około 4% na typowo miejskich,
- struktury obsługiwanych klientów i powiązania z gospodarką wiejską w formie obsługi gospodarstw rolnych oraz małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących działalność na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.

Charakterystyczną cechą polskich banków spółdzielczych jest ich duża liczebność. Według stanu na koniec 2005 r. działalność prowadziło 590 placówek banków spółdzielczych, a licząc łącznie z ich placówkami terenowymi na rynku usług finansowych funkcjonowało 3600 różnego rodzaju podmiotów należących do sektora bankowości spółdzielczej (rys. 1).

³² Ustawa o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających z dn. 7.12.2000 r. (Dz.U. z dn. 28.12.2000 r. z późn. zm.) nakłada na banki spółdzielcze obowiązek prowadzenia działalności na terenie powiatu, w którym znajduje się jego siedziba, a po uzyskaniu zezwolenia banku zrzeszającego istnieje możliwość rozszerzenia prowadzenia działalności na obszar powiatów sąsiadujących.

Rys. 1. Liczba banków spółdzielczych w Polsce w latach 2001-2005



Źródło: Opracowanie własne na podstawie „Banki spółdzielcze w Polsce”, NBP, Warszawa 2006, s. 69.

Systematyczny spadek liczby samodzielnie funkcjonujących banków spółdzielczych jest wynikiem konieczności spełnienia wymogów kapitałowych w postaci wyposażenia każdego banku spółdzielczego w odpowiednie zasoby funduszy własnych. Zgodnie z przepisami Ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. *o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających*, banki spółdzielcze powinny do końca 2007 r. osiągnąć próg kapitałowy w wysokości 1 mln euro. Próg ten miał jednak być osiągnięty etapami:

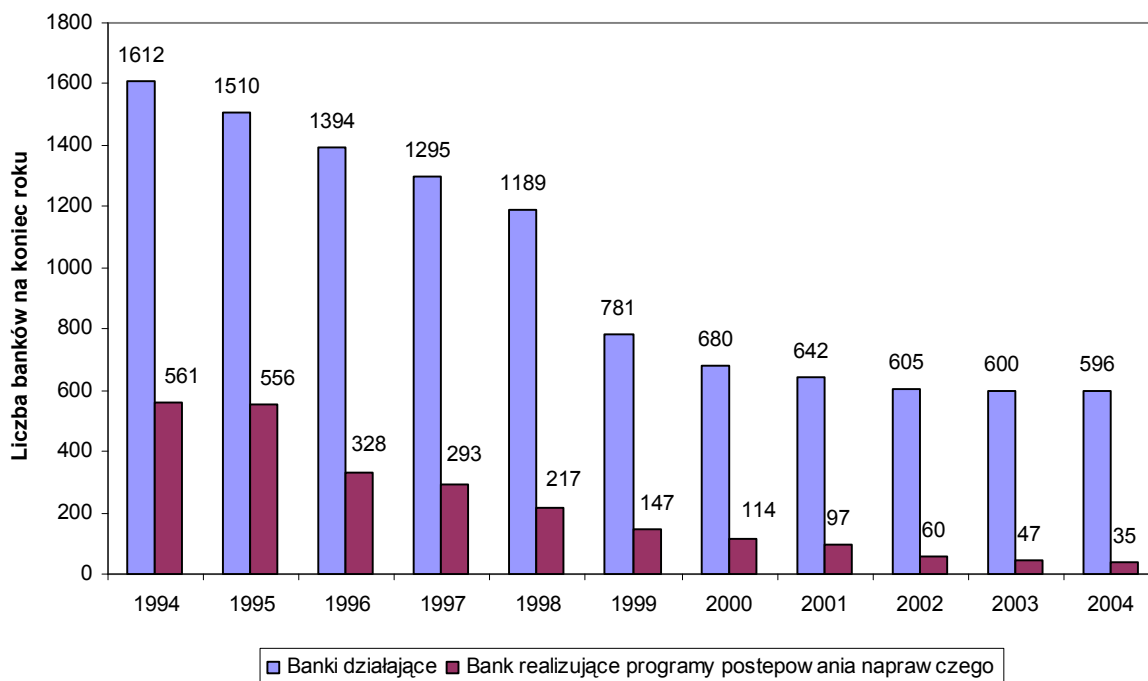
- 300 tys. euro do dnia 31 grudnia 2001 r.,
- 500 tys. euro do dnia 31 grudnia 2005 r.,
- 1 mln euro do dnia 31 grudnia 2007 r.

Według stanu na koniec czerwca 2006 r. 230 banków nie spełniało minimum w kwocie 1 mln euro. Ich przeciętne fundusze własne wyniosły 749,2 tys. euro.

Według prognozy Generalnego Inspektoratu Nadzoru Bankowego liczba BS, które mogą nie osiągnąć minimum kapitałowego w grudniu 2007 r. waha się między 80 a 107.³³ Pozytywnym aspektem funkcjonowania banków spółdzielczych w oparciu o przepisy Ustawy z 7 grudnia 2000 r. jest systematyczny spadek liczby banków spółdzielczych realizujących programy naprawcze. Na koniec 2004 r. z ogólnej liczby 596 banków spółdzielczych programy poprawy kondycji finansowo-ekonomicznej realizowało jedynie 35 placówek, czyli niespełna 6% ogólnej liczby BS.

³³ Szacunki GINB, zaprezentowane na Zjeździe Banków Spółdzielczych w 2006 roku.

Rys. 2. Liczba prowadzących działalność banków spółdzielczych oraz tych, które realizują programy naprawcze

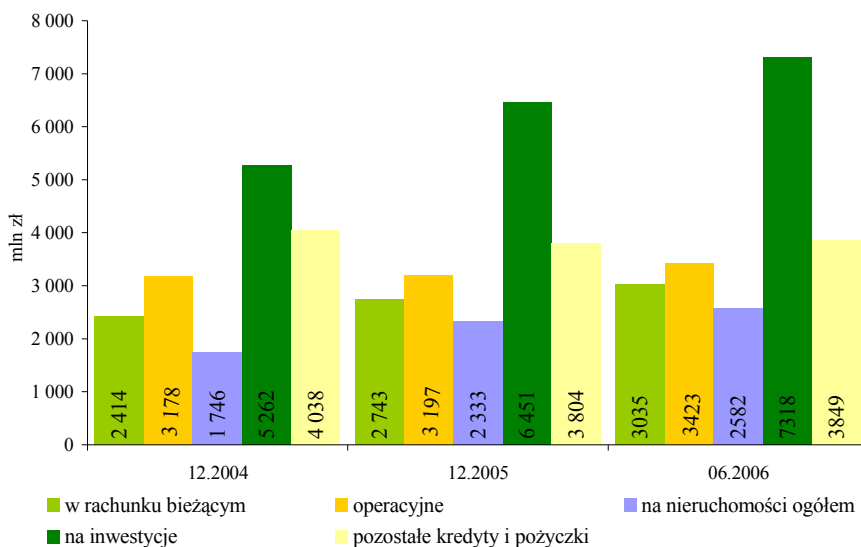


Źródło: *Banki Spółdzielcze w Polsce, KNB, Warszawa 2006.*

Poprawa wyników działalności banków spółdzielczych polega na wzroście wartości i liczby pozyskiwanych depozytów i udzielanych kredytów. W ostatnich latach banki spółdzielcze notują systematyczny wzrost wartości absorbowanych wolnych środków pieniężnych pochodzących przede wszystkim od lokalnych klientów, a z drugiej strony są coraz bardziej aktywne w finansowaniu ich potrzeb. Szczególnie wysoka dynamika na przestrzeni lat 2004-2006 cechowała finansowanie potrzeb inwestycyjnych klientów. Ponieważ podstawową grupę klientów stanowią rolnicy, są to przede wszystkim kredyty na inwestycje w gospodarstwach rolnych, w tym głównie te związane z wykorzystaniem funduszy UE. Bliskość i znajomość banków spółdzielczych przez klientów oraz inne atuty banków spółdzielczych sprawiają, że liczba osób, firm i instytucji, które korzystają z ich usług finansowych systematycznie wzrasta. Według danych Krajowego Związku Banków Spółdzielczych w 2005 r. liczba rachunków bankowych zakładanych przez podmioty sektora MSP wzrosła o 30% w porównaniu do roku poprzedniego, a na ponad 1,45 mln rolników korzystających z dopłat Unii Europejskiej BS-y obsługują aż 1,3 mln osób, co stanowi blisko 90%. Ponadto z usług banków spółdzielczych

korzysta 78% gmin i powiatów, co w porównaniu z danymi z roku poprzedniego świadczy o wzroście o 10 p.p. Wartości te stanowią odzwierciedlenie pozytywnych zmian nastawienia i postrzegania oferty produktowo-usługowej banków spółdzielczych przez klientów lokalnych.

Rys. 3. Wartość kredytów banków spółdzielczych dla sektora niefinansowego



Źródło: Materiały z wystąpienia W. Kwaśniaka na Zjeździe Banków Spółdzielczych w 2006 r., Dane GINB NBP.

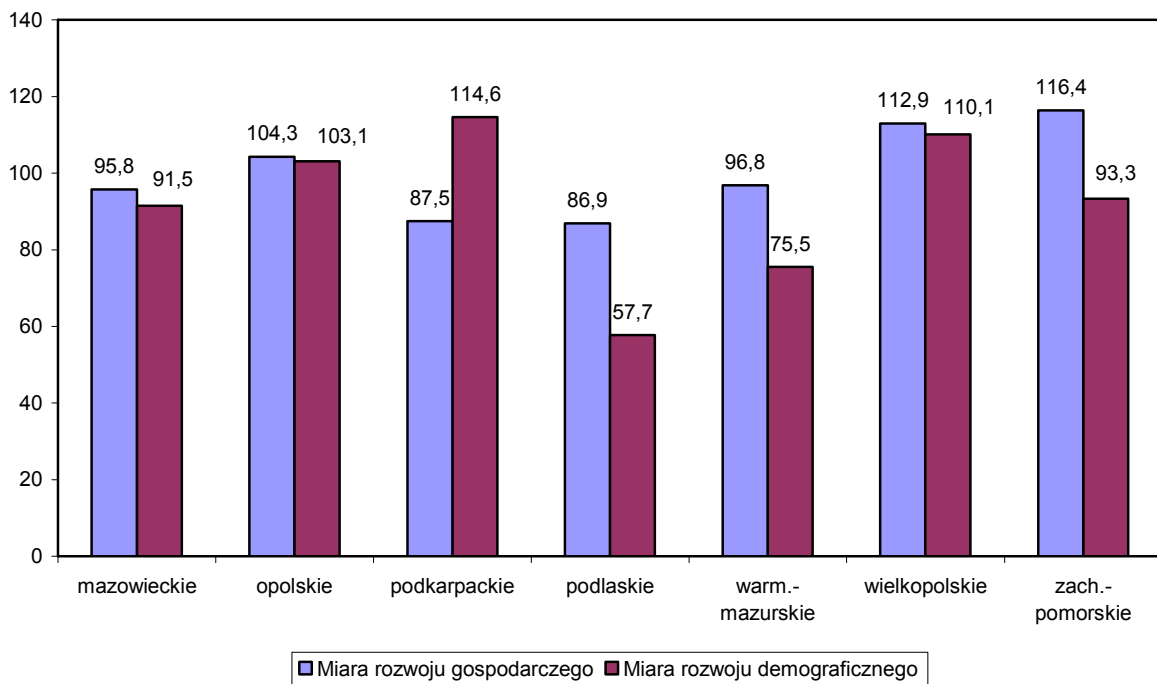
Okazuje się, iż pomimo wzrastającej konkurencji ze strony innych banków komercyjnych i instytucji kredytowych jakimi są SKOK-i, Bank Pocztowy czy inne instytucje pożyczkowo-kredytowe, banki spółdzielcze wzmocniają swoją pozycję rynkową.

2. Ocena działalności banków spółdzielczych w przekroju terytorialnym

Pozycję i znaczenie banków spółdzielczych jako jednego z segmentów sektora bankowego można oceniać zarówno pod względem jego udziału w całym sektorze finansowym, jak i w odniesieniu do finansowania potrzeb szczególnych segmentów w gospodarce. Często jednak są to opinie zbyt syntetyczne i nie uwzględniają one specyfiki prowadzenia działalności w określonym środowisku czy obszarze, które często charakteryzują uwarunkowania o charakterze lokalnym. Ta część opracowania zawiera analizę wpływu funkcjonowania banków spółdzielczych na

poziom rozwoju gospodarczo-demograficznego wybranych województw. W pierwszej kolejności obliczono wartości dwóch podstawowych wskaźników: miary rozwoju demograficznego i miary rozwoju gospodarczego³⁴ (rys. 4).

Rys. 4. Poziom rozwoju demograficznego i gospodarczego wybranych województw
(średnia dla Polski =100)



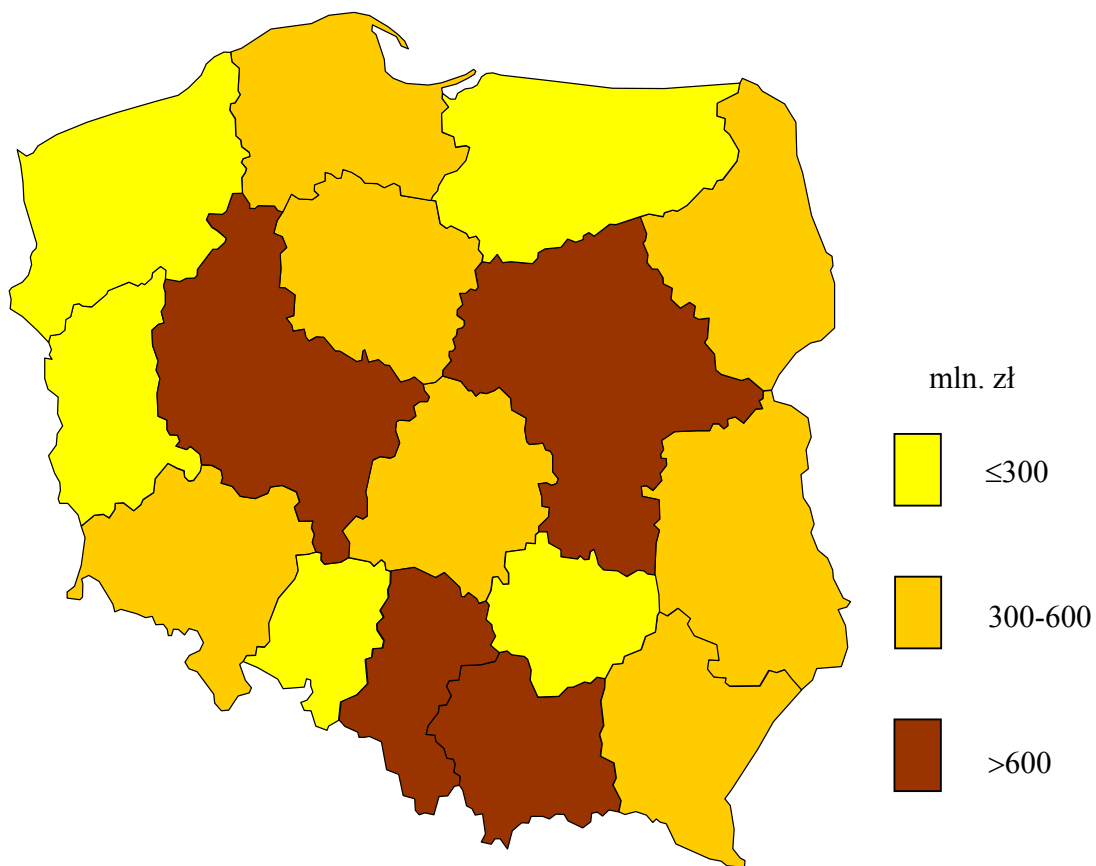
Źródło: Opracowanie własne.

Najwyższy poziom rozwoju demograficznego i gospodarczego cechuje województwo wielkopolskie. Powyżej średniej krajowej kształtuje się także poziom rozwoju gospodarczego województw zachodniopomorskiego i opolskiego. Korzystną sytuację pod względem demograficznym ma województwo podkarpackie.

³⁴ *Miara rozwoju demograficznego* uwzględnia następujące parametry: zmiana liczby ludności w latach 2000-2005, gęstość zaludnienia na 1 km, udział osób z wykształceniem co najmniej średnim oraz udział ludności w wieku przedprodukcyjnym i poprodukcyjnym w stosunku do ludności w wieku produkcyjnym. *Miara rozwoju gospodarczego* – to wskaźnik uwzględniający: dochód własny gminy na 1 mieszkańca, liczbę podmiotów gospodarczych na 10 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym oraz liczbę pracujących na 10 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym.

Analizując funkcjonowanie banków spółdzielczych, rozważano m.in. kwestię, czy działalność BS ma wpływ na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego regionów³⁵. Zbadano przestrzenne zróżnicowanie średniej wartości należności od sektora niefinansowego oraz zobowiązań banków spółdzielczych wobec gospodarstw domowych zlokalizowanych na terenie poszczególnych województw.

Rys. 5. Średni poziom należności od sektora niefinansowego wśród banków spółdzielczych w województwach

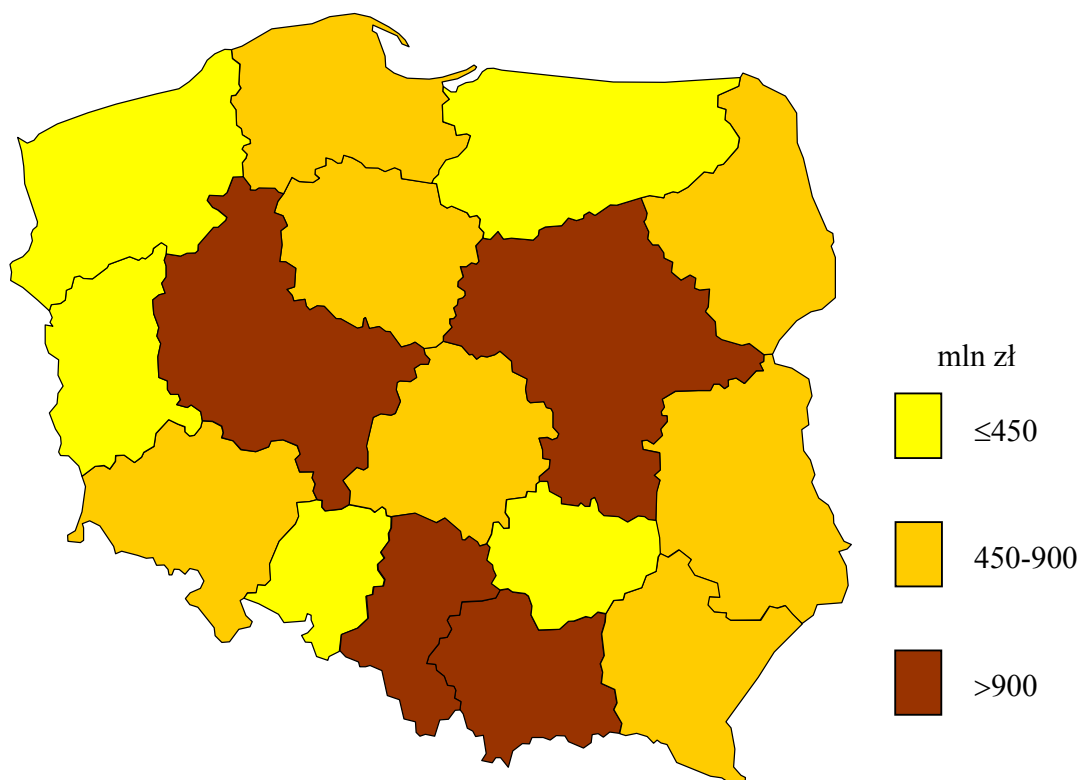


Skala podstawowej działalności banków spółdzielczych, tj. udzielania kredytów i pożyczek jest różna na terenie poszczególnych województw. Spośród czterech województw, w których średnia wartość należności dla banku spółdzielczego wynosi powyżej 600 mln zł, dwa (wielkopolskie i mazowieckie) osiągały bardzo

³⁵ Analizę przeprowadzono w odniesieniu do obszaru województw, ze względu na możliwości pozyskania zagregowanych danych.

dobry poziom rozwoju demograficzno-gospodarczego. Na podkreślenie zasługuje tu przykład województwa wielkopolskiego, które było liderem pod względem poziomu rozwoju, a jednocześnie zlokalizowane w nim banki spółdzielcze udzielają średnio największej wartości kredytów i pożyczek. Mniej jednoznacznie przedstawia się sytuacja w przypadku najniższych kredytów i pożyczek. Województwa podlaskie i podkarpackie należą do najslabiej rozwiniętych regionów w Polsce, a pomimo to średnia wartość należności od sektora niefinansowego mieści się w środkowym przedziale od 300 do 600 mln zł. Bardzo ciekawy jest przykład województwa zachodniopomorskiego, które należy do regionów o najwyższym poziomie rozwoju gospodarczego, a średnia wartość należności w bankach spółdzielczych jest tu najniższa. Oznaczać to może, iż na tych terenach występują tu inne czynniki i uwarunkowania, które determinują skalę i zakres zaciąganych przez podmioty niefinansowe kredytów i pożyczek. Kwestia ta wymaga jednak dalszych, bardziej pogłębionych badań.

Rys.6. Średni poziom zobowiązań banków spółdzielczych wobec gospodarstw domowych



Działalność banków spółdzielczych to nie tylko udzielanie kredytów i pożyczek, ale także absorpcja wolnych środków pieniężnych od klientów w postaci depozytów i lokat pieniężnych. Najwyższy średni poziom zobowiązań od gospodarstw domowych miały cztery województwa, tj. mazowieckie, wielkopolskie, śląskie i małopolskie – koncentrowały aż 45,1% wszystkich zgromadzonych depozytów. Województwa wielkopolskie i mazowieckie należą przy tym do regionów o najwyższym poziomie rozwoju demograficzno-gospodarczego. Z uwagi na fakt, że w bankach spółdzielczych dominują depozyty od podmiotów niefinansowych, w tym przede wszystkim gospodarstw domowych, warto skoncentrować się na analizie zależności pomiędzy średnią wartością zobowiązań wobec gospodarstw domowych a poziomem rozwoju demograficznego. Najwyższy poziom rozwoju pod względem demograficznym wykazują województwa: podkarpackie, wielkopolskie i opolskie (wartości powyżej średniej krajowej). Jednocześnie w tych regionach występuje bardzo silne zróżnicowanie średniego poziomu zobowiązań banków spółdzielczych wobec gospodarstw domowych. W województwie podkarpackim (o najwyższym poziomie rozwoju demograficznego) wartość zobowiązań banków spółdzielczych wobec gospodarstw domowych wynosi średnio 492 335 tys. zł. Z kolei w województwie wielkopolskim wartość ta osiągała poziom blisko 1,1 mld zł, a w opolskim – 105 314 tys. zł. Okazuje się więc, że wartość zgromadzonych depozytów i lokat w bankach spółdzielczych nie jest zdeterminowana jedynie poziomem wskaźnika rozwoju demograficznego.

3. Wstępna ocena wpływu banków spółdzielczych na poziom rozwoju gospodarczego gmin wiejskich i miejsko-wiejskich

Szczegółowa analiza zależności pomiędzy działalnością banków spółdzielczych a poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego gmin (jako podstawowych jednostek terytorialnych) wymaga odpowiednio zagregowanych danych statystycznych, które będą obrazowały z jednej strony skalę, zakres i formy prowadzenia działalności przez banki spółdzielcze, z drugiej natomiast charakterystykę sytuacji społeczno-gospodarczą poszczególnych gmin. Przedstawione dalej rozważania stanowią jedynie wstęp do dalszych badań. Punktem wyjścia badań było sporządzenie zestawienia (rankingu) jednostek samorządu gminnego o statusie gmin wiejskich i miejsko-wiejskich według przyjętego wskaźnika miary poziomu rozwoju

gospodarczego³⁶ (tabela 2). W grupie dziesięciu gmin o najwyższym poziomie rozwoju gospodarczego znalazły się aż 4 z województwa dolnośląskiego, a ponadto także gminy położone na terenie województw: wielkopolskiego, zachodniopomorskiego i łódzkiego.

Tabela 2. Zestawienie gmin wiejskich i miejsko-wiejskich o najwyższym i najniższym poziomie miary rozwoju gospodarczego

Gminy o najwyższym wskaźniku rozwoju gospodarczego			Gminy o najniższym wskaźniku rozwoju gospodarczego		
Nazwa gminy	Typ gminy	Województwo	Nazwa gminy	Typ gminy	Województwo
Kleszczów	wiejska	łódzkie	Nowy Dwór	wiejska	podlaskie
Kobierzyce	wiejska	dolnośląskie	Ostrówek	wiejska	lubelskie
Tarnowo Podgórskie	wiejska	wielkopolskie	Dzwola	wiejska	lubelskie
Rewal	miejsko-wiejska	zachodniopomorskie	Kolno	wiejska	podlaskie
Polkowice	wiejska	dolnośląskie	Brzyska	wiejska	podkarpackie
Puchaczów	wiejska	lubelskie	Słopnice	wiejska	małopolskie
Osiecznica	wiejska	dolnośląskie	Trzcianne	wiejska	podlaskie
Ornontowice	wiejska	śląskie	Wojcieszków	wiejska	lubelskie
Suchy Las	wiejska	wielkopolskie	Chrzanów	wiejska	lubelskie
Bogatynia	miejsko-wiejska	dolnośląskie	Ruda – Huta	wiejska	lubelskie

Źródło: Opracowanie własne.

Średni poziom należności i zobowiązań banków spółdzielczych z województwa dolnośląskiego plasuje je w grupie jednostek pośrednich (średni poziom należności od 300 do 600 mln zł i średni poziom zobowiązań od 450 do 900 mln zł).

³⁶ Zrezygnowano z analizy w odniesieniu do wskaźnika obrazującego miarę poziomu rozwoju demograficznego ze względu na typ, zakres i cele działalności banków spółdzielczych.

Z kolei gminy o najniższym poziomie rozwoju gospodarczego to wyłącznie gminy wiejskie zlokalizowane przede wszystkim na tzw. ścianie wschodniej, czyli w województwie podlaskim i lubelskim. W tych dwóch województwach średni poziom należności i zobowiązań kształtuje się na identycznym poziomie jak w dolnośląskim, gdzie jest najwięcej gmin o najwyższym poziomie rozwoju gospodarczego. Z analizy powyższych faktów można wnioskować, iż poziom rozwoju gospodarczego gmin nie ma istotnego wpływu na średnią wartość należności i zobowiązań banków spółdzielczych.

Wpływ działalności banków spółdzielczych na poziom rozwoju gospodarczego gmin wiejskich i miejsko-wiejskich można zestawić jako dwa skrajne zjawiska³⁷:

1. W żadnej gminie z grupy o najniższym poziomie rozwoju nie była zlokalizowana samodzielna placówka banku spółdzielczego (w rozumieniu lokalizacji centrali banku). Funkcjonowały tu z reguły tylko punkty kasowe i filie banków spółdzielczych pochodzące z pobliskich większych miast oraz – sporadycznie – oddziały banków spółdzielczych. Trzeba tu podkreślić, że placówki terenowe banków spółdzielczych w postaci filii i punktów kasowych nie mają podstaw ani możliwości prowadzenia własnej strategii działania w zakresie obsługi podstawowych grup klientów.
2. Niepokojący jest także fakt, że w tych gminach oprócz placówek terenowych banków spółdzielczych nie było przedstawicieli innych banków komercyjnych. Taka sytuacja niekorzystnie wpływa na poziom konkurencyjności instytucji bankowych w środowiskach lokalnych i w efekcie ogranicza wprowadzanie nowych produktów i usług finansowych dostosowanych do potrzeb lokalnych klientów.
3. Zupełnie odmiennie przedstawiała się sytuacja pod względem wyposażenia w placówki bankowe w gminach o najwyższym poziomie rozwoju gospodarczego. W 5 na 10 badanych gmin funkcjonowały banki spółdzielcze jako miejsce lokalizacji ich centrali. Ponadto praktycznie we wszystkich (9 na 10 badanych) gminach funkcjonowały placówki terenowe banków spółdzielczych w formie oddziałów bankowych. Sytuacja taka jest efektem przede wszystkim procesów konsolidacyjnych zachodzących wewnątrz sektora bankowości spółdzielczej. Jednocześnie obsługa lokalnych klientów przez oddziały terenowe banków spółdzielczych sprawia, że ich kierownictwo ma większe możliwości

³⁷ Informacje zebrane w formie wywiadu telefonicznego przeprowadzonego wśród gmin o najniższym i najwyższym poziomie rozwoju gospodarczego.

prowadzenia własnej polityki rozwojowej banku i jej dostosowywania do potrzeb i specyficznych uwarunkowań gospodarczych lokalnych klientów.

4. Charakterystyczne dla gmin o najwyższym poziomie rozwoju jest ogólnie wyższe „nasylenie” placówkami w postaci nie tylko banków spółdzielczych, ale także innych banków komercyjnych. W badanych gminach były to placówki przede wszystkim banku PKO BP SA, PKO SA, oraz BPH SA i ING Banku Śląskiego SA. Wyższy poziom konkurencyjności pozytywnie wpływa na skłonność banków do wprowadzania nowych produktów i usług finansowych, obniżania kosztów ich wykorzystywania, upraszczania procedur bankowych, czy proponowania różnych form programów lojalnościowych dla dotychczasowych klientów, przy jednoczesnej dbałości o poziom bezpieczeństwa ich funkcjonowania.

Podsumowanie

Przeprowadzone badania stanowiły podstawę do sformułowania następujących wniosków.

1. Banki spółdzielcze jako segment sektora bankowego w Polsce osiągają na przestrzeni ostatnich lat bardzo dobre wyniki finansowo-ekonomiczne. Świadczą o tym między innymi dane prezentujące wartości i dynamikę udzielanych kredytów oraz pozyskanych depozytów, udział należności nieregularnych w obliżu kredytowym banków spółdzielczych, a także systematyczny spadek banków, które upadły bądź realizują programy naprawcze. Wyniki prowadzonej działalności świadczą także o coraz większym popycie na usługi finansowe oferowane przez banki spółdzielcze zgłaszane przez podstawowe grupy klientów, jakimi są rolnicy i osoby zamieszkujące tereny wiejskie.
2. Ocena działalności banków spółdzielczych w przekroju terytorialnym w odniesieniu do poziomu rozwoju demograficzno-gospodarczego pozwala stwierdzić, że nie ma bezpośrednich zależności pomiędzy poziomem rozwoju demograficzno-gospodarczym a skalą działalności kredytowo-depozytowej banków spółdzielczych. Na przykład wysoki poziom rozwoju demograficznego województwa podkarpackiego nie wiąże się z dużymi wartościami (powyżej 600 mln zł wartości należności i powyżej 900 mln zł zobowiązań) udzielanych kredytów i gromadzonych depozytów przez poszczególne banki spółdzielcze. Z kolei województwa o wysokim poziomie rozwoju gospodarczego, takie jak zachodniopomorskie – to obszary, gdzie średnia wartość należności i zobowiązań banków spółdzielczych należy do najniższych (mniej niż 300 mln zł należności i poniżej 450 mln zobowiązań).

Obserwacje te skłaniają do wniosku, iż istnieją inne czynniki i uwarunkowania, które determinują skalę udzielanych kredytów i gromadzonych depozytów przez banki spółdzielcze, a także wpływają na poziom rozwoju demograficzno-gospodarczego poszczególnych województw.

3. Analiza stopnia wyposażenia gmin w placówki bankowe sektora bankowości spółdzielczej wskazuje na silne zróżnicowanie w zależności od poziomu rozwoju gospodarczego. Gminy o wyższym poziomie miernika rozwoju gospodarczego „przyciągają” do siebie banki – zarówno spółdzielcze, jak i komercyjne. Wyższe nasycenie instytucjami bankowymi, które absorbują wolne środki finansowe gospodarstw domowych i firm zlokalizowanych na terenie gminy, a także finansują ich potrzeby finansowe wpływa na wzrost konkurencyjności w tym sektorze, a to z reguły ma pozytywny wpływ na ogólne standardy obsługi klientów. Bardzo niekorzystnie natomiast rysuje się obraz „ubankowienia” obszarów o najniższym poziomie rozwoju gospodarczego. Obsługą finansową tych terenów nie są zainteresowane banki komercyjne, a banki spółdzielcze lokalizują tu tylko małe placówki terenowe, oferujące produkty i usługi w podstawowym zakresie.

Reasumując powyższe rozważania można powiedzieć, że podstawową działalność prowadzoną przez sektor bankowy nie należy postrzegać jako czynnika (elementu), który mógłby być głównym kreatorem rozwoju gospodarczego najbiedniejszych regionów. Banki komercyjne (do których należą także banki spółdzielcze) rozwijają swoją działalność na tych terenach i w tych obszarach działalności, które przynoszą im wymierne zyski, a obszary najuboższe oraz osoby i firmy tam zlokalizowane do takich nie należą.

Literatura

- Capiga M., *Działalność kredytowa monetarnych instytucji finansowych*, Difin, Warszawa 2006, s. 35.
- Krześniak M., *Banki Spółdzielcze liczą na ulgi podatkowe*, Gazeta Prawna, nr 118 z dn. 20.06.2006 r.
- Mikołajczak R., *Przestrzeń w rozwoju spółdzielczego sektora bankowego w Polsce*, [w:] Bankowość, red. J. Węclawski, UMCS, Lublin 2006, s. 403.
- Szambelańczyk J., *Ekonomika banku spółdzielczego*, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 1999, s. 33.

CZĘŚĆ II. ORGANIZACJE WSPIERAJĄCE LOKALNY ROZWÓJ SPOŁECZNO-GOSPODARCZY W ŚWIETLE BADAŃ EMPIRYCZNYCH

I. Organizacje wspierające rozwój gospodarczy obszarów wiejskich

Wprowadzenie

Obecnie uwidaczniają się dość znaczne i zarazem narastające dysproporcje w rozwoju gospodarczym obszarów zurbanizowanych i wiejskich. W kontekście teorii lokalizacji Lösch'a sytuację tę można uznać za względnie naturalną. Podejmowanie działalności gospodarczej na terenach zurbanizowanych umożliwia przedsiębiorcy osiąganie tzw. korzyści aglomeracji. Obszary wiejskie nie posiadają natomiast tego atrybutu i z tego względu konieczne jest zharmonizowane zaangażowanie społeczne, przy jednoczesnym wsparciu władz centralnych, w proces ich rozwoju gospodarczego. Celem działań na rzecz rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich nie powinno być niwelowanie wspomnianych dysproporcji, a jedynie przeciwdziałanie nadmiernemu ich narastaniu. Wskazane jest natomiast zmniejszenie różnic regionalnych pod względem poziomu rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich.

O rozwoju gospodarczym obszarów wiejskich nie decyduje jednak wyłącznie pozarolnicza działalność gospodarcza. Istotny wpływ na jego poziom ma również sytuacja w rolnictwie oraz działalność samorządów terytorialnych wszystkich szczebli administracyjnych. Z tego względu pojęcie „wspieranie działalności gospodarczej” należy odnosić do działań ukierunkowanych nie tylko na przedsiębiorcę w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, ale również obejmujących rolników i samorządy. Kluczową rolę we wspieraniu tak rozumianej działalności gospodarczej odgrywają z jednej strony zmiany obowiązującego prawa, z drugiej natomiast zaangażowanie różnych organizacji prywatnych, publicznych i pozarządowych w proces dostosowywania się przedsiębiorców, rolników i samorządów do działania w warunkach konkurencji na wspólnym rynku.

Specyfika rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich wiąże się przede wszystkim z utrudnionym dostępem do informacji, dotyczących np. sytuacji na rynkach różnych produktów i usług czy możliwości uzyskania pomocy z funduszy Unii

Europejskiej, a także z relatywnie niskimi kwalifikacjami siły roboczej, zwłaszcza w zakresie korzystania z nowych technologii oraz zarządzania. Są to więc podstawowe pola działań, na których organizacje wspierające działalność gospodarczą mogą istotnie przyczynić się do wzrostu tempa rozwoju obszarów wiejskich.

Znaczenie organizacji wspierających rozwój gospodarczy obszarów wiejskich wynika przede wszystkim z ich działań na rzecz podejmowania współpracy pomiędzy społecznością lokalną, przedstawicielami biznesu oraz samorządami terytorialnymi, ukierunkowanej na realizację przedsięwzięć gospodarczych, które przyniosą wymierne korzyści finansowe znacznej grupie mieszkańców. Z reguły takiej współpracy wymaga np. rozwój turystyki wiejskiej, rzemiosła czy promocja produktów regionalnych. Obszary wiejskie mają bowiem określone walory rozwojowe, których wykorzystanie wymaga koordynacji działań sektora prywatnego, publicznego i pozarządowego.

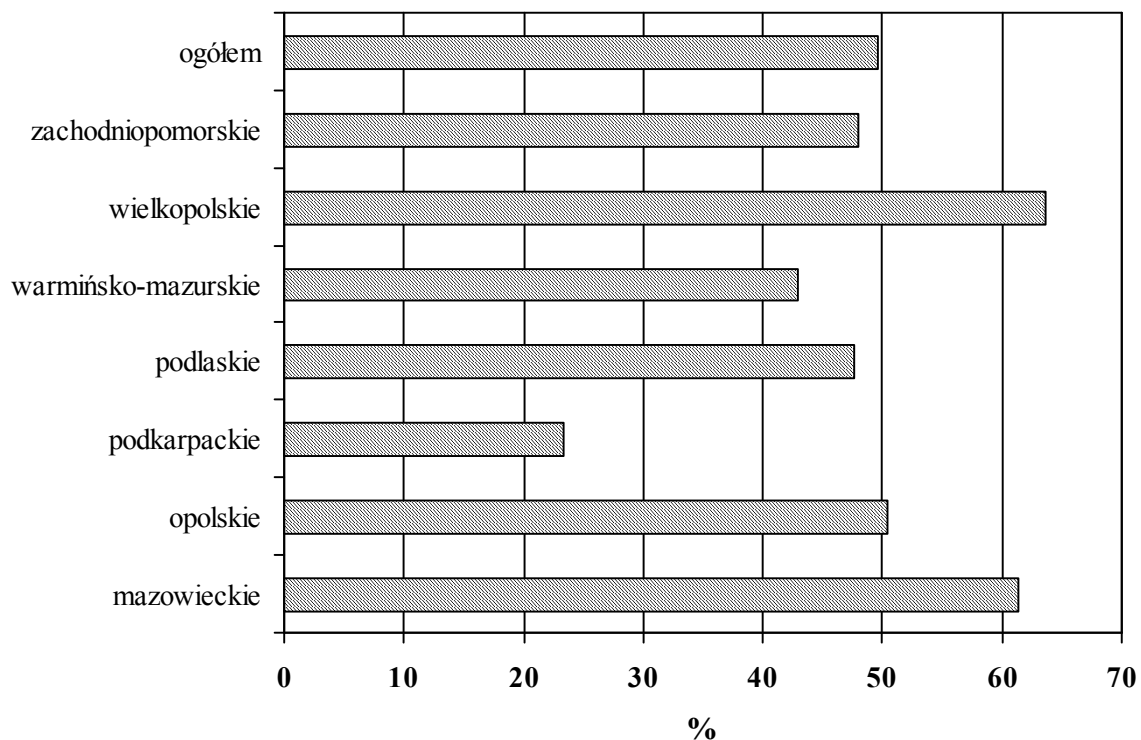
1. Pola działań organizacji a rozwój gospodarczy

Z przeprowadzonych w 2005 r. badań terenowych wynika, że we wspieraniu rozwoju gospodarczego główną rolę odgrywały organizacje pozarządowe. Stanowiły one 70% ogólnej liczby badanych organizacji, podczas gdy sektor prywatny jedynie 11%, a publiczny 19%. Świadczy to o relatywnie dużym zaangażowaniu społecznym w proces rozwoju gospodarczego. Słabą stroną tych organizacji były jednak dość ograniczone zasoby środków finansowych w porównaniu do pozostałych dwóch sektorów.

Zaangażowanie organizacji we wspieranie rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich było jednak dość znacznie zróżnicowane regionalnie. Największy ich udział w ogólnej liczbie badanych organizacji (rys. 1), tj. łącznie z organizacjami wspierającymi rozwój kapitału ludzkiego i społecznego, gospodarke przestrzenną oraz działania na rzecz środowiska przyrodniczego, odnotowano w woj. wielkopolskim i mazowieckim (ponad 60%). Równie wysokie zaangażowanie społeczne w rozwój gospodarczy charakteryzowało województwo opolskie, w którym tego rodzaju działalnością zajmowało się ponad 50% ankietowanych organizacji. Na przeciwległym biegunie uplasowało się woj. podkarpackie – tu bardziej rozpo- wszechniona była działalność na rzecz sfery społecznej rozwoju. Pomocą dla przedsiębiorców rolników i samorządów zajmowało się jedynie niespełna 25% organizacji woj. podkarpackiego.

Podjęmowane przez badane organizacje działania były ukierunkowane głównie na wspieranie samorządów terytorialnych (rys. 2). W stosunku do części tego rodzaju organizacji samorządy terytorialne były bowiem organem założycielskim i w związku z tym świadczenie usług zarówno dla samorządów, jak i dla lokalnej społeczności, wynikających z zakresu zadań własnych samorządów, było podstawowym obszarem ich działania. We współpracy z samorządami włączały się również organizacje prywatne i pozarządowe. Koncentrowały się one jednak na podejmowaniu zadań finansowanych ze środków publicznych, np. przeznaczanych przez Wojewódzkie Urzędy Pracy na szkolenia bezrobotnych. Z uwagi na skomplikowane procedury nie podejmowano natomiast współpracy na zasadach określonych w ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym. Bariera była tu np. konieczność przygotowywania wyczerpujących analiz finansowych dla przedsięwzięć, których wartość nie przekraczała 50 tys. euro.

Rys. 1. Udział organizacji wspierających działalność gospodarczą w ogólnej liczbie badanych organizacji w 2005 roku



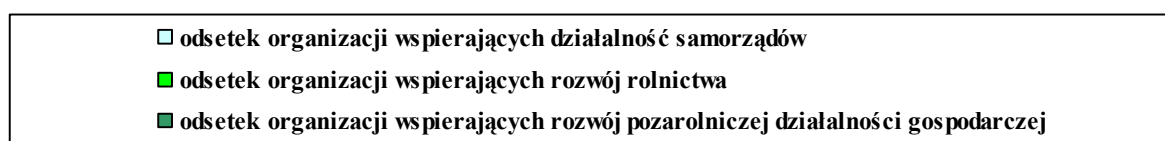
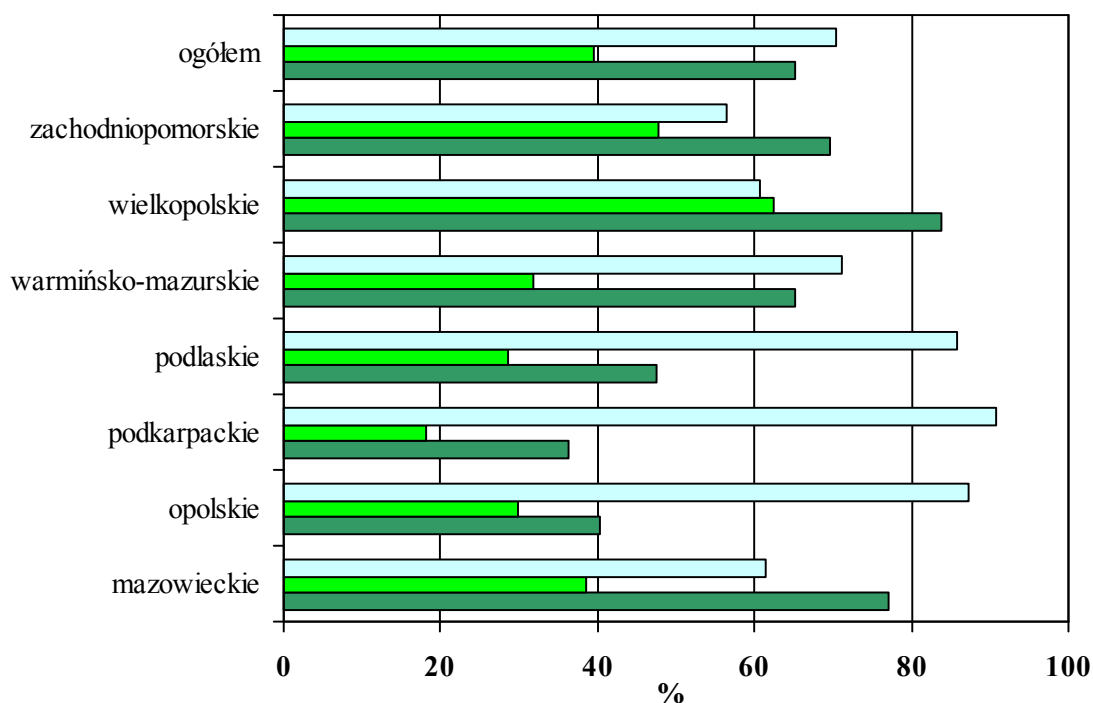
Źródło: Badania ankietowe IERiGŻ-PIB, 2005.

W układzie regionalnym relatywnie najwięcej organizacji zorientowało swą działalność na współpracę z samorządami terytorialnymi w woj. podkarpackim (rys. 2). Nieco mniej, ale również ponad 80% ogółu organizacji wspierających działalność gospodarczą na obszarach wiejskich uznało kooperację z samorządami za priorytetową działalność w woj. podlaskim i opolskim. W najmniejszym stopniu angażowały się w tego rodzaju działalność organizacje z woj. wielkopolskiego, mazowieckiego i zachodniopomorskiego. Na szczególną uwagę zasługuje woj. podkarpackie, w którym stosunkowo niewielka liczba organizacji podejmowała przede wszystkim zadania finansowane ze środków samorządów terytorialnych. Ponadto działania na rzecz samorządów terytorialnych były priorytetowe głównie dla organizacji w województwach o ogólnie niższym poziomie rozwoju gospodarczego.

Odsetek organizacji wspierających rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej kształtował się w skali badanych obszarów na nieco niższym poziomie (około 65%) niż w przypadku organizacji wspierających działalność samorządów terytorialnych. Niemniej największą ich koncentrację zaobserwowano w woj. wielkopolskim, a także w mazowieckim, tj. w regionach o wyższym poziomie rozwoju gospodarczego. Pojawia się więc dość wyraźny związek pomiędzy polami działań organizacji – rozpatrywanymi w układzie podmiotowym – a poziomem rozwoju gospodarczego regionów. Potwierdza to również występowanie relatywnie większej liczby organizacji wspierających rozwój rolnictwa w woj. wielkopolskim (rys. 2), tj. regionie o najlepiej rozwiniętym rolnictwie w Polsce.

Na uwagę zasługuje także fakt, że organizacje działające w woj. wielkopolskim i mazowieckim odznaczały się znacznym zróżnicowaniem obszarów wspierania działalności gospodarczej. Oznacza to, że większość z nich nie ograniczała się do jednego pola działania, może to świadczyć o wyższym poziomie wiedzy nt. kwestii rozwoju obszarów wiejskich. Rozwój ten jest bowiem procesem dość złożonym, a jego prawidłowy przebieg wymaga zaangażowania wielu podmiotów o często odmiennych, ale komplementarnych celach.

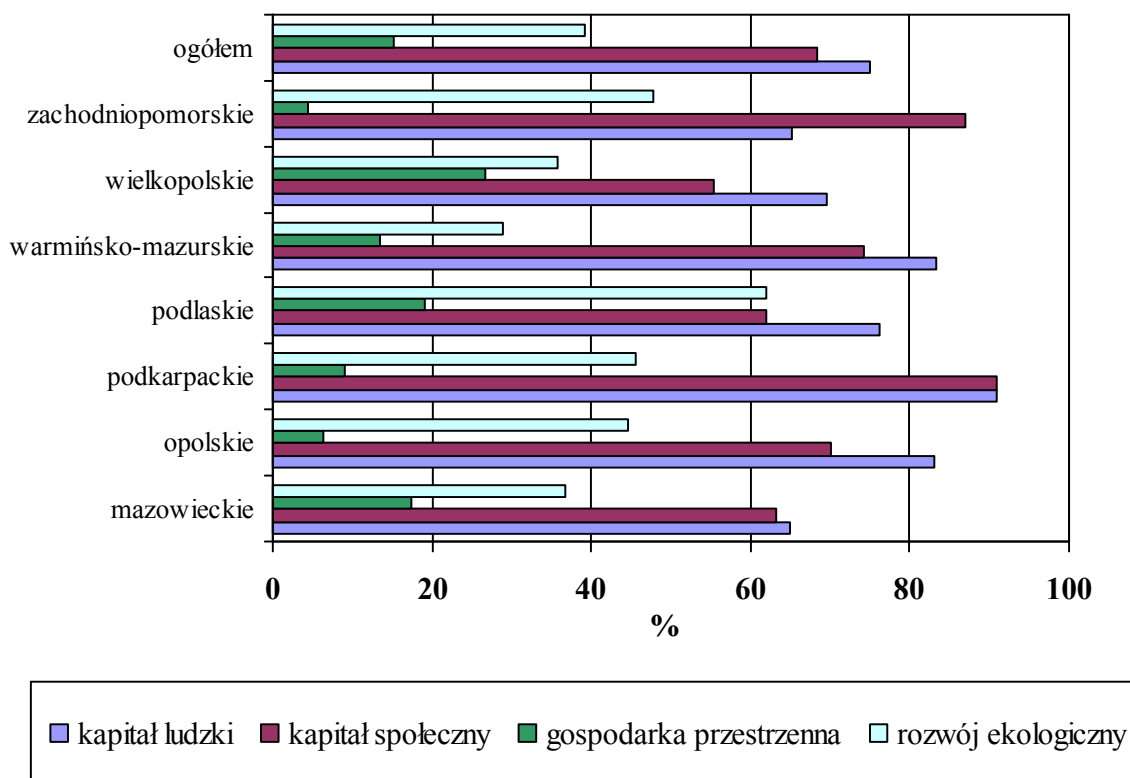
Rys. 2. Zróźnicowanie działań organizacji na rzecz wspierania rozwoju gospodarczego w 2005 roku



Źródło: Badania ankietowe IERiGŻ-PIB, 2005.

Z przeprowadzonych badań wynika, że istotny wpływ na rozwój obszarów wiejskich ma dywersyfikacja działań organizacji. Dokonywana jest ona jednak nie tylko w zakresie wspierania działalności gospodarczej. Wiele organizacji podejmuje jednocześnie zadania mające na celu poprawę kapitału ludzkiego i społecznego, usprawnienie gospodarki przestrzennej lub zachowanie walorów środowiska naturalnego, co świadczy o kompleksowym podejściu do rozwoju (rys. 3). W skali całego kraju organizacje tego rodzaju były zaangażowane przede wszystkim w działania na rzecz poprawy kapitału ludzkiego. Fakt, że blisko 80% z nich podejmowało działania w tym zakresie świadczy o skali występujących potrzeb, a także o coraz silniejszym związku pomiędzy rozwojem gospodarczym a poziomem wiedzy i kwalifikacji zawodowych ludności, które powinny być dostosowane do zapotrzebowania na rynku pracy.

Rys. 3. Udział organizacji wspierających kształtowanie kapitału ludzkiego i społecznego, gospodarkę przestrzenną oraz rozwój ekologiczny w ogólnej liczbie organizacji wspierających sferę gospodarczą



Źródło: Badania ankietowe IERiGŻ-PIB, 2005.

Stosunkowo duża liczba organizacji, tj. około 70% podejmowała działania wspierające rozwój kapitału społecznego. Kwestię tę można uznać również za szczególnie ważną dla rozwoju obszarów wiejskich, zwłaszcza w kontekście budowy społeczeństwa obywatelskiego. Ponadto kształtowanie tego kapitału może mieć istotny wpływ na politykę rozwoju gospodarczego, prowadzoną przez władze lokalne i regionalne. Relatywnie najmniej organizacji, których priorytetem było wspieranie działalności gospodarczej, zajmowało się jednocześnie ekorozwojem i gospodarką przestrzenną. Niemniej wszystkie organizacje zajmujące się gospodarką przestrzenną działały na rzecz wspierania rozwoju gospodarczego. Podobne proporcje pomiędzy wymienionymi polami działań występowały praktycznie we wszystkich województwach. Sytuacja ta może mieć jednak negatywny wpływ na rozwój gospodarczy, przede wszystkim z uwagi na rolę jaką w tym procesie odgrywa gospodarowanie przestrzenią. Bariera dla większego zaangażowania organizacji zwłaszcza w proces planowania przestrzennego jest jednak obowiązujące

ustawodawstwo. Ogranicza ono bowiem ich zadania w tym zakresie do opiniowania przygotowanych rozwiązań. Niewielkie zainteresowanie działaniami na rzecz ekorozwoju nie powinno natomiast stanowić problemu. Zachowaniem i poprawą walorów środowiska przyrodniczego zajmuje się bowiem wiele wyspecjalizowanych organizacji, zarówno lokalnych, jak i o zasięgu regionalnym oraz ogólnokrajowym.

Wpływ organizacji na rozwój gospodarczy najbardziej i najszybciej uwiadacza się na poziomie lokalnym. Ich zasięg oddziaływania jest bowiem dość ograniczony. W konsekwencji skutkiem podejmowanych przez określoną organizację działań może być wzrost zatrudnienia lub dochodów budżetowych samorządów na obszarze jednej lub kilku sąsiednich gmin. Z tego względu do oceny regionalnego zróżnicowania ich wpływu na sytuację gospodarczą uzasadnione wydaje się wykorzystanie wskaźników charakteryzujących rozwój gospodarczy podstawowych jednostek terytorialnych w regionie. Przy zastosowaniu takiego podejścia do oceny wyżej wymienionych zależności można zaobserwować, że gminy woj. wielkopolskiego, mazowieckiego i opolskiego, w których ponad 50% badanych organizacji angażowało się we wspieranie rozwoju gospodarczego, osiągnęły znacznie wyższy jego poziom (tab. 1).

Tabela 1. Sytuacja gospodarcza na obszarach wiejskich badanych województw zróżnicowanych pod względem udziału organizacji wspierających rozwój gospodarczy w ogólnej ich liczbie w 2005 roku

Lp.	Wyszczególnienie	Udział organizacji wspierających działalność gospodarczą	
		poniżej 50%	powyżej 50%
1	Dochody własne gmin w zł na 1 mieszkańca	618,44	645,15
2	Liczba pracujących na 10 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym	1499	1813
3	Liczba podmiotów gospodarczych na 10 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym	971	1054
4	Syntetyczna miara rozwoju gospodarczego gmin (średnia krajowa = 100)	96,9	104,3

Źródło: Badania ankietowe IERiGŻ-PIB, 2005 oraz dane GUS – Bank Danych Regionalnych.

Liczba pracujących w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców wieku produkcyjnym była na tych obszarach aż o blisko 21% wyższa niż w gminach pozostałych

województw. Zaobserwowano również wyraźną różnicę liczby podmiotów gospodarczych, która wynosiła 8%. Najmniejsze dysproporcje występowały natomiast we własnych dochodach budżetowych gmin. W województwach o najwyższej koncentracji omawianych organizacji były one wyższe zaledwie o nieco ponad 4%. Nie świadczy to jednak o niewielkiej skuteczności organizacji wspierających działalność samorządów terytorialnych. Efektem takich działań nie musi być wyłącznie wzrost dochodów budżetowych. Bardziej wskazane jest nawet, aby odpowiednia dystrybucja tych dochodów przyczyniała się do wzrostu zatrudnienia w sektorze prywatnym prowadzącym działalność gospodarczą na terenie poszczególnych jednostek terytorialnych.

Zróznicowanie sytuacji gospodarczej można zaobserwować również na poziomie poszczególnych województw (tab. 2). Województwa wielkopolskie i opolskie, w których ponad 50% badanych organizacji jest zaangażowane we wspieranie rozwoju gospodarczego, osiągają stosunkowo wysokie wartości wskaźników charakteryzujących stan ich gospodarki. Wyjątkiem jest tu woj. mazowieckie, w którym wspomniane wskaźniki są na znacznie niższym poziomie. Nie uwzględniają one jednak poziomu rozwoju gospodarczego aglomeracji warszawskiej oraz większych miast, które wywierają bardzo silny wpływ na rozwój regionu, w tym również obszarów wiejskich. Z przeprowadzonej analizy systemu instytucjonalnego wynika, że znacznie korzystniejsze jest lokalizowanie pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach silnie zurbanizowanych. Wyniki badań świadczą także, że sytuacja gospodarcza regionu pozostawała w ścisłym związku ze strukturą sektorową badanych organizacji. Wyższy poziom rozwoju gospodarczego gmin odnotowano bowiem w województwach, w których organizacje prywatne i publiczne w znacznie większym stopniu angażowały się w jego wspieranie. Jest to przede wszystkim skutek znacznie większych zasobów finansowych obu sektorów oraz możliwości oddziaływania organizacji powołanych przez sektor publiczny na kierunki polityki rozwoju.

Oceniając wpływ organizacji na sytuację gospodarczą obszarów wiejskich należy jeszcze raz podkreślić znaczenie zróżnicowania ich działalności. Z przeprowadzonej analizy korelacji wynika bowiem, że wyższy poziom rozwoju gospodarczego osiągały gminy, w których więcej organizacji było zaangażowane w inne pola działań niż wspieranie aktywności gospodarczej. Współczynniki korelacji pomiędzy odsetkiem organizacji o zróżnicowanej działalności a dochodami własnymi gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca, liczbą pracujących w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym, liczbą podmiotów gospodarczych

w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym oraz syntetyczną miarą rozwoju gospodarczego gminy wynosiły odpowiednio: 0,84, 0,46, 0,72 i 0,79. Wszystkie współczynniki korelacji były istotne na poziomie $\alpha=0,05$.

Tabela 2. Sytuacja gospodarcza na obszarach wiejskich badanych województw w 2005 roku

Lp.	Województwo	Dochody własne gmin w zł na 1 mieszkańca	Liczba pracujących na 10 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym	Liczba podmiotów gospodarczych na 10 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym	Syntetyczna miara rozwoju gospodarczego gmin (średnia krajowa = 100)
1	mazowieckie	594,49	1402,9	1014,5	95,8
2	opolskie	677,79	1788,8	1010,3	104,3
3	podkarpackie	462,62	1414,5	818,6	87,5
4	podlaskie	514,79	1227,9	830,0	86,9
5	warmińsko-mazurskie	609,17	1638,2	869,8	96,8
6	wielkopolskie	663,18	2248,8	1138,1	112,9
7	zachodniopomorskie	887,17	1715,8	1364,7	116,4
8	ogółem	622,88	1652,2	1003,7	100,0

Źródło: Obliczenia własne – Bank Danych Regionalnych GUS.

Preferowaną przez badane organizacje formą wspierania rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich było organizowanie różnego rodzaju kursów i szkoleń podnoszących kwalifikacje zawodowe przedsiębiorców, rolników oraz przedstawicieli administracji publicznej (tab. 3). W największym stopniu na taką działalność ukierunkowane były organizacje z woj. zachodniopomorskiego, warmińsko-mazurskiego oraz mazowieckiego. Nieco odmienną sytuację zaobserwowano w woj. podkarpackim i podlaskim. W pierwszym z nich oprócz podnoszenia kwalifikacji ludności ważnym przedmiotem działań była pomoc w przygotowywaniu wniosków o dofinansowanie różnego rodzaju przedsięwzięć ze środków publicznych – zarówno krajowych, jak i unijnych. W drugim natomiast pomoc ta była działaniem podstawowym. Świadczy to o dość niskich kwalifikacjach beneficjentów tej pomocy w wyżej wymienionych dwóch województwach. Najbardziej zaawansowanej pomocy udzielały natomiast organizacje w woj. wielkopolskim. Prawie 60% organizacji było bowiem zaangażowanych w rozpoznawanie nisz rynkowych oraz rozpowszechnianie informacji o nowych technologiach. Działalność ta wynikała przede wszystkim z odmiennych niż w pozostałych województwach oczekiwań oraz wyższych kwalifikacji uczestników procesu rozwoju, zarówno w rolnictwie, jak i pozarolniczej działalności gospodarczej. Na uwagę zasługuje również sytuacja w województwie opolskim, w którym badane organizacje koncen-

trowały się na gromadzeniu i rozpowszechnianiu informacji nt. potencjalnych korzyści wynikających z sytuacji rynkowej oraz wsparcia publicznego, jakie można osiągnąć w przypadku podjęcia działalności gospodarczej w ramach sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Pomoc w tym zakresie wiązała się również z udzielaniem informacji dotyczących procedur administracyjnych podejmowania działalności.

Tabela 3. Główne obszary wspierania rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej przez badane organizacje w 2005 roku

Lp.	Województwo	Działanie	% organizacji zaangażowanych w działanie
1	mazowieckie	Szkolenia i kursy	52,3
2	opolskie	Gromadzenie i rozpowszechnianie informacji o MSP	47,4
3	podkarpackie	Przygotowywanie wniosków o dofinansowanie oraz szkolenia i kursy	75,0
4	podlaskie	Przygotowywanie wniosków o dofinansowanie	70,0
5	warmińsko-mazurskie	Szkolenia i kursy	60,5
6	wielkopolskie	Rozpoznawanie nisz dział. gosp. oraz informowanie o nowych technologiach	59,6
7	zachodniopomorskie	Szkolenia i kursy	68,8
8	ogółem	Szkolenia i kursy	53,6

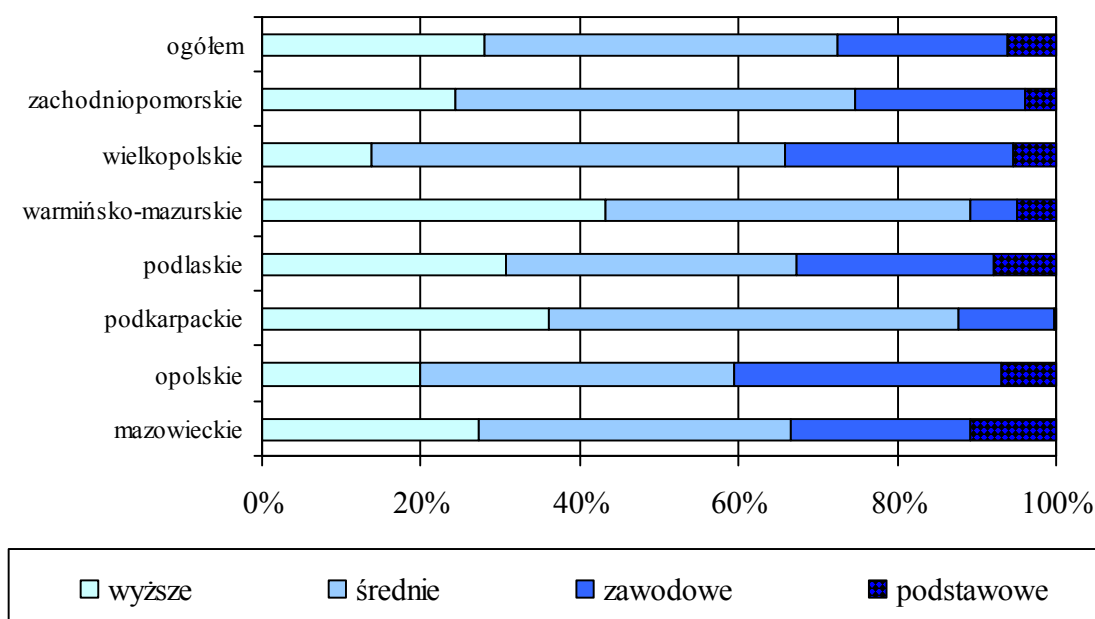
Źródło: *Badania ankietowe IERiGŻ-PIB, 2005.*

2. Potencjał ludzki i finansowy badanych organizacji

O kierunkach wspierania działalności gospodarczej w dużym stopniu decydował kapitał ludzki, jakim dysponowały organizacje. Zależności pomiędzy tym kapitałem a sytuacją gospodarczą regionu są jednak dość złożone. Z przeprowadzonych badań wynika np., że najwyższym udział członków z wyższym wykształceniem miały organizacje z woj. warmińsko-mazurskiego i podkarpackiego (rys. 4). Województwa te osiągnęły jednak relatywnie niski poziom rozwoju gospodarczego. Z drugiej strony organizacje w tych regionach aktywnie angażowały

się we współpracę z samorządami terytorialnymi, a dominującą formą współpracy było organizowanie kursów i szkoleń. Oznacza to, że dysponowały one kadrami o kwalifikacjach odpowiednich do prowadzenia tego rodzaju działalności. Wyższy poziom wykształcenia umożliwiał również sprostanie wymogom proceduralnym ubiegania się o środki publiczne na prowadzenie działalności szkoleniowej. Zależność tę potwierdza do pewnego stopnia przeprowadzona na poziomie gmin analiza korelacji pomiędzy udziałem członków organizacji z wyższym wykształceniem a poziomem dochodów własnych tych gmin. Współczynnik korelacji wyniósł jedynie 0,33, ale był istotny na poziomie $\alpha=0,05$. Poziom wykształcenia członków organizacji nie wykazuje natomiast statystycznie istotnego związku z poziomem rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej, mierzonym liczbą podmiotów zarejestrowanych w systemie REGON w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym. Można jednak przypuszczać, że niektóre skutki działalności organizacji są przesunięte w czasie.

Rys. 4. Struktura członków badanych organizacji według wykształcenia



Źródło: Badania ankietowe IERiGŻ-PIB, 2005.

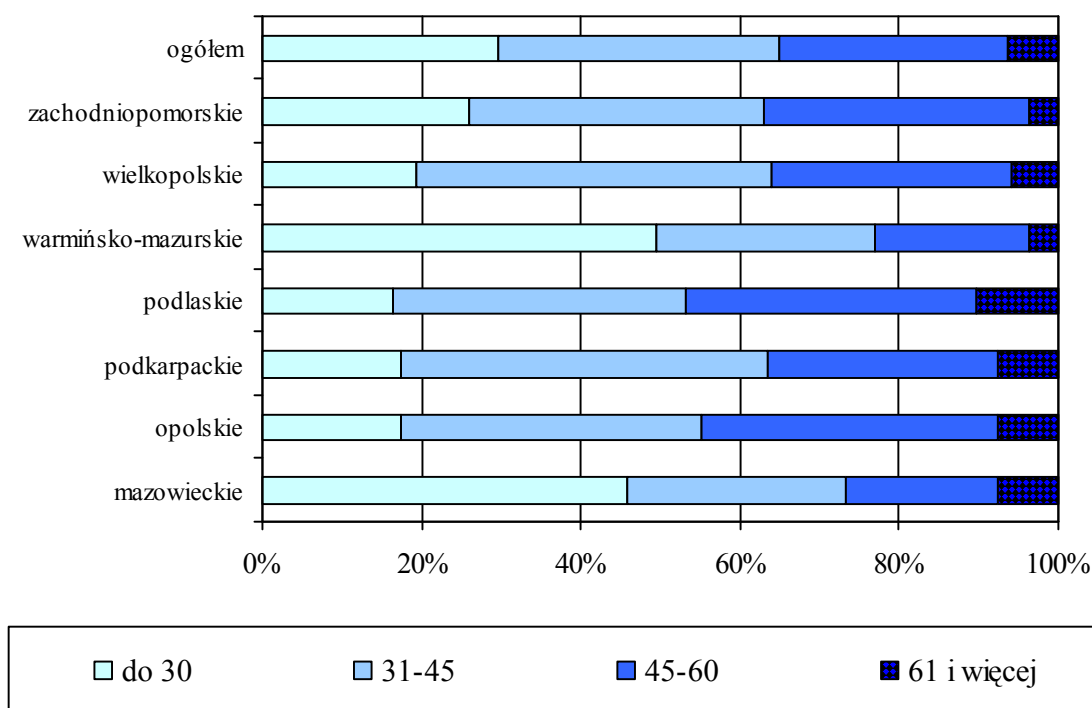
Z przeprowadzonej analizy wynika ponadto, że stosunkowo niski poziom wykształcenia członków charakteryzował organizacje działające na terenie woj. wielkopolskiego, tj. regionu o wysokim poziomie rozwoju gospodarczego. Niemniej były one ukierunkowane przede wszystkim na rozwój pozarolniczej działal-

ności gospodarczej. Dość dużo organizacji było również związanych z działalnością na rzecz gospodarstw rolnych. Ich działalność polegała głównie na gromadzeniu i rozpowszechnianiu informacji, a w znacznie mniejszym stopniu ze szkoleniami, których prowadzenie uwarunkowane jest posiadaniem określonych kwalifikacji i wykształcenia.

Z przeprowadzonej analizy zasobów ludzkich badanych organizacji wynika również, że w ich działalność dość aktywnie angażowali się ludzie młodzi, tj. poniżej 30. roku życia (rys. 5). W skali całego kraju stanowili oni około 30% członków, struktura wiekowa była jednak dość zróżnicowana regionalnie. Najwięcej osób poniżej 30. roku życia pracowało w organizacjach woj. warmińsko-mazurskiego (około 50%) oraz mazowieckiego (blisko 46%). W najmniejszym stopniu we wspieranie inicjatyw gospodarczych włączali się natomiast ludzie powyżej 60 roku życia.

Rozpatrując wpływ wieku członków organizacji na sytuację gospodarczą regionu należy szczególną uwagę zwrócić na woj. warmińsko-mazurskie. Członkowie omawianych organizacji byli tu bowiem lepiej wykształceni, a także młodszy niż w pozostałych województwach. Wprawdzie wyniki gospodarcze regionu były na dość niskim poziomie, pozytywne skutki ich działalności mogą jednak ujawnić się w długim okresie. Województwo to charakteryzuje również dość wysoka stopa bezrobocia, w tym wśród młodzieży kończącej studia. W tej sytuacji podjęcie działalności w organizacjach, zwłaszcza pozarządowych, ma w stosunku do pracy zarobkowej charakter nie uzupełniający, lecz alternatywny. Można również powiedzieć, że ludność ta zamiast zakładać własną działalność gospodarczą podejmuje pracę w organizacjach pozarządowych. Do pewnego stopnia potwierdza to przeprowadzona analiza korelacji. Współczynnik korelacji pomiędzy udziałem członków w wieku poniżej 30 lat a liczbą podmiotów gospodarczych w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym osiągnął wartość -0,26, ale był istotny na poziomie $\alpha=0,05$. W kontekście społecznym absorpcję dobrze wykształconej młodzieży przez badane organizacje można uznać za zjawisko pozytywne, ponieważ ogranicza ona bezrobocie tej grupy ludności, a także zmniejsza ryzyko bezrobocia o trwałym charakterze i zwiększa szanse znalezienia pracy. W kontekście gospodarczym jest to jednak zjawisko negatywne, któremu sprzyja funkcjonujący system instytucjonalny związany z podejmowaniem działalności gospodarczej. Młodzież chcąc rozpocząć własną działalność w pierwszej kolejności napotyka szereg barier administracyjnych, związanych z jej rejestracją. Następnie pojawiają się bariery związane z prowadzeniem tej działalności, wynikające np. z niewielkiej zdolności kredytowej, albo jej braku.

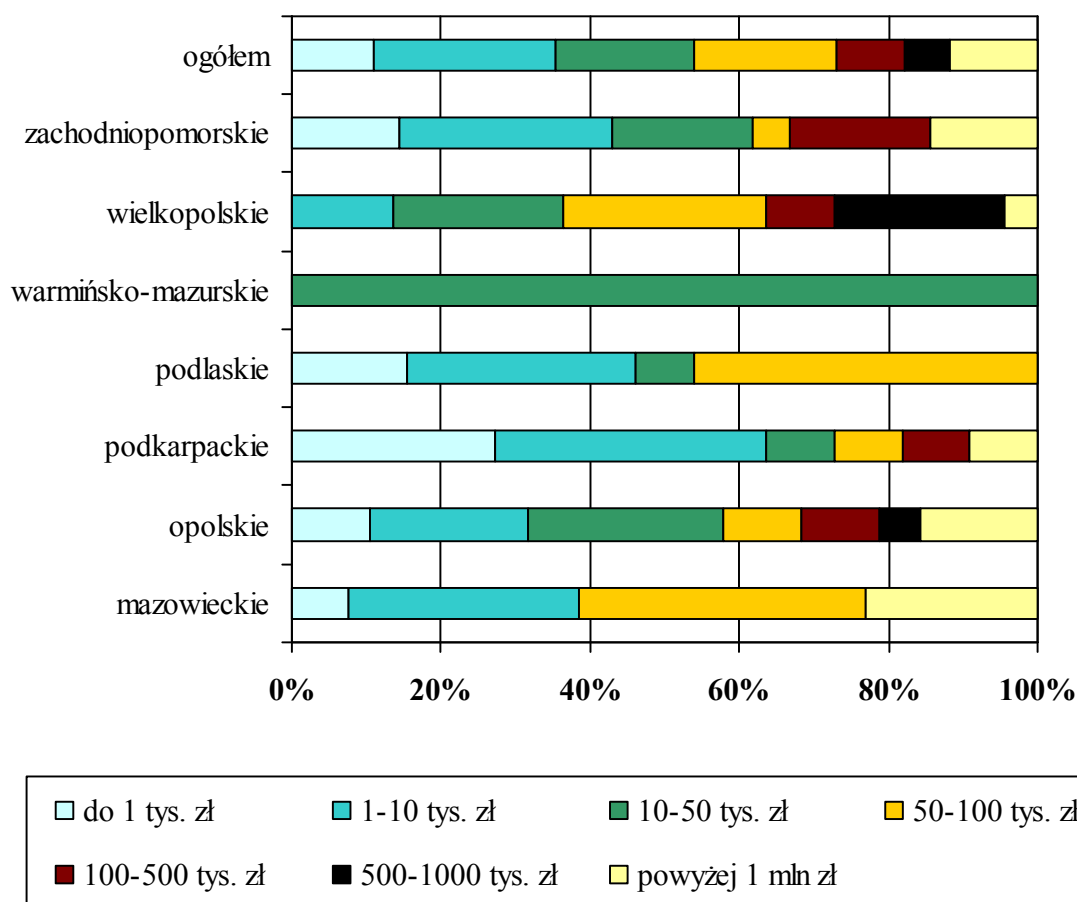
Rys. 5. Struktura członków badanych organizacji według wieku



Źródło: Badania ankietowe IERiGŻ-PIB, 2005.

Zdecydowana większość badanych organizacji działała na zasadzie non-profit. Niemniej ich skuteczność we wspieraniu rozwoju gospodarczego zależała w dużej mierze od aktualnej sytuacji finansowej. Z przeprowadzonych badań wynika, że organizacje tego typu uzyskiwały generalnie wyższe przychody niż te, które zajmowały się wyłącznie działalnością społeczną. Prawie 50% badanej populacji uzyskiwało roczne przychody powyżej 50 tys. zł (rys. 6). Zauważalny jest również dość wyraźny związek pomiędzy sytuacją finansową badanych organizacji a poziomem rozwoju regionów. W województwach wielkopolskim i mazowieckim ponad 60% organizacji zajmujących się wspieraniem działalności gospodarczej uzyskiwało roczne przychody powyżej wspomnianego poziomu 50 tys. zł. Najniższy poziom przychodów odnotowano natomiast w woj. podkarpackim, w którym przychody ponad 60% z nich nie przekroczyły 10 tys. zł. Niski poziom przychodów był również charakterystyczny dla organizacji woj. warmińsko-mazurskiego, ich sytuacja finansowa była jednak najmniej zróżnicowana – roczne wpływy wszystkich badanych organizacji tego województwa kształtowały się bowiem w granicach od 10 do 50 tys. zł.

Rys. 6. Struktura badanych organizacji wg osiąganych przychodów



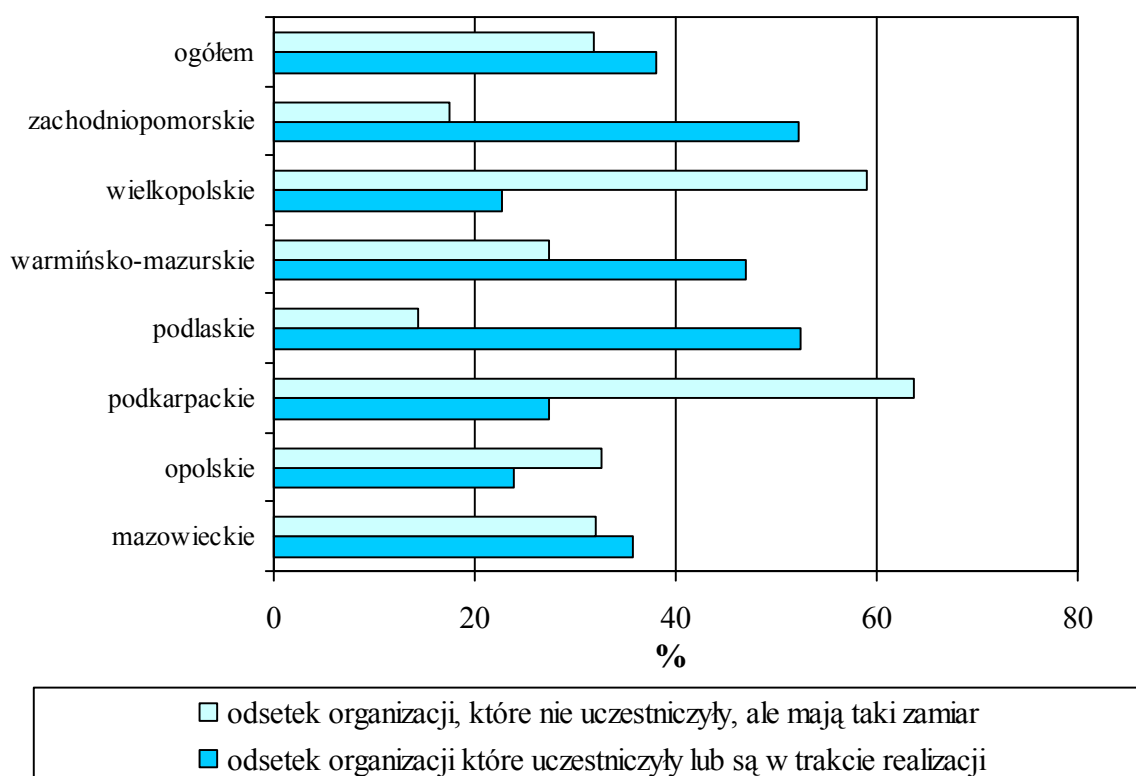
Źródło: Badania ankietowe IERiGŻ-PIB, 2005.

3. Udział organizacji w projektach finansowanych z funduszy UE

Ważnym czynnikiem rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich jest realizacja różnego rodzaju projektów finansowanych z funduszy Unii Europejskiej. Uczestnictwo w tych projektach było również przedmiotem zainteresowań oraz konkretnych działań badanych organizacji. Prawie 40% z nich już było zaangażowane w realizację projektów finansowanych z budżetu Unii, a dalsze 30% przygotowywało się do uczestnictwa (rys. 7). Największą aktywność w tym zakresie wykazywały organizacje z woj. podlaskiego i warmińsko-mazurskiego, z których około 50% zdobyło już doświadczenie przy wykonywaniu zadań w ramach tych projektów. Na przeciwległym biegunie znalazło się natomiast woj. wielkopolskie, w którym nieco ponad 20% organizacji włączyło się w realizację przedsięwzięć finansowanych przez Unię Europejską. Występujące zróżnicowanie regionalne

może wynikać z dość dobrego przygotowania młodzieży z wyższym wykształceniem do pozyskiwania środków finansowych z funduszy unijnych. Z drugiej strony włączenie się w realizację projektów finansowanych ze środków unijnych jest dla absolwentów wyższych uczelni istotne ze względu na wzrost ich konkurencyjności na rynku pracy. Ponadto organizacje – zwłaszcza pozarządowe – nie stawiają im tak dużych wymagań związanych np. z doświadczeniem jak sektor prywatny. Pojawia się jednak pytanie, czy uzyskane w ten sposób kwalifikacje zostaną wykorzystane w późniejszym okresie na rzecz rozwoju obszarów wiejskich danego regionu, czy też będą przyczyną nasilenia migracji do największych ośrodków miejskich oraz za granicę.

Rys. 7. Zaangażowanie badanych organizacji w realizację projektów współfinansowanych ze środków UE



Źródło: Badania ankietowe IERiGŻ-PIB, 2005.

Możliwość uzyskania środków finansowych z funduszy unijnych zwykle prowadzi do zwiększenia aktywności organizacji w zakresie wspierania rozwoju obszarów wiejskich. Z przeprowadzonych badań wynika, że w każdym województwie większość organizacji, które dotychczas nie korzystały z tych środków zamie-

rza się o nie ubiegać. Szczególnie duże zainteresowanie możliwością finansowania realizowanych zadań odnotowano w organizacjach woj. wielkopolskiego i podkarpackiego, tj. na obszarach o niewielkiej dotychczas ich aktywności w wykorzystywaniu tego źródła. Urzeczywistnienie planów uczestnictwa w projektach unijnych organizacji wspierających rozwój gospodarczy może przyczynić się do lepszego wykorzystania przeznaczonych dla Polski funduszy.

Podsumowanie

Istotą prawidłowego i szybkiego rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich jest dostosowanie rolnictwa oraz pozarolniczej działalności gospodarczej do wymogów rynku oraz wspólnej polityki rozwoju obszarów wiejskich, a także skoordynowanie ich działań z działaniami samorządów terytorialnych i agend rządowych. Uczestnikom tego procesu często jednak brakuje odpowiednich informacji i kwalifikacji, które umożliwiłyby im wykorzystanie uwarunkowań zewnętrznych do zwiększenia korzyści z prowadzonej działalności gospodarczej i w konsekwencji przyczyniły się do wzrostu dynamiki rozwoju na poziomie lokalnym, regionalnym oraz krajowym. Permanentne dostarczanie informacji i wiedzy związanej np. z sytuacją na rynkach różnego rodzaju produktów i usług, organizacją i zarządzaniem, nowymi technologiami czy polityką rozwoju obszarów wiejskich prowadzoną przez rząd oraz Unię Europejską jest więc warunkiem koniecznym tego rozwoju.

Powyższe zadanie mogą i starają się realizować różnego rodzaju organizacje prywatne, publiczne oraz pozarządowe, które postawiły sobie za główny cel wspieranie rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich. Potwierdzają to przeprowadzone badania terenowe, z których wynika, że podstawowym obszarem działań tego rodzaju organizacji było organizowanie różnych kursów i szkoleń oraz gromadzenie i rozpowszechnianie informacji o instrumentach, zwłaszcza finansowych, wykorzystywanych przez Unię Europejską do wspierania rozwoju obszarów wiejskich, a także informacji o nowych technologiach i sytuacji rynkowej. Trzeba podkreślić, że działalność badanych organizacji nie była jednolita w ujęciu regionalnym. W regionach o wyższym poziomie rozwoju gospodarczego świadczyły one usługi o bardziej specjalistycznym charakterze, co świadczy o ich zdolności dostosowywania się do istniejących potrzeb. W regionach słabiej rozwiniętych gospodarczo dodatkową ich funkcją była absorpcja pojawiającej się na rynku pracy młodzieży z wyższym wykształceniem – zagospodarowanie w ten sposób kapitału ludzkiego regionu i zarazem ograniczenie jego odpływu lub degradacji. W obu przypadkach

skutki oddziaływania na rozwój gospodarczy obszarów wiejskich regionu powinny być pozytywne. Inny może być jedynie okres, w którym będą się one ujawniać.

Pewną barierą ograniczającą wpływ organizacji na rozwój gospodarczy jest ich rozdrobnienie. Utrudnia ono w znacznym stopniu podejmowanie współpracy zarówno z ostatecznymi beneficjentami ich działalności, jak i organizacjami o zbliżonych celach działania. Rozdrobnienie to prowadzi również do rozproszenia środków finansowych, wskutek czego skala i liczba zadań podejmowanych przez część organizacji jest bardzo ograniczona. Ponadto niewielkie organizacje dysponują z reguły kapitałem ludzkim o niższej jakości. W konsekwencji zmniejsza to ich szanse np. na uczestnictwo w realizacji projektów finansowanych z funduszy Unii Europejskiej, które wymaga pewnego minimum zarówno środków finansowych, jak i kwalifikacji członków. Potencjał finansowy i ludzki organizacji odgrywa bowiem bardzo ważną rolę przy podejmowaniu zadań na rzecz wspierania rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich, których odpowiedni dobór może ograniczyć narastanie różnic regionalnych.

II. Organizacje wspierające kapitał ludzki i kapitał społeczny w lokalnym rozwoju społeczno-gospodarczym

Wprowadzenie

Rosnąca konkurencyjność układów lokalnych sprawia, że wysoki poziom rozwoju kapitału ludzkiego i kapitału społecznego należy do kluczowych determinant ich rozwoju. Szczególną wagę przywiązuje się do budowania silnej konkurencyjnej gospodarki, opartej na poprawie jakości czynnika ludzkiego, a to jest jedną z podstawowych ról organizacji wspierających kapitał ludzki i kapitał społeczny. Kreowanie tych organizacji ma również ważny aspekt społeczny. Jest to uzupełnienie więzi nieformalnych – rodzinnych.

Organizacje społeczne oddziałując na warunki życia i pracy ludzi, stymulują wiele pośrednich zmian gospodarczych i przyczyniają się do trwałego rozwoju układów społecznych, tworząc znaczną liczbę miejsc pracy.

Można powiedzieć, że wpływ tych organizacji na procesy społeczno-ekonomiczne w rzeczywistości dokonuje się poprzez tworzenie warunków do poprawy jakości czynnika ludzkiego. Czynnika ludzkiego jako sprawcy procesów rozwoju oraz beneficjenta efektów procesu rozwoju.

Niezależnie od form własności, badane organizacje działające na rzecz wspierania kapitału ludzkiego i kapitału społecznego są te, których działania są równoznaczne z rozwojem ludzi – ich osobowości i potencjału rozwoju, czyli inteligencji, zdolności i chęci uczenia się, otwartości, kreatywności, umiejętności pracy w zespole, więzi między ludźmi, zaufania, gotowości do zmian, praktycznych umiejętności, wzbudzania potrzeb, budowanie struktur społecznych itp. W tym kontekście istnienie organizacji wspierających kapitał ludzki i społeczny na danym obszarze daje mu przewagę nad innymi obszarami.

Szczególna rola w powstaniu koncepcji wpływu inwestycji w człowieka na rozwój gospodarczy przypada G. Beckerowi (1975) i T.W. Schultzowi (1976). Zwracali oni uwagę na kwalifikacje człowieka, które umożliwiają mu pozyskiwanie szerokiego zakresu dóbr. W Polsce podobne rozważania podjęli m.in. S.R. Domański (1993) i J. Wilkin (2005).

Ponieważ organizacje z zakresu wspierania kapitału ludzkiego i społecznego determinują jakość kapitału ludzkiego i społecznego można by je nazwać „organi-

zaczajami rozwoju”. Fakt, że na obszarach wiejskich zlokalizowana jest zazwyczaj mniejsza liczba organizacji oraz placówek z tego zakresu niż na obszarach miejskich, podnosi rangę tych organizacji w kreowaniu jakości kapitału ludzkiego i społecznego, a tym samym w rozwoju społeczno-gospodarczym.

Duże znaczenie organizacji wspierających kapitał ludzki i społeczny może wynikać z szerokiego zakresu funkcji, jakie spełniają te organizacje w poprawie jakości życia społeczności lokalnej. Są to głównie przedsięwzięcia związane z uaktywnieniem czynnika ludzkiego i szansą realizacji nakreślonych celów przez społeczność.

Celem opracowania jest przedstawienie roli organizacji wspierających kapitał ludzki i społeczny w lokalnym rozwoju społeczno-gospodarczym na badanym obszarze. Chodzi również o określenie ich roli na tle innych organizacji oraz w przypadku obszarów wiejskich także w stosunku do obszarów miejskich.

1. Przestrzenny wymiar struktur organizacyjnych wspierających kapitał ludzki i kapitał społeczny – w świetle badań empirycznych

Analiza stanu i rozmieszczenia organizacji wspierających kapitał ludzki i społeczny pozwoliła potwierdzić tezę badawczą, że głównymi mikroekonomicznymi determinantami rozwoju tych organizacji są sytuacja demograficzna gmin, stan infrastruktury społecznej oraz usytuowanie gmin w przestrzeni.

Niewątpliwie stan i struktura ludności (według wieku i wykształcenia) jest jednym z głównych czynników warunkujących rozmieszczenie organizacji wspierających kapitał ludzki i kapitał społeczny. Jak wykazały badania, struktura wieku społeczności lokalnej pozostaje w pewnej zależności od struktury wielkości gmin pod względem liczby mieszkańców.

Zauważono również, że wyższemu rozwojowi organizacji w tym zakresie towarzyszy wyższy udział podmiotów publicznych w dziale usług nierynkowych, które świadczą usługi z zakresu infrastruktury społecznej. Są to placówki z zakresu szkolnictwa i wychowania, ochrony zdrowia, kultury itp., wspierające wykształceniu kreatywnego środowiska dla pobudzenia ludzkiej aktywności. Tą zależność można częściową przypisać wzajemnemu wspieraniu się dwóch sektorów publicznego i pozarządowego działających w zakresie wspierania kapitału ludzkiego i społecznego.

Tabela 1. Infrastruktura społeczna a udział organizacji wspierających kapitał ludzki na badanych obszarach w 2005 roku

Województwa/ powiaty	% organizacji wspierające kapitał ludzki	Wybrane elementy infrastruktury społecznej na 100 km					Poziom rozwoju infrastrukt. społecznej* (obszary wiejskie =100)
		szkoły podstawowe	gimnazja	przedszkola	przychodnie	apteki	
woj. mazowieckie							
ciechanowski	76,6	3,5	1,1	4,2	0,3	0,6	61,2
łosicki	63,2	3,9	1,1	4,4	0,7	0,9	94,9
ostrołęcki	74,1	4,7	1,2	4,7	0,4	0,6	91,7
siedlecki	56,7	3,9	1,3	4,1	0,1	0,5	69,5
warszawski-zachodni	82,3	4,4	2,5	9,4	3,0	2,4	150,2
woj. podkarpackie							
leżajski	89,2	6,0	2,1	6,4	0,3	1,2	105,7
brzozowski	77,8	9,5	3,2	11,4	0,3	1,9	157,3
woj. podlaskie							
białostocki	73,2	3,0	0,8	3,3	0,6	1,0	74,7
sokółski	69,3	2,5	0,6	2,9	0,6	0,8	79,5
woj. warmińsko-mazurskie							
elbląski	74,1	2,3	0,5	1,4	0,4	0,4	72,1
gizycki	70,5	1,6	0,5	1,7	0,1	0,4	52,6
olsztyński	72,1	2,6	0,7	2,3	0,3	0,6	65,0
woj. wielkopolskie							
kościański	80,8	3,0	1,4	2,2	0,3	0,7	73,4
poznański	78,1	5,4	2,1	6,6	1,3	2,8	145,9
szamotulski	51,8	3,4	0,9	3,9	0,8	1,1	83,7
gostyński	62,1	4,9	1,6	5,1	0,5	2,1	
krotoszyński	48,3	4,7	1,1	4,3	1,2	1,6	120,4
woj. zachodniopomorskie							
drawski	66,7	1,6	0,4	1,7	1,5	0,6	66,4
kołobrzeski	62,3	3,9	0,9	2,5	1,2	0,5	116,3
koszaliński	69,5	3,8	0,7	2,7	0,6	0,7	73,4
ślawieński	60,4	2,3	0,5	2,4	0,1	0,2	46,6
woj. opolskie							
kluczborski	82,3	4,8	1,5	4,6	0,6	1,3	100,5
krapkowicki	76,3	8,0	1,4	12,0	1,2	2,2	159,5
opolski	81,4	4,8	1,5	5,5	0,4	1,6	106,5

*poziom rozwoju infrastruktury społecznej oceniono według miary Z. Hellwiga, opartej na takich cechach jak: placówki przedszkolne, placówki szkolne (podstawowe i gimnazja), placówki zdrowotne (przychodnie, apteki) i placówki biblioteczne.

Źródło: Badania ankietowe, Bank Danych Regionalnych GUS.

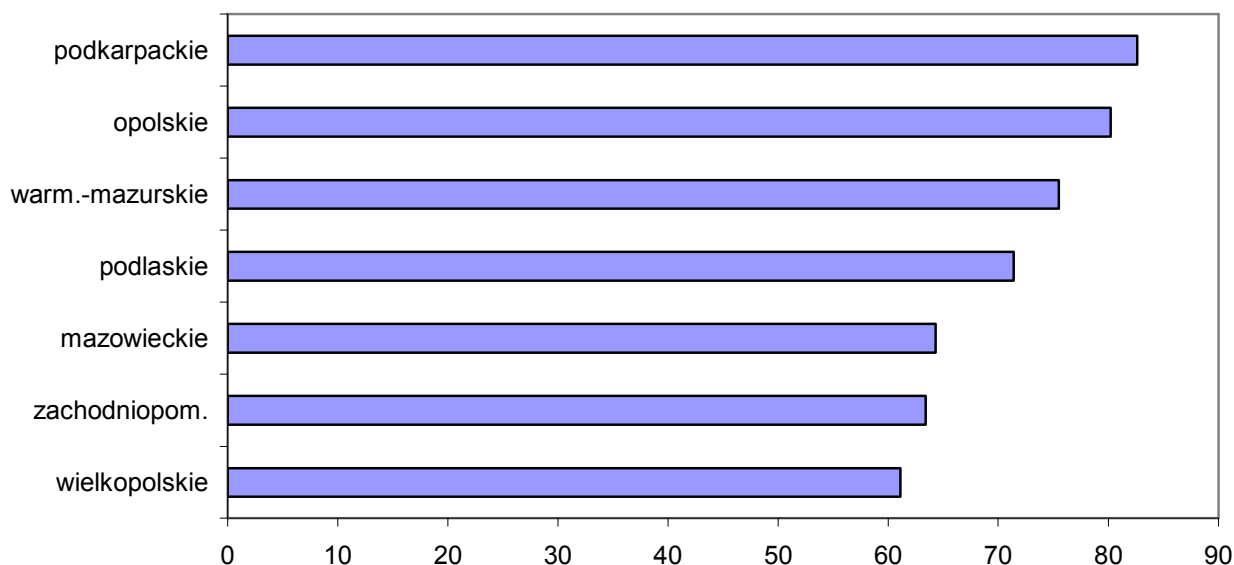
Przyjmując powyższe założenia należy stwierdzić, że jest to współzależność „wzrastająca” między tymi organizacjami a wyżej wymienionymi czynnikami. Organizacje, stwarzając odpowiednie warunki do poprawy jakości czynnika ludzkiego, wzmacniają istniejące struktury organizacyjne. Oznacza to, że obszary, na których ta współzależność jest silniejsza są lepiej przygotowane do uczestniczenia w życiu gospodarczym niż obszary, w których współzależność jest bardzo niska, bo ich mieszkańcy są bardziej przedsiębiorczy i społecznie aktywni.

Z 638 ankietowanych organizacji 70,6% zadeklarowało, że wspiera działania na rzecz kapitału ludzkiego i 52,1% – kapitału społecznego. Około 41,0% tych organizacji wspierało również działalność na rzecz rozwoju gospodarczego, gospodarki ekologicznej i przestrzennej. Aż 88% organizacji wspierających kapitał ludzki wspierało równocześnie kapitał społeczny. Dlatego większość poniższych stwierdzeń odnosi się do szerszej grupy organizacji, które identyfikują obie formy działalności.

- Stowarzyszenia stanowiły 59,1% ogólnej liczby tych organizacji, fundacje – 9,2%, związki stowarzyszeń 12,1%, publiczne 14,0% i inne formy organizacji (spółki, zrzeszenia) – 5,6%. Bardzo istotnym czynnikiem różnicującym typ organizacji jest wielkość miejscowości w jakiej ona działa. Na przykład wszystkie badane fundacje zlokalizowane są w większych miejscowościach – siedzibach powiatów i gmin; nie ma wyraźnej zależności między typem organizacji a charakterem badanego regionu, tylko znacznie większy udział wśród badanych organizacji miały związki stowarzyszeń w woj. podlaskim i podkarpackim.
- Najwyższy udział w ogólnej liczbie organizacji miały organizacje tego rodzaju w woj. podkarpackim 82,6% i opolskim 80,2%, najniższy w woj. wielkopolskim 61,1% (rys. 1).
- Wśród działań na rzecz rozwoju kapitału ludzkiego dominowały działania w zakresie kultury i sztuki (58%) i sportu i rekreacji (54%), stosunkowo najmniej działań podejmowano w zakresie ochrony zdrowia (18%); pod tym względem zresztą były największe różnice między województwami (rys. 2). O kierunkach wspierania kapitału ludzkiego w znacznym stopniu decydowały zasoby ludzkie w organizacjach. Organizacje dysponujące zasobami ludzkimi (członkowie, pracownicy, wolontariat) o lepszym wykształceniu i korzystniejszej strukturze wiekowej podejmowały znacznie częściej działania w zakresie edukacji i wychowania. Na przykład współczynnik korelacji pomiędzy udziałem podejmowanych działań w zakresie edukacji i wychowania (co najmniej dwa przedsięwzięcia z tego zakresu) a wykształceniem powyżej średniego wyniósł

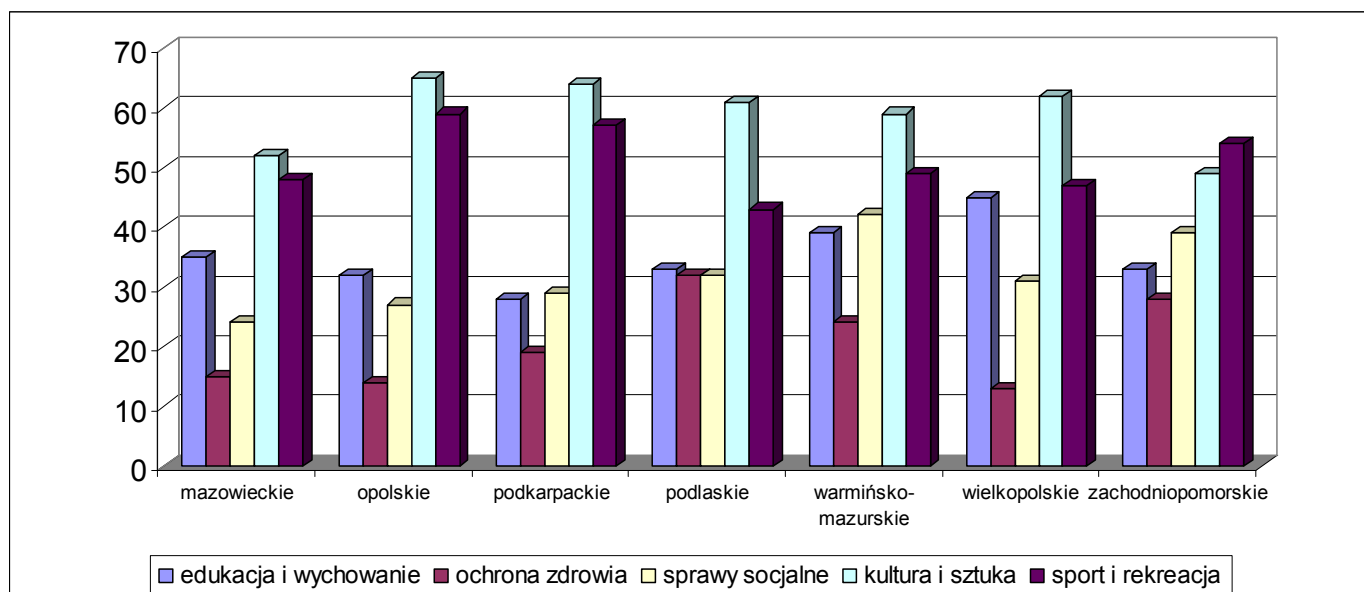
$r = 0,45$, a dominującym przedsięwzięciem było kształcenie ustawiczne. Relatywnie niższym poziomem wykształcenia członków charakteryzował organizacje działające w woj. podlaskim, podkarpackim i opolskim – tam też przeważały działania w zakresie sportu i rekreacji oraz kultury i sztuki.

Rys. 1. Udział organizacji wspierających kapitał ludzki i kapitał społeczny (%)



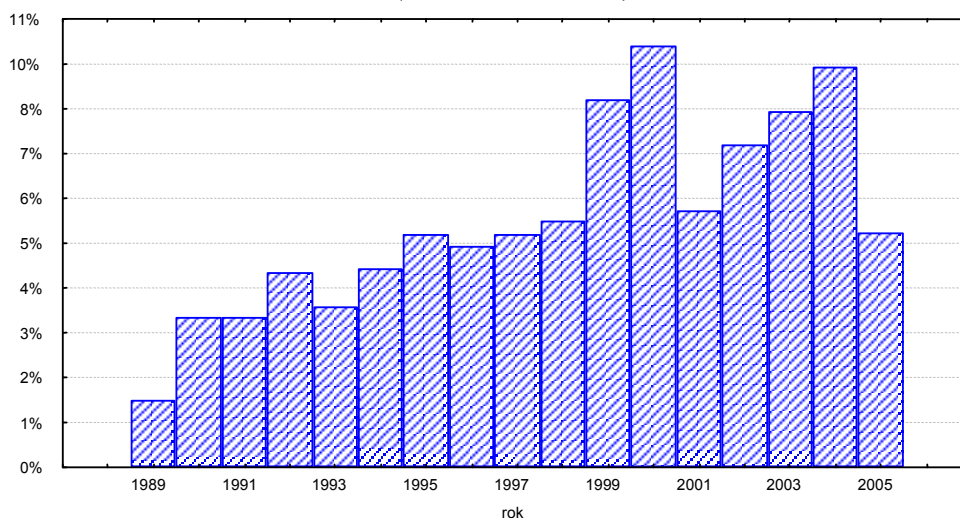
- Wśród deklarowanych przedsięwzięć – w ramach szczegółowych pól działań – preferowane były takie, które bezpośrednio wpływają na jakość zasobów ludzkich (kształcenie ustawiczne, promocja zdrowia). Trzeba podkreślić, że w podobnym stopniu te przedsięwzięcia były powtarzane przez organizacje w każdym województwie, co może świadczyć o znaczeniu tych usług dla społeczności lokalnej.
- W organizacjach wspierających wartości społeczeństwa obywatelskiego widoczny jest wyraźny podział regionalny: w województwach zachodnich prowadzono głównie działania promujące i wspierające wolontariat oraz służące pobudzeniu zainteresowań obywateli udziałem w podejmowaniu decyzji, które ich dotyczą, natomiast w gminach woj. wschodnich i centralnych – działania z zakresu inicjowania współpracy pomiędzy organizacjami obywatelskimi a samorządem oraz szkolenia w szerokim zakresie. Przyczyną tych różnic były przede wszystkim odmienne oczekiwania społeczności wobec usług świadczonych przez te organizacje.

Rys. 2. Zakres działań organizacji wspierających kapitał ludzki

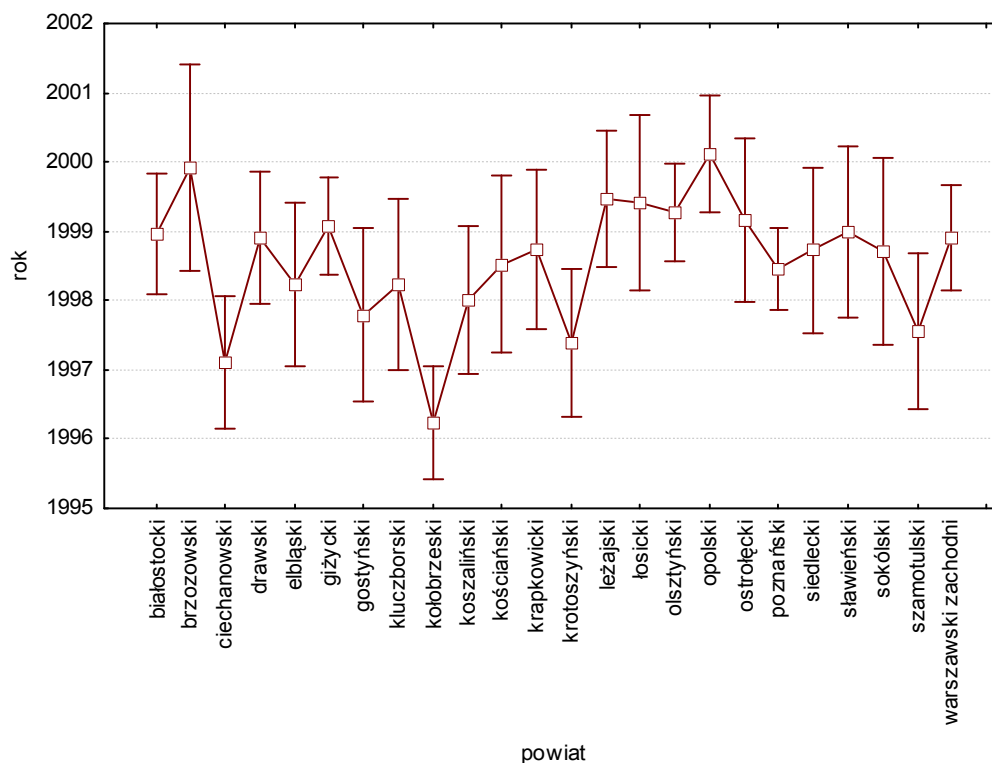


- Większość organizacji (52%) powstała po 2000 r., szczególnie w badanych powiatach woj. opolskiego i olsztyńskiego. Najdłuższy okres działalności mają organizacje powiatów ciechanowskiego, krotoszyńskiego oraz szamotulskiego, szczególnie w porównaniu z organizacjami działającymi na rzecz innych dziedzin życia (np. rozwoju gospodarczego, gospodarki przestrzennej czy ekologicznej) – rys. 3.

Rys. 3. Podział procentowy organizacji ze względu na deklarowany rok powstania (lata 1989-2005)

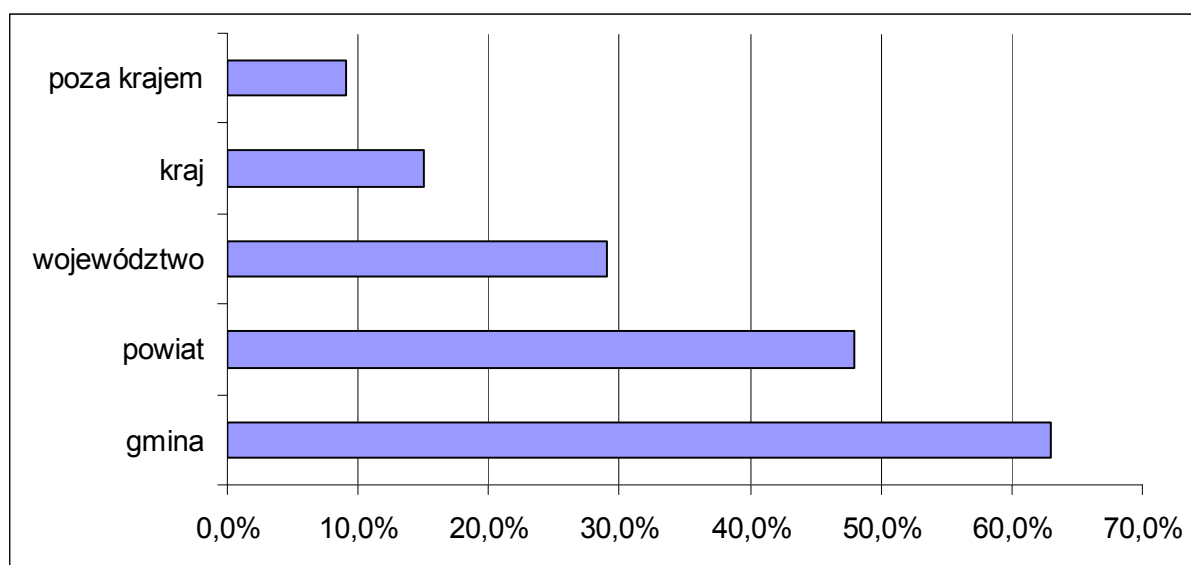


Rys. 4. Średni czas powstania organizacji wraz z przedziałem ufności na poziomie 0,95



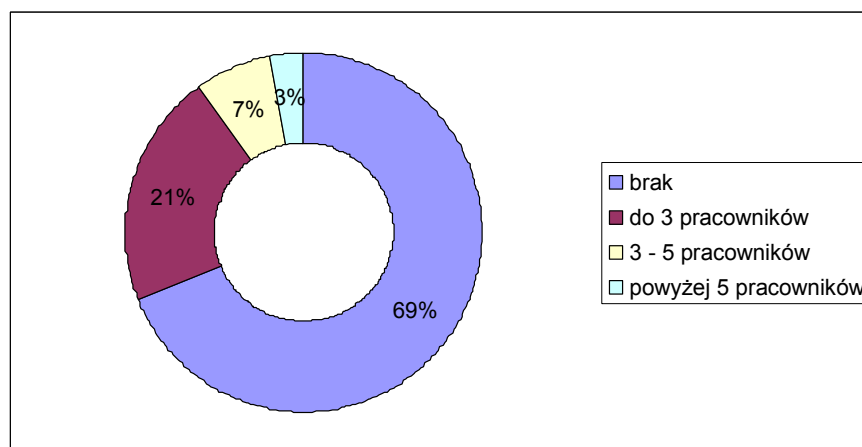
- Tylko 18% organizacji należy do szerszej struktury (tzn. jest oddziałem organizacji o zasięgu krajowym), a 11% posiada wydzielone jednostki organizacyjne w ramach swojej struktury organizacyjnej (koła, towarzystwa).
- Około 63% organizacji deklарowało, że zasięg ich działalności to obszar gminy lub powiatu (rys. 5). Jako bardziej lokalną określały swoją działalność organizacje zlokalizowane na wsi, a także jednostki z województw podlaskiego i podkarpackiego.
- Tylko 21% organizacji współpracowało z innymi organizacjami o podobnym charakterze; wyższy udział – 36% – deklарowały jednostki z woj. zachodniopomorskiego. Natomiast znacznie wyższy był odsetek wskazań w przypadku współpracy z samorządem terytorialnym (66%) i urzędami pracy (47%) – pod tym względem nie stwierdzono wyraźnych różnic regionalnych.

Rys. 5. Zasięg działania organizacji



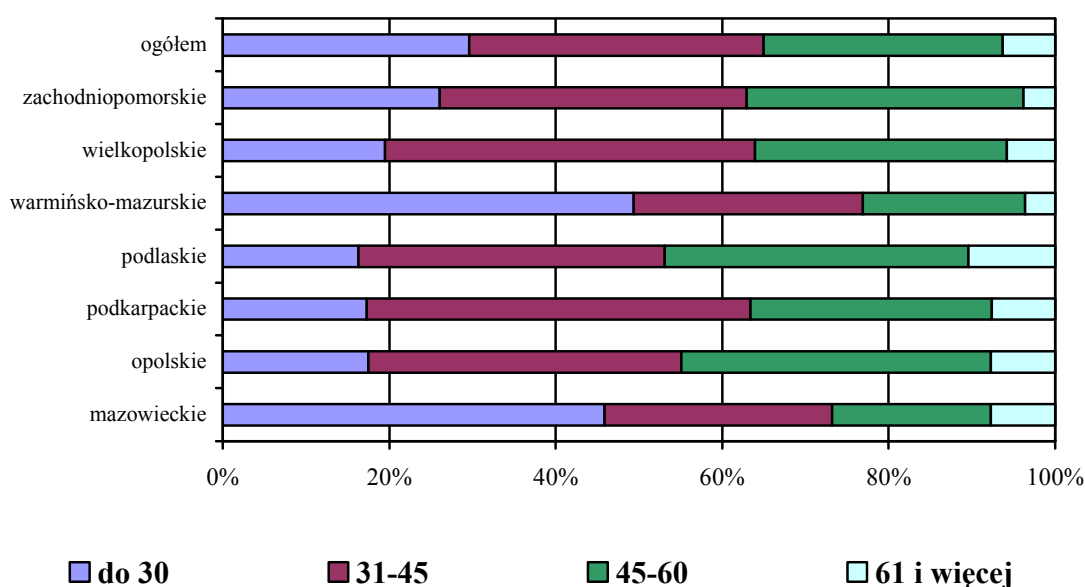
- Aż 69% organizacji nie zatrudniało stałego personelu, blisko 52% działało dzięki pracy wolontariatu, a w około 3% organizacji było zatrudnionych więcej niż 5 osób. Większą liczbę zatrudniały organizacje w woj. zachodniopomorskim i wielkopolskim. Zatrudnienie osób jest jednym z ważnych wskaźników podkreślających znaczenie tych organizacji wyodrębnionych strukturach. Wiąże się wyraźnie z zakresem podejmowanych działań – stały personel zatrudnia większość organizacji specjalistycznych. Jest też wyraźny związek między okresem powstania organizacji a zatrudnieniem osób; stały personel mają przede wszystkim te, które powstały po 2004 r. Ogólnie można stwierdzić, że obecnie organizacje te nie tworzą istotnego rynku pracy dla społeczności lokalnej.

Rys. 6. Organizacje zatrudniające stały personel (%)



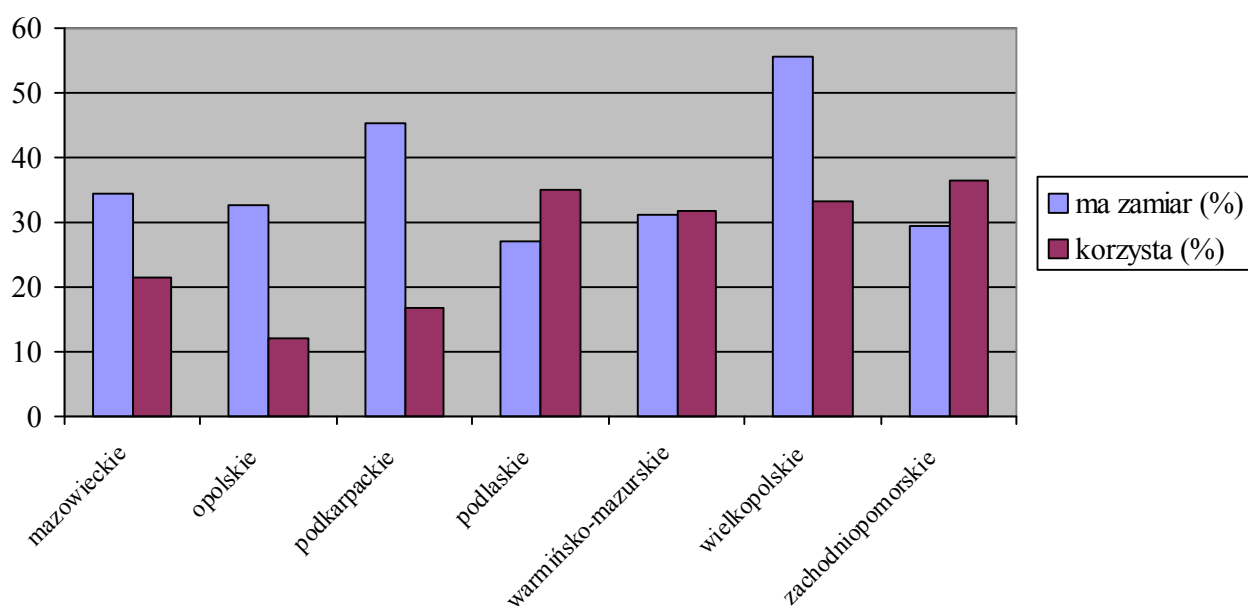
- Organizacje działające na rzecz kapitału ludzkiego i społecznego miały zwykle około 60 członków; najczęściej w woj. podkarpackim i warmińsko-mazurskim. Jeżeli chodzi o strukturę wieku członków badanych organizacji, to najkorzystniejszą mają woj. warmińsko-mazurskie i mazowieckie, gdzie jest dość korzystna sytuacja demograficzna. Wśród członków organizacji przeważają osoby z wykształceniem średnim i więcej, z wyjątkiem woj. podlaskiego. Z tego wniossek, że aby zwiększyć zaangażowanie społeczności w organizacje, należy zatrzymać ludzi młodych na obszarach wiejskich – to oni stanowią istotny potencjał demograficzny (rys. 7).

Rys. 7. Struktura członków badanych organizacji według wieku



- Około 19% organizacji starało się o fundusze unijne. Większą aktywność wykazały jednostki z woj. zachodniopomorskiego i podlaskiego (rys. 8). W porównaniu do organizacji działających na rzecz rozwoju gospodarczego czy gospodarki ekologicznej, aktywność ich była dużo niższa. Na podstawie danych o zamiarach korzystania z funduszy unijnych, a także dotychczasowych doświadczeń i możliwości w tym zakresie należy zakładać, że ten odsetek będzie się zwiększał. Udział organizacji korzystających z pomocy UE lub wyrażających taką chęć ma wyraźny związek z większym udziałem organizacji informujących o możliwościach dostępu do funduszy. Potwierdza to, jak ważną rolę odgrywa dostęp do informacji, a takie usługi dość często świadczą organizacje pozarządowe.

Rys. 8. Deklaracje wsparcia z funduszy pomocowych UE



- Organizacje z większą liczbą członków miały również większą liczbę wolontariuszy – 85% organizacji skupiających powyżej 70 członków równocześnie bazowało na pracy wolontariuszy; praca organizacji podbudowana wolontariatem dotyczyła głównie organizacji pozarządowych i jednostek z woj. podlaskiego i warmińsko-mazurskiego.
- Około 70% organizacji zadeklarowało swoje przychody w przedziale do 10 tys. złotych. Daje się zauważyć dość wyraźny związek pomiędzy sytuacją finansową badanych organizacji a sytuacją gmin (współczynnik korelacji pomiędzy dochodami własnymi gmin na 1 mieszkańca a średnimi przychodami organizacji działających na terenie gminy $r=0,64$). Organizacje działające na terenach o lepszej sytuacji finansowej znacznie częściej w przychodach deklarowały wpłaty samorządu terytorialnego.

W znacznie lepszej sytuacji finansowej były organizacje z woj. zachodniopomorskiego i mazowieckiego. Około 60% badanych organizacji korzysta z co najmniej trzech źródeł finansowania. Stopień dywersyfikacji źródeł finansowania zależy w dużym stopniu od położenia organizacji w przestrzeni oraz wieku osób sprawujących funkcje kierownicze (zarząd). Organizacje z siedzibą na wsi oraz kierowane przez osoby do 30 roku życia miały znacznie szersze źródła finansowania.

2. Organizacje wspierające kapitał ludzki i społeczny a lokalny rozwój społeczno-gospodarczy

Wychodząc z założenia, że wspieranie kapitału ludzkiego i społecznego wiąże się z upowszechnianiem wśród ludzi aktywnej postawy, która jest najważniejszym czynnikiem zmian społecznych układów lokalnych, można więc stwierdzić, że dość wysoki poziom zmian społecznych charakteryzował większość badanych gmin. Na przykład w latach 2000-2005 w badanych gminach liczba pracujących wzrosła o 4,9% (na obszarach wiejskich w kraju o 3,2%) a około 3,6% wzrósł udział pracujących w usługach rynkowych (na obszarach wiejskich w kraju o 2,9%). Poziom zatrudnienia w usługach świadczy o innowacyjności gospodarki.

Zmiany pod tym względem przebiegają stosunkowo wolno, jednak badane obszary wykazały większy postęp niż obszary wiejskie kraju. Najwyższe wskaźniki występowały tam, gdzie udział organizacji działających na rzecz edukacji w ogólnej liczbie organizacji wspierających kapitał ludzki był powyżej średniej dla badanych obszarów (tj. 24%).

Obserwacja tendencji dotyczących struktury pracujących pozwala stwierdzić, że przekształcenie struktury aktywności zawodowej społeczności lokalnej zależy w dużym stopniu od poprawy jakości czynnika ludzkiego, co właśnie czynią badane organizacje. Tego typu „inwestycje w człowieka” zwiększają bowiem potencjał mobilności zawodowej i przestrzennej w wymiarze i indywidualnym, i społecznym.

Bardziej przekonujące wyjaśnienie wpływu organizacji wspierających kapitał ludzki na lokalny rozwój społeczny kryje się w wielkości stopy bezrobocia. O ile stopa bezrobocia na obszarach wiejskich w kraju w 2005 r. wynosiła około 15%, o tyle na obszarach badanych wyniosła 12,6%. Powodem była znacznie korzystniejsza sytuacja demograficzna w większości badanych gmin, pod względem struktury zarówno wieku, jak i wykształcenia ludności.

Podstawowymi wskaźnikami rozwoju gospodarczego układów lokalnych są: liczba podmiotów gospodarczych na 10 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym, wielkość dochodu własnego gmin na 1 mieszkańca oraz udział wydatków inwestycyjnych w ogólnych wydatkach gmin.

Tabela 4. Rynek pracy a udział organizacji wspierających kapitał ludzki na obszarach badanych w latach 2000-2005

Województwa/ powiaty	% organizacji wspierających kapitał ludzki	Pracujący w EDK na 1000 mieszk.		Procent pracujących wg EDK w 2005 r.			Stopa bezrobocia w 2005 r. (%)
		ogółem w 2005 r.	zmiana 2006/2000	przemysł	usługi rynkowe	usługi nierynk.	
woj. mazowieckie							
ciechanowski	76,6	174,4	98,5	32,3	31,3	36,4	15,4
łosicki	63,2	106,8	92,5	29,3	23,9	46,7	12,7
ostrołęcki	74,1	56,0	117,1	33,2	27,0	39,7	15,9
siedlecki	56,7	54,0	130,6	37,2	27,5	35,3	10,7
warszawski- zachodni	82,3	188,2	115,2	30,6	54,5	14,8	6,6
woj. podkarpackie							
leżajski	89,2	157,1	93,2	43,4	23,9	32,7	12,4
brzozowski	77,8	100,5	100,4	27,5	22,7	49,8	20,2
woj. podla- skie							
białostocki	73,2	101,3	106,3	41,2	23,6	35,2	8,6
sokółski	69,3	113,7	91,6	29,6	26,8	43,6	12,3
woj. warmińsko-mazurskie							
elbląski	74,1	100,4	119,9	49,7	21,9	28,4	25,9
giżycki	70,5	186,9	74,4	33,1	32,3	34,6	14,5
olsztyński	72,1	136,3	107,7	51,8	20,7	27,5	12,0
woj. wielkopolskie							
kościański	80,8	152,0	100,0	38,8	31,3	29,9	8,6
poznański	78,1	210,0	122,4	53,4	35,9	10,6	5,7
szamotulski	51,8	191,0	105,2	55,5	21,2	23,3	9,3
gostyński	62,1	160,0	114,4	54,9	22,8	22,3	11,7
krotoszyński	48,3	164,7	110,4	55,1	20,8	24,1	10,6
woj. zachodniopomorskie							
drawski	66,7	132,2	96,4	39,2	23,9	36,9	22,3
kołobrzowski	62,3	204,1	88,9	27,2	36,9	35,9	13,9
koszaliński	69,5	103,5	102,9	42,2	21,7	36,1	19,3
ślawieński	60,4	113,7	104,9	41,3	23,5	35,3	19,8
woj. opolskie							
kluczborski	82,3	150,4	86,4	37,2	29,7	33,1	11,1
krapkowicki	76,3	144,0	102,7	64,6	17,4	18,0	6,6
opolski	81,4	134,1	94,9	55,5	20,7	23,8	7,5

Źródło: Badania ankietowe, Bank Danych Regionalnych GUS.

Średnia liczba podmiotów gospodarczych na 10 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym na obszarach wiejskich w Polsce w 2005 r. wyniosła 1003,7 (tab. 5). Na badanych obszarach wskaźnik ten wahał się od 647,9 w gminach powiatu leżajskiego do 1866,1 w gminach powiatu warszawskiego zachodniego, przy średniej dla badanych obszarów 1078,9. Nie zauważono wyraźnego związku między poziomem organizacji wspierających kapitał ludzki a rozwojem działalności pozarolniczej. Współczynnik korelacji między udziałem tych organizacji w ogólnej liczbie badanych organizacji a liczbą podmiotów gospodarczych na 10 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym wyniósł $r=0,14$. Można przypuszczać, że efekty pośredniego wspierania działalności pozarolniczej przez badane organizacje ujawnią się znacznie później (tzw. efekt odłożony w czasie).

Dochód własny gmin na 1 mieszkańca w 2005 r. na obszarach wiejskich w kraju wynosił 622,9 zł. W przypadku obszarów badanych wahał się od 493 zł w gminach pow. brzozowskiego do 2165 zł w gminach powiatu drawskiego, przy średniej dla badanych obszarów około 850 zł. Zauważono znacznie korzystniejszą sytuację finansową (m.in. wyższy dochód własny) w gminach, w których są wyższe wskaźniki udziału organizacji wspierających kapitał ludzki. Można to tłumaczyć tym, że z jednej strony lepsza sytuacja finansowa gmin umożliwia wsparcie finansowe niektórych organizacji, a tym samym umacnia ich rozwój, z drugiej wyższy udział tych organizacji sprzyja przyciąganiu nowych inwestorów, którzy przyczyniają się do zwiększania dochodów własnych gmin.

Jeżeli przyjąć, że lokalny rozwój gospodarczy jest procesem tworzenia dobrobytu danego obszaru poprzez mobilizowanie zasobów ludzkich, materialnych oraz kapitału finansowego, to trzeba określić, jakie władza lokalna ma możliwości tworzenia warunków inwestowania. Wiadomo, że trwały wzrost gospodarczy nie jest możliwy bez inwestycji. To on stwarza możliwości zmiany najbliższego otoczenia w celu dostosowania go do potrzeb społecznych i gospodarczych. Wyniki badań wskazują, że inwestycyjne potrzeby i możliwości gmin są silnie zróżnicowane, o czym świadczy m.in. udział wydatków inwestycyjnych w ogólnych wydatkach (tab. 5). Rozwój inwestycji zależy w dużym stopniu od potencjału finansowego gmin i polityki władz lokalnych, a także działań organizacji mających na celu zaspokojenie przyszłych potrzeb mieszkańców.

Tabela 5. Sytuacja gospodarcza a udział organizacji wspierających kapitał ludzki na obszarach badanych w 2005 roku

Województwa/ powiaty	Procent organizacji wspierających kapitał ludzki	Podmioty gospodarcze		Dochody własne na 1 mieszkańca	% wydatków inwestycyjnych w ogólnych wydatkach
		na 10 tys. mieszk. w wieku produk.	Procent podm. w usługach nierynkowych		
woj. mazowieckie					
ciechanowski	76,6	802,6	9,8	642	18,4
łosicki	63,2	900,4	13,9	622	16,4
ostrołęcki	74,1	830,9	11,8	525	20,9
siedlecki	56,7	738,1	11,7	451	19,8
warszawski-zachodni	82,3	1866,9	5,9	1472	23,0
woj. podkarpackie					
leżajski	89,2	647,9	9,3	493	18,3
brzozowski	77,8	796,4	10,3	369	16,7
woj. podlaskie					
białostocki	73,2	932,8	8,9	794	20,6
sokółski	69,3	689,7	12,9	483	17,0
woj. warmińsko-mazurskie					
elbląski	74,1	689,2	8,4	693	13,5
giżycki	70,5	954,8	9,6	779	12,7
olsztyński	72,1	1069,9	9,4	902	16,7
woj. wielkopolskie					
kościański	80,8	1349,2	6,4	640	14,2
poznański	78,1	1837,9	5,1	1457	22,5
szamotulski	51,8	1293,7	6,1	913	21,6
gostyński	62,1	1138,9	10,4	714	14,3
krotoszyński	48,3	1086,0	9,1	605	11,3
woj. zachodniopomorskie					
drawski	66,7	1485,6	9,4	2165	19,7
kołobrzeski	62,3	1451,2	8,5	1624	18,9
koszaliński	69,5	1466,6	7,3	1227	17,6
ślawieński	60,4	1090,7	6,7	982	16,0
woj. opolskie					
kluczborski	82,3	1090,8	8,8	647	12,3
krapkowicki	76,3	860,3	8,7	1183	16,9
opolski	81,4	1101,1	6,9	867	14,5

Źródło: Jak w tabeli 1.

Stwierdzono, że zaangażowanie społeczności lokalnej w przedsięwzięcia związane z rozwojem lokalnym (mierzone średnią liczbą członków w badanych organizacjach) wzrasta wraz ze skłonnością inwestycyjną gmin. Na przykład gminy z udziałem wydatków poniżej średniej dla badanych obszarów (tj. 17,7%) skupiały od 25-40 członków, natomiast w gminach z wydatkami powyżej średniej liczba członków wahała się od 30 do 60. Być może aktywność władz gminy wyzwala również wśród mieszkańców większe zaangażowanie społeczne. Statystycznie istotną zależność między średnią liczbą członków w organizacji a udziałem wydatków inwestycyjnych w ogólnych wydatkach gmina potwierdza współczynnik korelacji $r=0,43$, na poziomie istotności $\alpha = 0,05$.

Analizując te zależności w układzie terytorialnym, można stwierdzić dużą korzystniejszą sytuację w tym zakresie na najbardziej zurbanizowanych obszarach wiejskich (tab. 5). Zdecydowanie dominują obszary położone w aglomeracjach.

Przedstawiając procesy inwestycyjne w kontekście organizacji wspierających kapitał ludzki i społeczny można stwierdzić, że działające w aglomeracjach organizacje mają znaczny potencjał kadrowy i finansowy oraz w większym stopniu korzystają ze środków unijnych na wsparcie swojej działalności. Można przypuszczać, że ich doświadczenia zdobyte przy pozyskiwaniu środków unijnych są wykorzystane przez samorządy terytorialne do realizacji polityki inwestycyjnej.

Interesujące wydają się przypadki badanych gmin z woj. zachodniopomorskiego, które zajmują czołowe miejsce pod względem dochodów własnych na 1 mieszkańca i mają dość wysokie wskaźniki udziału wydatków inwestycyjnych w ogólnych wydatkach, mimo znacznego obciążenia budżetu wydatkami bieżącymi, głównie na prowadzenie polityki socjalnej.

O rozwoju gospodarczym, a tym samym wypracowaniu przewagi konkurencyjnej w skali lokalnej w bardzo dużym stopniu decydują środki finansowe przeznaczone na infrastrukturę. Jak wykazują dane statystyczne, od 2000 r. zwiększa się tempo przyrostu urządzeń z zakresu infrastruktury technicznej szczególnie kanalizacyjnych i wodociągowych (tab. 6). W przypadku badanych obszarów dotyczy to gmin, w których działa więcej organizacji zatrudniających płatny personel. Jeśli chodzi o kanalizację, są to przeważnie gminy woj. mazowieckiego i zachodniopomorskiego, jeśli o wodociągi – głównie gminy woj. mazowieckiego. Pozytywnym objawem jest szybszy w ostatnich latach przyrost urządzeń kanalizacyjnych niż wodociągowych, podobnie jak w skali całego kraju. Mimo to nadal utrzymują się duże dysproporcje między siecią wodociągową a kanalizacyjną (tab. 6).

Tabela 6. Infrastruktura techniczna a udział organizacji wspierających kapitał ludzki na badanych obszarach

Województwa/ powiaty	Procent organizacji wspierają- cych kapitał ludzki	Wybrane elementy infrastruktury technicznej				Poziom rozwo- ju infrastrukt. technicznej (obszary wiej- skie = 1000)
		wodociągi (km)		kanalizacja (km)		
		2000	2005	2000	2005	
woj. mazowieckie						
ciechanowski	76,6	753,2	1140,5	27,3	43,7	81,4
łosicki	63,2	475,2	520,4	23,1	108,3	80,4
ostrołęcki	74,1	453,9	791,1	96,8	105,1	64,4
siedlecki	56,7	606,3	950,1	15,0	121,4	73,5
warszawski- zachodni	82,3	589,7	688,2	159,8	271,5	174,4
woj. podkarpackie						
leżajski	89,2	428,6	492,3	89,4	111,6	105,9
brzozowski	77,8	151,4	149,8	90,6	234,9	112,6
woj. podlaskie						
białostocki	73,2	1138,0	1310,1	233,6	466,4	75,8
sokólski	69,3	784,1	1031,2	96,1	127,9	66,0
woj. warmińsko-mazurskie						
elbląski	74,1	663,0	701,8	53,6	74,1	72,6
giżycki	70,5	568,8	501,1	122,0	188,9	69,6
olsztyński	72,1	883,7	1279,0	359,6	524,6	82,6
woj. wielkopolskie						
kościański	80,8	524,8	555,8	61,0	136,3	106,2
poznański	78,1	1816,9	2028,0	302,1	776,6	137,9
szamotulski	51,8	920,2	931,1	150,0	281,8	126,5
gostyński	62,1	656,0	659,9	104,6	168,5	116,1
krotoszyński	48,3	728,4	764,7	96,7	217,8	115,1
woj. zachodniopomorskie						
drawski	66,7	337,1	391,2	109,7	216,6	76,8
kołobrzeski	62,3	272,6	427,6	76,4	195,8	101,5
koszaliński	69,5	528,8	599,1	96,9	184,6	104,5
ślawieński	60,4	352,9	385,9	49,1	95,8	81,8
woj. opolskie						
kluczborski	82,3	493,8	518,3	66,0	80,2	73,5
krapkowicki	76,3	346,2	384,8	59,8	184,5	125,1
opolski	81,4	1244,1	1290,6	159,3	371,4	100,9

Źródło: Jak w tabeli 1.

W dalszym ciągu najmniej zaawansowane w rozwoju infrastruktury technicznej są gminy woj. podkarpackiego i warmińsko-mazurskiego. Poziom rozwoju tej infrastruktury oceniano według miary Z. Hellwiga, opartej na takich cechach jak: sieć wodociągowa, sieć kanalizacyjna, rozmieszczenie oczyszczalni i gęstość sieci dróg gminnych. Stwierdzono, że w przypadku województwa warmińsko-mazurskiego sytuacja jest niepokojąca, gdyż mała jest konkurencyjność infrastruktury technicznej oraz niskie są nakłady inwestycyjne w ogólnych wydatkach gmin. Jest nadzieja, że w niedługim czasie stosunkowo wysokie zaangażowanie społeczności lokalnej w przedsięwzięcia na rzecz rozwoju lokalnego przyczyni się do poprawy sytuacji.

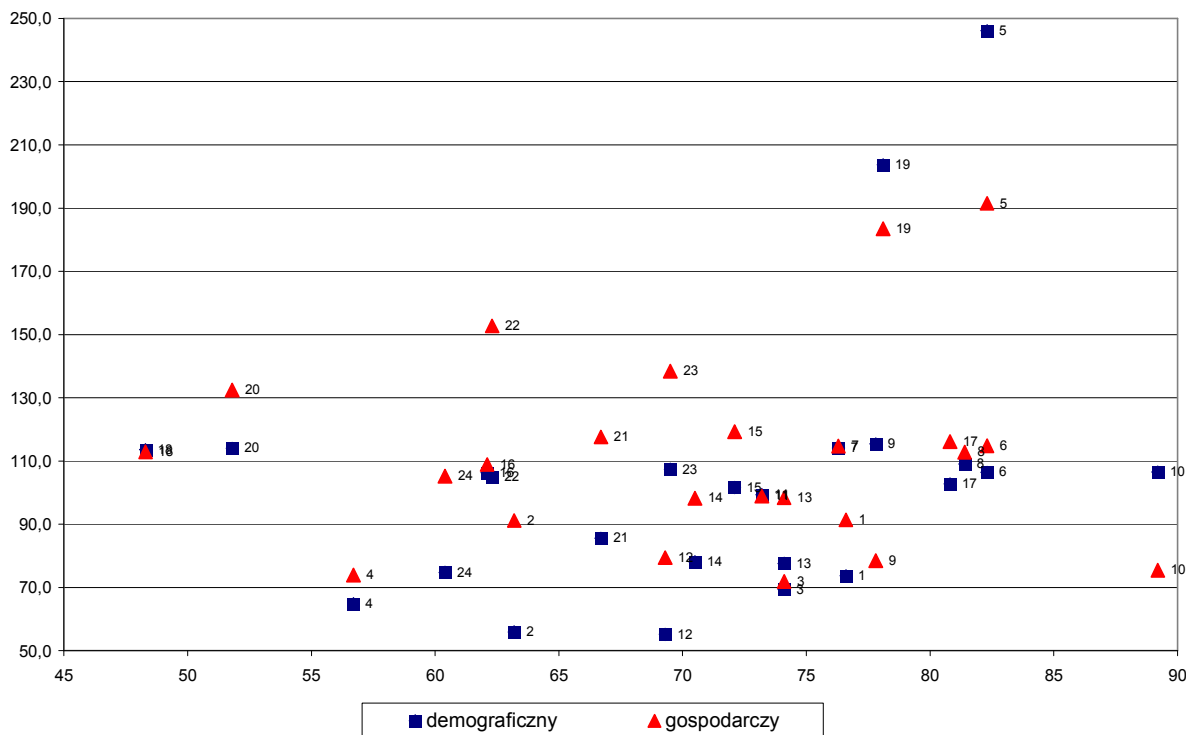
Aby udokumentować, że poziom rozwoju organizacji wiejskich ma wpływ na lokalny rozwój społeczno-gospodarczego, przeprowadzono analizę zależności między udziałem organizacji wspierających kapitał ludzki a poziomem rozwoju gospodarczego i poziomem rozwoju demograficznego³⁸ (rys. 9). Jak wykazała analiza poziom rozwoju społecznego w większości badanych powiatów jest znacznie niższy niż poziom rozwoju gospodarczego. Wiąże się to z tym, że zjawiska demograficzne podlegają zmianom wolniejszym i długookresowym, podczas gdy zjawiska gospodarcze wykazują większą wariację i to w zdecydowanie krótszym czasie. Lokalizacja podmiotów gospodarczych zmienia bowiem układ warunków zachowania przestrzennego innych podmiotów, następuje wzrost atrakcyjności danego układu lokalnego i w związku z tym przyciąganie nowych inwestycji (tzw. mnożnik rozwoju). Obserwuje się to przede wszystkim w badanych powiatach woj. zachodniopomorskiego. natomiast w biednych powiatach woj. podkarpackiego poziom rozwoju demograficznego jest znacznie wyższy od poziomu rozwoju gospodarczego. Obszary te dysponują niewykorzystanym potencjałem demograficznym. W większości z nich brakuje środków finansowych na poprawę infrastruktury technicznej oraz większej aktywności gospodarczej i społecznej społeczności lokalnej.

Analiza doprowadziła również do wniosku, że na niektórych obszarach, aby mogły się dokonać wyraźne zmiany społeczno-gospodarcze, poziom rozwoju organizacji wspierających kapitał ludzki powinien być wyższy od średniego dla badanych obszarów (tj. 67,9%). Przy poziomie rozwoju tych organizacji powyżej 70% zauważa się pozytywne zmiany w układach lokalnych. Jak pisze M. Kłodziński

³⁸ Cechy uwzględnione do obliczenia poziomu rozwoju demograficznego i gospodarczego zostały przedstawione w I części, w pkt. 1.

(2006, s. 209) „bez wzmocnienia kapitału społecznego na polskiej wsi wszelkie działania na rzecz jej rozwoju będą działaniami ułomnymi”.

Rys. 9. Zależność między udziałem organizacji wspierających kapitał ludzki a poziomem rozwoju gospodarczego i demograficznego



Oznaczenia powiatów: 1 – ciechanowski, 2 – łosicki, 3 – ostrołęcki, 4 – siedlecki, 5 – warszawski zachodni, 6 – kluczborski, 7 – krapkowicki, 8 – opolski, 9 – brzozowski, 10 – leżajski, 11 – białostocki, 12 – sokólski, 13 – elbląski, 14 – giżycki, 15 – olsztyński, 16 – gostyński, 17 – kościański, 18 – krotoszyński, 19 - poznański, 20 – szamotulski, 21 – drawski, 22 – kołobrzeski, 23 – koszaliński, 24 – sławieński. (Pion – poziom rozwoju demograficznego i gospodarczego – ogółem obszary wiejskie 100; Poziom – % organizacji wspierających kapitał ludzki)

Wykorzystując analizę grupowania organizacji wspierających kapitał ludzki względem szczegółowych pól można stwierdzić, że niektóre powiaty jak krapkowicki, kluczborski, elbląski i giżycki mają podobną nie tylko strukturę działalności, ale również poziom rozwoju społeczno-gospodarczego. Może to oznaczać, że podobne struktury organizacyjne w gminach mogą wywoływać podobne efekty społeczno-gospodarcze.

Podsumowanie

Jak wykazały badania, charakter, skala i tempo lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego są różne w zależności od istniejących na danym terenie zasobów. Szczególną rolę w rozwoju lokalnym odgrywają zasoby społeczne, które można określić jako jakość środowiska społecznego. Wykazano, że znacznie więcej badanych gmin ma niższe od średnich dla obszarów wiejskich wskaźniki zjawisk społecznych niż zjawisk gospodarczych. Oznacza to, że zjawiska społeczne nie nadążają za zjawiskami gospodarczymi. Brak zdolności przystosowania się lokalnej społeczności do zmieniających się warunków gospodarczych potęguje skalę negatywnych skutków społecznych w gminie, a tym samym ogranicza możliwość uruchomienia posiadanych zasobów.

W związku z tym, że badane organizacje wspierające kapitał ludzki i społeczny mają na celu podniesienie jakości zasobów ludzkich, ich rola w lokalnym rozwoju jest istotna. Stwierdzono, że wpływ tych organizacji na lokalny rozwój społeczno-gospodarczy jest pośredni i dokonuje się poprzez:

- kreowanie społeczeństwa obywatelskiego, które będzie skłonne do samoorganizowania się i uczestniczenia w przedsięwzięciach związanych z rozwojem infrastruktury,
- aktywizację osób dotkniętych marginalizacją,
- integrację społeczności lokalnej,
- identyfikowanie problemów społecznych,
- wspomaganie w rozwiązywaniu lokalnych problemów gospodarczych i cywilizacyjnych,
- pomoc w zdobywaniu i efektywnym wykorzystaniu środków unijnych na lokalny rozwój.

W wyniku badań stwierdzono, że nie wszystkie badane organizacje w jednakowym stopniu wpływają na ten rozwój. Ich siła oddziaływania tkwi w potencjale ludzkim, a także w zaangażowaniu osób zrzeszonych w tej organizacji. Wszystko to potwierdza słuszność tezy, że możliwości lokalnego rozwoju gospodarczego trzeba upatrywać przede wszystkim w przyspieszeniu głębokich przekształceń struktur społecznych.

Literatura

Becker G.S., *Human Capital*, NBER, New York 1975.

Domański S.R., *Kapitał ludzki i wzrost gospodarczy*, PWN, Warszawa 1993.

Hellwig Z., *Zastosowanie metody taksonomicznej do typologii podziału kraju ze względu na poziom ich rozwoju oraz zasoby i strukturę kwalifikowanych kadr*, *Przegląd Statystyczny*, t. 15, 1968.

Kłodziński M., *Aktywizacja społeczno-gospodarcza gmin wiejskich i małych miast*, IRWiR PAN, Warszawa 2006.

Schultz T.W., *Investment in human capital*, The Free Press, New York 1976.

Wilkin J., *Instytucjonalne podstawy rozwoju gospodarczego*, *Zagadnienia Ekonomiczne* nr 3, Wyd. UWM w Olsztynie, 2005.

III. Lokalne organizacje wspierające ochronę środowiska

Wprowadzenie

Stan środowiska przyrodniczego ma istotne znaczenie w jakości życia społeczeństwa. Jest więc oczywiste, że jego walory muszą być chronione w celu realizacji potrzeb obecnych i przyszłych pokoleń. Na tym tle pojawiła się idea rozwoju zrównoważonego, jako próba przedstawienia koncepcji na zespół postrzeganych zagrożeń w środowisku (Poskrobko, 2005).

Zinstytucjonalizowanie rozwoju zrównoważonego nastąpiło na Szczycie Ziemi w Rio de Janeiro w 1992 r., w formie dokumentu Agenda 21 „Ramowa koncepcja w sprawie klimatu, Konwencja o różnorodności biologicznej i Zasady o ochronie i rozwoju lasów”. Jak pisze T. Borys (Borys, 2003 s. 40) „Agenda 21 na poziomie lokalnym jest najważniejszym sposobem wprowadzenia w życie koncepcji zrównoważonego rozwoju”.

Rozważania nad rozwojem zrównoważonym w ujęciu lokalnym zostały również podjęte na Europejskiej Konferencji na temat Rozwoju Wiejskiego w Cork w Irlandii w listopadzie 1996 r. Konferencja w Cork na rzecz ożywienia środowiska wiejskiego wzbudziła zainteresowanie wśród społeczności lokalnej co do:

- przedstawienia głównych zaangażowanych w opracowanie i realizację założeń rozwoju zrównoważonego,
- przedstawienia i eksponowania obszarów o dużych walorach środowiskowych.

Degradacja środowiska przyrodniczego powodowana jest w głównej mierze działalnością gospodarczą człowieka. Dotyczy to różnych elementów środowiska, których zdolność do samoregulacji jest niewielka.

Ochrona środowiska jest bardziej dostrzegana na tych obszarach, gdzie krajobraz stanowi przedmiot zainteresowania władz, a poziom świadomości prośrodowiskowej społeczeństwa jest znacznie wyższy. Należy pamiętać, że obowiązek ochrony środowiska nakłada na nas również uczestnictwo w strukturach Unii Europejskiej. Wyrazem tego są zapisy w traktacie akcesyjnym, uznające je za wspólne bogactwo oraz kluczowy element ochrony.

Ochrona środowiska jako sprawa publiczna wymaga przede wszystkim działań instytucjonalnych, w formie tworzenia i respektowania norm i zasad (otoczenie

instytucjonalne), jak również wyodrębnienia struktury organizacyjnej (organizacje) i stworzenia mechanizmów ich funkcjonowania.

Celem opracowania jest przedstawienie sfery aktywności lokalnych organizacji wspierających ochronę środowiska. Znaczenie tych organizacji polega przede wszystkim na zwiększeniu świadomości społecznej – poprzez zwracanie uwagi na problemy ekologiczne oraz postrzeganie nieprawidłowych relacji między gospodarką a środowiskiem. Jak wykazują badania organy administracji publicznej zazwyczaj nie stawiają problemów środowiska równorzędnie z działalnością gospodarczą, ale zainteresowanie społeczne ochroną krajobrazu wzrasta.

Analizę zjawisk wykonano na podstawie danych zebranych w trakcie badań ankietowych organizacji oraz materiałów z Banku Danych Regionalnych GUS.

1. Walory środowiska przyrodniczego badanych obszarów

Badane obszary są urozmaicone pod względem środowiska przyrodniczego. Są to obszary o dużych walorach użytkowych. Tereny podlegające ochronie stanowią od 0,50% w powiecie ostrołęckim do 63,7% w powiecie giżyckim, przy średniej dla badanych obszarów 30,1% (średnio w kraju 32,5%). Te dane nie obejmują nowej formy ochrony przyrody jakimi są obszary NATURA 2000. Strukturę obszarów prawnie chronionych przedstawia tabela 1.

Wśród obszarów chronionych w badanych powiatach najwyższy udział (73,2%) mają obszary chronionego krajobrazu (w kraju 69,2%). Szczególną cechą tej formy ochrony przyrody jest konieczność pogodzenia ochrony środowiska z gospodarczym użytkowaniem, czyli zachowanie zrównoważonego rozwoju. W związku z tym wszelkie procesy zanieczyszczające środowisko przyrodnicze i powodujące zmniejszenie lub utratę wartości użytkowej tych terenów powinny być eliminowane.

Na ogół zanieczyszczenie środowiska następuje po wprowadzeniu do powietrza, wody i ziemi substancji trwałych, ciekłych lub gazowych, które powodują niekorzystne zmiany w środowisku. Zestawienie podstawowych wskaźników z zakresu stanu środowiska na badanym obszarze umożliwia bardziej szczegółowe porównania wybranych elementów środowiska, które mają wpływ na jakość życia społeczeństwa.

Tabela 1. Obszary prawnie chronione w badanych powiatach w 2005 roku

Województwa/ powiaty	Obszary chronione		Struktura obszarów chronionych			
	(tys. ha)	(%)	parki naro- dowe	rezerwaty narodowe	parki krajobra- zowe	obszary chronionego krajobrazu
woj. mazowieckie	1053,6	29,6	3,7	1,7	16,5	79,2
ciechanowski	39,7	37,4	-	0,1	-	99,9
łosicki	18,1	23,5	-	0,7	85,0	14,5
ostrołęcki	0,9	0,5	-	100,0	-	-
siedlecki	38,9	24,3	-	2,6	26,0	74,0
warszawski-zach.	24,9	46,8	70,0	1,7	-	30,0
woj. opolskie	255,4	27,1	-	0,3	24,5	74,9
kluczborski	30,9	36,3	-	0,4	9,2	90,6
krapkowicki	9,3	21,2	-	0,7	11,9	87,3
woj. podkarpackie	851,4	47,7	5,5	1,23	32,8	61,5
leżajski	24,6	42,2	-	0,8	-	99,7
brzozowski	26,2	48,6	-	0,4	6,8	93,2
woj. podlaskie	645,0	31,9	14,3	3,7	13,7	71,74
białostocki	100,9	33,8	6,2	3,3	53,3	39,7
sokólski	53,1	25,9	9,7	3,1	33,6	56,6
woj. warmińsko- -mazurskie	1118,8	46,2	-	2,6	12,5	82,7
elbląski	58,8	41,5	-	6,8	19,4	73,6
giżycki	71,4	63,7	-	4,5	-	95,9
olsztyński	153,3	54,0	-	2,8	-	93,2
woj. wielkopolskie	924,8	31,0	0,9	0,6	18,9	79,7
kościański	34,2	47,4	-	0,0	42,5	57,5
poznański	52,9	28,9	14,3	0,6	39,7	45,7
szamotulski	24,3	21,7	-	0,7	2,5	96,3
gostyński	15,4	19,1	-	0,1	-	99,9
krotoszyński	32,3	45,3	-	0,3	-	100,0
woj. zachodnio- pomorskie	476,1	20,8	3,4	2,1	25,0	68,4
drawski	76,4	43,3	-	0,2	36,8	63,2
kołobrzeski	4,8	6,7	-	-	-	92,2
koszaliński	33,6	20,1	-	2,8	-	94,0
sławieński	14,2	13,6	-	2,3	-	97,0

Źródło: Bank Danych Regionalnych GUS – obliczenia własne.

Tabela 2. Wybrane wskaźniki z zakresu ochrony środowiska
w badanych powiatach w 2005 roku

Województwa/ powiaty	Ścieki oczyszczane (%)	Ludność korzystająca z oczyszczalni ścieków (%)	Wodociągi/ kanalizacja (relacje)	Zanieczyszczenia zatrzymane (%)	
				pyłowe	gazowe
woj. mazowieckie	71,5	47,3	4,5	99,2	16,8
ciechanowski	98,7	52,0	9,6	61,9	0
łośicki	99,8	34,5	4,8	34,7	0
ostrołęcki	96,5	12,5	7,5	80,0	0
siedlecki	95,8	14,0	7,8	76,7	7,3
warszawski-zachodni	88,5	44,4	2,5	85,0	0
woj. opolskie	96,5	57,2	3,2	99,6	62,2
kluczborski	76,2	51,2	6,4	91,6	0
krakowicki	98,9	63,7	2,0	99,6	66,6
woj. podkarpackie	92,8	52,1	1,4	98,6	13,8
leżajski	95,2	40,0	3,4	94,4	65,7
brzozowski	72,1	22,6	0,6	b.d.	b.d.
woj. podlaskie	99,3	62,1	5,4	98,3	11,2
białostocki	98,8	47,1	2,8	74,0	0
sokółski	100,0	44,0	8,0	91,6	0
woj. warmińsko- -mazurskie	95,3	69,9	3,0	96,6	2,8
elbląski	100,0	38,0	9,4	55,1	-
giżycki	100,0	72,5	2,3	90,5	6,7
olsztyński	89,6	52,3	2,4	-	6,1
woj. wielkopolskie	98,6	59,7	3,6	99,2	9,9
kościański	97,1	51,9	3,2	87,0	0
poznański	84,8	51,6	2,4	99,4	37,8
szamotulski	87,5	57,8	3,2	59,0	1,4
gostyński	96,0	39,7	3,8	85,0	6,3
krotoszyński	98,0	60,4	3,4	92,1	6,2
woj. zachodniopomorskie	83,1	59,8	1,8	98,5	46,5
drawski	93,3	68,9	1,8	46,8	0
kołobrzeski	86,0	88,4	1,7	94,9	0
koszaliński	89,4	51,0	3,2	88,8	0
sławieński	99,4	73,8	2,3	60,6	0

Źródło: Jak w tabeli 1.

Analizując wskaźniki za rok 2005 (tab. 2) i porównując je z wcześniejszymi możemy stwierdzić, że na badanym obszarze dokonały się istotne zmiany na rzecz poprawy stanu środowiska. Znacznie poprawiła się sytuacja pod względem oczysz-

czania ścieków, choć nadal głównym źródłem zanieczyszczenia pozostaje gospodarka komunalna. W ostatnich latach gwałtownie narastają dysproporcje pomiędzy stopniem zwodociągowania a stopniem wyposażenia w sieć kanalizacyjną. W 2005 r. na badanym obszarze wskaźnik zwodociągowania był średnio 3-krotnie wyższy niż skanalizowania i wahał się od 0,6 w powiecie brzozowskim do 8,0 w powiecie sokólskim

Ochrona środowiska i związane z nią kształtowanie środowiska jest więc zespołem działań zmierzających do utrzymania środowiska w stanie zapewniającym optymalne warunki życia. Są to działania o charakterze finansowym, technicznym, prawnym i organizacyjnym.

2. Organizacje wspierające ochronę środowiska

Fakt, że gospodarowanie środowiskiem odbywa się głównie na poziomie lokalnym sprawia, że za jego ochronę odpowiedzialne są przede wszystkim zarówno niezależne podmioty gospodarcze, jak i samorządy. To w wyniku decyzji samorządu powstały liczne inwestycje służące ochronie środowiska. Na badanych obszarach udział wydatków inwestycyjnych na ochronę środowiska w ogólnych wydatkach gmin wahał się na przestrzeni trzech ostatnich lat od 1,9% w pow. ostrołęckim do 14,1% w powiecie koszalińskim, przy średniej dla badanych obszarów 7,4% (w kraju 4,9%).

Trzeba również powiedzieć, że sukces w tym zakresie, to także wynik większej świadomości ekologicznej społeczności lokalnej działającej w organizacjach głównie pozarządowych na rzecz środowiska. Na badanych obszarach, mimo krótkotrwałej żywotności organizacji pozarządowych, zarejestrowanych jest w Regonie około 730 organizacji deklarujących ochronę środowiska, działalność prowadzi jednak znacznie mniejsza ich liczba.

Charakterystyka organizacji wspierających ochronę środowiska

Spośród 638 przebadanych organizacji – 153 zadeklarowały, że wspierają działania na rzecz ochrony środowiska; z tego 134 stanowiły organizacje pozarządowe. Około 65% tych organizacji wspierało również działalność na rzecz kapitału ludzkiego, kapitału społecznego, rozwoju gospodarczego i gospodarki przestrzen-

nej – dywesyfikacja działań. Oznacza to, że znaczny odsetek organizacji nie ogranicza się do jednego pola działań.

W badanej grupie organizacji pozarządowych wspierających ochronę środowiska:

- stowarzyszenia stanowiły 73% ogólnej liczby badanych organizacji, fundacje – 19%, związki stowarzyszeń – 5,1% i inne formy organizacji – 2,9%. Bardzo istotnym czynnikiem różnicującym typ organizacji jest wielkość miejscowości w jakiej działa organizacja, Np. wszystkie badane fundacje mieszczą się w większych miejscowościach – siedzibach powiatów i gmin;
- istnieje wyraźna zależność pomiędzy udziałem obszarów o dużych walorach przyrodniczych a występowaniem organizacji. Z tego wniosek, że aktywność społeczna jest w znacznym stopniu determinowana istniejącymi problemami z zakresu ochrony środowiska. Najwięcej organizacji pozarządowych wspierających ochronę środowiska było w powiatach woj. wielkopolskiego i warmińsko-mazurskiego;
- zdecydowana większość organizacji pozarządowych powstała po 2002 r. (75%), szczególnie w woj. zachodniopomorskim (83%). Tylko 9% działa ponad 10 lat. Znacznie dłuższy okres działalności mają fundacje. Trzeba podkreślić, że w porównaniu z organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz innych dziedzin życia, charakteryzuje je znacznie krótszy okres działalności;
- aż 55% organizacji pozarządowych należy do szerszej struktury (tzn. jest oddziałem organizacji działającej w skali kraju), a 23% posiada wydzielone jednostki organizacyjne w ramach swojej struktury organizacyjnej (koła, towarzystwa). Na tle innych organizacji pozarządowych wyróżnia je wyższy stopień zorganizowania;
- około 70% organizacji deklarowało, że zasięg jej działalności to obszar gminy lub powiatu, zasięg ogólnokrajowy deklarowało tylko 21%. Lokalny charakter miały przede wszystkim organizacje z powiatów woj. podlaskiego i opolskiego;
- około 15% z nich współpracowało z innymi organizacjami o podobnym działaniu, wyższy udział (24%) deklarują organizacje z badanych powiatów woj. wielkopolskiego;
- badane organizacje współpracowały głównie z samorządem terytorialnym (93%), szkołami (40%) i biznesem (32%);
- aż 52% organizacji nie zatrudniało stałego płatnego personelu, a około 70% działało dzięki pracy wolontariatu. Tylko 15% tych organizacji zatrudniało powyżej 5 pracowników. Znacznie wyższe wskaźniki zatrudnienia notowano w or-

ganizacjach powiatów woj. warmińsko-mazurskiego i zachodniopomorskiego, a także w tych, które ubiegały się o fundusze unijne;

- około 13% organizacji pozarządowych starało się o fundusze unijne. Większą aktywność w tym zakresie wykazały organizacje z powiatów woj. zachodniopomorskiego i podlaskiego. Natomiast aż 63% organizacji zadeklarowało chęć ubiegania się o te środki w najbliższym czasie;
- około 30% organizacji skupiało około 50 członków. Większa liczba członków charakteryzowała organizacje z powiatów woj. wielkopolskiego i podkarpackiego (około 70);
- bardziej aktywni w pracach organizacji byli członkowie struktur działających w powiatach woj. wielkopolskiego i opolskiego;
- około 60% organizacji zadeklarowało swoje przychody w przedziale 10-50 tys. złotych rocznie, tylko dwie organizacje wskazały na przedział od 500 do 1000 tys. złotych. Znacznie większe przychody deklarowały organizacje z powiatów woj. warmińsko-mazurskiego i zachodniopomorskiego.

Przedstawione dane wskazują na dość znaczny potencjał ludzki zaangażowany w organizacje pozarządowe wspierające ochronę środowiska, wymaga on jednak sprawnego pokierowania w odpowiednie sfery działalności, aby mógł zacząć procentować.

3. Sfery aktywności organizacji wspierających ochronę środowiska a lokalny rozwój społeczno-gospodarczy

Analizując w oparciu o badania empiryczne sfery działalności organizacji pozarządowych możemy stwierdzić, że największe nasycenie takimi, które wspierają ochronę środowiska, było w woj. wielkopolskim – 57,6% oraz warmińsko-mazurskim – 48,1%, przy średniej dla badanych obszarów równej 41,0%.

Warto tu podkreślić, że różnice w rozmieszczeniu tych organizacji nie wynikają z rozwoju gospodarczego obszarów, ale w głównej mierze z aktywności mieszkańców reprezentujących interesy grupowe (tab. 3). Przebieg owego zróżnicowania wykazuje pewną systematyczność: rozmieszczenie organizacji wspierających ochronę środowiska pokrywa się z zagęszczeniem organizacji pozarządowych, odzwierciedla także znaczne walory środowiska oraz sytuację demograficzną. Im wyższy wskaźnik nasilenia organizacji pozarządowych, im wyższy

wskaźnik obszarów chronionych, im ludność młodsza i lepiej wykształcona – tym większy odsetek organizacji wspiera ochronę środowiska.

Tabela 3. Organizacje pozarządowe wspierające ochronę środowiska a lokalny rozwój społeczno-gospodarczy badanych obszarów

Województwo	Organizacje wspierające ochronę środowiska (%)	Poziom rozwoju gospodarczego ³⁹ (Polska =100)		Odsetek osób z wyższym wykształceniem 2002 r.
		2000	2005	
Mazowieckie	45,6	97,9	95,8	6,7
Opolskie	41,3	108,4	104,3	5,8
Podkarpackie	39,7	82,9	87,5	5,4
Podlaskie	48,9	82,5	87,6	5,9
Warmińsko-mazurskie	48,1	96,0	96,8	6,4
Wielkopolskie	57,6	110,5	112,9	7,1
Zachodniopomorskie	49,6	126,3	116,4	6,4

Źródło: Badania ankietowe, Bank Danych Regionalnych GUS – obliczenia własne.

Badane organizacje pozarządowe charakteryzuje uboga sfera aktywności w dziedzinie ochrony środowiska. Można przyjąć, iż wynika to z krótkiego okresu ich działalności, jak również z faktu, że świadomość społeczeństwa i władz lokalnych w tym obszarze dopiero się „budzi”. Zdecydowana większość organizacji wskazała edukację ekologiczną i promocję zrównoważonego rozwoju jako główne sfery aktywności (średnio około 70% wskazań – tab. 4). Znacznie wyższy odsetek tych wskazań był w organizacjach o działaniu ponadlokalnym, jak również o większym potencjale kadrowym i finansowym. Odbiorcami ich usług były głównie szkoły i samorządy.

Druga sfera wyraźnie zaznaczająca się w aktywności tych organizacji – to szeroko rozumiana ochrona środowiska. Działania w tym zakresie podejmowały

³⁹ Poziom rozwoju gospodarczego badanych obszarów został określony na podstawie trzech cech (dochody własne gmin na 1 mieszkańca, zatrudnienie na 10 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym i liczba podmiotów gospodarczych na 10 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym) metodą Z. Hellwiga (1968).

organizacje lokalne; dla nich ta sfera aktywności ma charakter uzupełniający w stosunku do głównej działalności i pojawia się w sytuacji konieczności rozwiązania konkretnego lokalnego problemu.

Najniższą aktywność wykazały organizacje w zakresie walki z zanieczyszczeniem środowiska i ochroną zwierząt. Tą sferą ochrony zajmują się raczej jednostki bardziej specjalistyczne, niekiedy wręcz profesjonalne, często włączone w szersze struktury organizacyjne; na ogół z siedzibą w stolicy powiatu (60%).

Tabela 4. Najważniejsze deklarowane sfery aktywności organizacji wspierających ochronę środowiska

Województwo	Liczba organizacji ogółem	Odsetek wskazań w poszczególnych sferach działania				
		redukcja zanieczyszczeń	ochrona zasobów naturalnych	ochrona środowiska	ochrona zwierząt	edukacja ekologiczna
Mazowieckie	18	5,5	16,6	50,0	22,2	72,2
Opolskie	16	18,7	37,5	62,5	31,2	56,2
Podkarpackie	11	9,0	36,3	72,7	9,0	36,3
Podlaskie	21	14,3	28,6	52,4	4,8	66,7
Warm.-maz.	24	20,8	37,5	70,8	37,5	75,0
Wielkopolskie	37	13,5	32,4	45,9	13,5	83,8
Zachodniopom.	26	19,2	30,8	42,3	19,3	65,4

Źródło: Badania ankietowe – obliczenia własne.

Najbardziej widoczne różnice liczby wskazań sfer aktywności w organizacjach pomiędzy obszarami badanymi (województwami) występowały w dziedzinie ochrony zwierząt, najmniej – w ochronie zasobów naturalnych. Podobne wielkości wskazań ochrony zasobów naturalnych świadczą, że przekształcenia zachodzące w najbliższym otoczeniu są dostrzegane w każdej społeczności.

Podsumowanie i wnioski

Z przeprowadzonych badań wynika, że największe problemy stwarzają organizacjom pozarządowym działającym również w zakresie wspierania ochrony środowiska:

- z zakresu zasad i norm funkcjonowania – niejasne reguły współpracy z administracją publiczną; niedoskonałość lub brak przepisów regulujących działanie (mimo obowiązującej od 1 stycznia 2004 r. ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie);
- w sferze wewnętrznych problemów funkcjonowania – brak osób bezinteresownie angażujących się w działalność; trudności ze zdobywaniem środków finansowych, brak stałego personelu, trudne warunki lokalowe, mała aktywność członków;
- w zakresie mechanizmów funkcjonowania – rozbudowana biurokracja administracji publicznej, zbyt słabo działające partnerstwo publiczno-prywatno-pozarządowe (być może krótki okres działania).

Wyżej wymienione problemy rzutują na aktywność organizacji pozarządowych, jak również na ich rozwój i stabilność.

Ważnym problemem, który ujawnił się w trakcie badań ankietowych organizacji pozarządowych wspierających ochronę środowiska jest to, że dokonująca się instytucjonalizacja nie nadąża za procesami zachodzącymi w środowisku przyrodniczym lub nie wszystkie poczynania mają prorozwojowy charakter. Większość organizacji powstaje doraźnie, w celu rozwiązania konkretnego problemu.

Analizując sfery aktywności organizacji pozarządowych w zakresie ochrony środowiska można stwierdzić, że koncentrują się głównie na zapobieganiu degradacji środowiska (edukacja), a nie tylko na ich likwidacji. Rośnie również ich znaczenie w tworzeniu sprzyjających warunków do realizacji koncepcji rozwoju zrównoważonego.

Literatura

- Borys T., *W stronę zrównoważonego rozwoju polskich gmin i powiatów*, [w:] Zarządzanie zrównoważonym rozwojem, Agenda 21 w Polsce – 10 lat po Rio, pod red. T.Borysa, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok 2003, s. 40.
- Hellwig Z., *Zastosowanie metody taksonomicznej do typologii podziału kraju ze względu na poziom ich rozwoju oraz zasoby i strukturę wykwalifikowanych kadr*, Przegląd Statystyczny t. 15, 1968.
- Jeżowski P. (red.), *Ekonomiczne problemy ochrony środowiska i rozwoju zrównoważonego w XXI wieku*, SGH, Warszawa 2007.
- Łaguna T. (red.), *Ekologiczne aspekty gospodarki przestrzennej*, T. II, Ekonomia i Środowisko, Białystok 2004.
- Kozłowski S., *Ekorozwój, Wyzwanie XXI*, PWE, Warszawa 2000.

Małachowski K. (red.), *Gospodarka a środowisko i ekologia*, CeDeWu.PL Warszawa 2007.

Pionek B., *Koncepcja rozwoju trwałego i zrównoważonego Polski*, PWN, Warszawa 2002.

Poskrobko B., *Cykliczność, trwałość i równoważenie rozwoju*, [w:] *Zrównoważony rozwój, wybrane problemy teoretyczne i implementacja w świetle dokumentów Unii Europejskiej*, red. B.Poskrobko i S.Kozłowski, PAN Komitet „Człowiek i Środowisko, Białystok-Warszawa 2005.

The Cork Declaration – A living countryside, The European Conference on Rural Development The European Commission,
http://europa.eu/agriculture/rur/cork_en.htm

CZĘŚĆ III. ORGANIZACJE WSPIERAJĄCE ROZWÓJ LOKALNY – STUDIUM PRZYPADKU

Prezentowane opracowanie zawiera studium przypadku dwóch nowoczesnych organizacji wspierających rozwój lokalny:

- Stowarzyszenia Funduszy Lokalnych – Sokólskiego Funduszu Lokalnego w Sokółce,
- Samorządowego Funduszu Poręczeń Kredytowych spółka z o.o. w Gostyniu.

Instytucje te ukierunkowane są na różne aspekty rozwoju lokalnego gminy. Fundusz lokalny ma za zadanie stymulowanie rozwoju szeroko pojętego kapitału społecznego oraz łagodzenie zidentyfikowanych bolączek socjalnych podczas gdy fundusze poręczeniowe są elementem strategii gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego ukierunkowanej na promowanie przedsiębiorczości, wzrost zatrudnienia oraz ułatwienie działalności małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP). Prezentowane instytucje różni również położenie przestrzenne. Fundusz Lokalny w Sokółce zlokalizowany jest na terenie dość ubogim i niedoinwestowanym, gdzie szeroko ujęte potrzeby socjalne dominują nad potrzebami przedsiębiorców, z kolei Fundusz Poręczeniowy z Gostynia powstał na obszarze zamożnych gmin mających długie tradycje działalności gospodarczej, zrzeszania i promowania przedsiębiorczości.

Obie instytucje powstały zatem jako skutek lokalnych uwarunkowań i wymogów i przyczyniają się każda na swój sposób do podnoszenia poziomu rozwoju lokalnego obszarów swego działania.

1. Samorządowy Fundusz Poręczeń Kredytowych spółka z o.o. w Gostyniu

Małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP)⁴⁰ stanowią istotny element struktury społeczno-ekonomicznej kraju. Dzięki swym zdolnościom przystosowawczym, innowacyjności oraz umiejętności kreowania i umacniania konkurencyjności firmy te stają się czynnikiem umacniającym efektywność funkcjonowania gospodarki narodowej. Stanowią one ponad 99% przedsiębiorstw działających na rynku

⁴⁰ Według definicji należą do nich firmy zatrudniające nie więcej niż 250 osób bądź wykazujące obroty na poziomie nie wyższym niż 40 mln euro.

w Polsce, przyczyniają się do wytworzenia ponad 80% PKB rocznie, stwarzając jednocześnie kilkaset tysięcy nowych miejsc pracy. Te statystyki świadczą jednoznacznie o decydującej roli jaką odgrywają firmy tego sektora w krajowej działalności gospodarczej. Jednocześnie firmy te napotykają wiele barier rozwojowych szczególnie w odniesieniu do zewnętrznych źródeł finansowania, przede wszystkim zaś są dyskryminowane w dostępie do kredytu bankowego. Brak kapitału utrudnia również rozpoczęcie działalności gospodarczej. Jednym z narzędzi generujących odpowiednie warunki do funkcjonowania i konkutowania na rynku dla MŚP jest system instytucji poręczeniowych wspierających dostęp do finansowania zewnętrznego.

Doświadczenia z rynku polskiego wskazują, iż fundusze poręczeniowe są najskuteczniejszym narzędziem wspierającym rozwój przedsiębiorczości, a tym samym wzrost zatrudnienia. Charakterystyczna jest duża aktywność tej formy usług finansowych na terenie Wielkopolski, gdzie swoją siedzibę ma 7 instytucji. Wynika to z jednej strony z żywych w tym regionie tradycji zrzeszeniowych i samopomocowych, z drugiej zaś potrzeb lokalnych podbudowanych silną infrastrukturą gospodarczą obejmującą liczne stowarzyszenia kupców (przedsiębiorców) i wspierające przedsiębiorczość, znające lokalne uwarunkowania gospodarcze, których działania w charakterze wywiadowni gospodarczych stanowią istotne ułatwienie dla funduszy poręczeniowych, pozwalająca już na wstępnym etapie przyznawania poręczenia określić z dużą dokładnością wiarygodność potencjalnego poręczeniobiorcy.

Geneza utworzenia Funduszu

Samorządowy Fundusz Poręczeń Kredytowych (SFPK) powstał w roku 2003 z inicjatywy gmin z powiatu gostyńskiego, w szczególności zaś samorządu gminy Gostyń, traktującego SFPK jako jeden z najważniejszych stymulatorów lokalnego rozwoju gospodarczego. Fundusz jest jednym z elementów systemu wspierania lokalnej przedsiębiorczości oraz stymulowania nowych inwestycji na terenie gminy. SFPK jest jednym z 17 funduszy, którym wsparcia kapitałowe udziela Bank Gospodarstwa Krajowego. Pozostałe instytucje tej grupy to: Dolnośląski Fundusz Gospodarczy we Wrocławiu, Bydgoski Fundusz Poręczeń Kredytowych, Fundusz Poręczeń Kredytowych w Jastrzębiu Zdrój, Fundusz Poręczeń Kredytowych w Jeleniej Górze, Fundusz Rozwoju i Promocji Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu, Kujawsko-Pomorski Fundusz Poręczeń Kredytowych w Toruniu, Lubuski Fundusz Poręczeń Kredytowych w Zielonej Górze, Mazowiecki Fundusz Poręczeń Kredytowych w Warszawie, Opolski Regionalny Fundusz Poręczeń Kre-

dytowych, Podkarpacki Fundusz Poręczeń Kredytowych w Rzeszowie, Pomorski Regionalny Fundusz Poręczeń Kredytowych w Gdańsku, Powiatowy Fundusz Poręczeń Kredytowych w Wyszowie, Poznański Fundusz Poręczeń Kredytowych, Śląski Regionalny Fundusz Poręczeń Kredytowych, Zachodniopomorski Regionalny Fundusz Poręczeń Kredytowych w Szczecinie oraz Toruński Fundusz Poręczeń Kredytowych. Fundusz w Gostyniu współpracuje z 14 instytucjami finansowymi z południowo-zachodniej Wielkopolski. Są to Bank Gospodarki Żywnościowej, PKO BP, Bank Zachodni WBK, Kredyt Bank – oddział w Lesznie i Rawiczu, Bank Spółdzielczy w Krotoszynie, Bank Inicjatyw-Społeczno Ekonomicznych, Bank Spółdzielczy we Wschowie, Powiatowy Bank Spółdzielczy w Gostyniu, Bank Gospodarstwa Krajowego, Bank Przemysłowo-Handlowy, Bank Spółdzielczy w Poniecu, Polska Fundacja Przedsiębiorczości, Wielkopolska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości. Dodatkowa promocja działań Funduszu i instytucji finansowych z nim współpracujących, w postaci spotkań z przedsiębiorcami i osobami chcącymi otworzyć działalność gospodarczą odbywa się we współpracy m.in. z Funduszem Rozwoju i Promocji Województwa Wielkopolskiego, Stowarzyszeniem Kupców Ziemi Gostyńskiej, Stowarzyszeniem Wspierania Przedsiębiorczości w Kościanie, lokalnymi stowarzyszeniami kupieckimi i wspierania przedsiębiorczości, Urzędem Pracy oraz Izbą Przemysłowo-Handlową.

Dane finansowe Funduszu

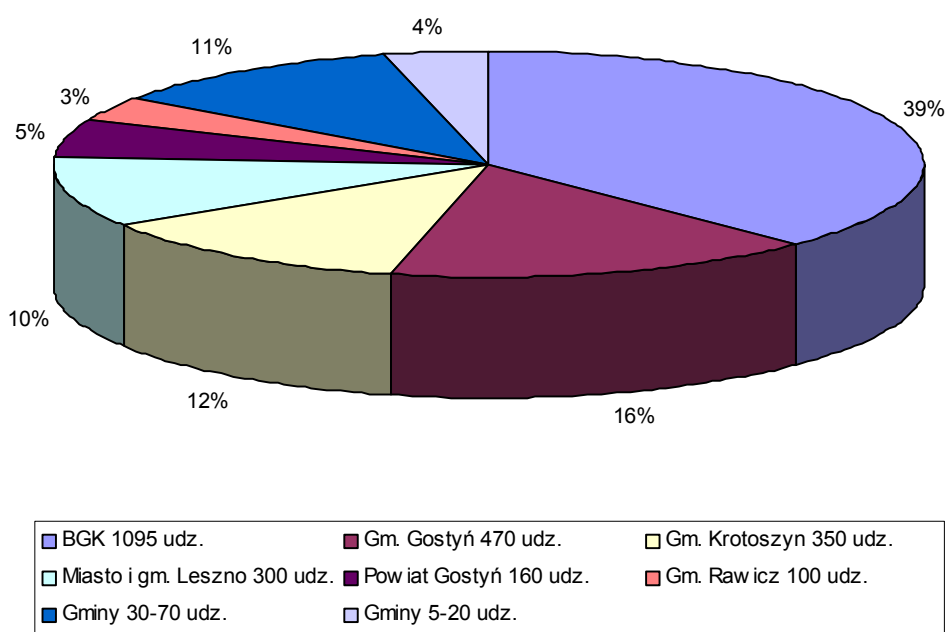
Strukturę właścicielską kapitału zakładowego Funduszu na dzień 28 maja 2007 r. przedstawia rys. 1⁴¹.

Każdy z udziałowców jest jednocześnie wspólnikiem funduszu, posiadającym prawo głosu proporcjonalne do objętych udziałów. Prezentowana grupa udziałowców ukształtowała się niedawno (28.05), wraz z podniesieniem kapitału o dodatkowe 675 udziałów po 1000 zł oraz dołączeniem do niej Gmin: Zduny, Kobylin, Koźmin Wielkopolski, Miejska Górka i Miasta Sulmierzyce. Aktualna wysokość kapitału zakładowego Funduszu to 2 910 000 zł ulokowane w 2910 udziałach po

⁴¹ W grupie podmiotów posiadających 30-70 udziałów znajdują się gminy: Piaski, Krobia, Zduny, Pępowo, Poniec, Kobylin oraz Miasto Sulmierzyce. Od 5 do 20 udziałów posiadają gminy: Borek Wielkopolski, Dolsk, Koźmin Wielkopolski, Pogorzela, Miejska Górka, Czempin oraz Stowarzyszenie Wspierania Przedsiębiorczości w Kościanie a także Stowarzyszenie Kupców Ziemi Gostyńskiej.

1000 zł każdy⁴². Kapitał poręczeniowy Funduszu osiągnął na koniec maja wysokość 5 mln 85 tys. zł co przy udzieleniu poręczeń na kwotę 12,5 mln zł oznacza, tzw. współczynnik (mnożnik) kapitałowy na poziomie 2,45.

Rys. 1. Struktura właścicielska kapitału zakładowego SFPK w Gostyniu (28.05.2007)

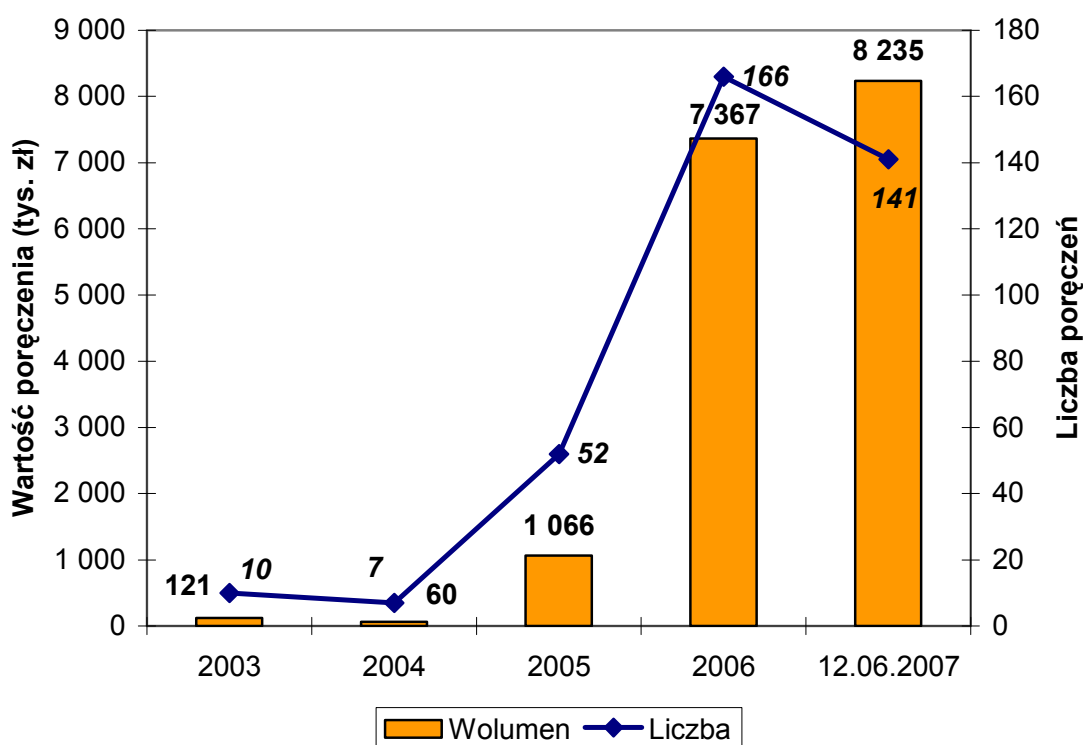


Wskaźnik ten liczony jako iloraz aktywnych poręczeń i posiadanego kapitału jest miarą aktywności funduszu. W ciągu niecałego roku kalendarzowego multiplikator kapitałowy SFPK wzrósł o prawie 100 pkt. proc. – od wartości 1,47 na dzień 30.06.06. Świadczy to o niezwykle dynamicznym rozwoju akcji poręczeniowej Funduszu. Przy utrzymaniu obecnego tempa wzrostu poręczeń realne staje się osiągnięcie w krótkim czasie mnożnika 3,5 stanowiącego wartość graniczną, wynegocjowaną z partnerskimi instytucjami finansowymi. Wielkość ta oznacza, iż przy obecnym poziomie kapitału poręczeniowego Fundusz ma prawo udzielić poręczeń na maksymalną kwotę ok. 17,8 mln zł. Powyżej tej kwoty wymagane jest podnie-

⁴² Aktualne dane finansowe Samorządowego Funduszu Poręczeń Kredytowych w Gostyniu uzyskane zostały dzięki uprzejmości Prezes Zarządu Pani Anety Karkosz.

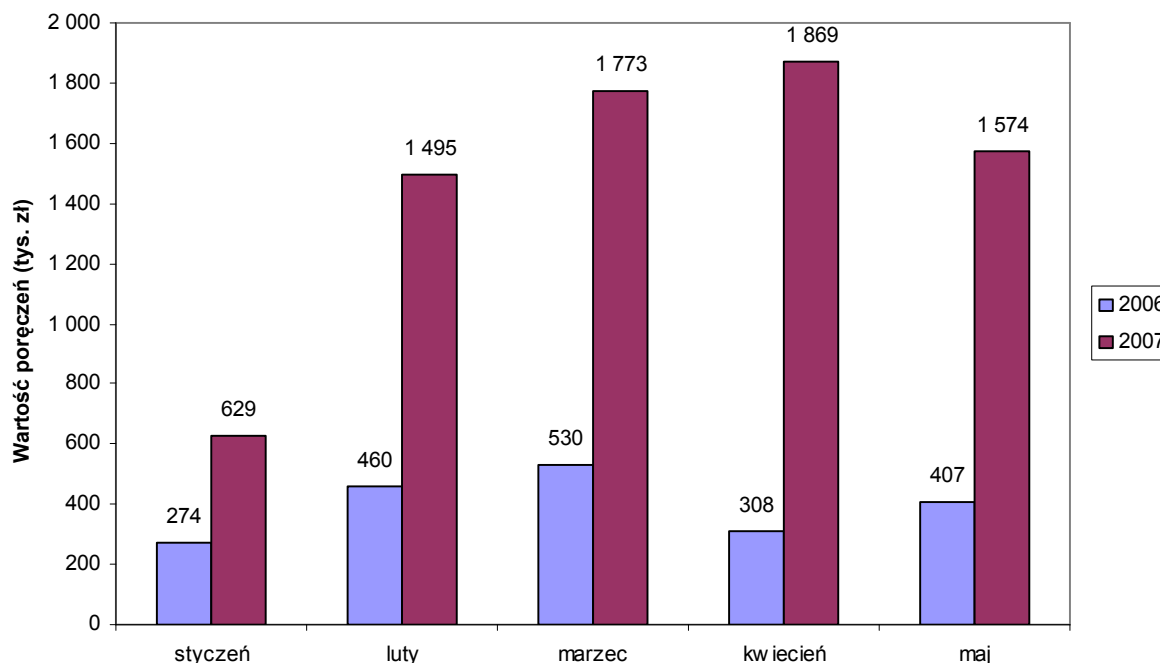
sienie kapitału poręczeniowego. Limit koncentracji pojedynczego zaangażowania poręczeniowego ustalony został na 5% kapitału poręczeniowego – co daje zapisaną w regulaminie maksymalną kwotę poręczenia 250 tys. zł. Dynamikę poręczeń udzielanych przez SFPK w dotychczasowych latach działalności prezentuje rys. 2.

Rys. 2. Dynamika poręczeń udzielanych przez SFPK w latach 2003-2007



Wyraźnie widoczny jest skokowy wzrost wolumenu i wartości poręczeń udzielanych w roku 2006 i do połowy 2007 r. Średnia wartość poręczenia wyniosła w I połowie roku 2007 ponad 58 tys. zł, co oznacza wzrost o 14 tys. zł w stosunku do roku poprzedniego i świadczy o rosnącej zdolności Funduszu do podnoszenia ciężaru coraz wyższych ekspozycji. Dynamika rozwoju akcji poręczeniowej Funduszu w ciągu ostatniego roku jest jeszcze wyraźniejsza na rys. 3 i 4 prezentującej wolumen i liczbę udzielonych poręczeń w ujęciu miesiąc do miesiąca. Wartość poręczeń odnotowała skokowy wzrost o ponad 300% w każdym z analizowanych miesięcy. Świadczy to o zwiększonym zainteresowaniu przedsiębiorców usługami Funduszu, może być również funkcją znaczącego wzrostu gospodarczego kraju i rosnącej gotowości inwestycyjnej przedsiębiorców.

Rys. 3. Dynamika przyrostu wartości poręczeń SFPK w latach 2006-2007
(miesiąc-miesiąc)

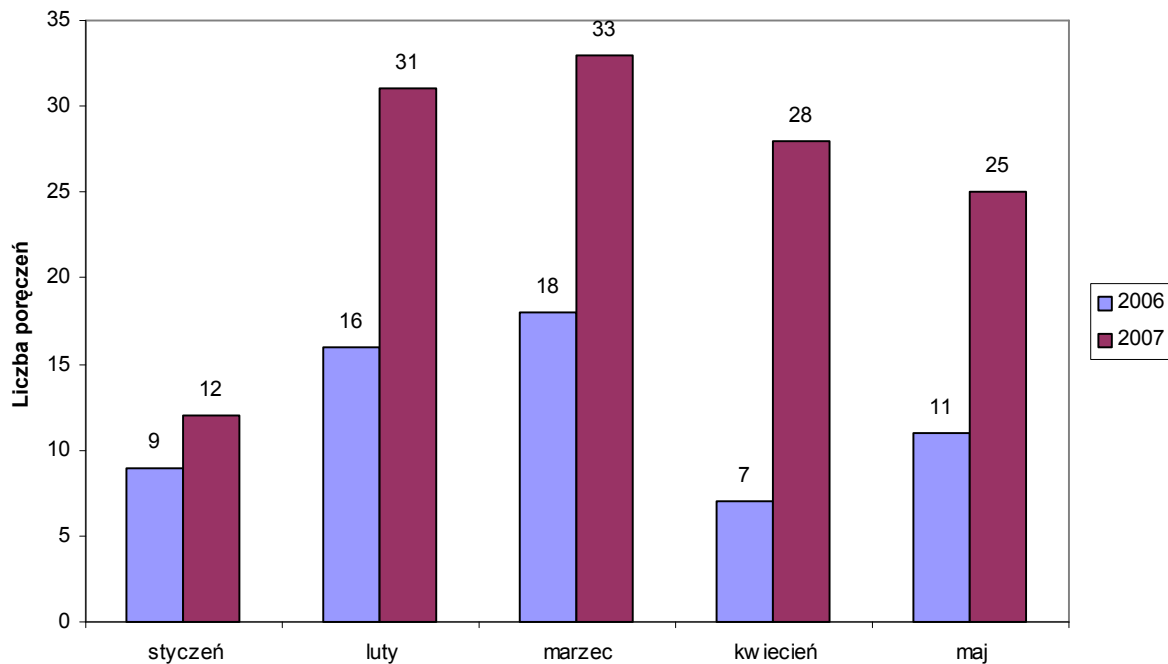


Raport Krajowego Stowarzyszenia Funduszy Poręczeńiowych z dnia 30.06.2006 r. obejmujący 54 instytucje tego typu z terenu całej Polski przypisuje SFPK do grupy funduszy małych, których poziom kapitału podstawowego nie przekracza 3 mln. zł, a liczba zatrudnionych oscyluje wokół 2-3 osób. W grupie 17 funduszy z udziałem BGK Fundusz należy – obok Funduszu Poręczeń Kredytowych z Jastrzębiu-Zdroju do instytucji najsłabszych kapitałowo. Jednocześnie ranking funduszy stworzony przez KSFP na podstawie poziomu aktywności instytucji, mierzonego liczbą i wolumenem udzielonych poręczeń klasyfikuje SFPK na czołowych miejscach w grupie funduszy małych o stosunkowo niskiej kapitalizacji.

Podstawowym celem działalności Funduszu jest przeciwdziałanie bezrobociu poprzez ułatwienie mikro, małym i średnim przedsiębiorcom dostępu do kapitału zewnętrznego a przez to stworzenie im warunków do tworzenia nowych miejsc pracy. Fundusz udziela poręczeń na spłatę zaciągniętych kredytów i pożyczek. Rolą Funduszu jest znoszenie barier utrudniających powstawanie nowych firm, jak również utrudnień hamujących rozwój i modernizację istniejących przedsiębiorstw. Fundusz administrowany jest przez Zarząd, ogólny nadzór nad funkcjonowaniem Funduszu sprawuje Zgromadzenie Wspólników, organ kontrolny stanowi Rada Nad-

zorcza, zaś organem opiniodawczym w zakresie wniosków poręczeniowych jest Komisja Kwalifikacyjna, składająca się z udziałowców, bądź ich pełnomocników.

Rys. 4. Dynamika przyrostu liczby poręczeń SFPK w latach 2006-2007 (miesiąc-miesiąc)



Zasady działania Funduszu

Poręczenia SFPK udzielane są przede wszystkim działającym w dowolnej branży MSP z powiatów: gostyńskiego, krotoszyńskiego, rawickiego, leszczyńskiego, kościańskiego, śremskiego, jarocińskiego, wolsztyńskiego, grodzkiego, średzkiego, wrzesińskiego, słupeckiego, pleszewskiego, ostrowskiego, milickiego, górowskiego, wschowskiego oraz Miasta Leszna. Starający się o poręczenie przedsiębiorca mający siedzibę lub prowadzący działalność na terenie wymienionych jednostek administracyjnych otrzymuje dodatkowe „punkty za pochodzenie”, preferujące go przy przyznawaniu świadczenia. O poręczenie mogą się jednak również starać przedsiębiorcy z terenu całej Polski. Przedmiotem poręczenia mogą być kredyty na rozwinięcie działalności bądź pożyczki dla „starterów” – rozpoczynających działalność oferowane przez współpracujące instytucje finansowe. Maksymalna kwota poręczenia ustalona została na poziomie 250 tys. zł i może stanowić

maksymalnie 70% wartości poręczanego kredytu⁴³. Zgodnie z regulaminem SFPK o poręczenie kredytu ubiegać mogą się przedsiębiorcy zarejestrowani we właściwym organie rejestrowym lub ewidencyjnym, posiadający zdolność kredytową oraz nienależący do grupy przedsiębiorców zagrożonych. Zainteresowany przedsiębiorca może złożyć swój wniosek poręczeniowy bezpośrednio w siedzibie Funduszu bądź w jednej z licznych placówek zewnętrznych zlokalizowanych najczęściej przy urzędach miasta i gminy jednostek administracyjnych współzarządzających Funduszem. Rozgałęziona struktura placówek zewnętrznych ułatwia przedsiębiorcy dostęp do usług SFPK. W praktyce wstępna selekcja potencjalnych poręczeniobiorców dokonywana jest najczęściej w siedzibie banku udzielającego kredytu. Na podstawie otrzymanej dokumentacji pracownik banku jest w stanie określić wymóg poręczenia i stopień spełnienia kryteriów do jego otrzymania. W tym trybie przyznawana jest większość poręczeń.

Poręczenia udzielane są na okres trwania kredytu bądź pożyczki. Zabezpieczenie na rzecz Funduszu stanowi weksel in blanco zaopatrzony w deklarację wekslową, zaś w przypadku wysokiego ryzyka kredytowego Fundusz może zażądać dodatkowych zabezpieczeń. Fundusz, zawiera z instytucjami finansowymi (przede wszystkim bankami komercyjnymi i spółdzielczymi) umowy o współpracy. Instytucje te przyjmują wnioski i dokumenty od przedsiębiorców, dokonując jednocześnie oceny wiarygodności kredytowej, decydującej o udzieleniu poręczenia kredytu oraz warunkach poręczenia w tym m.in. kwocie udzielanego poręczenia i sposobie zabezpieczenia. Decyzje o przyznaniu poręczenia podejmuje Zarząd lub Rada Nadzorcza Funduszu. SFPK udziela poręczeń przedsiębiorcom posiadającym zdolność kredytową. Zdolność kredytowa oceniana jest na podstawie formalnoprawnej i finansowej (karta scoringowa) analizy na podstawie dokumentów załączonych przez przedsiębiorcę do wniosku o kredyt. W przypadku poręczeń pożyczek dla rozpoczynających działalność dokonywana jest projekcja przyszłych przepływów finansowych przedsiębiorstwa.

Poręczeniem Funduszu mogą być objęte tylko kredyty i pożyczki przeznaczone na finansowanie działalności gospodarczej. Poręczenia są udzielane zarówno na zabezpieczenia spłaty kredytów/pożyczek przeznaczonych na pokrycie wydatków związanych z finansowaniem bieżącej działalności jak i na finansowanie wydatków inwestycyjnych (koszty budowy, remonty), zakup środków trwałych, wyposażenia, zakup surowców i materiałów do produkcji i świadczenia usług. Koszty

⁴³ W przypadku większych kredytów możliwe jest stworzenie konsorcjum poręczycielskiego, na który składa się kilka (więcej niż jeden) funduszy poręczeniowych, do poziomu 80% kredytu.

ponoszone przez klienta Funduszu w związku z udzielonym poręczeniem stanowi prowizja w wysokości od 0,5% do 3% maksymalnej kwoty poręczenia, nie niższa niż 180 zł. Beneficjenci gwarancji podlegają cyklicznemu monitoringowi sytuacji finansowej i zdolności do spłaty zaciągniętego zobowiązania (w okresach miesięcznych). Fundusz w Gostyniu udziela poręczeń indywidualnych, forma portfelową tej usługi jest przewidziana w przyszłości i stanowi obecnie przedmiot negocjacji ze współpracującymi instytucjami finansowymi.

Aktywność Funduszu nie ogranicza się do akcji poręczeniowej. Prowadzi on szkolenia dla przedsiębiorców zainteresowanych uzyskaniem gwarancji, inspiruje informacje w mediach lokalnych dotyczące własnej działalności, organizuje i uczestniczy w imprezach plenerowych dających potencjalnym kontrahentom możliwość zapoznania się z katalogiem oferowanych usług finansowych.

Przy rozpoczęciu działalności Fundusz korzystał z doświadczeń podobnych instytucji w Niemczech, Włoszech i Holandii. Obecnie własne doświadczenia z funkcjonowania na rynku polskim przekazywane są w trakcie szkoleń dla zainteresowanych prowadzeniem takiej działalności na Ukrainie oraz dla innych funduszy powstających w Polsce.

Struktura udzielanych poręczeń

W ujęciu ilościowym prawie 27%⁴⁴ środków z poręczonych przez Fundusz kredytów i pożyczek przeznaczone zostało na inwestycje (np. zakup gruntu pod działalność gospodarczą, zakup pojazdów mechanicznych lub przysposobienie lokalu), zaś 73% na finansowanie działalności bieżącej (kredyty obrotowe na zakup surowca i towaru). Proporcje te odpowiadają w przybliżeniu średnim statystykom w grupie funduszy finansowanych przez BGK. Analiza proporcji udzielonych poręczeń w odniesieniu do wolumenu poręczonych kredytów ujawnia, iż ponad 1/3 wartości kredytów została przeznaczona na cele inwestycyjne, zaś pozostałe na działalność bieżącą. Rezultat ten świadczy z jednej strony o przewadze przeciętnej wielkości (wartości) kredytu inwestycyjnego nad kredytem obrotowym, z drugiej zaś może być rezultatem wyższej niż przeciętna krajowa skłonności inwestycyjnej przedsiębiorców z terenów objętych działaniem Funduszu. W strukturze branżowej udzielonych poręczeń dominuje szeroko pojęta działalność handlowa – np. art. spożywcze, przemysłowe i odzieżowe – (ponad 40% poręczeń), następn

⁴⁴ O ile nie zostało to zaznaczone w tekście dane finansowe w tym rozdziale na dzień 30.06.2006 r.

w kolejności są firmy z sektora usługowego (w tym usług transportowych) – prawie 32% poręczeń. Fundusz udzielił również poręczeń na działalność produkcyjną – stanowiły one około 1/4 ogólnej liczby. Analiza struktury udzielonych poręczeń według wartości poręczenia wskazuje, iż Fundusz angażował się przede wszystkim w poręczanie kredytów małych i średnich – maksymalna kwota poręczenia nie przekroczyła 100 tys. zł. Prawie 80% udzielonych poręczeń zapisać można na konto firm bardzo małych i mikrobiznesowych zatrudniających do 10 pracowników, pozostałe 20% rozkłada się równomiernie na przedsiębiorstwa zatrudniające od 10 do 50 osób oraz ponad 50 osób.

Godna uwagi jest również wysoka jakość aktywów Funduszu świadcząca o dochowaniu należytej staranności przy ocenie ryzyka kredytowego rozpatrywanych wniosków. Na koniec I półrocza 2006 roku współczynniki – wartości poręczeń wypłaconych do udzielonych, – wypłaconych poręczeń do kapitału oraz – liczby poręczeń wypłaconych do udzielonych wyniosły odpowiednio 0,29%, 0,19% oraz 0,69% co przy średnich wartościach w całym zbiorze analizowanych funduszy na poziomie 0,86%, 1,25% i 1,94% świadczy o wysokiej jakości kredytów na które udzielone zostały poręczenia. Koszty operacyjne utrzymania funduszu pokrywane są z opłat poręczeniowych oraz wpływów z odsetek od kapitału.

Wpływ działalności SFPK na poziom rozwoju lokalnego

Próba ustalenia wpływu działalności Funduszu Poręczeń Kredytowych na poziom rozwoju lokalnego gmin na terenie których rezyduje i działa prowadzi do konkluzji, iż ten typ organizmu gospodarczego jest jednym z najefektywniejszych instrumentów stymulowania wzrostu gospodarczego i wzrostu przedsiębiorczości. Badania prowadzone przez SFPK w 18 gminach określających terytorium jego działania wskazują, że w roku 2006 dzięki poręczeniom Funduszu powstało 180 nowych miejsc pracy. Przekłada się to bezpośrednio na rosnące dochody gmin – z podatków lokalnych, PIT i CIT oraz spadek stopy bezrobocia, a także – co ważniejsze – stymulację aktywności zawodowej i przedsiębiorczości. Wartość udzielonych poręczeń dla przedsiębiorców z poszczególnych gmin przekracza nieraz kilkakrotnie wysokość udziałów objętych przez te samorzady w Funduszu (np. na terenie Krotoszyna posiadającego 350 udziałów w kwocie 350 tys. zł udzielone zostały poręczenia za ponad 3 mln. zł), co oznacza, iż działalność Funduszu generuje „wartość dodaną” dla tych jednostek administracyjnych. Istotną zaletą Funduszu z punktu widzenia potencjalnego poręczeniobiorecy jest szybki i niebiurokra-

tyczny sposób rozpatrywania wniosków – z jedynie minimalną niezbędną liczbą dokumentów w ciągu nawet 1 dnia. Główne bariery rozwoju aktywności funduszy w Polsce wynikają z jednej strony z wciąż jeszcze dużej niechęci (nieufności) przedsiębiorców do kredytowania własnej działalności gospodarczej związanej między innymi ze dużym stopniem komplikacji procedur w bankach, z drugiej zaś z utrzymującą się niechęcią banków do podpisywania umów o współpracy z funduszami. Istotnym hamulcem rozwoju SFPK jest kwestia pomnożenia kapitału poręczeniowego. Obecny poziom kapitału w połączeniu z rosnącą dynamiką liczby i wolumenu udzielanych poręczeń niesie za sobą niebezpieczeństwo rychłego wyczerpania możliwości poręczeniowych Funduszu.

Literatura

Adamek J., *Instytucje poręczeń i gwarancji kredytowych dla małych i średnich przedsiębiorstw – doświadczenia polskie i zagraniczne*; Monografie i Opracowania nr 172, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2006.

Flejterski S., Pluskota P., Szymczak I., *Instytucje i usługi poręczeniowe na rynku finansowym*, Centrum Doradztwa i Informacji Difin sp. z o. o. Warszawa, 2005.

Krajowe Stowarzyszenie Funduszy Poręczeniowych, *Raport o stanie funduszy poręczeń kredytowych w Polsce*, Stan na dzień 30.06.2006.

Strona WWW Samorządowego Funduszu Poręczeń Kredytowych w Gostyniu – fundusz.gostyn.pl

2. Stowarzyszenie Funduszy Lokalnych – Sokólski Fundusz Lokalny w Sokółce

Fundusze lokalne są w polskiej rzeczywistości stosunkowo nowym zjawiskiem. Początek ich działania datuje się na rok 1998. Są to organizacje filantropijne typu non-profit, których podstawowym celem i zadaniem jest poprawa jakości życia społeczności lokalnych. Z racji swego położenia w mniejszych miejscowościach znajdują się one blisko lokalnych problemów i potrzeb i dzięki temu są w stanie docierać bezpośrednio do mieszkańców i właściwie i efektywnie dopasowywać swe działania i programy pomocowe. Podstawę finansowania funduszy lokalnych stanowi tzw. kapitał żelazny – nienaruszalna pula pochodząca zarówno

od osób fizycznych jak i prawnych, ulokowana w jednostkach udziałowych specjalnych funduszy inwestycyjnych przeznaczonych dla organizacji pozarządowych (np. Fundusz Inwestycyjny KB Kapitał Plus FIZ – Kredyt Banku lub Fundusz Inwestycyjny Opera NGO). Kapitał żelazny jest gwarancją wiarygodności finansowej funduszy, zyski z jego inwestycji mogą być przeznaczane na działalność bieżącą. Cechy charakterystyczne funduszy lokalnych można zatem streścić następująco:

- obszar działalności obejmujący kilka gmin lub powiatów, działalność oparta na pozyskiwaniu środków finansowych z wielu źródeł m.in. darowizn, zbiorów publicznych, odpisów od pensji, odpisów podatkowych na organizacje pożytku publicznego (1%), imprez charytatywnych, przekazywanych następnie w postaci dotacji organizacjom, instytucjom lub grupom nieformalnym działającym na terenie lokalnym,
- wspieranie działań w dziedzinie edukacji (np. poprzez programy stypendialne kierowane do młodzieży), ochrony zdrowia, kultury i kultywowania tradycji, pomocy społecznej, sportu, ochrony środowiska i innych,
- działalność oparta w dużej mierze na wolontariacie,
- pełna jawność finansowa, włączanie do procesu decyzyjnego dotyczącego podziału środków finansowych przedstawicieli lokalnych elit – osób zaufania publicznego z władz samorządowych, biznesu i innych organizacji pozarządowych,
- prowadzenie ogólnopolskich programów grantowych, jak również tworzenie własnych propozycji programowych.

Pożądanym efektem działania funduszy powinna zatem być aktywizacja i integracja społeczności lokalnej, budowanie poczucia lokalnej tożsamości i patriotyzmu a w konsekwencji rozwój szeroko pojętego kapitału społecznego. Dzięki walorom edukacyjnym i społecznym oferowanych programów działalność funduszy może również mieć bezpośredni wpływ na wzrost szans mieszkańców na rynku pracy oraz wzrost ich przedsiębiorczości i chęci do rozpoczynania własnej działalności gospodarczej. Jak podkreśla J. Wendt⁴⁵ działalność NGO's, w szczególności organizacji nowego typu takich jak fundusze lokalne najlepiej stymuluje aktywność obywatelską na poziomie lokalnym, przyczyniając się tym samym do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

⁴⁵ Por. Wendt J., *Wymiar przestrzenny struktur i aktywności społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Polska Akademia Nauk, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania, Prace Geograficzne nr 208, Warszawa 2007.

Geneza powstania Fundacji

Powiat i gmina Sokółka położone są północno-wschodniej Polsce, w pobliżu granicy z Białorusią. Podobnie jak w innych jednostkach administracji lokalnej w tym regionie część problemów lokalnego rozwoju jest związana przede wszystkim ze stosunkowo wysoką stopą bezrobocia połączoną z dość niskim poziomem wykształcenia oraz niedostateczną zamożnością dużej części populacji. Grupa ta boryka się również z zagrożeniami związanymi z przemocą (domową, szkolną) oraz uzależnieniami (alkoholem i narkotykami). Na te problemy skierowana jest m.in. działalność Fundacji „Sokólski Fundusz Lokalny”. W mieście i gminie Sokółka na początku 2003 roku zarejestrowanych było blisko 30 organizacji pozarządowych, działających w różnych sektorach. SFL jest jedną z najważniejszych i najprężniej funkcjonujących spośród nich.

Powstanie Fundacji „Sokólski Fundusz Lokalny” przypadło na lata 1999-2000. Została ona utworzona na bazie istniejącej od roku 1992 Fundacji „Funduszu Pomocy Społecznej”. Warunkiem stworzenia Funduszu Lokalnego i uzyskania dofinansowania z Akademii Rozwoju Filantropii w Polsce było zdobycie środków finansowych na pokrycie kapitału żelaznego w wys. 100 tys. zł. Początkowa pula kapitału żelaznego w kwocie 200 tys. zł została sfinansowana ze środków własnych Funduszu Pomocy Społecznej (45 tys. zł), dofinansowania Rady Miasta Sokółka (55 tys. zł) oraz dotacji Akademii Rozwoju Filantropii na kwotę 100 tys. zł.

Fundacja ma status organizacji pożytku publicznego i jest członkiem Sieci Funduszy Lokalnych. Celem tej struktury skupiającej 20 funduszy lokalnych z terenu całej Polski jest wymiana informacji i doświadczeń, koordynacja i realizacja wspólnych działań w obszarze pozyskiwania środków finansowych na działalność statutową, a także popularyzacja idei funduszy lokalnych i współpraca w promocji inicjatyw filantropijnych w Polsce. Według najnowszego „Sprawozdania z działalności Fundacji za rok 2006” poziom kapitału żelaznego posiadanego przez Fundusz wyniósł na koniec ubiegłego roku ponad 419 tys. zł ulokowanych w jednostkach uczestnictwa Funduszu Inwestycyjnego KB Kapitał Plus FIZ – Kredyt Banku oraz Funduszu Inwestycyjnego Opera NGO. Statut Fundacji określa, iż celem działania organizacji jest rozwój i propagowanie inicjatyw, postaw i działań promujących rozwój gospodarczy i społeczny oraz poprawę jakości życia regionu Sokólskiego. Dążenia te znajdują swój wyraz w angażowaniu się w działania i programy dotyczące pomocy społecznej, ochrony zdrowia i rehabilitacji osób niepełnosprawnych, edukacji, kultury, sportu i turystyki, ochrony środowiska. Ponadto Fundacja finansuje inicjatywy przeciwdziałania bezrobociu oraz programy

stypendialne mające pomóc rodzinom wielodzietnym oraz słabo sytuowanym w kształceniu dzieci i młodzieży. Istotnym celem działania Fundacji jest również poprawa i modernizacja infrastruktury cywilizacyjnej regionu. Beneficjentami wsparcia Fundacji mogą zostać osoby zamieszkałe (zameldowane) na terenie powiatu Sokólskiego.

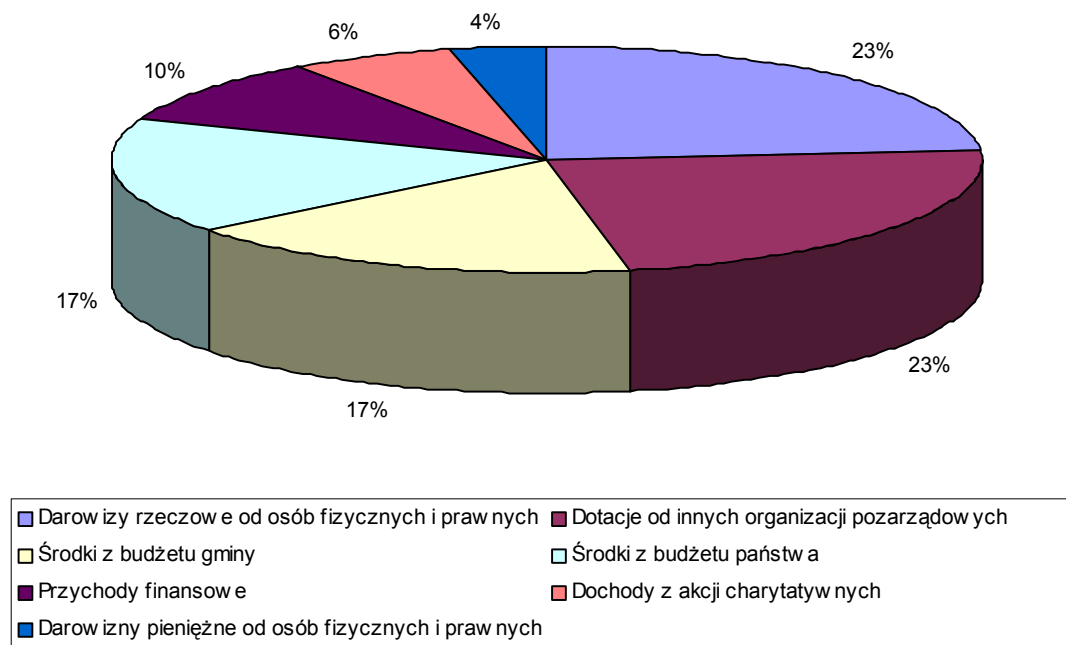
Przychody Fundacji w roku 2006

W ciągu ostatnich kilku lat zaobserwować można stopniowy wzrost przychodów Fundacji. W roku 2006 łączne przychody Fundacji wyniosły 379 218 zł⁴⁶, na które złożyły się przychody statutowe w wys. 343 129 zł i przychody finansowe na poziomie 36 088 zł. Rozkład źródeł finansowania bieżącej działalności statutowej Fundacji w roku 2006 prezentuje rys. 5.

Na przychody składają się darowizny rzeczowe od osób fizycznych i prawnych, dotacje od innych organizacji pozarządowych, środki z budżetu gminy, środki z budżetu państwa, dochody z akcji charytatywnych, darowizny pieniężne od osób fizycznych i prawnych oraz przychody finansowe. W poszczególnych kategoriach mieszczą się dotacje celowe ze strony Akademii Rozwoju Filantropii, Urzędu Miejskiego w Sokółce, Kuratorium Oświaty i Wychowania, Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Sokółce, Fundacji Batorego, Fundacji J&S Pro Bono Poloniae, Urzędu Marszałkowskiego woj. Podlaskiego, Fundacji PZU, Urzędów Miasta/Gminy: Dąbrowy Białostockiej, Szudziałowa i Korycina. Dodatkowe wpływy do budżetu Fundacji osiągnięte zostały dzięki wpłatom instytucji i osób prywatnych (m.in. radnych gminy Sokółka), organizacji zbiórek publicznych, kiermaszy, akcji sprzedaży cegiełek oraz cyklicznym balom charytatywnym. Istotną pozycję wśród przychodów Fundacji zajęły również wpłaty z 1% na rzecz organizacji pożytku publicznego oraz darowizny rzeczowe (np. żywność, ubiory) od osób fizycznych i prawnych. Na wysokość przychodów finansowych organizacji wpływ miała wartość wyceny jednostek uczestnictwa Funduszy Inwestycyjnych oraz wypracowane odsetki od kapitału żelaznego. Indywidualnie najwyższe dotacje wpłynęły ze strony Akademii Rozwoju Filantropii oraz Urzędu Miejskiego w Sokółce.

⁴⁶ Aktualne sprawozdania finansowe Fundacji uzyskane zostały dzięki uprzejmości Prezes Zarządu Pani Marii Talarczyk.

Rys. 5. Struktura przychodów SFL w roku 2006



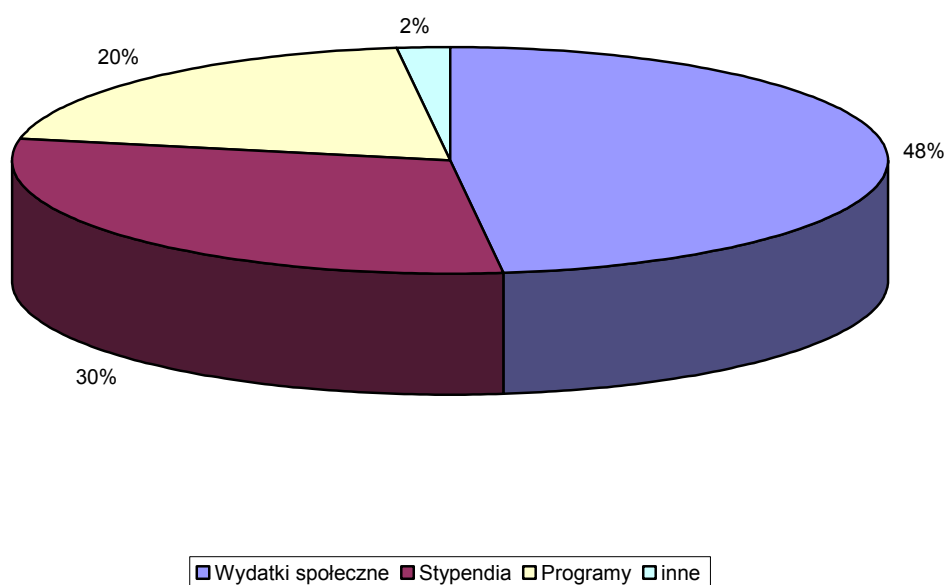
Wydatki statutowe Fundacji w roku 2006

Wydatki na realizację działalności statutowej Fundacji wyniosły 289 208 zł w roku 2006. Można je podzielić na cztery podstawowe kategorie – rys. 6.

Większość wydatków Fundacji przeznaczono na szeroko pojęte cele społeczne. Pod pojęciem tym kryje się zbiór działań pomocowych obejmujących m.in. programy przeciwdziałania przemocy domowej i agresji rówieśniczej oraz wsparcia dla dzieci z rodzin zagrożonych. Pierwszy z programów pod nazwą „Ośrodek Wsparcia Rodziny – stop przemocy domowej i agresji” obejmował stworzenie ośrodka wsparcia rodziny oraz punktu konsultacyjnego dla ofiar i sprawców przemocy, udzielanie porad psychologicznych, prawnych i życiowych dla ofiar przemocy, interwencje w domach ofiar przemocy i w szkołach oraz warsztaty psychoedukacyjne i prowadzenie terapii dzieci ofiar przemocy i grup wsparcia dla kobiet jak również wypłatę stypendiów dla uczniów gimnazjum i szkół ponadgimnazjalnych, którzy padli ofiarą przemocy. Z poszczególnych ofert skorzystało w różnych okresach czasu kilkadziesiąt osób – dorosłych i dzieci. Program „Świetlica Socjoterapeutyczna dla dzieci z rodzin zagrożonych” został oparty na elementach zajęć świetlicowych połączonych z grami i zabawami, nauką komputera, przygotowa-

niem spektaklu teatralnego oraz organizacją imprez okolicznościowych. Dzieciom uczestniczącym w programie umożliwiono udział w terapii oraz pomoc w odrabianiu zadań domowych a także zorganizowano wypoczynek zimowy. Elementem programu było również przygotowanie paczek świątecznych i akcja dożywiania dzieci z ubogich rodzin. Działania filantropijne na rzecz osób zagrożonych patologiami społecznymi obejmowały również organizację imprez i kiermaszy fantowo-loteryjnych oraz pomoc odzieżową i rzeczową. W tej kategorii mieści się również realizowana przez Fundację pomoc rodzinom z problemem alkoholowym i przeciwdziałanie narkomanii wśród młodzieży oraz praca z osobami uzależnionymi i współuzależnionymi od alkoholu.

Rys. 6. Struktura wydatków statutowych SFL w roku 2006



Drugie kluczowe pole aktywności Fundacji stanowi działalność stypendialna – własna oraz w kooperacji z innymi organizacjami pozarządowymi. Fundusz udziela stypendiów na wyrównanie dostępu do edukacji młodzieży pochodzącej z rodzin niezamożnych (Fundusz Stypendialny „PRYMUS”, w wys. 100 zł miesięcznie) jak również przyznaje stypendia naukowe dla najzdolniejszych uczniów szkół gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych w kwocie 200 zł miesięcznie, a także

stypendia motywacyjne finansowane ze środków Wojewody Podlaskiego i PKO BP O/Białystok. Fundusz nominuje również kandydatów do programów stypendialnych prowadzonych przez inne NGO's m.in. programu „AGRAFKA” Akademii Rozwoju Filantropii oraz programu „AGRAFKA Muzyczna” dla uczniów szkół muzycznych oferowanego przez Fundację J&S Pro Bono Poloniae.

Istotnym segmentem działalności Funduszu jest także organizacja lokalnych konkursów grantowych w ramach ogólnopolskich programów grantowych np. „Działaj Lokalnie” czy „Akademia Umiejętności” bądź programów własnych. Pierwszy z programów przygotowany przez Polsko-Amerykańską Fundację Wolności ma na celu budowę aktywnych społeczności lokalnych posiadających umiejętność zdefiniowania oraz przeciwdziałania bądź łagodzenia problemów. W ramach V edycji Programu przyznano 14 dotacji na ogólną sumę 36 tys. zł. Drugi z programów finansowany przez firmę PTC Era oraz Akademię Rozwoju Filantropii promuje projekty nastawione na rozwój zainteresowań i aktywności młodzieży związanych z edukacją, kulturą, ekologią, sportem oraz osobami niepełnosprawnymi. Dodatkowo Fundacja realizuje program grantowy pt. „Godzina po lekcjach Koniczynka” skierowany do grup młodzieżowych działających na rzecz osób niepełnosprawnych oraz program „Stypendia Motywacyjne Koniczynka” współfinansowany ze środków z budżetu państwa, obejmujący m.in. prowadzenie zajęć pozalekcyjnych i wyrównawczych oraz korepetycji dla dzieci, zajęcia plastyczne, teatralne i komputerowe, stypendia motywacyjne, obozy terapeutyczne i wycieczki krajoznawcze w okresie ferii wakacyjnych oraz zapomogi żywnościowe.

Z innych ciekawych inicjatyw warto również wspomnieć o programie „Łączymy pokolenia” opartym na wymianie doświadczeń życiowych pomiędzy dziećmi, młodzieżą i osobami starszymi z miejscowego Koła Emerytów i Rencistów. Ukoronowaniem projektu ma być przedstawienie „Wesele z lat 30-tych”, w którym udział wezmą obie grupy uczestników oraz mieszkańcy Sokółki i okolic. Pozostałe 2% wydatków Fundacji przeznaczone zostało na rozwój i promocję organizacji. Ze środków tych sfinansowano m. in. raporty z działalności, modernizację strony WWW oraz zorganizowano imprezy promocyjne tj. Bal Charytatywny oraz Dobroczynny Festyn Rodzinny. Ze względu na oparcie działalności na wolontariacie pozostałe wydatki Funduszu pozostają na niskim poziomie. Fundusz zatrudnia na umowę o pracę 5 osób.

Współpraca z samorządem lokalnym

Przedstawiony powyżej przegląd działalności Sokólskiego Funduszu Lokalnego świadczy o dużej aktywności i prężnym rozwoju organizacji. Z broszury pt. „Historia i cele działania Fundacji *Fundusz Pomocy Społecznej i Sokólski Fundusz Lokalny*” można dowiedzieć się, że w ciągu 7 lat działania SFL przyczynił się do udzielenia 370 stypendiów na łączną sumę ponad 434 tys. zł, miał udział w przyznaniu prawie 130 grantów (w ramach 3 programów) na kwotę prawie 230 tys. zł oraz umożliwił 53 matkom i 690 dzieciom (dodatkowo 315 dzieciom w ramach półkolonii) wypoczynek wakacyjny wydając na ten cel kwotę 322 tys. zł. Programy stypendialne i grantowe Fundacji w okresie jej istnienia zamknęły się łącznie kwotą prawie 1 mln zł.

SFL jest strategicznym partnerem Akademii Rozwoju Filantropii w Polsce, Fundacji Batorego oraz Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności a także współpracuje z zagranicznymi organizacjami np. niemiecką Fundacją Roberta Boscha oraz Fundacją Motta.

Interesującym i istotnym aspektem funkcjonowania Funduszu jest jego współpraca z samorządem terytorialnym reprezentowanym przez Radę Miasta Sokółka. W ramach projektu „Otwarte Drzwi”, powstałego z inicjatywy SFL doszło do zawarcia porozumienia organizacji pozarządowych z terenu miasta i gminy Sokółka, które zaowocowało opracowaniem projektu współpracy organizacji pozarządowych z samorządem lokalnym, zatwierdzonego uchwałą Rady Miejskiej z dnia 27 listopada 2003 r. Porozumienie to ustala formalne ramy kooperacji pomiędzy samorządem a NGO's, które mogą uzyskać wsparcie swej działalności w postaci: powierzenia wykonywania zadań publicznych lub wspieranie takich zadań wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji, pomocy w uzyskaniu lokalu na preferencyjnych warunkach, udostępnienia lokalu na spotkania, współpracy w gromadzeniu środków z innych źródeł, konsultacji i szkoleń, promocji działalności w mediach, pomocy w nawiązywaniu kontaktów międzynarodowych, porad prawnika i innych ekspertów samorządowych, bezpłatnego korzystanie ze środków transportu gminy, itp.

Projekt przyczynił się do nawiązania ścisłej współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi z miasta i gminy Sokółka. Umożliwił on organizacjom równorzędne partnerstwo z samorządem lokalnym oraz poprzez członkostwo przedstawicieli organizacji pozarządowych w Komisji Konsultacyjnej przy Burmistrzu Sokółki wpływanie na zlecenie zadań publicznych Gminy i wysokość dotacji dla

organizacji pozarządowych. Porozumienie to jest (obok samorządu Gdyni) jedną z nielicznych umów tego typu w kraju. W ramach porozumienia między Zarządem Miejskim w Sokółce a Zarządem Fundacji, prowadzi ona Ośrodek Usług Socjalnych i Terapeutycznych oraz Świetlicę Socjoterapeutyczną Koniczynka na co otrzymała z budżetu gminy dotację.

Wpływ działań SFL na rozwój lokalny gmin

Zniesienie – dzięki umowie z samorządem – barier instytucjonalnych spowodowało, iż najistotniejszym czynnikiem hamującym rozwój Fundacji pozostał czynnik finansowy. Poziom wyposażenia kapitałowego funduszu nie pozwalała na sfinansowanie wszystkich potrzeb i bolączek obecnych w społeczności powiatu Sokółka. W tym kontekście wskazać można na ograniczoną aktywność lokalnych przedsiębiorców.

Próbując określić „wartości dodanej” funkcjonowania SFL dla poziomu dobrobytu jednostek lokalnych na terenie których działa można stwierdzić, że działalność Fundacji i jej wpływ na społeczność lokalną wykracza poza prosty wymiar finansów gminy. Bezpośrednia kwantyfikacja np. wzrostu dochodów gminy związanego z działaniami Funduszu nie jest możliwa, przy tym nie wydaje się konieczna ani celowa.

Wpływ instytucji w rodzaju SFL na społeczność lokalną, w otoczeniu której działają ma charakter bieżący i długofalowy. Wpływ bieżący jest funkcją sukcesu programów pomocy społecznej, realizowanych przez Fundację, skierowanych na łagodzenie problemów socjalnych z jakimi boryka się obecnie gmina/powiat. Odciążają one administrację lokalną, będąc w stanie efektywniej i bardziej celowo gospodarować posiadanymi środkami i kierować je w miejsca (do osób) rzeczywiście potrzebujących wsparcia.

Wpływ długofalowy kumuluje się w działaniach edukacyjnych (stypendialnych) pozwalających beneficjentom na zdobycie wykształcenia, poszerzenie horyzontów, podniesienie swojej pozycji na rynku pracy. Efekt ten zwiększa się dzięki aktywizacji obywatelskiej, promowaniu postaw altruistycznych i działań na rzecz innych współobywateli i dobra wspólnego, rozbudzaniu zainteresowania własnym regionem - jego bolączkami ale i tym co ma on do zaoferowania. W tym ujęciu fundusze podobne do SFL trzeba traktować jak katalizatory kapitału społecznego gmin i niezwykle istotny ich element.

Literatura

Sprawozdanie z działalności Fundacji za rok 2006.

Sprawozdanie z działalności Fundacji za rok 2005.

Historia i cele działania Fundacji: Fundusz Pomocy Społecznej” i „Sokólski Fundusz Lokalny”.

Bilans oraz rachunek zysków i strat za rok 2006.

Broszury informacyjne o poszczególnych programach.

Strona WWW Funduszu: www.sfl.org.pl

PODSUMOWANIE

W omawianych badaniach skoncentrowano się przede wszystkim na instytucjonalnych aspektach rozwoju układów lokalnych. Układ lokalny traktowano jako pewne terytorium, posiadające określony potencjał (m.in. instytucje/organizacje), kształtujący warunki rozwoju tego układu. Podjęto więc próbę oceny, w jakim stopniu zasoby społeczne działające w formie organizacji mogą stać się ważnym czynnikiem w procesie lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego.

Jak pisze E. Blakley w swojej koncepcji rozwoju lokalnego, bazą dla przyszłego rozwoju lokalnego jest stworzenie nowego układu instytucjonalnego, zdolnego do rozwiązywania problemów lokalnych.

Badania wykazały, że:

- liczba organizacji w badanych obszarach jest bardzo zróżnicowana – od kilku do kilkudziesięciu; niestety ilość nie zawsze przekłada się na jakość;
- wiele organizacji już w momencie powstania nie ma szerokich możliwości działania (brak zaangażowanych osób, brak mechanizmów finansowania, brak sensownego programu działania itp.);
- na ogół organizacje w Polsce mają stosunkowo dobre otoczenie instytucjonalne;
- każdy region musi znaleźć klucz do rozwiązań instytucjonalnych;
- organizacje prowadziły działalność usługodawczą na rzecz zarówno członków, jak i osób oraz organizacji zewnętrznych;
- większość z tych organizacji realizowała ważne funkcje społeczne i działała przede wszystkim w obszarze usług publicznych – na rzecz poprawy jakości czynnika ludzkiego;
- zbyt wąta jest infrastruktura organizacji działających w sferze biznesu – być może dlatego, że inwestorzy są mniej zainteresowani istnieniem lokalnych instytucji finansowych i ubezpieczeniowych, gdyż lokalizacja usługodawcy nie ma większego znaczenia;
- trudno jednoznacznie wskazać, które sfery działalności organizacji bardziej oddziałują na lokalny rozwój społeczno-gospodarczy, ponieważ mały odsetek organizacji działał w jednej sferze;
- badane organizacje były aktywne jednocześnie w wielu sferach działalności (gospodarczej, kapitału ludzkiego i społecznego, gospodarki przestrzennej i gospodarki ekologicznej);

- większe efekty społeczno-gospodarcze w przestrzeni zauważano, gdy organizacja prowadziła różnorodną działalność.

Jak wykazały przedstawione analizy system instytucjonalny można uznać za dość istotny mechanizm kontroli społecznej lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego. Traktując go jako ważny czynnik rozwoju przestrzeni, oceniano jego rolę w lokalnym rozwoju społeczno-ekonomicznym, czyli uczestnictwo w rozwiązywaniu istotnych lokalnych problemów.

Przeprowadzona analiza poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego i demograficznego gmin w badanych powiatach potwierdziła, iż większe możliwości rozwoju wykazują te gminy, w których na już rozwiniętą gospodarkę nakładają się wyższe wskaźniki rozwoju organizacji wspierających rozwój lokalny. Taki układ dynamizuje gospodarkę badanych obszarów i sprzyja wyzwalaniu się lokalnych inicjatyw gospodarczych i społecznych, stwarzając szersze możliwości rozwoju działalności gospodarczej. Dzięki ich działalności gospodarczej – szczególnie pozarolniczej – zaspokajane są ważne potrzeby lokalne, np.:

- miejsca pracy dla ludności nierolniczej i dla ludności rolniczej nie znajdującej pełnego zatrudnienia we własnych gospodarstwach rolnych oraz tej ludności, która ze względu na sytuację ekonomiczną będzie musiała zrezygnować z prowadzenia gospodarstwa,
- poprawa sytuacji dochodowej gmin oraz społeczności lokalnej,
- inwestycje na zaspokajanie lokalnych potrzeb,
- tworzenie silnych podstaw kapitałowych i społecznych.

Badania wykazały, że wzrost konkurencyjności badanych obszarów zależy od innowacyjności ich gospodarki. Dostosowując gospodarkę badanych regionów do nowych wyzwań, państwo powinno zapewnić stabilne warunki makroekonomiczne, m.in. poprzez właściwą koordynację polityki fiskalnej, sprawne otoczenie instytucjonalne, które zapewne będzie oddziaływać na rozwój i stabilizację działających organizacji. Te mechanizmy będą miały coraz większy udział w kreowaniu lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego i przekształcaniach struktur lokalnych, tworząc nowy system funkcjonowania gospodarki.