



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY



Wieloaspektowe ujęcie problemu spójności obszarów wiejskich na poziomie lokalnym i regionalnym w dotychczas realizowanych i planowanych strategiach rozwoju

15 MONOGRAFIE
PROGRAMU
WIELOLETNIEGO
WARSZAWA 2015

**Wieloaspektowe ujęcie
problemu spójności obszarów
wiejskich na poziomie lokalnym
i regionalnym w dotychczas
realizowanych i planowanych
strategiach rozwoju**



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

Wieloaspektowe ujęcie problemu spójności obszarów wiejskich na poziomie lokalnym i regionalnym w dotychczas realizowanych i planowanych strategiach rozwoju

*Redakcja naukowa
dr hab. Danuta Kołodziejczyk, prof. IERiGŻ-PIB*

*Autorzy:
dr hab. Danuta Kołodziejczyk, prof. IERiGŻ-PIB
dr Marcin Gospodarowicz
mgr inż. Danuta Lidke
dr hab. Teresa Miś, prof. Uniwersytetu Rzeszowskiego
dr Magdalena Raftowicz-Filipkiewicz,
Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu
dr Henryk Łabędzki, Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu
dr Mirosław Struś, Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu*



**ROLNICTWO POLSKIE I UE 2020+
WYZWANIA, SZANSE, ZAGROŻENIA, PROPOZYCJE**

Warszawa 2015

Dr hab. Teresa Miś, prof. Uniwersytetu Rzeszowskiego
Dr Magdalena Raftowicz-Filipkiewicz, Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu
Dr Henryk Łabędzki, Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu
Dr Mirosław Struś, Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu

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

Pracę zrealizowano w ramach tematu: **Polaryzacja społeczna a stabilność ekonomiczna w procesach rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich**
w zadaniu: *Kształtowanie spójności społeczno-gospodarczej na poziomie lokalnym i regionalnym.*

Celem pracy jest przedstawienie wieloaspektowego problemu spójności obszarów wiejskich w strategicznych dokumentach na poziomie regionalnym i lokalnym oraz oceny wdrażanych koncepcji spójności obszarów wiejskich.

Recenzenci:

Prof. dr hab. Stanisław Korenik – Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Opracowanie komputerowe

Danuta Lidke

Korekta

Katarzyna Mikulska

Redakcja techniczna

Leszek Ślipki

Projekt okładki

IERiGŻ-PIB

ISBN 978-83-7658-584-0

*Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej
– Państwowy Instytut Badawczy
ul. Świętokrzyska 20, 00-002 Warszawa
tel.: (22) 50 54 444
faks: (22) 50 54 757
e-mail: dw@ierigz.waw.pl
<http://www.ierigz.waw.pl>*

Spis treści

Wprowadzenie	7
I. Kształtowanie spójności obszarów wiejskich w Polsce	10
Wstęp	10
1. Zmiana paradygmatu w polityce rozwoju obszarów wiejskich	13
2. Wieloaspektowe ujęcie spójności obszarów wiejskich w świetle głównych aktów prawnych i dokumentów oraz programów strategicznych	16
2.1. <i>Na poziomie unijnym i krajowym</i>	16
2.2. <i>Na poziomie regionalnym i lokalnym</i>	19
3. Instrumenty wspierające wdrażanie spójności obszarów wiejskich na poziomie regionalnym i lokalnym	22
4. Terytorializacja jako istotny element spójności społeczno-gospodarczej obszarów wiejskich	27
4.1. <i>Ocena zagospodarowania przestrzennego obszarów wiejskich pod względem infrastruktury</i>	27
4.2. <i>Ocena rozwoju gospodarczego i społecznego obszarów wiejskich</i>	43
4.3 <i>Wieloaspektowe ujęcie spójności obszarów wiejskich</i>	50
Podsumowanie i rekomendacje	56
Literatura	58
II. Kształtowanie spójności społeczno-gospodarczej na poziomie lokalnym i regionalnym w województwie dolnośląskim	61
1. Spójność społeczno-gospodarcza obszarów wiejskich w województwie dolnośląskim (w świetle danych statystycznych GUS dla gmin wiejskich i miejsko-wiejskich).....	61
2. Spójność społeczno-gospodarcza w dokumentach strategicznych.....	72
3. Wsparcie finansowe polityki spójności w latach 2007-2013	75
4. Spójność społeczno-gospodarcza w opinii środowisk lokalnych.....	79
4.1. <i>Spójność społeczno-gospodarcza w opinii lokalnych liderów opinii</i>	83
4.2. <i>Spójność społeczno-gospodarcza w opinii lokalnych władz samorządowych</i>	91
Podsumowanie	107
Rekomendacje.....	108
Literatura	109
III. Wieloaspektowe ujęcie problemu spójności obszarów wiejskich w województwie podkarpackim	110
Wstęp	110
1. Specyficzne cechy różnych typów obszarów wiejskich Podkarpacia w świetle wskaźników ekonomicznych, społecznych i środowiskowych	114
2. Wieloaspektowe ujęcie spójności w strategiach rozwoju regionalnego i lokalnego.....	126
Podsumowanie	147
Literatura.....	148

Wprowadzenie

Dyskusja wokół problemu spójności obszarów wiejskich w Polsce wiąże się bezpośrednio ze Wspólną Polityką Rolną (WPR) i polityką spójności prowadzoną w Unii Europejskiej. W ogólnym ujęciu dotyczy ona wspierania wszystkich struktur na obszarach wiejskich w celu niwelowania różnic w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego między najlepiej a najslabiej rozwiniętymi obszarami. Zmniejszenie przestrzennych zróżnicowań w rozwoju społeczno-gospodarczym jest również przedmiotem badań teoretycznych i empirycznych prowadzonych między innymi w ramach nowej geografii ekonomicznej (Krugman 1998).

Wyniki analiz dotyczących rozwoju obszarów wiejskich wskazują, że w ostatnich latach nastąpiła istotna zmiana większości wskaźników odzwierciedlających poziom rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich (Kołodziejczyk 2012, Stanny 2013). Zmianę charakteryzuje jednak duże zróżnicowanie przestrzenne. To oznacza, że zachodzi proces dywergencji, a nie konwergencji obszarów wiejskich. Występowanie dużych różnic w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich jest zagrożeniem dla ich spójności, a także dla stabilności Polski i Unii.

Pojęcie spójności jest różnie interpretowane. W języku polskim¹ termin *spójność* rozumiany jest trochę inaczej niż w koncepcjach rozwoju przestrzeni², które dotyczą głównie zmniejszenia przestrzennych zróżnicowań. Niezależnie od różnych sposobów definiowania spójności, na potrzeby niniejszego opracowania przyjęto, że *spójność* sprowadza się do zmniejszenia lokalnych dysproporcji rozwoju społeczno-gospodarczego. Inaczej mówiąc, działania na rzecz spójności polegają na dążeniu do harmonijnego rozwoju obszarów wiejskich z wykorzystaniem wewnętrznego potencjału tych obszarów. Dlatego ważne jest opracowanie strategii, w której uwzględnia się specyficzne uwarunkowania obszarów wiejskich i wskazuje działania ukierunkowane na konkretne terytorium. Chodzi tutaj zarówno o strategię wojewódzkie, jak i strategię lokalne, w których powinny być wskazane priorytety inwestycyjne na rzecz spójności obszarów wiejskich. Pozwoli to lepiej dostosować formy wsparcia unijnego kierowane na obszary wiejskie do specyficznych potrzeb i potencjału rozwojowego poszczególnych gmin, a także zharmonizować cele i instrumenty WPR z polityką spójności na poziomie regionów i gmin.

Wiele problemów występujących na obszarach wiejskich, ma charakter wieloaspektowy, a ich rozwiązanie wymaga zintegrowanego podejścia i współpracy różnych podmiotów uczestniczących w procesie rozwoju, szczególnie na poziomie regionalnym i lokalnym. W tym kontekście idea rozwoju obszarów wiejskich oparta jest na budowaniu spójności wielu aspektów i dążeniu do rozwoju zrównoważonego.

¹ Spójność określa się jako ścisłą łączność, zwartość. Słownik Języka Polskiego PWN, t. 3, R-Z, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 281.

² A. Ryszkiewicz, *Od konwergencji do spójności i efektywności. Podstawy teoretyczne polityki spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013, s. 22-30.

W opracowaniu skoncentrowano się na: (1) przedstawieniu wieloaspektowego problemu spójności obszarów wiejskich w strategicznych dokumentach na poziomie regionalnym i lokalnym oraz (2) ocenie wdrażanych koncepcji spójności obszarów wiejskich. Przedstawiając wieloaspektowe ujęcie spójności obszarów wiejskich na poziomie lokalnym i regionalnym, w planowanych i realizowanych strategiach rozwoju uwzględniono również interakcje, jakie zachodzą pomiędzy samorządami, zgodnie z zasadą pomocniczości.

W analizie zastosowano neoendogeniczną teorię rozwoju, która waloryzuje wewnętrzny potencjał danego obszaru, uwzględniając również instrumenty wewnętrzne i zewnętrzne; pozwala to lepiej wyjaśnić spójność. Niniejsze opracowanie ma więc dać odpowiedź na pytanie, jak powinien być ukształtowany mechanizm zarządzania „governance” w kontekście spójności obszarów wiejskich. Jest to istotne szczególnie teraz, kiedy zaczęto wdrażać politykę spójności na rzecz rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014-2020. Szczególne znaczenie mają w tym przypadku wypracowane metody koordynacji oraz zintegrowane instrumenty wdrożeniowe.

Przedstawione powyżej przesłanki uzasadniają podjęcie problematyki „wieloaspektowego ujęcia problemu spójności obszarów wiejskich na poziomie lokalnym i regionalnym”. Analizę przeprowadzono opierając się głównie na materiale statystycznym z Banku Danych Lokalnych GUS oraz badaniach empirycznych. Została ona przedstawiona w dwóch częściach. W rozdziale pierwszym pt. „Kształtowanie spójności obszarów wiejskich w Polsce” przedstawiono najważniejsze aspekty spójności obszarów wiejskich, które funkcjonują w literaturze oraz dokumentach unijnych i krajowych. W dalszej części tego rozdziału pokazano, jakie instrumenty są wykorzystywane przy wdrażaniu wieloaspektowego ujęcia spójności obszarów wiejskich oraz przedstawiono lokalny wymiar spójności w aspekcie gospodarczym, społecznym i terytorialnym.

Druga część opracowania, rozdział II i III, to studium przypadku oparte na badaniach empirycznych. Dzięki tym badaniom możliwa była ocena działań lokalnych władz w dążeniu do wykorzystania miejscowych zasobów do harmonijnego rozwoju obszarów wiejskich. Rozdział II dotyczy woj. dolnośląskiego i przedstawia metodologię badań i ocenę wieloaspektowego ujęcia spójności obszarów wiejskich. W rozdziale posłużono się literaturą przedmiotu, dokumentami oraz materiałami strategicznymi i wynikami badań ankietowych przeprowadzonych przez **IERiGŻ-PIB** w 40 gminach i u 40 lokalnych liderów zamieszkałych na tych obszarach³, aby zdiagnozować lokalny potencjał miejscowy, jakim jest kapitał terytorialny. W rozdziale III przedstawiono wieloaspektowe ujęcie spójności obszarów wiejskich w woj. podkarpackim. Do szczegółowej analizy wybrano celowo pięć gmin – ze względu na ich położenie oraz dotychczasowy rozwój. Empiryczna analiza pozwoliła zweryfikować cele strategiczne poszczególnych gmin nawiązujące do wykorzystania zasobów endogenicznych.

³ Badania na obszarach wiejskich w woj. dolnośląskim były prowadzone przez IERiGŻ-PIB od września do listopada 2015 r. w ramach zadania „Kształtowanie spójności społeczno-gospodarczej na poziomie lokalnym i regionalnym” w Programie Wieloletnim 2015-2019.

Należy podkreślić, że odpowiednie korzystanie z bogactwa wiedzy lokalnej stwarza warunki do efektywnego łączenia zasobów wewnętrznych i zewnętrznych, a tym samym prowadzi do spójnego rozwoju obszarów wiejskich. Daje to również podstawę do dalszych rozważań empirycznych i teoretycznych.

Wszystkie analizowane problemy dotyczyły obszarów wiejskich. W literaturze spotyka się kilka definicji obszarów wiejskich⁴. Na potrzeby niniejszego opracowania do obszarów wiejskich włączono gminy wiejskie i miejsko-wiejskie wraz z siedzibą gminy, czyli miastem.

⁴ *Analiza zróżnicowań rozwojowych i perspektyw rozwojowych obszarów wiejskich w Polsce do 2015 roku*, pod redakcją J. Bańskiego, Studia Obszarów Wiejskich, t. 16, Warszawa 2009.

I. Kształtowanie spójności obszarów wiejskich w Polsce

Wstęp

Obecną koncepcję rozwoju obszarów wiejskich na poziomie unijnym i krajowym charakteryzuje zintegrowane podejście do zagospodarowania przestrzeni wiejskiej, dając tym samym większe możliwości poprawy jakości życia obecnym i przyszłym mieszkańcom tych terenów. Pojawienie się koncepcji zintegrowanego (spójnego) rozwoju obszarów wiejskich, a odejście od koncepcji wielofunkcyjnego rozwoju, było reakcją na utrzymywanie się wyraźnych różnic przestrzennych w rozwoju społeczno-gospodarczym obszarów wiejskich.

Spojrzenie terytorialne na rozwój społeczno-gospodarczy było już podkreślane w art. 2 traktatu rzymskiego – przy okazji utworzenia EWG w 1957 r.⁵. Zostało w nim napisane, że Wspólnota powinna się harmonijnie rozwijać, zmiierzając do wzmocnienia swej spójności gospodarczej i społecznej. Dotyczyło to również obszarów wiejskich. Podobne zapisy były kontynuowane w innych aktach prawa pierwotnego (m.in. Jednolitym Akcie Europejskim i pozostałych przyjętych traktatach unijnych).

Istotne znaczenie dla europejskiej polityki regionalnej (spójności) miał zapis traktatu lizbońskiego, w którym uzupełniono spójność gospodarczą i społeczną o spójność terytorialną⁶. Podkreślono w nim, że osiągnięcie spójności terytorialnej powinno być realizowane na wszystkich poziomach: europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym, z poszanowaniem zasady subsydiarności i realizacji głównego celu polityki spójności. A głównym celem polityki spójności jest nie tyle niwelowanie różnic geograficznych, ile zapewnienie mechanizmów, dzięki którym mogą dokonać się zmiany jakości zaplecza gospodarczego, społecznego, infrastrukturalnego itp. Jak wskazują dokumenty Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, MRR (obecnie Ministerstwa Rozwoju, MR), jest to polityka ukierunkowana na wykorzystanie endogenicznego potencjału, zasobów terytorialnych i wiedzy oraz umożliwiającego realizację interwencji ukierunkowanych na wyzwania rozwojowe, a jednocześnie precyzyjnie dostosowanych do lokalnych uwarunkowań. Na terytorializację polityki rozwoju zwraca uwagę Barc (2009, s. 4) w swoim raporcie na temat spójności. Twierdzi, że cechą terytorialnego podejścia jest świadomy nacisk na uwarunkowania przestrzenne, tj. zasoby naturalne i instytucjonalne, oraz indywidualne preferencje i doświadczenia. Inaczej mówiąc, dostosowanie polityki do specyfiki miejsca, na które skierowana jest interwencja. Sukces polityki spójności zależy więc od oparcia rozwoju terytorialnego na potencjale endogenicznym oraz wzmocnienia go wymiarem wspólnotowym (wsparcie prorozwojowych przedsięwzięć istotnych w skali lokalnej, które prowadzą do integracji terytoriów). Osiągnięcie spójności obszarów wiejskich wymaga jednak skonstruowania strategii

⁵ *Traktat w sprawie utworzenia Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG)*, Rzym, „Zbiór Dokumentów” 1957, nr 5, s. 950.

⁶ Protokół nr 28 w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, Traktat z Lizbony.

rozwoju gminy w taki sposób, aby trafnie i realistycznie identyfikować potencjał endogeniczny i możliwości rozwojowe, jak również określić priorytety inwestycyjne i instrumenty wspierające te obszary. Pozwoli to na konsekwentną realizację wytyczonej ścieżki rozwojowej w zmieniających się warunkach społeczno-gospodarczych. W przypadku obszarów wiejskich ważna jest także koordynacja instrumentów interwencji polityki rozwoju obszarów wiejskich i polityki spójności.

W Polsce wzrost zainteresowania polityką spójności wobec obszarów wiejskich nastąpił wraz z przystąpieniem do Unii, kiedy Polska mogła zacząć korzystać z instrumentów polityki spójności skierowanych na podwyższenie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej.

Na ogół pojęcie spójności w kontekście rozwoju obszarów wiejskich jest przedstawiane wieloaspektowo (w aspekcie gospodarczym, społecznym i terytorialnym) i różne są metody jej pomiaru. Spójność gospodarcza wiąże się z poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego danego obszaru, który wynika ze stanu i struktury gospodarki i sytuacji finansowej samorządu terytorialnego, natomiast spójność społeczna (demograficzna) wynika z sytuacji demograficznej i dość często jest rezultatem rozwoju gospodarczego. Spójność terytorialna jest zatem związana ze stanem zagospodarowania przestrzeni wynikającym zarówno z zasobów przyrodniczych, jak i działalności człowieka. Działania inwestycyjne poprawiające zagospodarowanie przestrzeni powinny być interpretowane jako wspieranie spójności społeczno-gospodarczej. Z tego wynika, że wymiar terytorialny odnosi się z jednej strony do harmonizacji funkcjonowania przestrzeni wiejskiej i pokazania możliwości wykorzystania potencjału społeczno-gospodarczego na tych obszarach, z drugiej zaś do stworzenia warunków do funkcjonowania działalności społeczno-gospodarczej.

Jak piszą T. Marszał i I. Pielesiak (2008) warunkiem do uzyskania *spójności* danego obszaru jest takie zagospodarowanie przestrzeni, które warunkuje zintegrowany rozwój (gospodarczy, społeczny, terytorialny). Podobnie interpretowana jest *spójności* w strategii Europa 2020 (2010 s. 4).

Głównym celem tej części opracowania jest przedstawienie wieloaspektowego ujęcia spójności obszarów wiejskich (gmin wiejskich i miejsko-wiejskich) oraz ukazanie relacji między poszczególnymi aspektami. Ocena relacji między poszczególnymi aspektami rozwoju pozwoli wskazać, czy są one ze sobą spójne. Zmniejszenie różnic w poziomie rozwoju tych aspektów można interpretować jako wzrost spójności obszarów wiejskich. Skoncentrowano się na trzech podstawowych zagadnieniach: (1) przedstawieniu problemu spójności obszarów wiejskich w dokumentach strategicznych (unijnych i krajowych), (2) omówieniu instrumentów wspierających spójność obszarów wiejskich, (3) ocenie stopnia spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej obszarów wiejskich.

Przyjęto następujące założenia badawcze:

1. Zagospodarowanie przestrzeni (kapitał terytorialny) ma duże znaczenie w procesach gospodarczych i społecznych.

2. Spójność terytorialna służy do wyrównywania szans i równoważenia potencjałów rozwojowych obszarów wiejskich.
3. Spójność terytorialna wymaga koordynacji polityki różnych sektorów w ich kontekście przestrzennym oraz koordynacji rozwoju w wymiarze wertykalnym.
4. Poprzez zintegrowane przedsięwzięcia rozwojowe wzmacnia się potencjał rozwojowy obszarów wiejskich.

Wyjaśnienie przedstawionych problemów wymaga teoretyczno-dokumentalnego i empirycznego ujęcia opracowania, w którym nakreślono problem na tle procesu neoendogenicznego. Pozwoliło to na przedstawienie uwarunkowań endogenicznych procesu rozwoju obszarów wiejskich, pozostającego pod wpływem integracji europejskiej. Przedstawiając proces neoendogeniczny jako kategorię ekonomiczną, wskazano pewien sposób działania kapitału terytorialnego, który pozwala rozpatrywać go jako element strategii rozwoju obszarów wiejskich. Włączenie wymiaru przestrzennego do głównego nurtu ekonomii nastąpiło niedawno, tworząc nową geografii ekonomiczną (Krugman 1998).

Metoda badań spójności obszarów wiejskich

Mierzenie i monitorowanie zjawisk związanych ze spójnością i przedstawienie syntetycznego wskaźnika powoduje konieczność zastosowania wybranych i dostępnych cech w przyjętych aspektach badań. W niniejszym opracowaniu przyjęto trzy aspekty badań: gospodarczy, społeczny i terytorialny (zagospodarowanie infrastrukturalne). O doborze wskaźników w tych trzech aspektach zdecydowały kilkuletnie badania prowadzone w tym zakresie w Zakładzie Polityki Społecznej i Regionalnej IERiGŻ-PIB. Zestaw wskaźników w poszczególnych aspektach został przedstawiony w dalszych rozdziałach opracowania.

Syntetyczne wskaźniki zostały wyliczone w odniesieniu do 2005 i 2014 roku. W tym celu wykorzystano miarę Z. Hellwiga (1968). Otrzymane wartości oceniające poziom rozwoju gospodarczego, społecznego i terytorialnego (infrastrukturalnego) przedstawiono w relacji do średniej dla badanego obszaru, przyjmowanej za 100. Syntetyczne wskaźniki w trzech aspektach spójności pozwoliły podzielić badaną zbiorowość gmin na pięć grup – na podstawie wartości średniej wskaźnika syntetycznego i odchylenia standardowego od średniej:

- bardzo niski poziom: $x_i < \bar{x} - 0,9\delta_x$;
- niski poziom: $\bar{x} - 0,3\delta_x > x_i \geq \bar{x} - 0,9\delta_x$;
- średni poziom: $\bar{x} + 0,3\delta_x > x_i \geq \bar{x} - 0,3\delta_x$;
- wysoki poziom: $\bar{x} + 0,9\delta_x > x_i \geq \bar{x} + 0,3\delta_x$;
- bardzo wysoki poziom: $x_i \geq \bar{x} + 0,9\delta_x$.

Zastosowanie podziału gmin na pięć grup w trzech aspektach: gospodarczym, społecznym i terytorialnym (infrastrukturalnym), pozwoliło określić relacje pomiędzy nimi, czyli ocenić ich spójność.

Weryfikację i kwantyfikację przyjętych założeń badawczych oparto na materiałach Banku Danych Lokalnych GUS z lat 2005-2014. Materiał statystyki publicznej został przedstawiony w ujęciu gmin wiejskich (1566) i miejsko-wiejskich (608), przyjętych w opracowaniu jako obszary wiejskie. Obszary wiejskie są zróżnicowane pod względem liczby mieszkańców, jak i powierzchni (tab. 1).

Tabela 1. Podstawowe parametry charakteryzujące obszary wiejskie w Polsce w 2014 r.

Gminy wg rodzaju i wielkości (tys. mieszk.)	Liczba gmin	Liczba mieszkańców	Powierzchnia gmin w ha	Liczba wsi
<i>wiejskie</i>	1 566	10 984 469	195 899	30 273
< 2,5	37	79 618	3 948	509
2,5-5,0	535	2 119 587	60 080	9 507
5,0-10,0	729	5 076 127	95 188	14 905
10,0-15,0	191	2 282 205	25 847	3 807
> 15,0	74	1 426 932	10 836	1 545
<i>miejsko-wiejskie</i>	608	8 843 239	102 781	12 798
< 5	26	100 542	3 118	294
5,0-7,5	116	739 008	18 036	2 097
7,5-15,0	253	2 762 404	40 907	5 235
15,0-30,0	167	3 425 983	32 700	4 070
> 30,0	46	1 815 302	8 020	1 102

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS – obliczenia własne.

1. Zmiana paradygmatu w polityce rozwoju obszarów wiejskich

Zróżnicowanie obszarów wiejskich szczególnie uwidoczniło się na początku XXI wieku, wraz ze wstąpieniem Polski do struktur europejskich i uruchomieniem różnych programów związanych z finansowaniem przemian strukturalnych na obszarach wiejskich. Obszary o wyższym poziomie rozwoju i bardziej zróżnicowanej strukturze gospodarki okazały się bardziej odporne na wszelkie zagrożenia kryzysowe i łatwiej przystosowywały się do nowych uwarunkowań. W związku z tym nastąpiła (i nadal następuje) koncentracja działalności gospodarczej i społecznej na określonych obszarach, powodując ubożenie pozostałych. Świadczy o tym zmiana wielu wskaźników społeczno-gospodarczych. Za wskaźnik zróżnicowania rozwoju obszarów wiejskich przyjęto dochód własny gmin na 1 mieszkańca. Jest on nie tylko dobrym miernikiem procesów gospodarczych, ale również świadczy o możliwościach inwestycyjnych gmin, wpływa zatem na poziom rozwoju gminy i kształtuje warunki życia mieszkańców. Na przykład w 2000 r. poziom dochodów własnych gminy⁷ na 1 mieszkańca,

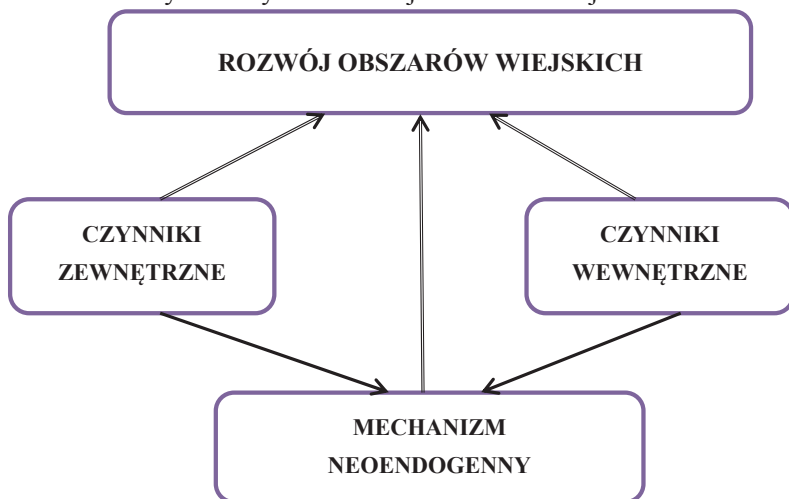
⁷ Według Ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2010 r. nr 80, poz. 526 z późn. zm.) zalicza się do nich dochody ogólne pomniejszone o dotacje i subwencję. Są to dochody, którymi gmina może swobodnie gospodarować. Wielkość ich uzależniona jest od poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gminy.

między dolną granicą dziesiątego decyla a górną granicą pierwszego decyla, w przypadku gmin wiejskich wyniósł od 206,5 do 1161,4 zł, a w gminach miejsko-wiejskich od 278,1 do 1031,9 zł. Analogiczne wskaźniki w 2005 r. wyniosły od 292,8 do 1783,7 zł i od 386,3 do 1746,9 zł, w 2010 r. od 442,0 do 2741,9 zł i od 569,2 do 2675,7 zł, a w 2014 r. od 650,9 do 3195,3 zł i od 822,2 do 2970,4 zł. Daje się zauważyć, że dochody własne gmin wiejskich są dużo bardziej nierówno rozłożone niż gmin miejsko-wiejskich. Zazwyczaj poziom dochodów własnych gmin na 1 mieszkańca przez 10% najzamożniejszych gmin jest około 4-krotnie wyższy od 10% gmin najmniej zamożnych. Zależność ta utrzymuje się od lat. Wiadomo, że tych nierówności nie można tłumaczyć tylko niekorzystną sytuacją społeczno-gospodarczą w gminie, która doprowadza do ich powstania. W znacznym stopniu bowiem odpowiada za nie renta położenia tych gmin, a także sposób zarządzania w gminie, w dużym stopniu determinujący jej rozwój.

Może to skłaniać do wniosku, że zadaniem polityki rozwoju obszarów wiejskich jest zapewnienie zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich, a nie dalsze koncentrowanie inwestycji (a więc i miejsc pracy) na terenach najbardziej rozwiniętych. Dlatego ważne jest, aby w procesach rozwoju obszarów wiejskich uwzględnić specyficzne zasoby endogeniczne danego obszaru i wykorzystać je bardziej efektywnie. To nowe podejście do rozwoju obszarów wiejskich odchodzi od koncepcji wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich na rzecz wspierania inwestycji sprzyjających rozwojowi zintegrowanemu. Ważną rolę w tej koncepcji odgrywa pomoc zewnętrzna, oparta na różnych instrumentach, bez których podmioty zarządzające danym obszarem nie są w stanie samodzielnie rozwiązywać problemów rozwojowych⁸. W tym nowym podejściu do rozwoju obszarów wiejskich czynniki endogeniczne i egzogeniczne ujmowane są jako wzajemnie się dopełniające i wzmacniające oraz umożliwiające wykorzystanie lokalnych zasobów. W literaturze przedmiotu nazywa się je *mechanizmem neoendogennym*, w którym wykorzystana jest optymalna kombinacja zasobów wewnętrznych i zewnętrznych, a także wiedza naukowa, menadżerska oraz lokalna (Adamski, Gorlach 2007). Nie ulega wątpliwości, że wiedza lokalna jest elementem, który umożliwia uruchomienie tego mechanizmu. Przybliży ona specyfikę danego terytorium pod względem potencjału rozwojowego. To z kolei pozwala na podjęcie konkretnych rozwiązań dotyczących rozwoju obszarów wiejskich, a więc na optymalne wykorzystanie zasobów na danym terenie. W ten sposób tworzone są warunki do podejmowania działań w poszczególnych aspektach rozwoju obszarów wiejskich, a tym samym kreowany jest zintegrowany rozwój. M. Klekotko (2012, s. 62-63) podkreśla, że podstawą koncepcji neoendogennego rozwoju są: terytorializacja, waloryzacja lokalnych zasobów ludzkich, partycypacja i partnerstwo.

⁸ M. Śmigła, A. Czyżewski, S. Stępień, *Błąd założenia w instrumentarium Wspólnej Polityki Rolnej UE*, [w:] *Rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich w warunkach ewolucji WPR. Wybrane problemy*, A. Czyżewski, S. Stępień (red.), Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa w Bydgoszczy, Bydgoszcz 2011, s. 16.

Rys. 1. Czynniki rozwoju obszarów wiejskich



Źródło: opracowanie własne.

Dlatego podmioty lokalne uczestniczące w procesie rozwoju gminy mają do odegrania istotną rolę, zarówno na etapie budowania strategii rozwoju, jak i w jej realizacji. Władze terytorialne mogą aktywnie wykorzystać potencjał tych podmiotów na rzecz rozwoju całego obszaru i stają się one współodpowiedzialne za podejmowane działania. W literaturze przedmiotu taką współpracę określa się mianem *governance*, czyli współzrządzenie. Dość często porównuje się *governance* z nowym zarządzaniem publicznym (New Public Management – NPM), wywodzącym się m.in. z teorii wyboru publicznego czy teorii kosztów transakcyjnych – wpływającym na obniżenie kosztów prowadzonej działalności.

B. Banachowicz (2007, s. 613-622) w interesujący sposób przedstawia *public governance* jako nowe podejście do zarządzania rozwojem lokalnym. Również badania prowadzone w Instytucie Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB⁹ wskazują, że koncepcja *governance* jest coraz szerzej wykorzystywana w zarządzaniu publicznym. Należy podkreślić, że koncepcja *governance* dostrzegana jest również przez struktury rządowe, na co wskazuje dokument przygotowany w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego (MRR) i zaakceptowany przez Radę Ministrów dnia 25 listopada 2006 r. Celem rozważań przedstawionych w dokumencie „jest określenie pożądaných sposobów sprawowania władzy, a także sformułowanie koncepcji dobrego rządzenia i metod jego realizacji w praktyce”¹⁰. Ma to szczególne znaczenie, ze względu na fakt, że MRR (obecnie MR) odpowiada za koordynację realizowanej unijnej polityki spójności.

⁹ D. Kołodziejczyk (red. nauk.), *Znaczenie instytucji w procesie wdrażania zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich*, Program Wieloletni nr 131, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2014.

¹⁰ *Koncepcja good governance – refleksje do dyskusji*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, maszynopis, Warszawa, wrzesień 2008.

Z tego wynika, że koncepcja rozwoju obszarów wiejskich uległa radykalnej zmianie w kierunku polityki ukierunkowanej terytorialnie, co zostało nazwane nowym paradygmatem polityki rozwoju obszarów wiejskich. W tym nowym podejściu obszary wiejskie nie są definiowane według granic administracyjnych, lecz przez ich cechy funkcjonalne. Według OECD¹¹ „obszar funkcjonalny to przestrzeń wyodrębniona w oparciu o kryterium stosunków społecznych i gospodarczych, których zasięg wychodzi poza granice geograficzne lub wynikające z uwarunkowań historycznych”. Dlatego proces rozwoju obszarów wiejskich wymaga współpracy i koordynacji działań na wszystkich poziomach administracyjnych z uwzględnieniem zasady subsydiarności. Chodzi o to, by stworzyć spójny i zróżnicowany układ instytucjonalny wspierający rozwój obszarów wiejskich z wykorzystaniem lokalnych zasobów.

2. Wieloaspektowe ujęcie spójności obszarów wiejskich w świetle głównych aktów prawnych i dokumentów oraz programów strategicznych

2.1. Na poziomie unijnym i krajowym

Jednym z głównych celów rozwoju obszarów wiejskich jest tworzenie warunków do zintegrowanego rozwoju, tj. takie zagospodarowanie przestrzeni, które sprzyja rozwojowi powiązań gospodarczych, społecznych i ekologicznych warunkujących poprawę jakości życia mieszkańców obszarów wiejskich. Proces rozwoju obszarów wiejskich, ze względu na swoją złożoność, powinien być realizowany we wszystkich obszarach działalności ludzkiej. Skala problemów związanych z poszczególnymi obszarami wymaga zintegrowanego podejścia do ich rozwoju. Chodzi o to, aby zapewnić wszystkim obszarom możliwość rozwoju przy różnych warunkach i różnym potencjale rozwojowym. Ważne jest więc zdiagnozowanie problemu rozwojowego, który trzeba rozwiązać na danym obszarze. Dlatego nadanie terytorialnego wymiaru polityce rozwoju obszarów wiejskich jest najważniejszym elementem, który służy niwelowaniu różnic pomiędzy obszarami o różnym potencjale. Brak terytorialnego podejścia w polityce rozwoju może tylko powiększać różnice w ich rozwoju.

Wstępując do Unii Europejskiej w maju 2004 r., Polska włączyła się w realizację szeregu działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, które zostały określone w konkluzjach Rady Europejskiej na szczycie w Lizbonie w 2000 r.¹² i szczycie w Göteborgu w 2001 r.¹³. Działania te mają prowadzić do zmniejszenia dysproporcji w rozwoju społeczno-gospodarczym obszarów wiejskich oraz między obszarami wiejskimi a miejskimi. Istotą takiego podejścia jest równy dostęp wszystkich obywateli, bez względu na miejsce zamieszkania, do podstawowych usług publicznych. Zapoczątkowany w Europie na początku XXI w. rozwój koncepcji spójności skutkowałam przygotowaniem zasad polityki rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013, a także instrumentów

¹¹ OECD, *Redefining Territories: Functional Regions*, Working Party on Territorial Indicator, OECD 2002, s. 3.

¹² *Strategia Lizbońska na rzecz wzrostu i zatrudnienia*, przyjęta przez Radę Europejską na posiedzeniu w Lizbonie 2000 r., www.strategializbonska.pl.

¹³ *Strategia na rzecz zrównoważonego rozwoju*, przyjęta na szczycie w Göteborgu w 2001 r.

z jakich mogą korzystać państwa członkowskie i regiony. Wszystko to określono w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1698/2005. Zgodnie z tym rozporządzeniem unijna polityka rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013 skupiała się na trzech tematach:

- zwiększeniu konkurencyjności sektora rolnego,
- poprawie stanu środowiska i terenów wiejskich,
- poprawie jakości życia na obszarach wiejskich oraz wspieraniu dywersyfikacji gospodarki wiejskiej.

Wymienione cele znalazły również wyraz w strategii *Europa 2020*¹⁴. Jest to kontynuacja wizji rozwoju nakreślonej w *Strategii Lizbońskiej z 2000*. Priorytety zawarte w niej dotyczą:

- „wzrostu inteligentnego» – czyli rozwoju gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach,
- wzrostu zrównoważonego – czyli transformacji w kierunku gospodarki niskoemisyjnej, efektywniej korzystającej z zasobów i konkurencyjnej,
- wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu – wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia i zapewniającej spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną»¹⁵.

Kwota wsparcia wspólnotowego tych działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich została ustalona w wyniku porozumienia międzyinstytucjonalnego Rady Unii Europejskiej (RUE), Parlamentu Europejskiego (PE) i Komisji Europejskiej (KE). Stworzono wspólne ramy strategiczne dla wszystkich funduszy finansujących zrównoważenie rozwoju regionalnego. Chodziło o to, aby państwa członkowskie zapewniały komplementarność oraz spójność działań finansowych z Europejskiego Funduszu Regionalnego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rybackiego. Przyjęto pewne zasady rozdziału środków i mechanizmy koordynacji działań wspieranych z poszczególnych funduszy.

Na znaczenie zintegrowanych działań na rzecz rozwoju przestrzeni na poziomie unijnym wskazano również m.in. w: *Trzecim Raporcie Kohezyjnym* (2005), *Strategicznych Wytycznych Wspólnoty dla Spójności* (2006), *Czwartym Raporcie Kohezyjnym* (2007), *Piątym Raporcie Kohezyjnym* (2010) i *Szóstym Raporcie Kohezyjnym* (2014), a także w *Zielonej Księdze w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę* (2008)¹⁶ i *Agendzie Terytorialnej Unii Europejskiej; w kierunku bardziej konkurencyjnej i zrównoważonej Europy zróżnicowanych regionów* (2011)¹⁷. Najgłębiej kwestia spójności w kontekście przestrzeni była rozważana

¹⁴ *Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społeczeństwa*, Komunikat Komisji, Europa_PL.pdf.

¹⁵ *Krajowy Program Reform – Europa 2020: Strategia na rzecz inteligentnego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2010, s. 3.

¹⁶ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Bruksela, dnia 6 października 2008 r. – COM(2008)616.

¹⁷ Przyjęta na nieformalnym spotkaniu ministrów ds. planowania przestrzennego i rozwoju terytorialnego dnia 19 maja 2011 w Godollo na Węgrzech.

w *Zielonej Księdze*, w której po podsumowaniu postępów w dziedzinie spójności gospodarczej i społecznej, określony został cel spójności terytorialnej „wspieranie harmonijnego i zrównoważonego rozwoju wszystkich obszarów poprzez odwołanie się do ich terytorialnych cech i zasobów”¹⁸. W tym dokumencie zwrócono również uwagę na budowanie związków z innymi regionami, aby zapewnić skoordynowane i zrównoważone wykorzystanie wspólnych potencjałów oraz rolę infrastruktury w tym procesie. Podobnie spójność terytorialna jako warunek do osiągnięcia spójności społecznej i gospodarczej została przedstawiona w *Agendzie Terytorialnej* i *Piątym Raporcie Kohezyjnym*. W *Piątym Raporcie Kohezyjnym* po raz pierwszy spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna zostały potraktowane równoprawnie. Interpretacja koncepcji spójności terytorialnej została najszerzej przedstawiona w pracy Szlachty i Zauchy (2010).

Terytorialne spojrzenie na spójność gospodarczą i społeczną zostało uwypuklone w polityce spójności na lata 2014-2020¹⁹. Skupiono się na bardziej zintegrowanym podejściu do realizacji celów przedstawionych w strategii *Europa 2020* przy współpracy samorządów terytorialnych. Sformułowano również trzy długookresowe cele strategiczne unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich. Są to:

- wzrost konkurencyjności rolnictwa,
- zrównoważona gospodarka zasobami naturalnymi oraz działania na rzecz klimatu,
- równomierny rozwój terytorialny obszarów wiejskich.

Wyznaczone przez unijne instytucje cele rozwoju obszarów wiejskich zostały włączone do krajowych planów strategicznych państw członkowskich. Plany te muszą być zatwierdzone przez Komisję Europejską, zanim państwo przedłoży do realizacji swoje szczegółowe programy rozwoju obszarów wiejskich. W przypadku Polski *Krajowy Plan Strategiczny Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013* i takiż na lata 2014-2020, stanowią podstawę do realizacji *Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na lata 2007-2013*. PROW na lata 2014-2020 został opracowany na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 oraz aktów deklaracyjnych i wykonawczych Komisji Europejskiej. Program ten jest jednym z priorytetów przedstawionych przez mechanizm Umowy Partnerstwa i dotyczy szóstego priorytetu „Zwiększenie włączenia społecznego, ograniczenie ubóstwa i promowanie rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich”. Program ten jest skoordynowany przez MRiRW i odnosi się do poziomu kraju, ale strategię oraz założenia poszczególnych działań są opracowywane przy współpracy z organizacjami regionalnymi i lokalnymi. Program jest też poddawany konsultacji przez szerokie grono organizacji. PROW odzwierciedla więc potrzeby i możliwości samorządów lokalnych.

¹⁸ Komisja Europejska, *Szóste sprawozdanie w sprawie postępów w dziedzinie spójności gospodarczej i społecznej*, (COM (2009)295), Bruksela 2009, s. 13.

¹⁹ W oparciu o rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013.

Dodatkowe kierunki rozwoju obszarów wiejskich wraz z długofalową strategią działania przedstawiono w innych dokumentach krajowych opracowanych przez MRiRW, m.in. *Kierunki rozwoju obszarów wiejskich – założenia do Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi i Rolnictwa* – styczeń 2010; *Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa* – przyjęta przez Radę Ministrów 25 kwietnia 2012 r. oraz w dokumentach opracowanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (obecnie Ministerstwo Rozwoju) – *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia* cel szósty „Wyrównywanie szans rozwoju i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich”, *Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015* priorytet 5 „rozwój obszarów wiejskich” i priorytet 6 „rozwój regionalny i podniesienie spójności terytorialnej” oraz *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie (KSRR)*, w której zaprezentowano nowe podejście oparte na endogenicznym potencjale w różnych terytoriach wyodrębnionych funkcjonalnie (nowy paradygmat polityki rozwoju). Głównym celem programów strategicznych dotyczących obszarów wiejskich opracowanych przez MRR jest podniesienie poziomu i jakości życia mieszkańców wsi, a szczególnie obszarów problemowych. Jeszcze większy nacisk na spójność terytorialną Polski kładzie treść *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK 20-30)*²⁰ i *Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Polska 2030 – trzecia fala nowoczesności (DSRK 2030)*²¹. W obu tych dokumentach spójność rozumiana jest wielowymiarowo jako uruchamianie procesów rozwojowych, które sprzyjają wyrównywaniu poziomu rozwoju poszczególnych terytoriów, oraz jako kreowanie powiązań między obszarami. Powiązania te mają na celu rozpowszechnianie się impulsów rozwojowych z obszarów lepiej rozwiniętych na obszary słabiej rozwinięte. W obu przypadkach spójny obszar powstaje w wyniku eliminowania barier ograniczających zintegrowany rozwój. Inaczej mówiąc, zintegrowany obszar powstaje w wyniku działań różnych podmiotów publicznych wobec terytoriów o podobnych cechach społeczno-gospodarczych, tzw. obszarów funkcjonalnych.

2.2. Na poziomie regionalnym i lokalnym

Nowy paradygmat polityki rozwoju obszarów wiejskich zakłada dalsze zwiększenie decentralizacji terytorialnej, które sprowadza się do obowiązku delegowania uprawnień decyzyjnych i zadań do administracji publicznej niższych szczebli, przy zachowaniu zasady optymalnego wykorzystania i realizacji. W tej sytuacji terenowe organy administracji rządowej oraz samorządy terytorialne stają się aktywnymi uczestnikami procesu rozwoju regionalnego i lokalnego. Ich znajomość lokalnej i regionalnej specyfiki obszarów wiejskich powinna przyczynić się do lepszego rozpoznania problemów i w konsekwencji do efektywniejszej alokacji środków niezbędnych do ich rozwiązania. Zakładając sukcesywne delegowanie kompetencji w zakresie rozwoju obszarów wiejskich do administracji publicznej niższych szczebli, nie należy

²⁰ Przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 25 września 2012 roku, www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_przestrzenna/KPZK//Aktualnosci/Documents/KPZK2030.pdf.

²¹ Przyjęta uchwałą nr 16 Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2013 r.

jednak zapominać o roli instytucji centralnych, w których gestii nadal powinna pozostawać kontrola i koordynacja działań. Zbagatelizowanie tych funkcji może bowiem prowadzić do dezintegracji państwa.

Do podstawowych instrumentów – gwarantowanych przez Konstytucję RP – administracji publicznej na poziomie województwa, powiatu i gminy, mających istotne znaczenie dla procesu rozwoju obszarów wiejskich należą:

- możliwość stanowienia prawa miejscowego w granicach dopuszczalnych przez ustawy (art. 94),
- możliwość wykonywania zadań publicznych, które nie są zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla innych władz publicznych (art. 163).

Z Konstytucji wynika również, że kompetencje terenowej administracji publicznej, a zwłaszcza samorządów terytorialnych, mogą być rozszerzane. Poszerzenie zakresu wykorzystania uprawnień administracji terenowej wynika przede wszystkim ze zmiany paradygmatu polityki rozwoju obszarów wiejskich i może w konsekwencji przyczynić się do obniżenia kosztów transakcyjnych, co w zasadzie powinno być głównym celem zmian instytucjonalnych. Za takim kierunkiem przemian przemawia również fakt, że samorządy terytorialne mają coraz większe doświadczenie w zarządzaniu obszarami wiejskimi, a tworzenie nowych instytucji z reguły generuje bardzo wysokie koszty. Wskazane byłoby jednak, aby każde delegowanie uprawnień decyzyjnych i zadań zostało poprzedzone analizą wspomnianych kosztów. Władze samorządowe są odpowiedzialne w ramach swoich kompetencji za rozwój gospodarczy i społeczny terytorium, które im podlega.

Działanie samorządów terytorialnych na rzecz spójności terytorialnej obszarów wiejskich wiąże się z potrzebą budowania strategii, w której są przedstawione najważniejsze cele, jakie chcemy w najbliższej przyszłości osiągnąć. Strategie rozwoju regionalnego i lokalnego opracowane przez samorządy terytorialne muszą być spójne ze strategiami rozwoju kraju, a także odpowiednimi strategiami ponadregionalnymi, takimi jak: *Samorządowa Strategia dla Rozwoju Polski Południowej do 2020*, *Strategia rozwoju Polski Zachodniej do roku 2020* i *Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020*, w których cele strategiczne nakierowane są na pełne wykorzystanie istniejących potencjałów.

W przypadku samorządu wojewódzkiego jest to najważniejszy obszar działań terytorialnych. Określa cele i priorytety polityki rozwoju, na podstawie których zdefiniowane zostaną zadania do realizacji odpowiadające poszczególnym obszarom w regionie. Chodzi o tworzenie warunków do skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie. Dlatego niezbędnymi partnerami w opracowaniu strategii są samorządy powiatów i gmin, jak również partnerzy gospodarczy i społeczni. O współpracy z lokalnymi samorządami przy opracowaniu strategii wspomina art. 12 Ustawy o samorządzie wojewódzkim²².

²² Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2013 r., poz. 596 z późn. zm.).

Po analizie 16 strategii wojewódzkich można stwierdzić, że zdecydowana większość, bo aż 13 z nich, wskazuje bezpośrednio na nadanie terytorialnego wymiaru polityce rozwoju. Nie ma jednak jednakowego modelu strategii, na ogół opierają się one na najważniejszych aspektach, które stwarzają możliwość rozwoju. Najmniej celów szczegółowych zawierają strategie województwa wielkopolskiego i małopolskiego, a najbardziej szczegółowe cele sformułowały województwo śląskie i podkarpackie.

Na podstawie art. 14 ust. 1 Ustawy o samorządzie województwa opracowano także programy wojewódzkie, dotyczące głównie zadań własnych, które realizuje i finansuje zarząd województwa. Większość zadań własnych dotyczy przeciwdziałania dysproporcjom w regionie. Ciekawe zadanie służące wyrównywaniu poziomu rozwoju obszarów wiejskich podjął samorząd województwa mazowieckiego w latach 2005-2009. Był to *Samorządowy Program Rozwoju Mazowsza* oraz powołany do realizacji tego programu *Samorządowy Instrument Wsparcia Rozwoju Mazowsza (SIWRM)*, którego środki pochodziły z budżetu województwa. Jednostki lokalne mogły inicjować różne przedsięwzięcia, dostosowane do własnych potrzeb.

Jak pokazały analizy SIWRM²³ był doskonałym instrumentem koordynującym działalność samorządów terytorialnych, który pozwalał w dość trudnych dla samorządów warunkach finansowych budować współpracę; bez niej działania prorozwojowe mogłyby zakończyć się niepowodzeniem. Za sprawą tego ten instrumentu opartego na ustalonych procedurach i mechanizmach działania, nastąpiło wyraźne złagodzenie dysproporcji w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego regionu mazowieckiego.

Z kolei planowanie strategiczne na poziomie lokalnym stanowi integralną część planowania regionalnego i krajowego. W przypadku gminy podstawowym narzędziem polityki rozwoju społeczno-gospodarczego są programy, które na ogół przybierają formę strategii rozwoju. Były one sporządzane w odpowiedzi na wymagania instytucji zewnętrznych komunikowane przy ubieganiu się o środki unijne z funduszy strukturalnych lub środki z funduszy rządowych przeznaczone na dotacje celowe. Należy zaznaczyć, że władze powiatowe i gminne nie mają ustawowego obowiązku opracowywania dokumentu strategicznego. Jak pisze Pająk (2007, s. 194) strategia „stanowi podstawowy instrument zarządzania rozwojem lokalnym, którego zadaniem jest m.in. wskazanie na słabe strony gminy i identyfikacja zagrożeń rozwoju lokalnego, zwiększenie spójności podejmowanych decyzji przez władze lokalne oraz efektywniejsze zagospodarowanie miejscowych zasobów: ludzkich, przyrodniczych, kapitałowych”. Posiadanie jej ma więc istotne znaczenie dla skutecznego rozwoju gminy, czy też powiatu. Podobnie jak w przypadku województwa strategia lokalna jest planem wieloletniego rozwoju. W jej przygotowaniu uczestniczą władze lokalne, sołtysi, przedstawiciele lokalnego biznesu, organizacje pozarządowe oraz aktywni mieszkańcy. Strategia lokalna zgodnie

²³ Szerzej na ten temat w: D. Kołodziejczyk (red.), *Ocena koordynacji i współpracy między instytucjami działającymi na rzecz rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich na poszczególnych poziomach administracyjnych*, Program Wieloletni 2011-2014, nr 47, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2012, s. 132.

z podstawą prawną²⁴ poddawana jest konsultacji społecznej. Warunkuje ona wszystkie sfery dalszego rozwoju, tj. gospodarczą, społeczną oraz ekologiczną, opierając się na własnych środkach finansowych gminy, przy wsparciu finansowym z Unii i budżetu państwa. Różnorodność priorytetów przedstawionych w strategii wzbogaca strukturę społeczno-gospodarczą obszarów wiejskich i podwyższa ich konkurencyjność. Przedstawione w niej priorytety rozwoju decydują o rodzaju instrumentów stosowanych przez samorząd gminy w celu wsparcia poszczególnych aspektów działalności.

Również w rozporządzeniu w sprawie rozwoju obszarów wiejskich oraz rozporządzeniu w sprawie przepisów wspólnotowych²⁵ podkreślono rolę Lokalnych Strategii Rozwoju (LSR) opracowanych przez Lokalne Grupy Działania (LGD). Zintegrowany charakter przedsięwzięć planowanych w ramach LSR przejawia się w aspekcie ekonomicznym, społecznym i kulturowym. LSR pozostaje dokumentem spójnym z innymi dokumentami strategicznymi na poziomie lokalnym i ponadlokalnym. Spójność ta wiąże się z przyjętym w LSR celem głównym, a dotyczy redukcji dysproporcji w relacjach społeczno-gospodarczych obszaru miejskiego i wiejskiego.

Najogólniej mówiąc, w polityce mającej na celu rozwój regionalny i lokalny i poprawę spójności terytorialnej, podejście do tych obszarów powinno mieć charakter indywidualny uwzględniający ich specyfikę i potencjał – kapitał terytorialny.

3. Instrumenty wspierające wdrażanie spójności obszarów wiejskich na poziomie regionalnym i lokalnym

Wieloaspektowe ujęcie spójności obszarów wiejskich stwarza liczne problemy już na etapie programowania, a jeszcze więcej na etapie wdrażania. Za wdrażanie większości decyzji dotyczących zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich podejmowanych na poziomie europejskim i krajowym, odpowiedzialne są przede wszystkim władze samorządowe na poziomie regionalnym i lokalnym. Wdrażanie strategii rozwoju obszarów wiejskich na poziomie regionalnym i lokalnym ma na celu nie tylko dokończenie procesu wyrównywania poziomu ich rozwoju, ale przede wszystkim przygotowanie przestrzeni i społeczeństwa do funkcjonowania w nowych uwarunkowaniach. Odpowiada to kierunkom wyznaczonym w strategii *Europa 2020* oraz w krajowych programach strategicznych dotyczących obszarów wiejskich.

Skala poszczególnych problemów związanych ze spójnym rozwojem obszarów wiejskich wymaga jednak zintegrowanego podejścia organizacyjno-finansowego, które usprawni mechanizm wdrażania nakreślonych programów strategicznych i skieruje go na osiągnięcie konkretnych celów. Dlatego wspieranie procesu spójności wymaga przede wszystkim współpracy rozmaitych instytucji działających w otoczeniu obszarów wiejskich oraz zintegrowanego podejścia w wykorzystaniu funduszy strukturalnych. Dzięki temu uniknie się dublowania działań, a także luk we wsparciu pew-

²⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001 r. nr 142 poz. 1591 z późn. zm.).

²⁵ Rozporządzenie w sprawie rozwoju obszarów wiejskich WE 2011/0282 (COD), rozporządzenie w sprawie WRS WE (2011) 615.

nych sfer działalności istotnych w rozwoju obszarów wiejskich. Konieczna jest współpraca i koordynacja działań wszystkich instytucji działających na rzecz spójności obszarów wiejskich.

Współpraca służy zwykle do realizacji konkretnego celu. Zdaniem Putnama (2008) umiejętność współpracy w grupie zależy nie tylko od racjonalnego zaufania, ale też od relacji interesu własnego z interesem wspólnym, a przede wszystkim od charakteru więzi wertykalnych i horyzontalnych w grupie. Współpraca dotyczy w większym stopniu instytucji/organizacji lokalnych niż regionalnych. Wynika ona z chęci rozwiązywania ważnych problemów społecznych, gospodarczych i ekologicznych. Jej wyrazem jest dostrzeganie szans rozwojowych, przede wszystkim w pozyskiwaniu dodatkowych zasobów ludzkich, finansowych i rzeczowych. Wybór partnerów i obszaru działania zależy od wielu okoliczności. Dobrym przykładem takiej współpracy są Lokalne Grupy Działania, które nie zastępują władzy, jednak dzięki nowemu sposobowi współpracy i możliwości zewnętrznego dofinansowania wspierają zintegrowane kierunki rozwoju, opracowując Lokalne Strategie Rozwoju (LSR). Jest to także główne działanie Programu Leader. Opracowanie LSR jest zgodne ze strategiami rozwoju gmin tworzących obszar LGD. Zwykle dotyczy to współpracy z sąsiednimi samorządami i instytucjami, gdyż większość lokalnych problemów nie ogranicza się do jednej jednostki administracyjnej, a do obszarów funkcjonalnych.

Z instytucjonalną koordynacją mamy do czynienia wówczas, kiedy kontrolujemy relacje i granice działania podmiotów zainteresowanych rozwojem w taki sposób, aby zminimalizować powielanie działań i zmaksymalizować komplementarność przestrzenną działań. Niewątpliwie w strategii zarządzania obszarami wiejskimi koordynacja odgrywa większą rolę niż współpraca, ponieważ wiąże się z zasadami ustalenia relacji, stosunków komunikacji i uprawnień, a więc także współpracy i dystrybucji władzy między elementami tej struktury. Badania pokazują, że koordynacja działań między instytucjami jest podejmowana w mniejszym stopniu z obawy przed przekazaniem pewnych kompetencji i związanych z tym środków finansowych na rzecz innych podmiotów. Być może mechanizmy koordynacyjne na poszczególnych szczeblach administracyjnych pozwalające na uzgadnianie relacji między instytucjami, nie są przekonywujące w sferze celów i sposobów działania.

Na poziomie regionalnym samorząd wojewódzki odgrywa ważną rolę koordynującą rozwój obszarów wiejskich. Prowadzi politykę rozwoju tych obszarów, która jest zapisana w *Strategii Rozwoju Województwa*, dość często obejmującej priorytet **przeciwdziałania dysproporcjom w regionie**. Samorząd wojewódzki koordynuje więc działania poprzez budowanie sieci współpracy i stymulowanie powiązanych zadaniowo ugrupowań w celu realizacji wspólnych przedsięwzięć i zadań. Regionalna Sieć Obszarów Wiejskich również prowadzi szeroko zakrojoną działalność koordynacyjną, wspiera administrację samorządową w realizacji zadań z zakresu rolnictwa i obszarów wiejskich realizowanych zarówno w PROW, jak i w programach operacyjnych polityki spójności.

Analizując ostatnie programy rozwoju obszarów wiejskich – przedstawione przez MRiRW i MiiR (obecnie MR), można zauważyć, że nastąpiło skoordynowanie wielu działań w odniesieniu do aspektu przestrzennego. Świadczyć to może, że inicjatywy na rzecz rozwoju obszarów wiejskich podejmowane przez oba resorty były uzgadniane pod kątem potrzeb lokalnych. Zastosowane podejście może wzmocnić instrumenty wspierające spójność obszarów wiejskich i umocnić mechanizmy koordynacyjne między MRiRW i MiiR (obecnie MR). Jak piszą Grosse i Hardt (2010, s. 55) „szereg działań przeznaczonych dla obszarów wiejskich znajduje się wyłącznie w polityce spójności”. W perspektywie finansowej na lata 2007-2013 wsparcie dla obszarów wiejskich w ramach polityki spójności wyniosło 19,7% ogólnej wielkości środków przeznaczonych na politykę spójności w Polsce, a w latach 2014-2020 – ponad 6,25%²⁶. Głównie były to i będą środki z Regionalnych Programów Rozwoju Regionalnego, Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki i Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Chodzi więc o zsynchronizowanie programów oraz środków finansowych dla samorządów regionalnych i lokalnych odnoszących się do obszarów wiejskich. W tej sytuacji ważnym warunkiem jest poprawny system instytucjonalno-regulacyjny, który zwiększy ich zdolność do wypełnienia tych zadań, a także zapewni spójność działań finansowych z funduszy unijnych. Istotne znaczenie ma więc koordynacja instrumentów finansowanych pomiędzy WPR i polityką spójności, aby uniknąć podwójnego finansowania tych samych działań. Natomiast zapewnieniu koordynacji pomiędzy funduszami polityki spójności na poziomie regionalnym służy realizacja przez samorzady województw programów dwufunduszowych (Europejski Fundusz Społeczny i Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego). Będzie to miało duży wpływ na proces wdrażania spójności obszarów wiejskich.

W literaturze przedmiotu pojawiają się opinie²⁷, że środki polityki rozwoju obszarów wiejskich w ramach WPR powinny zostać włączone w strategię polityki spójności ze względu na zintegrowany i terytorialny wymiar. Nie ulega wątpliwości, że będzie to miało wpływ na kształtowanie spójności obszarów wiejskich w państwach członkowskich.

Jak pokazują badania, koordynacja i współpraca między instytucjami działającymi na rzecz rozwoju obszarów wiejskich rozwija się i będzie się rozwijać dzięki pojawieniu się nowych instrumentów. W nowym okresie finansowania 2014-2020 pojawiły się takie instrumenty jak: Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT)²⁸ oraz Rozwój zarządzany przez społeczność lokalną (RLKS)²⁹. Ich wprowadzenie oznacza, że większa niż dotychczas odpowiedzialność samorządów terytorialnych za realizację celów Umowy Partnerstwa wymusiła odpowiednią koordynację interwencji.

²⁶ *Instrumenty wsparcia obszarów wiejskich w ramach polityki spójności w okresie 2014-2020*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa.

²⁷ J.G. Regidor, *Present and future European rural policy*, „Wieś i Rolnictwo” nr 1, IRWiR, Warszawa 2012, s. 42-43.

²⁸ *Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020, Zintegrowane Inwestycje Terytorialne*, Materiał problemowy. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.

²⁹ Komisja Europejska, *Wtyczne dla podmiotów lokalnych dotyczące rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność*, sierpień 2014 r.

Zadania realizowane w ramach RLKS muszą służyć do rozwiązywania zidentyfikowanych lokalnych problemów ekonomiczno-społecznych, a także do odkrywania niewykorzystanego potencjału z poziomu społeczności i terytoriów. Na pewno jest to ważny instrument wspierania spójności terytorialnej. Zintegrowane Inwestycje Terytorialne mają natomiast za zadanie zwiększenie zaangażowania miast i ich obszarów funkcjonalnych w zarządzanie środkami strukturalnymi. Instrument ten zapewnia również koordynację działań w ramach ZIT z komplementarnymi działaniami realizowanymi w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych nieobjętych ZIT.

Ze względu na umocowanie prawne największa odpowiedzialność za rozwój regionalny spoczywa na administracji samorządowej, a ściślej mówiąc na sejmiku wojewódzkim i zarządzie województwa. W nowej perspektywy finansowej 2014-2020 zgodnie z przyjętą przez rząd zasadą umiejscowienia jak największej liczby programów na poziomie regionalnym, około 40% środków przeznaczonych na politykę spójności w kraju (tj. 82,5 mld euro) znajdzie się w gestii samorządów wojewódzkich. Natomiast każdy program operacyjny i regionalny z zakresu polityki spójności zawiera odniesienie do strategicznego celu, jakim jest rozwój obszarów wiejskich. Wybór celów finansowania rozwoju wsi z polityki spójności jest uzgadniany z marszałkiem województw, ponieważ pieniądze te znajdują się w programach, którymi dysponuje samorząd.

Administracja rządowa w województwie pełni zatem głównie funkcje kontrolne i finansowe. Jej rola w rozwoju regionalnym została określona w dwóch ustawach: Ustawie o samorządzie województwa (Dz.U. 1998, poz. 576 z póź. zm.) oraz Ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 2006, nr 227, poz. 1657 z póź. zm.). Ustawa o samorządzie województwa nakłada na tenże samorząd obowiązek wykonywania zadań związanych z rozwojem regionalnym na obszarze województwa, zwłaszcza poprzez określenie strategii tego rozwoju oraz prowadzenie polityki rozwoju. Zarząd województwa przygotowując strategię rozwoju województwa, musi uwzględnić m.in. takie cele jak pobudzenie aktywności gospodarczej oraz podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności województwa. Na prowadzoną politykę rozwoju regionu składają się zaś głównie zadania, które służą do tworzenia warunków rozwoju gospodarczego, utrzymania i rozbudowy infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim itp. Realizacja tych zadań oraz celów polityki rozwoju regionu odbywa się poprzez programy wojewódzkie i programy operacyjne (art. 11 Ustawy o samorządzie województwa).

Głównymi źródłami finansowania projektów służących poprawieniu sytuacji społeczno-gospodarczej w regionie stały się Europejski Fundusz Społeczny (EFS) i Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR). Instrumentem umożliwiającym wykorzystanie tych środków jest natomiast Regionalny Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (RPO), którego wdrażaniem i zarządzaniem zajmuje się zarząd województwa, czy Program Operacyjny Wiedza Edukacja i Rozwój (WEiR). RPO – jest to szczegółowy dokument planistyczny, określający obszary działania samorządu wojewódzkiego. Cele programu wpisują się w wizję rozwoju Unii Europejskiej zawartą w strategii *Europa 2020*, a także w strategię województwa. W programie tym zdiagno-

zowane są najważniejsze problemy rozwoju regionu, co umożliwi wzmocnienie terytorialnego wymiaru prowadzonych interwencji, a tym samym wpływa na osiągnięcie spójności społeczno-gospodarczej i terytorialnej regionu. W latach 2014-2020 RPO finansowany jest z EFRR i EFS. Łączenie dwóch funduszy daje możliwość zwiększenia komplementarności i efektywności interwencji w przestrzeni. WEiR z kolei jest ukierunkowany na rozwój zasobów ludzkich i jest finansowany głównie z EFS.

Jest oczywiste, że samorządy gminne lub inne lokalne organizacje są najbardziej zainteresowane rozwiązywaniem podstawowych problemów społeczno-gospodarczych danej jednostki terytorialnej i powiązaniem aktywności społeczeństwa z lokalnymi potrzebami i możliwościami. Zakres, sposób i rodzaj zastosowanych przez władze samorządowe instrumentów zależy od ich możliwości organizacyjno-finansowych. Wśród instrumentów oddziaływania samorządu terytorialnego na gospodarkę lokalną wymienia się najczęściej instrumenty bezpośrednie i pośrednie. Bezpośrednie instrumenty stymulowania rozwoju gospodarczego to: (1) instrumenty finansowe, składające się m.in. z ulg podatkowych i zachęt inwestycyjnych; (2) instrumenty organizacyjno-techniczne obejmujące m.in. szeroko pojęte wspomaganie infrastruktury innowacyjnej tworzonej przez parki przemysłowo-naukowe, inkubatory techniczne, klastry przemysłowe; (3) zinstytucjonalizowane formy wsparcia działalności gospodarczej, przejawiające się w finansowaniu ośrodków wspierania przedsiębiorczości, lokalnych funduszy wspierających przedsiębiorczość, funduszy pożyczkowych i poręczeń kredytowych; (4) pobudzanie działalności samorządów gospodarczych, a także marketing inwestycyjny polegający głównie na przygotowaniu i prezentacji ofert inwestycyjnych. W grupie instrumentów pośrednich znajdują się wszelkiego rodzaju działania prowadzące do poprawy infrastruktury przestrzeni, pozyskiwania środków unijnych, zarządzania rozwojem poprzez opracowanie strategii rozwoju, przedsięwzięcia prawno-organizacyjne (m.in. przygotowanie miejscowego planu zagospodarowania). Inaczej mówiąc, są to działania mające na celu tworzenie środowiska sprzyjającego rozwojowi gospodarczemu, co może być nazwane *infrastrukturą instytucjonalną*.

Badania wykazały, że gminy aktywnie uczestniczące w procesach przemian mają większą szansę rozwoju i poprawienia spójności w aspekcie społecznym i gospodarczym, a także umocnienia się w regionalnym systemie gospodarczym. Tylko w takiej sytuacji może zrodzić się szansa rozwoju tych gmin, opartego na wzajemnych oddziaływaniach wzrost liczby podmiotów – zwiększenia dochodu gmin – zwiększenie aktywności gmin we wspieraniu działalności pozarolniczej – wzmocnienie potencjału gospodarczego i demograficznego. Daje to impuls do nowych procesów i przyczynia się do rozwoju tych obszarów (tzw. mnożnik rozwoju). Wszystko to potwierdza, że możliwości spójnego rozwoju obszarów wiejskich trzeba upatrywać przede wszystkim w zwiększonej aktywności władz lokalnych.

4. Terytorializacja jako istotny element spójności społeczno-gospodarczej obszarów wiejskich

4.1. Ocena zagospodarowania przestrzennego obszarów wiejskich pod względem infrastruktury

Analizując rozwój obszarów wiejskich, należy stwierdzić, że każdy obszar ma wyjątkowy potencjał terytorialny, który należy wykorzystać prorozwojowo za pomocą dobrze dobranej polityki opracowanej na potrzeby tego obszaru. Endogeniczny potencjał obszarów wiejskich ma swoje źródło w zagospodarowaniu przestrzennym poszczególnych obszarów i może być wykorzystany do realizacji zintegrowanej strategii terytorialnej. T. Markowski (2009, s. 78) określa *spójność terytorialną* jako „stan zagospodarowania przestrzennego, który gwarantuje poprawę spójności społecznej i gospodarczej”. Taka interpretacja *spójności terytorialnej* została przyjęta w niniejszym opracowaniu. Nadanie terytorialnego wymiaru polityce rozwoju umożliwi więc zastosowanie właściwych instrumentów rozwoju przy różnych warunkach wyjściowych. Dlatego celem samorządu terytorialnego powinno być ustalenie właściwych wyzwań w polityce terytorialnej.

Przyjmując, że infrastruktura jest podstawowym elementem zagospodarowania przestrzennego, warto przedstawić dysproporcje w rozwoju infrastruktury pomiędzy obszarami wiejskimi w Polsce. W rozdziale poszukiwano zatem odpowiedzi na następujące pytania:

1. Jakie są główne problemy rozwoju poszczególnych urządzeń infrastrukturalnych na obszarach wiejskich?
2. Czy różny poziom społeczno-gospodarczy obszarów wiejskich sprawia, że podatność tych obszarów na nowe formy infrastruktury jest selektywna?
3. Czy na obszarach wiejskich pogłębiają się różnice pod względem wyposażenia w urządzenia infrastrukturalne?
4. Czy można mówić o konwergencji rozwoju urządzeń infrastrukturalnych na obszarach wiejskich?
5. Jak przyspieszyć rozwój urządzeń infrastrukturalnych na obszarach wiejskich?

Podjęcie tych problemów pozwoli na próbę określenia, jaką szansę osiągnięcia *spójności terytorialnej* mają obszary wiejskie, biorąc po uwagę ich potencjał infrastrukturalny. Chodzi o odpowiedź na podstawowe pytanie: jak sterować lokalizacją infrastrukturalnych urządzeń, aby przyczynić się do wzrostu spójności terytorialnej i tym samym zapewnić spójność społeczno-gospodarczą obszarów wiejskich oraz nie dopuścić do depopulacji obszarów wiejskich. Na ogół infrastruktura przedstawiana jest w kontekście sieci osadniczej. Sieć osadnicza stanowi formę przestrzennego rozmieszczenia ludności, dopiero nasycenie i połączenie elementami infrastruktury układu ludnościowego – czyni ją układem funkcjonującym. Infrastruktura przedstawia się również jako zbiór urządzeń i placówek pełniących funkcje służebne w stosunku do innych systemów przestrzennych. Chodzi o pokazanie jej roli jako czynnika lokalizacyjnego. Ponadto cechą urządzeń infrastrukturalnych jest ich kompleksowość (np. budowa sieci wodociągowej powinna wiązać się z budową sieci kanalizacyjnej, a ta z systemem

oczyszczalni itp.) i komplementarność (warunkiem wykorzystania urządzeń jest budowa obiektów uzupełniających – np. dróg). Ważną cechą urządzeń infrastrukturalnych jest ściśle powiązanie z terenem. Z tych samych względów niezbędna jest koordynacja w czasie i przestrzeni wszelkich inwestycji infrastrukturalnych od fazy projektowania do użytkowania.

Inwestycje z zakresu infrastruktury stanowią podstawowe zadanie samorządów lokalnych, a ich skuteczność zależy od znajomości potrzeb i posiadanych środków finansowych. Ze względu na wysokie koszty inwestycji infrastrukturalnych nie każda gmina może sfinansować wydatki z własnych dochodów. Analizując sytuację finansową gmin w latach 2005-2014, możemy stwierdzić wzrost udziału dochodów własnych w ogólnych dochodach gmin, które przeznaczane są głównie na inwestycje. W przypadku gmin miejsko-wiejskich w 2005 r. udział dochodów własnych wynosił 41,5%, w 2010 r. – 41,7%, a w 2014 r. – 46,5%, analogiczne wskaźniki dla gmin wiejskich wynosiły 32,5%, 32,9% i 38,5%. Tendencja ta świadczy w pewnym stopniu o stabilności własnych źródeł dochodu, a tym samym większych możliwościach inwestycyjnych w gminach. Dlatego władze gmin mogą zabiegać o zewnętrzne środki finansowe (głównie unijne) jako wsparcie dodatkowe na rzecz rozwoju infrastruktury. W 2014 r. środki unijne w budżecie gmin miejsko-wiejskich i wiejskich stanowiły około 7% i w stosunku do 2005 r. ich udział wzrósł ponad 2,7%. Jak wspomniano, środki te wykorzystywane są głównie na inwestycje infrastrukturalne.

Na podstawie przeprowadzonej analizy poszczególnych elementów infrastruktury technicznej i społecznej oceniono ich stan i zmiany w latach 2005-2014, a następnie dokonano oceny poziomu rozwoju tej infrastruktury.

Infrastruktura techniczna

Oceniając rozwój infrastruktury technicznej, oparto się na elementach dotyczących sieci wodociągowej, kanalizacyjnej i gazowej. Urządzenia te bardzo często wskazywane są jako priorytety w gminnych programach rozwojowych, mimo ich znacznego upowszechnienia. Uznaje się je za podstawowe czynniki poprawy warunków życia, rozwoju przedsiębiorczości oraz ochrony środowiska.

W latach 2005-2014 nastąpiły korzystne zmiany zarówno w gęstości sieci najważniejszych elementów infrastruktury technicznej, jak i liczby ludności korzystającej z usług tych urządzeń. Największe zmiany nastąpiły w gęstości sieci kanalizacyjnej, w przypadku gmin wiejskich był to wzrost o 110,4%, a w gminach miejsko-wiejskich o 87,1% – tab. 2. Przy czym większe tempo przyrostu sieci urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych było w okresie 2005-2010 niż 2010-2014. Można to tłumaczyć tym, że w okresie 2005-2010 były większe możliwości pozyskiwania środków unijnych na rozwój infrastruktury technicznej.

Nadal jednak istnieje znaczna dysproporcja pomiędzy gęstością sieci wodociągowej a kanalizacyjnej. Długość sieci kanalizacyjnej w 2014 r. w gminach zarówno wiejskich, jak i miejsko-wiejskich stanowiła około 45% sieci wodociągowej. Tak duże różnice w rozwoju sieci wodociągowej i kanalizacyjnej (szczególnie w gminach

o mniejszej liczbie ludności) spowodowane były koncentracją środków finansowych na wodociągi w pierwszym okresie transformacji. W latach 2010-2014 dysproporcje te znacznie zmniejszyły się, gdyż na rozwój sieci kanalizacyjnej przeznaczono znacznie więcej środków unijnych. Zmiany w dostępności do sieci gazowej w latach 2005-2014 były podobne jak w sieci wodociągowej, z tym, że dostępność do sieci gazowej jest ogólnie znacznie gorsza i bardzo zróżnicowana.

Niestety wciąż jeszcze są gminy bez podstawowych urządzeń infrastruktury technicznej. W 2014 r. sieci wodociągowej nie miało 0,6% gmin wiejskich, sieci kanalizacyjnej 10,6%, natomiast sieci gazowej nie miało 50,2% gmin wiejskich i 23,2% miejsko-wiejskich. Różnice w dostępności do urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych potwierdza udział gmin, w których długość sieci wodociągowej i kanalizacyjnej na 100 km² była niższa od średniej dla obszarów wiejskich. Jeśli chodzi o sieć wodociągową w roku 2005 takich gmin było 56,3%, w 2010 r. – 57,0%, a w 2014 r. – 57,1%, natomiast w odniesieniu do sieci kanalizacyjnej analogiczne wskaźniki wyniosły 71,8%, 72,5% i 69,8%.

Analizując dostępność oraz zmiany sieci wodociągowej i kanalizacyjnej w latach 2005-2014 na poziomie gmin, zauważono, że większe zmiany w sieci tych urządzeń nastąpiły w gminach, które pozyskiwały większe środki unijne oraz w gminach o mniejszej liczbie mieszkańców, bardziej dotyczyło to gmin wiejskich niż miejsko-wiejskich. Mimo większego wzrostu dostępności sieci wodociągowej i kanalizacyjnej w gminach o mniejszej liczbie ludności, nadal znacznie wyższe wskaźniki dostępności mają gminy bardziej zaludnione. Pozytywnym zjawiskiem jest to, że od 2010 r. coraz mniejsze są różnice tempa zmian dostępności pomiędzy gminami miejsko-wiejskimi a wiejskimi oraz gminami o różnej liczbie mieszkańców.

Tabela 2. Podstawowe urządzenia z zakresu infrastruktury technicznej w gminach

Gminy wg rodzaju i wielkości (tys. mieszk.)	Długość sieci na 100 km ²										Poziom rozwoju infrastruktury technicznej w 2014 r. (obszary wiejskie = 100)*
	wodociągowej		kanalizacyjnej				gazowej				
	2005	2010	2014	2005	2010	2014	2005	2010	2014		
wiejskie	82,5	91,2	96,9	19,2	28,8	40,4	32,5	34,3	36,0	63,2	
< 2,5	42,0	57,4	60,1	3,7	6,3	13,8	3,6	2,3	2,6	77,0	
2,5-5,0	72,3	78,7	82,4	10,7	15,4	21,7	9,2	9,0	9,4	94,8	
5,0-10,0	81,6	88,9	95,3	18,2	26,2	37,9	32,7	33,5	34,6	136,4	
10,0-15,0	109,1	123,7	131,6	38,5	55,4	77,2	81,2	83,5	88,9	170,1	
> 150	133,3	137,1	146,7	65,4	94,8	118,3	120,0	113,6	122,0	108,7	
miejsko-wiejskie	78,8	87,6	93,6	24,1	32,1	45,1	39,8	44,9	46,7	77,2	
< 5,0	48,1	58,5	63,9	12,9	13,2	19,9	7,0	5,2	6,0	83,0	
5,0-7,5	56,6	66,8	70,1	13,9	18,6	23,7	12,6	17,0	14,8	99,6	
7,5-15,0	76,9	83,0	88,1	18,9	25,0	35,2	28,4	35,8	37,4	125,3	
15,0-30,0	83,1	95,0	102,3	31,3	41,8	61,9	55,7	60,7	63,8	181,7	
> 30,0	149,7	154,4	168,3	58,2	79,9	106,8	133,7	131,0	138,6		

* Zasady oceny zostały przedstawione na s. 34.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

Tabela 3. Podstawowe urządzenia z zakresu infrastruktury technicznej według rodzaju gmin w poszczególnych województwach

Województwo	Gminy wiejskie						Gminy miejsko-wiejskie						Poziom rozwoju infrastruktury technicznej na obszarach wiejskich w 2014 r.*
	długość sieci na 100 km ²						długość sieci na 100 km ²						
	wodociągi		kanalizacja		gaz		wodociągi		kanalizacja		gaz		
2005	2014	2005	2014	2005	2014	2005	2014	2005	2014	2005	2014	2005	2014
Dolnośląskie	56,2	67,2	22,0	41,9	9,3	16,1	54,4	63,0	22,7	36,8	13,7	18,1	91,1
Kujawsko-pomorskie	120,4	135,6	18,2	32,3	1,0	4,0	98,8	114,5	20,2	29,2	8,7	10,4	96,3
Lubelskie	67,6	79,1	6,6	16,1	21,8	24,0	77,4	94,9	17,7	25,9	47,9	48,2	78,6
Lubuskie	39,5	49,1	6,2	16,3	7,9	13,4	36,6	42,9	15,2	27,4	16,3	20,0	77,5
Łódzkie	105,9	114,7	8,3	19,4	8,2	9,7	108,0	118,1	21,3	35,2	7,9	17,4	85,1
Małopolskie	92,5	114,9	30,3	71,4	117,5	123,5	145,4	159,5	55,4	98,1	190,4	186,4	143,8
Mazowieckie	85,1	109,1	8,8	24,1	17,4	22,1	106,8	142,7	26,2	68,2	58,9	69,8	93,8
Opolskie	67,0	71,9	15,0	40,0	2,1	4,7	71,9	77,9	25,8	46,5	15,2	20,3	93,9
Podkarpackie	78,0	84,6	63,5	103,1	103,0	103,8	66,1	87,9	46,0	94,0	112,0	121,3	143,8
Podlaskie	56,3	66,3	5,0	10,5	1,6	1,9	49,3	64,0	12,8	17,6	2,9	3,5	67,3
Pomorskie	59,8	75,6	19,9	43,7	6,2	13,8	68,2	83,1	21,4	38,1	13,0	21,8	93,8
Śląskie	128,9	147,5	39,7	99,0	94,0	98,6	128,7	135,2	31,2	59,4	96,3	101,8	146,1
Świętokrzyskie	95,3	112,4	17,0	39,5	24,1	26,5	97,2	107,4	20,8	44,8	23,3	24,4	98,4
Warmińsko-mazurskie	53,0	65,1	10,5	19,8	2,1	3,3	41,3	58,9	13,4	26,0	3,6	4,4	76,9
Wielkopolskie	98,3	106,6	18,5	35,0	22,4	27,0	88,7	101,3	20,5	35,8	24,7	35,7	102,2
Zachodniopomorskie	37,9	53,4	21,5	43,1	15,7	27,2	30,0	42,2	15,2	25,0	13,0	15,5	89,4
Polska	82,5	96,9	19,2	40,4	32,5	36,0	78,8	93,6	24,1	45,1	39,8	46,7	100,0

* Zasady oceny zostały przedstawione na s. 34.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

Stan sieci wodociągowej, kanalizacyjnej i gazowej w podziale na województwa przedstawia tabela 3. Z danych zaprezentowanych w tabeli 3 wynika, że najdłuższą sieć wodociągową mają gminy wiejskie w woj. śląskim i kujawsko-pomorskim, a gminy miejsko-wiejskie w woj. małopolskim, mazowieckim i śląskim. Natomiast długość sieci kanalizacyjnej przedstawia się znacznie gorzej w obu rodzajach gmin i jest adekwatna do długości sieci wodociągowej tylko w gminach wiejskich w woj. śląskim, a w miejsko-wiejskich w małopolskim. Najdłuższą sieć kanalizacyjną mają gminy wiejskie podkarpackiego i śląskiego, a gminy miejsko-wiejskie z małopolskiego i podkarpackiego. Pozytywnym zjawiskiem jest to, że przyrost sieci wodociągowej i kanalizacyjnej w badanych latach nastąpił w województwach o najniższych wskaźnikach dostępności. O dużych regionalnych różnicach w gęstości sieci wodociągowej i kanalizacyjnej mogą świadczyć również współczynniki zmienności w 2014 r. Największe zróżnicowanie jeśli chodzi o sieć wodociągową jest w gminach wiejskich woj. małopolskiego (74,3%) i podkarpackiego (72,2%), przy średniej dla tego rodzaju gmin 60,5% oraz miejsko-wiejskich woj. śląskiego (62,0%) i pomorskiego (65%), przy średniej dla tego rodzaju gmin 64,7%, z kolei najmniejsze w gminach wiejskich w woj. kujawsko-pomorskim (34,4%), świętokrzyskim (37,2%) i wielkopolskim (37,9%). W odniesieniu do sieci kanalizacyjnej najwyższe wskaźniki zróżnicowania dotyczą gmin wiejskich i miejsko-wiejskich z woj. mazowieckiego, podlaskiego i śląskiego – powyżej 100%, najniższe gmin z woj. warmińsko-mazurskiego i pomorskiego – około 70%. Przedstawione współczynniki zmienności w dostępności sieci wodociągowej i kanalizacyjnej pozwalają stwierdzić, że następuje wyraźna polaryzacja badanych zjawisk. Szczególnie dotyczy to urządzeń kanalizacyjnych. Jeśli wziąć pod uwagę regionalne uwarunkowania środowiskowe to najlepiej rozwinięta jest sieć gazu w gminach woj. małopolskiego i podkarpackiego, natomiast pozostałe województwa charakteryzują duże współczynniki zmienności.

Dostępność do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej dobrze ilustruje odsetek mieszkańców korzystających z tych urządzeń. Na podstawie danych przedstawionych w tabeli 4, można stwierdzić, że powszechniejszy dostęp do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej znajduje odzwierciedlenie w wyższym odsetku osób korzystających z tych urządzeń. W niektórych województwach jednak, np. łódzkim, małopolskim czy mazowieckim, gminy wiejskie mają dobrze rozbudowaną sieć wodociągową, a stosunkowo niskie są wskaźniki korzystających z tych urządzeń. Podobna sytuacja występuje w przypadku sieci kanalizacyjnej. W większym stopniu problem ten dotyczy środkowo-wschodnich województw Polski. Nie ulega wątpliwości, że na taki obraz ma wpływ sytuacja ekonomiczna gospodarstw domowych oraz rozdrobniona sieć osadnicza.

Należy stwierdzić, że wskaźnik sieci obliczany na podstawie stosunku długości sieci do powierzchni gminy, określa potencjalną dostępność do danej sieci na danym obszarze, a nie rzeczywisty dostęp do tych usług. Potwierdzeniem jest znacznie szybszy przyrost sieci wodociągowej i kanalizacyjnej niż liczby osób z niej korzystających. Z tego wynika, że istotny wpływ na wskaźnik zwodociągowania czy skanalizowania badanych gmin ma wielkość ich powierzchni, rozkład sieci osadniczej oraz liczba

mieszkańców. W związku z tym, że urządzenia komunalne są kapitałochłonne (z długim okresem zwrotu kosztów), niepodzielne technicznie oraz niemobilne, skupienie ich w danej jednostce jest warunkiem koniecznym do zaspokojenia potrzeb jej mieszkańców.

Tabela 4. Odsetek mieszkańców korzystających z podstawowych urządzeń infrastruktury technicznej według rodzaju gminy w poszczególnych województwach

Województwo	Gminy wiejskie			Gminy miejsko-wiejskie		
	% korzystających z instalacji					
	wodociągowej	kanalizacyjnej	gazowej	wodociągowej	kanalizacyjnej	gazowej
Dolnośląskie	84,1	38,7	14,2	84,4	49,9	34,8
Kujawsko-pomorskie	84,7	34,1	2,2	86,4	48,6	26,3
Lubelskie	71,7	19,1	10,6	81,4	36,1	28,0
Lubuskie	80,7	27,3	11,4	86,3	57,1	34,9
Łódzkie	82,5	17,9	3,5	85,4	45,3	10,3
Małopolskie	55,9	27,6	44,4	71,3	43,6	59,1
Mazowieckie	71,2	18,9	9,9	76,6	43,9	31,1
Opolskie	93,0	37,2	4,3	93,7	55,8	31,4
Podkarpackie	64,9	45,1	52,6	69,0	51,3	62,4
Podlaskie	77,1	18,7	1,8	80,9	41,1	3,6
Pomorskie	83,0	47,9	5,2	88,3	63,9	23,1
Śląskie	79,4	35,8	25,8	88,3	38,9	28,9
Świętokrzyskie	76,2	24,5	11,2	82,1	40,3	18,1
Warmińsko-mazurskie	79,5	32,8	3,8	84,8	59,1	18,5
Wielkopolskie	89,7	38,1	15,0	90,0	49,7	30,3
Zachodniopomorskie	89,7	53,7	20,3	90,1	65,8	28,6
Polska	76,7	29,7	15,6	83,9	50,0	31,2

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

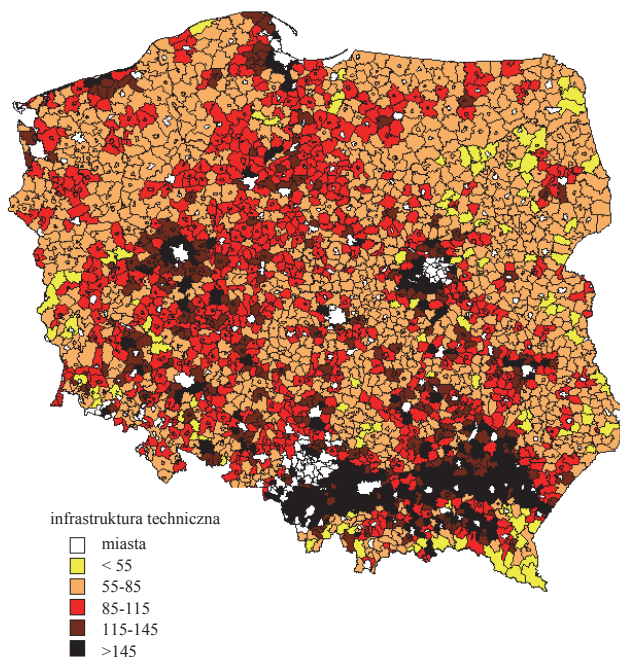
W latach 2005-2014 znacznie szybciej wzrasta odsetek mieszkańców korzystających z sieci kanalizacyjnej niż z sieci wodociągowej, przy czym zróżnicowanie wewnątrz województw jest znacznie wyższe w przypadku korzystających z urządzeń kanalizacyjnych niż z wodociągowych. W 2014 r. współczynnik zmienności w odniesieniu do korzystających z sieci kanalizacyjnej w gminach wiejskich wyniósł 71,8%, a miejsko-wiejskich 38,6%, natomiast w odniesieniu do korzystających z sieci wodociągowej w gminach wiejskich 26,2%, a miejsko-wiejskich 17,5%.

Analiza stanu podstawowych urządzeń infrastruktury technicznej pozwala stwierdzić, że pomimo tak znacznych różnic w dostępie mieszkańców obszarów wiejskich do tych urządzeń w latach 2005-2014 dokonały się istotne zmiany. Ogólna długość sieci wodociągowej wzrosła ponad 2-krotnie, a kanalizacyjnej prawie 5-krotnie. Jednak ze względu na niską gęstość zaludnienia i zbyt rozproszoną sieć osadniczą, a także sytuację ekonomiczną mieszkańców obszarów wiejskich tak znaczący przyrost długości tych sieci nie wpłynął na radykalne zwiększenie udziału mieszkańców korzystających z tych urządzeń.

Wykorzystując zmienność następujących 6 cech charakteryzujących infrastrukturę techniczną na obszarach wiejskich jak: x_1 – długość sieci wodociągowej na 100 km², x_2 – długość sieci kanalizacyjnej na 100 km², x_3 – długość sieci gazowej na 100 km², x_4 – odsetek ludności korzystającej z sieci wodociągowej, x_5 – odsetek ludności korzystającej z sieci kanalizacyjnej, x_6 – odsetek ludności korzystającej z sieci gazowej, dokonano oceny poziomu rozwoju infrastruktury technicznej. W tym celu wykorzystano miarę rozwoju Z. Hellwiga. Dane przedstawione w tabeli 2 i 3 wskazują na duże różnice poziomu rozwoju infrastruktury technicznej w poszczególnych rodzajach obszarów i różną liczbą mieszkańców w różnych województwach. Około 67,1% badanych gmin miało niższy poziom rozwoju infrastruktury od średniej dla badanych obszarów – przyjętej za 100, z tym, że wskaźnik ten był znacznie wyższy w przypadku gmin wiejskich w odniesieniu do ogólnej liczby gmin wiejskich (51,3%) niż miejsko-wiejskich (15,7%).

Najwyższy poziom rozwoju infrastruktury był w gminach o większej liczbie mieszkańców niezależnie od rodzaju gminy. Świadczy to o tym, że z punktu widzenia rozwoju i funkcjonowania tych urządzeń istotna jest liczba mieszkańców w gminie. Można to wyjaśnić na podstawie niektórych teorii rozwoju regionalnego i lokalnego, m.in. teorii biegunów wzrostu i modelu przyciągania, gdzie rozwój jest skorelowany z potencjałem demograficznym i jego strukturą demograficzną. Jeśli chodzi o województwa generalnie wysoki poziom rozwoju infrastruktury charakteryzuje obszary wiejskie małopolskiego, podkarpackiego, śląskiego i wielkopolskiego, natomiast niski z woj. podlaskiego, warmińsko-mazurskiego, lubelskiego i lubuskiego (rys. 2).

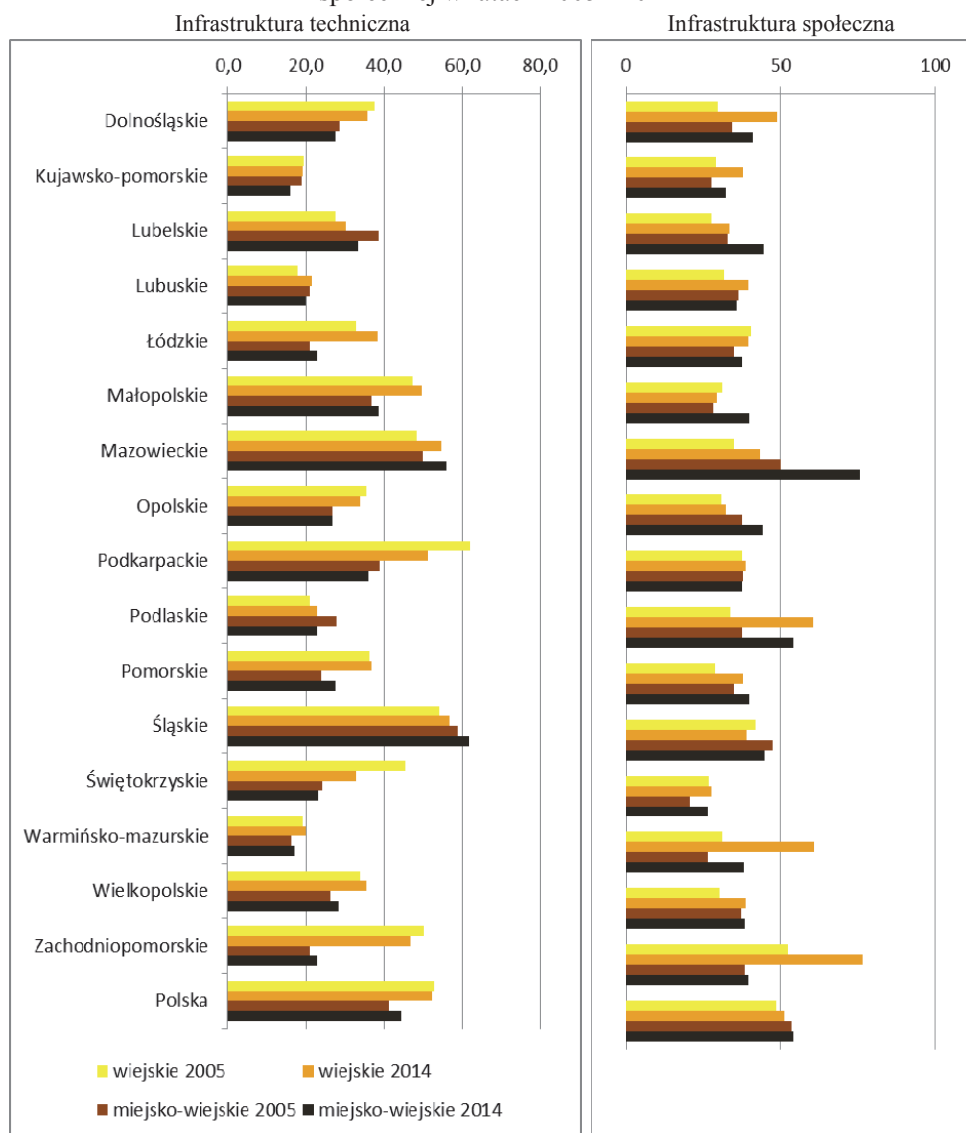
Rys. 2. Poziom rozwoju infrastruktury technicznej w gminach w 2014 roku



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

Występuje i utrzymuje się duże zróżnicowanie poziomu rozwoju infrastruktury technicznej obszarów wiejskich wewnątrz poszczególnych województw, co potwierdzają wysokie wartości współczynnika zmienności – rysunek 3. Świadczy to o wyraźnej polaryzacji wyposażenia w infrastrukturę oraz różnej możliwości organizacyjnej i finansowej rozwoju gmin. Najbardziej zróżnicowane jest województwo śląskie i mazowieckie, najmniej kujawsko-pomorskie, lubuskie i warmińsko-mazurskie.

Rys. 3. Współczynnik zmienności miary rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej w latach 2005 i 2014



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

Infrastruktura społeczna

Jeśli chodzi o infrastrukturę społeczną, na szczególną uwagę na obszarach wiejskich zasługują placówki zajmujące się: wychowaniem przedszkolnym i szkolnictwem, ochroną zdrowia i kulturą. Placówki te oddziałując na warunki życia i pracy, stymulują wiele pośrednich zmian gospodarczych i przyczyniają się do trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich, tworząc znaczną liczbę miejsc pracy dla społeczności lokalnej. Około 30% ogółu pracujących na obszarach wiejskich znajduje zatrudnienie w tych działach gospodarki. Oznacza to, że rozwój społeczno-gospodarczy stwarza materialne podstawy rozwoju infrastruktury społecznej, natomiast rozwój infrastruktury społecznej poprzez wzrost poziomu efektywności kapitału ludzkiego i popytu na usługi społeczne przyspiesza rozwój społeczno-gospodarczy. Niestety sfera usług społecznych przez wielu polityków rządowych i samorządowych jest nadal traktowana drugorzędnie jako taka, którą należy się zająć po rozwiązaniu głównych problemów gospodarczych.

Determinanty rozwoju infrastruktury społecznej mają swój wymiar makroekonomiczny (polityka społeczna, zmiany sposobu finansowania usług społecznych oraz przemiany organizacyjno-własnościowe placówki, która świadczy te usługi itp.) i mikroekonomiczny (sytuacja demograficzna i finansowa jednostek samorządowych).

Usługi z zakresu infrastruktury społecznej świadczy sektor publiczny, prywatny, pozarządowy i mieszany (publiczno-prywatny, publiczno-pozarządowy), jednak nadal największe znaczenie w ich rozwoju odgrywa sektor publiczny. Samorządy terytorialne pozostają podstawowymi podmiotami własności infrastruktury społecznej i starają się, w miarę możliwości finansowych, stworzyć korzystne warunki rozwoju. Usługi infrastruktury społecznej z racji swego punktowego charakteru muszą być odbierane w miejscu ich świadczenia. W związku z tym ich rozmieszczenie powinno być proporcjonalne do liczby mieszkańców i przestrzeni.

Uwzględniając, że wzrasta rola wykształcenia jako czynnika określającego szanse ludzi oraz ich pozycję na rynku pracy, to rozwój danego obszaru w coraz większym stopniu zależy od tworzenia warunków do kształcenia w celu wszechstronnego rozwoju osobowości na każdym etapie życia człowieka, tak by mógł on funkcjonować w stale zmieniającej się rzeczywistości. Tymczasem w latach 2005-2014 liczba niektórych placówek edukacyjnych i wychowawczych znacznie się zmniejszyła. Najwięcej, bo aż 11,3%, ubyło szkół podstawowych. Zmniejszenie ich liczby wynika w dużym stopniu z malejącej liczby urodzeń i trudnej sytuacji finansowej gmin. Powoduje to wzrost nierównomierności dostępu do edukacji, którego skutkiem jest marginalizacja pewnej grupy społecznej, zwłaszcza osób mieszkających w gminach o niewielkiej liczbie mieszkańców.

Wskaźniki z tabeli 5 ilustrują pozytywne i negatywne zmiany dostępności placówek, które świadczą usługi edukacyjne. W latach 2005-2014 znacznie poprawiła się dostępność do placówek przedszkolnych, szczególnie w gminach bardziej zaludnionych (tab. 5); w większym stopniu dotyczyło to okresu 2010-2014. Zmiany w tym zakresie spowodowane były głównie trwającym od kilku lat wzrostem urodzeń, jak również

objęciem obowiązkowym wychowaniem przedszkolnym wszystkich dzieci 5-letnich. Mimo tego ożywienia w 2014 r. około 23,4% gmin wiejskich i około 1,3% gmin miejsko-wiejskich nie miało przedszkoli, nadal też są tu znacznie niższe wskaźniki dostępności przestrzennej i społecznej niż w miastach, co zmniejsza szansę dzieci pochodzących z obszarów wiejskich już na starcie edukacyjnym. W 2014 r. udział dzieci uczęszczających do przedszkola w ogólnej liczbie dzieci w wieku przedszkolnym wyniósł w przypadku gmin miejsko-wiejskich 49,4%, co w stosunku do 2005 r. oznacza wzrost o 28,6%. Natomiast w gminach wiejskich udział ten wyniósł 31,8% i zwiększył się o 55% w stosunku do 2005 r. Wzrost tego wskaźnika nastąpił we wszystkich rodzajach gmin, także w województwach, w których wcześniej był stosunkowo niski – jak lubelskie, mazowieckie, podkarpackie i świętokrzyskie. To może świadczyć o polityce samorządów gmin, które przywiązują dużą wagę do edukacji przedszkolnej.

Tabela 5. Relacje między wybranymi wskaźnikami z zakresu edukacji a rodzajem gminy i jej liczbą mieszkańców

Gminy wg rodzaju i wielkości (w tys. osób)	Przedszkola			Szkoły podstawowe		
	na 100 km ²					
	2005	2010	2014	2005	2010	2014
<i>wiejskie</i>	1,4	1,6	2,0	4,5	4,2	3,9
< 2,5	0,6	0,7	0,7	2,3	1,8	1,6
2,5-5,0	0,8	0,9	1,0	3,2	2,9	2,6
5,0-10,0	1,3	1,5	1,8	4,7	4,4	4,1
10,0-15,0	2,8	3,0	4,0	6,8	6,6	6,4
> 15,0	3,9	5,3	6,9	8,0	7,2	6,9
<i>miejsko-wiejskie</i>	2,2	2,5	3,0	4,5	4,3	4,2
< 5,0	1,1	1,0	1,2	1,8	1,6	1,5
5,0-7,5	1,1	1,1	1,2	2,9	2,6	2,5
7,5-15,0	1,7	1,8	2,1	4,1	4,1	3,9
15,0-30,0	2,9	3,2	4,0	5,3	5,1	5,1
> 30,0	6,8	8,7	10,1	9,3	9,1	8,7
	na 1000 dzieci w wieku przedszkolnym/szkolnym					
<i>wiejskie</i>	4,2	4,8	5,3	8,8	9,8	8,7
< 2,5	4,1	5,2	5,1	10,2	11,0	9,1
2,5-5,0	4,0	4,6	5,1	9,3	10,4	9,3
5,0-10,0	4,1	4,8	5,2	8,8	9,8	8,9
10,0-15,0	4,7	5,0	6,0	7,6	8,4	7,5
> 15,0	4,8	5,7	6,6	6,6	6,8	5,9
<i>miejsko-wiejskie</i>	4,9	5,2	5,7	6,3	7,1	6,6
< 5,0	7,0	7,4	7,5	6,4	7,0	6,7
5,0-7,5	4,8	4,9	5,2	7,4	8,1	7,4
7,5-15,0	4,6	4,8	5,4	6,6	7,5	6,9
15,0-30,0	4,8	5,2	6,0	5,6	6,4	5,9
> 30,0	5,6	6,5	7,1	5,0	5,5	4,9

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

Tabela 6. Wybrane wskaźniki z zakresu edukacji według rodzaju gmin i województw

Województwa	Gminy wiejskie				Gminy miejsko-wiejskie			
	przedszkola		szkoły podstawowe		przedszkola		szkoły podstawowe	
	2005	2014	2005	2014	2005	2014	2005	2014
	na 100 km ²							
Dolnośląskie	0,9	1,2	3,0	2,5	1,5	2,0	3,4	3,2
Kujawsko-pomorskie	0,7	1,1	3,5	3,0	1,2	1,7	3,4	3,0
Lubelskie	0,6	0,9	4,2	3,3	1,3	1,8	5,1	4,5
Lubuskie	0,7	0,9	2,1	1,9	1,4	1,8	2,3	2,2
Łódzkie	1,2	1,5	3,8	3,4	1,8	2,4	4,6	4,2
Małopolskie	3,1	4,6	8,8	8,1	6,7	8,7	11,4	10,5
Mazowieckie	1,0	1,9	4,0	3,5	3,1	6,0	5,2	5,2
Opolskie	3,0	2,9	3,7	3,5	4,0	3,8	5,0	4,7
Podkarpackie	1,6	2,3	7,5	6,7	2,4	3,0	7,0	6,7
Podlaskie	0,1	0,2	2,2	1,6	0,6	0,8	2,6	2,0
Pomorskie	0,9	1,6	2,9	2,7	1,5	2,2	3,7	3,4
Śląskie	5,4	6,2	7,6	7,3	5,2	5,8	6,9	6,6
Świętokrzyskie	0,9	1,4	5,3	4,3	2,1	2,2	5,5	4,3
Warmińsko-mazurskie	0,4	0,5	2,0	1,7	0,6	0,8	2,0	1,9
Wielkopolskie	1,6	2,3	3,9	3,5	1,8	2,7	4,0	3,5
Zachodniopomorskie	0,5	0,9	2,0	1,9	0,8	0,9	1,8	1,6
Polska	1,4	2,0	4,5	3,9	2,2	3,0	4,5	4,2
	na 1000 dzieci w wieku przedszkolnym/szkolnym							
	2005	2014	2005	2014	2005	2014	2005	2014
Dolnośląskie	3,7	4,4	7,3	6,6	4,5	5,1	5,5	5,7
Kujawsko-pomorskie	2,8	3,9	8,0	7,7	3,5	4,2	6,1	6,1
Lubelskie	2,6	4,0	10,8	10,1	3,3	4,8	8,3	9,3
Lubuskie	5,3	5,9	7,9	8,1	5,3	6,1	5,1	5,5
Łódzkie	4,4	5,0	8,7	9,0	4,3	5,0	6,3	6,8
Małopolskie	5,2	7,0	8,6	8,5	6,1	7,9	6,7	7,3
Mazowieckie	3,4	5,3	9,3	9,1	4,4	6,4	5,9	6,1
Opolskie	12,3	12,4	8,2	9,6	9,8	9,1	6,8	8,0
Podkarpackie	3,2	5,1	10,1	10,7	4,6	5,6	7,8	8,3
Podlaskie	1,5	2,2	9,8	9,2	4,0	4,6	7,3	7,1
Pomorskie	4,1	4,9	6,7	6,5	3,7	4,4	5,8	5,7
Śląskie	8,9	8,8	7,7	8,1	7,7	7,3	6,9	7,2
Świętokrzyskie	4,2	5,5	10,3	10,3	5,7	6,2	8,1	8,0
Warmińsko-mazurskie	2,8	3,3	8,1	8,2	3,2	4,1	6,2	6,6
Wielkopolskie	5,7	6,4	7,8	7,6	4,7	5,7	6,1	5,8
Zachodniopomorskie	2,8	4,1	7,1	7,4	3,8	4,7	5,3	5,4
Polska	4,2	5,3	8,8	8,7	4,9	5,7	6,3	6,6

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

Niestety w latach 2005-2014 zmniejszyła się liczba szkół podstawowych w gminach wiejskich o 14,5%, a miejsko-wiejskich o 4,9%, co pogorszyło dostępność przestrzenną do tych placówek. Zmniejszenie liczby szkół podstawowych wynika w dużym stopniu z malejącej liczby dzieci w grupie wiekowej 7-12 lat, czego dowodem jest o 15% mniejsza liczba uczniów na obszarach wiejskich.

Najbardziej pogorszyła się dostępność przestrzenna na obszarach, które mają rozproszoną i rozdrobnioną sieć osadniczą, tj. w województwie lubelskim, podlaskim i świętokrzyskim. Odwrotnie jest ze wskaźnikami dostępności społecznej – gorsze wskaźniki miały gminy o większej liczbie mieszkańców, usytuowane w południowo-zachodniej i południowo-wschodniej części kraju (tab. 6).

Sposobem na pogarszającą się dostępność do placówek szkolnych na obszarach wiejskich może być zmiana modelu organizacyjnego i finansowego tych placówek, polegająca na uwzględnieniu lokalnej sytuacji demograficznej i ekonomicznej. Utrzymanie dotychczasowej formy finansowania placówek szkolnych może być wielką barierą stojącą na drodze do poprawy jakości czynnika ludzkiego.

Rozwój społeczeństwa nie jest możliwy bez upowszechniania kultury, m.in. poprzez odpowiednie placówki. Usługi tych placówek – bez względu na to, czy są oferowane globalnie, czy też lokalnie – mają duży wpływ na podniesienie poziomu edukacji, tak ważnego w tworzeniu i rozwoju aktywności wspólnot lokalnych. Obecny model finansowania kultury nie sprzyja tworzeniu oraz rozbudowie istniejących struktur organizacyjnych, nie stymuluje efektywności i kreatywności, a i tym samym ogranicza działalność tych instytucji. Od wielu lat około 70% wydatków na lokalną kulturę ponoszą samorządy gminne, w budżecie gmin wiejskich stanowi to średnio około 3%, a w gminach miejsko-wiejskich około 4%. Największą część wydatków przeznacza się na działalność bibliotek i ośrodków kultury, świetlic i klubów.

Jak wykazały badania placówki biblioteczne i domy kultury są nadal najbardziej dostępnymi i ważnymi placówkami kulturalnymi na obszarach wiejskich. Potwierdza to niewielki spadek liczby bibliotek na obszarach wiejskich – około 4% w latach 2005-2014, a także niewielki wzrost księgozbioru – o 6%. Analizując dostępność przestrzenną i społeczną bibliotek w poszczególnych rodzajach gmin względem liczby mieszkańców, możemy stwierdzić, że różnice były większe w przypadku dostępności przestrzennej niż społecznej (tab. 7). Może to świadczyć, że istnieje wyraźna skłonność do ich utrzymania w większych jednostkach osadniczych.

Tabela 7. Relacje między wybranymi wskaźnikami z zakresu kultury a liczbą mieszkańców w różnych rodzajach gmin

Gminy wg rodzaju i wielkości (w tys. osób)	Domy kultury			Biblioteki		
	na 100 km ²					
	2005	2010	2014	2005	2010	2014
<i>wiejskie</i>	1,1	1,1	1,1	2,6	2,5	2,5
< 2,5	0,7	0,8	0,8	1,6	1,5	1,5
2,5-5,0	0,9	0,8	0,8	2,0	1,9	1,9
5,0-10,0	1,1	1,1	1,1	2,6	2,6	2,6
10,0-15,0	1,6	1,6	1,6	4,0	3,8	3,8
> 15,0	2,4	2,5	2,5	4,6	4,2	4,2
<i>miejsko-wiejskie</i>	1,3	1,4	1,4	2,8	2,7	2,7
< 5,0	1,2	0,9	0,9	1,7	1,6	1,6
5,0-7,5	1,1	1,2	1,2	1,9	1,8	1,8
7,5-15,0	1,2	1,3	1,3	2,5	2,5	2,5
15,0-30,0	1,4	1,5	1,5	3,1	3,1	3,1
> 30,0	2,4	2,7	2,7	5,6	5,6	5,6
	na 10 000 mieszkańców					
<i>wiejskie</i>	1,8	1,8	1,8	4,2	4,1	4,1
< 2,5	2,3	3,6	3,6	5,9	5,7	5,7
2,5-5,0	2,2	2,0	2,0	4,7	4,6	4,6
5,0-10,0	1,7	1,7	1,7	4,0	3,9	3,9
10,0-15,0	1,3	1,3	1,3	3,5	3,3	3,3
> 15,0	1,7	1,6	1,6	3,2	2,8	2,8
<i>miejsko-wiejskie</i>	1,6	1,6	1,6	3,0	2,9	2,9
< 5,0	3,7	3,0	3,0	4,0	3,9	3,9
5,0-7,5	2,4	2,4	2,4	3,8	3,5	3,5
7,5-15,0	1,5	1,6	1,6	3,1	3,0	3,0
15,0-30,0	1,0	1,0	1,0	2,4	2,4	2,4
> 30,0	1,0	1,1	1,1	2,1	2,0	2,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

Tabela 8. Wybrane wskaźniki z zakresu kultury według rodzaju gmin
w województwach

Województwa	Gminy wiejskie				Gminy miejsko-wiejskie			
	domy kultury		biblioteki		domy kultury		biblioteki	
	2005	2014	2005	2014	2005	2014	2005	2014
	na 100 km ²							
Dolnośląskie	1,0	1,5	3,0	2,8	1,2	1,4	2,8	2,7
Kujawsko-pomorskie	0,7	0,9	2,1	1,9	0,8	1,2	1,9	1,7
Lubelskie	0,6	0,6	2,1	2,0	1,0	1,0	2,9	2,7
Lubuskie	0,6	0,3	1,5	1,5	1,2	0,8	1,8	1,7
Łódzkie	1,0	0,8	2,4	2,3	1,2	1,1	3,2	2,8
Małopolskie	2,6	2,6	4,5	4,3	3,7	2,7	5,9	5,4
Mazowieckie	0,4	0,5	2,0	1,9	0,9	1,1	2,9	2,7
Opolskie	2,1	2,3	3,4	3,3	2,6	2,8	3,6	3,6
Podkarpackie	2,2	2,2	4,4	4,2	1,6	2,3	4,3	4,2
Podlaskie	0,6	0,6	1,1	1,0	1,1	1,0	1,3	1,3
Pomorskie	1,1	1,4	1,3	1,3	0,6	1,2	1,6	1,6
Śląskie	2,2	2,7	5,3	5,3	1,5	1,9	5,1	4,6
Świętokrzyskie	0,8	0,8	2,3	2,0	1,0	1,3	2,6	2,2
Warmińsko-mazurskie	0,5	0,6	1,3	1,2	0,4	0,4	1,2	1,1
Wielkopolskie	1,3	1,3	2,1	2,0	0,8	0,8	2,3	2,2
Zachodniopomorskie	1,4	1,5	1,8	1,7	1,6	1,6	1,5	1,4
Polska	1,1	1,2	2,6	2,5	1,3	1,4	2,8	2,6
	na 10 000 mieszkańców							
	2005	2014	2005	2014	2005	2014	2005	2014
Dolnośląskie	2,1	2,9	5,6	5,0	1,3	1,4	3,4	3,3
Kujawsko-pomorskie	1,5	1,8	4,2	3,8	1,2	1,5	2,5	2,3
Lubelskie	1,2	1,3	4,3	4,1	1,1	1,2	3,2	3,2
Lubuskie	1,7	0,9	5,1	4,5	2,1	1,6	3,2	3,0
Łódzkie	1,7	1,4	4,3	4,1	1,2	1,1	3,3	3,0
Małopolskie	2,2	2,0	3,8	3,5	1,6	1,2	2,5	2,4
Mazowieckie	0,6	0,8	3,8	3,5	0,7	0,8	2,6	2,3
Opolskie	3,9	4,3	5,4	5,4	2,4	2,5	3,2	3,3
Podkarpackie	2,8	2,6	5,0	4,8	1,7	2,2	3,7	3,5
Podlaskie	2,8	3,0	4,3	4,1	3,2	3,2	2,7	2,8
Pomorskie	2,5	3,2	3,2	2,9	0,9	2,0	2,3	2,0
Śląskie	1,4	1,6	3,6	3,5	1,0	1,2	3,3	2,8
Świętokrzyskie	1,2	1,3	3,6	3,3	1,1	1,4	2,9	2,4
Warmińsko-mazurskie	1,8	2,1	4,7	4,0	1,1	1,1	3,1	2,7
Wielkopolskie	2,2	2,0	3,4	3,2	1,1	1,1	2,6	2,5
Zachodniopomorskie	3,8	3,9	5,2	5,1	3,7	3,9	3,4	3,2
Polska	1,8	1,9	4,2	3,9	1,6	1,7	3,0	2,8

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

Jeśli chodzi o dostępność społeczną podstawowych instytucji najlepsza sytuacja jest w gminach woj. opolskiego, podlaskiego i zachodniopomorskiego, dostępność przestrzenna zaś – w gminach małopolskiego i świętokrzyskiego (tab. 8). Znacząca rola samorządów w organizacji instytucji kultury prowadzi do ograniczenia ich autonomii organizacyjnej i programowej, a także dokonywania wyborów najefektywniejszych sposobów wykorzystania środków publicznych na realizację zadań, takich jak podniesienie jakości kapitału ludzkiego i społecznego.

Realizacja szerszego zakresu zadań upowszechniania kultury na obszarach wiejskich, które mogłyby w większym stopniu wpływać na podniesienie jakości kapitału ludzkiego, jest możliwa poprzez stworzenie odpowiednich warunków (prawnych, organizacyjnych i finansowych) funkcjonowania dla innych podmiotów. Tym bardziej, że instytucje kulturalne mogą uzyskać wsparcie finansowe ze środków unijnych w ramach programów operacyjnych.

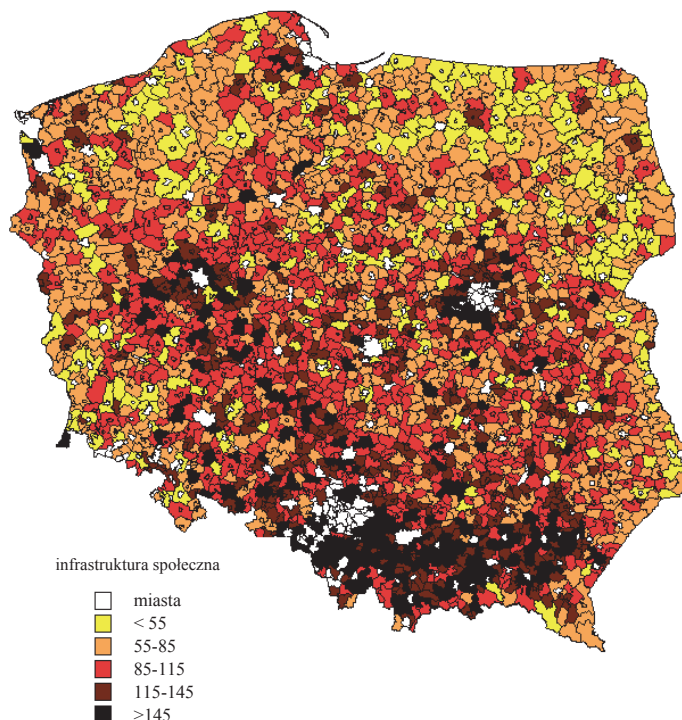
Wykorzystując zmienność 8 cech dotyczących infrastruktury społecznej (x_1 – liczba przedszkoli na 100 km² powierzchni ogólnej, x_2 – liczba przedszkoli na 1000 dzieci w wieku 3-6 lat, x_3 – liczba szkół podstawowych na 100 km², x_4 – liczba szkół podstawowych na 1000 dzieci w wieku 7-12 lat, x_5 – liczba ośrodków zdrowia na 100 km², x_6 – liczba ośrodków na 10 tys. mieszkańców, x_7 – liczba bibliotek na 100 km², x_8 – liczba bibliotek na 10 tys. mieszkańców), dokonano oceny poziomu rozwoju infrastruktury społecznej w 2014 r. metodą Z. Hellwiga.

Poziom rozwoju infrastruktury w badanych gminach przedstawia rysunek 4. W około 46% gmin wiejskich poziom rozwoju infrastruktury był poniżej średniej dla badanych obszarów przyjętej za 100, w grupie gmin miejsko-wiejskich takich gmin było 13,7%. Najwyższy poziom rozwoju infrastruktury społecznej wykazały gminy z województwa małopolskiego, podkarpackiego, wielkopolskiego i śląskiego. Ważnym aspektem rozwoju infrastruktury społecznej okazały się procesy demograficzno-osadnicze. Wysoki poziom rozwoju infrastruktury społecznej bardzo mocno wiąże się z gęstością zaludnienia i niższym wskaźnikiem obciążenia społecznego (tj. liczba mieszkańców w wieku poprodukcyjnym do liczby mieszkańców w wieku produkcyjnym) oraz liczbą mieszkańców w gminie.

W skali wojewódzkiej duże różnice poziomu rozwoju infrastruktury społecznej można zaobserwować również między poszczególnymi rodzajami gmin – znacznie wyższy poziom rozwoju mają gminy miejsko-wiejskie niż wiejskie, średnio o 23%.

Porównując współczynniki zmienności z roku 2005 i 2014 w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich w poszczególnych województwach, można dostrzec obniżenie wskaźników dotyczących infrastruktury społecznej, natomiast niewielki wzrost infrastruktury technicznej (rys. 3). W przypadku infrastruktury społecznej może to wynikać z likwidacji wielu placówek w związku z niżem demograficznym, a w przypadku infrastruktury technicznej ze zbyt zróżnicowanych możliwości finansowania tych urządzeń.

Rys. 4. Poziom rozwoju infrastruktury społecznej w gminach w 2014 r.



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

4.2. Ocena rozwoju gospodarczego i społecznego obszarów wiejskich

Badania wykazują, że upowszechnianie postawy aktywnej wśród ludzi jest najważniejszym czynnikiem zmian układów lokalnych (Marciniak 2010, Kołodziejczyk 2004). Poprzez ich działalność gospodarczą, szczególnie pozarolniczą, zaspokajane są ważne potrzeby lokalne o charakterze bezpośrednim i pośrednim, takie jak:

- stworzenie miejsc pracy dla ludności nierolniczej i ludności rolniczej, nie znajdującej pełnego zatrudnienia we własnych gospodarstwach rolnych oraz tej, która ze względu na sytuację ekonomiczną będzie musiała zrezygnować z prowadzenia gospodarstwa;
- baza podatkowa, czyli suma opłat i podatków wpływających do budżetu lokalnego z tytułu prowadzonej na danym terenie działalności gospodarczej;
- inwestycje w celu zaspokojenia różnych potrzeb lokalnych;
- tworzenie silnych podstaw kapitałowych i społecznych.

Ważne jest zatem podjęcie działań, mających na celu pobudzenie aktywności ludzkiej. Chodzi o działania władz zarówno rządowych, jak i samorządowych. Ich efektem byłaby poprawa jakości zasobów ludzkich i zagospodarowania przestrzeni układów lokalnych oraz stworzenie odpowiednich warunków prawnych, finansowych i organizacyjnych, do wzmocnienia potencjału gospodarczego i społecznego.

Podjęto więc próbę określenia poziomu rozwoju gospodarczego i społecznego obszarów wiejskich w 2005 r. i 2014 r. Do oceny poziomu rozwoju gospodarczego wzięto pod uwagę następujące wskaźniki: liczbę podmiotów gospodarczych na 10 tys. mieszkańców, liczbę podmiotów w sferze usług rynkowych na 10 tys. mieszkańców, dochody własne na 1 mieszkańca i wydatki inwestycyjne na 1 mieszkańca, a do określenia poziomu rozwoju społecznego: zmianę liczby ludności³⁰, gęstość zaludnienia, średnie saldo migracji z trzech ostatnich lat, średni przyrost naturalny z trzech ostatnich lat, wskaźnik obciążenia społecznego i wskaźnik obciążenia demograficznego oraz udział wydatków na opiekę socjalną w ogólnych wydatkach gmin.

Porównując pozycję poszczególnych gmin w roku 2005 i 2014 pod względem poziomu rozwoju gospodarczego i społecznego w stosunku do średniego dla badanych obszarów, można zauważyć istotne zmiany (tab. 9). Zaznaczyły się duże różnice poziomu rozwoju gospodarczego i społecznego między poszczególnymi rodzajami gmin: gminy miejsko-wiejskie osiągnęły wyższe wskaźniki rozwoju w porównaniu z gminami wiejskimi zarówno w 2005, jak i w 2014 r. Jednak relacje między gminą o najwyższym poziomie rozwoju (w stosunku do średniej dla badanych obszarów) a gminą o najniższym poziomie rozwoju w obu tych obszarach w poszczególnych rodzajach gmin w 2014 r. kształtowały się mniej korzystnie niż w 2005.

O znacznych różnicach poziomu rozwoju gospodarczego i społecznego poszczególnych gmin świadczy również współczynnik zmienności, który jest zdecydowanie wyższy wśród gmin wiejskich niż miejsko-wiejskich. Utrzymywanie się oraz powiększanie zróżnicowania poziomu rozwoju gospodarczego i społecznego (polaryzacja) oznacza, że nie jest to zjawisko przypadkowe i przejściowe, lecz odzwierciedla trwałe tendencje w rozwoju gmin. Potwierdzeniem jest bardzo duży wzrost nierówności pod względem rozwoju gospodarczego w gminach wiejskich o liczbie mieszkańców od 5 do 10 tys., a w gminach miejsko-wiejskich – do 5 tys. Jeśli chodzi o rozwój społeczny, znaczny wzrost nierówności zauważono w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich o najmniejszej liczbie mieszkańców. Te niekorzystne zmiany w rozwoju obszarów wiejskich wskazują również, że na tych obszarach nastąpiło osłabienie spójności w aspekcie gospodarczym, jak i społecznym.

³⁰ W przypadku roku 2005 analiza objęła lata 2000-2005, a w 2014 r. – lata 2005-2014.

Tabela 9. Wskaźniki poziomu rozwoju gospodarczego i społecznego w poszczególnych rodzajach gmin i według ich wielkości

Gminy według rodzaju i wielkości (w tys. osób)	Poziom rozwoju			
	średni 2014	zmiana 2014/2005	współczynnik zmienności 2014	zmiana współczynnika
	gospodarczego			
<i>wiejskie</i>	95,6	101,8	55,1	95,9
< 2,5	97,4	104,4	47,2	174,3
2,5-5,0	87,6	95,5	49,7	55,0
5,0-10,0	93,6	102,0	60,3	212,1
10,0-15,0	109,6	105,1	39,8	122,0
> 15,0	136,7	118,6	53,2	113,4
<i>miejsko-wiejskie</i>	111,2	95,4	36,1	133,7
< 2,5	127,1	118,3	73,8	265,9
2,5-5,0	98,7	98,7	36,8	110,4
5,0-10,0	102,8	93,7	28,5	133,1
10,0-15,0	121,7	93,6	31,9	128,4
> 15,0	141,7	95,5	19,6	137,1
Obszar badany	103,4	98,3	.	.
	społecznego			
<i>wiejskie</i>	94,0	100,6	54,9	102,3
< 2,5	32,5	83,0	260,9	179,0
2,5-5,0	67,5	98,9	59,1	106,6
5,0-10,0	97,5	100,4	41,0	93,8
10,0-15,0	142,4	100,8	30,6	85,9
> 15,0	172,4	104,4	34,2	101,8
<i>miejsko-wiejskie</i>	115,7	98,0	36,1	94,5
< 2,5	80,2	100,5	45,6	114,3
2,5-5,0	84,4	99,4	31,7	102,1
5,0-10,0	109,6	99,7	26,8	93,7
10,0-15,0	135,1	98,0	27,7	93,7
> 15,0	183,4	95,1	26,0	92,2
Obszar badany	104,8	99,3	.	.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

W 2014 r. klasyfikacja gmin³¹ według poziomu rozwoju gospodarczego i społecznego wykazała, że najwięcej gmin zarówno wiejskich, jak i miejsko-wiejskich charakteryzował niski i średni poziom rozwoju, przy czym dotyczyło to w większym stopniu rozwoju gospodarczego (ponad 60%) niż społecznego (ponad 50%). Gminy o największej liczbie mieszkańców charakteryzował raczej wysoki i bardzo wysoki poziom rozwoju (tab. 10). Zauważono wyraźny związek między wzrostem poziomu rozwoju gospodarczego czy społecznego gmin a ich udziałem w grupie zakwalifikowanej do wyższego poziomu rozwoju.

³¹ Według przyjętej zasady – patrz s. 12.

Tabela 10. Liczba gmin według poziomu rozwoju gospodarczego i społecznego w 2014 r.

Gminy według rodzaju i wielkości (w tys. osób)	Średni poziom rozwoju		Liczba gmin według poziomu					
	2005	2014	bardzo niski	niski	średni	wysoki	bardzo wysoki	łącznie
	gospodarczego							
<i>wiejskie</i>	94,0	95,6	130	646	474	176	140	1566*
< 2,5	93,3	97,4	5	12	13	2	5	37
2,5-5,0	91,7	87,6	63	247	150	47	28	535
5,0-10,0	91,8	93,6	59	314	224	74	58	729
10,0-15,0	104,2	109,6	3	58	63	39	28	191
> 15,0	115,2	136,7	0	15	24	14	21	74
<i>miejsko-wiejskie</i>	116,5	111,2	8	136	241	135	88	608*
< 2,5	107,4	127,1	0	7	11	3	5	26
2,5-5,0	100,1	98,7	4	47	39	17	9	116
5,0-10,0	109,7	102,8	4	67	115	40	27	253
10,0-15,0	130,0	121,7	0	15	69	53	30	167
> 15,0	148,3	141,7	0	0	7	22	17	46
Obszar badany	105,3	103,4	138	782	715	311	228	2174
	społecznego							
<i>wiejskie</i>	93,4	94,0	296	407	417	247	204	1571*
< 2,5	39,1	32,5	16	13	3	1	0	33
2,5-5,0	68,2	67,5	188	184	129	30	11	542
5,0-10,0	97,2	97,5	90	199	242	141	79	751
10,0-15,0	141,2	142,4	2	9	34	59	78	182
> 15,0	165,2	172,4	0	2	9	16	36	63
<i>miejsko-wiejskie</i>	118,0	115,7	21	100	214	155	112	602*
< 2,5	79,8	80,2	3	12	9	3	0	27
2,5-5,0	84,9	84,4	16	41	38	14	1	110
5,0-10,0	109,8	109,6	2	43	113	73	24	255
10,0-15,0	137,9	135,1	0	4	54	57	56	171
> 15,0	192,8	183,4	0	0	0	8	31	39
Obszar badany	105,7	104,8	317	507	631	402	316	2173

* Różnica w liczbie gmin wynika z eliminacji gmin ze względu na brak danych.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

Liderem w rozwoju gospodarczym są obszary wiejskie z woj. dolnośląskiego, zachodniopomorskiego, śląskiego i lubuskiego. Świadczy o tym wyższa wartość wskaźnika rozwoju gospodarczego oraz znaczny udział gmin o wysokim i bardzo wysokim poziomie rozwoju gospodarczego. Województwo zachodniopomorskie jednocześnie charakteryzuje duże zróżnicowanie rozwoju gospodarczego, o czym świadczy stosunkowo wysoki współczynnik zmienności w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich (tab. 11). Dane z tabeli 11 i 12 wskazują, że najwyższy poziom spójności (niski współczynnik zmienności) – zarówno gospodarczej, jak i społecznej, ale przy niskim poziomie rozwoju – występuje w woj. lubelskim, podkarpackim, podlaskim i świętokrzyskim. Natomiast brak spójności był charakterystyczny dla województw, w których niektóre gminy wykazywały duże zmiany pod względem rozwoju gospodarczego, jak np. woj. mazowieckie. Jednym z ważniejszych czynników dużego zróżnicowania rozwoju gospodarczego są skoncentrowane działania – głównie w zakresie infrastruktury – w niektórych regionach. Prawie we wszystkich regionach (wyjątek to gminy wiejskie w woj. łódzkim) odnotowano spadek

poziomu spójności (wzrost współczynnika zmienności). Najłabsze pod względem potencjału gospodarczego były gminy wiejskie z województwa podkarpackiego, lubelskiego, świętokrzyskiego i małopolskiego, wykazujące również duży wzrost zróżnicowania pod względem rozwoju gospodarczego.

Tabela 11. Zróżnicowanie poziomu rozwoju gospodarczego i społecznego według rodzaju gmin w województwach

Województwo	Poziom rozwoju w 2014 r.		Współczynnik zmienności w 2014 r.		Zmiana 2014-2005			
					poziomu rozwoju		współczynnika zmienności	
	rodzaj gmin							
	w	m-w	w	m-w	w	m-w	w	m-w
rozwoj gospodarczy								
Dolnośląskie	126,7	121,6	35,4	31,7	121,2	99,1	135,3	91,6
Kujawsko-pomorskie	97,3	100,9	35,3	24,3	104,3	94,4	94,2	116,1
Lubelskie	72,0	94,6	31,7	22,6	90,4	92,7	107,3	107,3
Lubuskie	110,9	118,5	28,7	23,9	109,0	92,9	160,7	121,2
Łódzkie	100,5	119,7	105,4	33,1	93,5	99,9	73,2	141,9
Małopolskie	86,6	111,6	35,0	31,3	102,1	92,4	176,2	136,9
Mazowieckie	93,1	130,5	53,5	39,2	102,5	102,6	169,2	131,3
Opolskie	97,4	105,5	32,5	17,7	104,5	89,5	133,9	95,3
Podkarpackie	78,7	83,4	41,6	25,7	95,1	83,4	177,8	158,2
Podlaskie	84,7	90,5	42,4	28,5	97,6	95,6	141,4	155,4
Pomorskie	109,0	102,8	34,2	21,8	109,2	95,1	140,8	143,1
Śląskie	116,4	117,0	33,3	23,1	103,5	97,8	103,7	120,1
Świętokrzyskie	83,1	98,4	30,9	26,5	103,1	90,0	115,7	99,1
Warmińsko-mazurskie	85,1	93,1	39,0	21,8	97,6	90,5	160,0	117,9
Wielkopolskie	102,2	112,3	41,9	28,9	95,2	90,8	110,2	120,2
Zachodniopomorskie	141,3	135,1	75,9	55,3	126,3	112,7	138,0	146,8
Polska	95,6	111,2	55,1	36,1	101,8	95,4	95,9	133,7
rozwoj społeczny								
Dolnośląskie	125,5	124,1	28,1	24,5	105,9	101,5	93,2	96,3
Kujawsko-pomorskie	99,9	102,1	37,6	22,2	101,6	100,3	102,6	92,7
Lubelskie	61,4	92,0	65,4	34,3	95,5	95,3	117,2	98,9
Lubuskie	101,9	107,1	30,3	18,6	103,1	98,1	105,2	100,9
Łódzkie	82,9	113,1	47,5	33,6	92,8	94,2	105,2	106,6
Małopolskie	119,6	157,0	34,0	29,1	97,1	90,9	109,5	104,7
Mazowieckie	82,2	136,8	62,9	50,1	102,8	96,1	93,8	92,4
Opolskie	119,3	124,0	24,1	17,8	103,9	99,9	93,3	86,1
Podkarpackie	101,4	119,4	27,8	24,4	100,1	99,9	79,5	87,4
Podlaskie	20,7	73,0	351,4	68,9	87,7	93,2	163,4	113,7
Pomorskie	108,0	107,5	35,5	30,6	107,9	104,5	93,5	91,6
Śląskie	151,7	143,4	31,3	33,4	97,3	95,4	94,2	97,4
Świętokrzyskie	76,2	97,2	48,7	27,7	96,5	96,3	111,1	100,5
Warmińsko-mazurskie	76,8	87,2	48,1	24,6	110,9	105,2	97,7	93,9
Wielkopolskie	115,9	121,5	36,3	27,5	101,5	97,6	99,8	102,2
Zachodniopomorskie	103,6	98,2	44,2	23,0	110,4	103,4	96,2	88,4
Polska	94,0	115,7	54,9	36,1	100,6	98,0	102,3	94,5

* w – wiejskie, m-w – miejsko-wiejskie

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

Tabela 12. Liczba gmin według poziomu rozwoju gospodarczego i społecznego na obszarach wiejskich w województwach w 2014 r.

Województwo	Średni poziom rozwoju	Liczba gmin według poziomu					Liczba gmin
		bardzo niski	niski	średni	wysoki	bardzo wysoki	
gospodarczego							
Dolnośląskie	124,6	0	10	57	37	29	133
Kujawsko-pomorskie	98,3	2	48	53	15	9	127
Lubelskie	74,7	43	94	43	12	1	193
Lubuskie	114,3	0	8	36	19	11	74
Łódzkie	103,7	7	65	54	17	16	159
Małopolskie	93,6	11	65	50	30	12	168
Mazowieckie	100,0	26	111	81	23	38	279
Opolskie	101,2	0	19	33	12	4	68
Podkarpackie	79,8	20	84	31	4	5	144
Podlaskie	86,2	14	51	22	11	7	105
Pomorskie	107,8	0	26	45	17	11	99
Śląskie	116,5	0	18	47	34	19	118
Świętokrzyskie	87,2	5	49	30	9	4	97
Warmińsko-mazurskie	87,8	9	44	36	6	5	100
Wielkopolskie	106,6	1	69	68	43	26	207
Zachodniopomorskie	138,1	0	21	29	22	31	103
Polska	100,0	138	782	715	311	228	2174
społecznego							
Dolnośląskie	124,9	1	9	47	51	25	133
Kujawsko-pomorskie	100,5	5	40	47	23	12	127
Lubelskie	64,9	79	62	35	10	7	193
Lubuskie	104,2	1	13	38	16	6	74
Łódzkie	87,9	32	51	46	16	14	159
Małopolskie	130,1	4	23	37	54	50	168
Mazowieckie	92,0	68	91	46	30	44	279
Opolskie	121,5	0	4	27	25	12	68
Podkarpackie	105,7	5	29	57	40	13	144
Podlaskie	34,1	70	20	8	3	4	105
Pomorskie	107,9	0	26	45	16	11	98
Śląskie	150,2	1	8	15	31	63	118
Świętokrzyskie	81,8	26	31	24	9	7	97
Warmińsko-mazurskie	80,3	20	43	25	9	3	100
Wielkopolskie	118,3	2	23	93	54	35	207
Zachodniopomorskie	100,8	3	34	41	15	10	103
Polska	100,0	317	507	631	402	316	2173

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

Można jednak zauważyć, że w badanych latach zróżnicowanie poziomu rozwoju społecznego i gospodarczego na obszarach wiejskich kształtowało się podobnie w niektórych województwach, mimo że zjawiska społeczne podlegają zmianom wolniejszym i długookresowym, a zjawiska gospodarcze wykazują większą zmienność i to

w zdecydowanie krótszym czasie. Może to oznaczać, że czynnikiem określającym rozwój gospodarczy niektórych obszarów wiejskich są zasoby ludzkie ze względu na ich znaczenie zarówno jako sprawcy procesów rozwoju, jak i reprezentanta siły nabywczej. Są to zasoby teoretycznie dość mobilne, w rzeczywistości wiele barier mobilności przestrzennej (sytuacja mieszkaniowa, więzi rodzinne, zasiedziałość) powoduje, iż mamy do czynienia z lokalnymi zasobami ludzkimi. Trzeba zatem starać się podwyższać jakość czynnika ludzkiego (wiedza, kwalifikacje, umiejętności, pomysłowość, stan zdrowia, zdolność do innowacji), która wpływa na umiejętność efektywnego wykorzystania pozostałych czynników endogenicznych, decyduje też o rodzaju odczuwanych potrzeb. W związku z tym polityka rozwoju obszarów wiejskich musi priorytetowo potraktować inwestycje w człowieka, aby zapewnić jego zintegrowany rozwój.

Tabela 13. Spójność gospodarcza i społeczna obszarów wiejskich w Polsce w 2014 r.

	Skala spójności	Typ gminy	Poziom rozwój społeczny					Razem
			bardzo niski	niski	średni	wysoki	bardzo wysoki	
Rozwój gospodarczy	bardzo niski	razem	69	46	18	5	0	138
		wiejskie	67	44	15	4	0	130
		m-w	2	2	3	1	0	8
	niski	razem	178	263	235	91	15	782
		wiejskie	163	217	186	68	12	646
		m-w	15	46	49	23	3	136
	średni	razem	56	153	270	159	77	715
		wiejskie	54	111	160	98	51	474
		m-w	2	42	110	61	26	241
	wysoki	razem	11	32	69	98	101	311
		wiejskie	9	23	34	51	59	176
		m-w	2	9	35	47	42	135
	bardzo wysoki	razem	3	13	39	50	123	228
		wiejskie	3	11	18	26	82	140
		m-w	0	2	21	24	41	88
Obszar badany			317	507	631	403	316	2174

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

Porównując klasyfikacje gmin pod względem poziomu rozwoju gospodarczego i społecznego, można stwierdzić, że istnieje zgodność co do poziomu rozwoju w 857 gminach, tj. 39,4% badanych jednostek (uwzględniając wszystkie poziomy rozwoju) – tabela 13. Świadczy to o zarysowującej się spójności społeczno-gospodarczej tych obszarów. Najwięcej takich gmin było w województwie warmińsko-mazurskim, najmniej w mazowieckim i zachodniopomorskim. Przy bardzo wysokim poziomie rozwoju gospodarczego i społecznego spójność uzyskały 123 gminy, w tej grupie gminy wiejskie stanowią 66,6% wyznaczonej populacji i 5,2% wszystkich gmin wiejskich w Polsce. Najliczniejsza grupa gmin, tj. 270 gmin, uzyskała spójność na poziomie średnim w obu analizowanych aspektach, gmin miejsko-wiejskich było 110, co stano-

wiło 40% wyznaczonej grupy i 18,2% ich ogólnej liczby. Natomiast w grupie gmin o niskim i bardzo niskim poziomie rozwoju spójność uzyskały 332 gminy, a przewagę miały gminy wiejskie.

Pozostałe gminy cechuje brak ścisłej zgodności pomiędzy dwoma analizowanymi zakresami spójności. Charakteryzuje je bądź bardzo wysoki poziom rozwoju gospodarczego i wysoki lub przeciętny rozwoju społecznego lub odwrotnie. Jest to niekorzystne dla kształtowania spójności w regionie, gdyż ograniczona spójność w jednym zakresie ogranicza możliwości wykorzystania potencjału w drugim.

Aby ocenić istotne związki przyczynowo skutkowe między poziomem rozwoju gospodarczego a społecznego, obliczono współczynnik korelacji, który w roku 2005 wyniósł 0,46, a w 2014 r. – 0,47. Wyniki te wskazują na istnienie i nasilenie powiązań między procesami społecznymi a gospodarczymi.

4.3 Wieloaspektowe ujęcie spójności obszarów wiejskich

Analizując zróżnicowanie oraz zmiany przestrzenne rozwoju gospodarczego i społecznego obszarów wiejskich w latach 2005-2014 w kontekście zagospodarowania infrastrukturalnego, należy zauważyć, że to infrastruktura znacząco wpłynęła na rozwój gospodarczy i społeczny niektórych gmin. Świadczą o tym zmiany w zakresie rozwoju gospodarczego, społecznego i infrastrukturalnego, które dokonały się w tym samym zakresie. Potwierdzenie tych badań można odnaleźć w teorii polaryzacji regionalnej G. Myrdala (1958). Według Myrdala – na zasadzie sprzężeń zwrotnych następuje wzmocnienie wzajemnych oddziaływań gmin i uruchomienie kumulatywnej przyczynowości. Tym samym infrastruktura zapewniła synergię pomiędzy spójnością gospodarczą a spójnością społeczną w tych gminach.

Uzasadnione jest jednak postawienie pytania, jak dalece omawiane aspekty gospodarcze, społeczne i infrastrukturalne na obszarach wiejskich są spójne na poziomie wewnątrzregionalnym. W tabeli 14 i na rysunku 5 przedstawiono więc niektóre wskaźniki statystyczne opisujące aspekty gospodarcze, społeczne i infrastrukturalne w gminach.

O znacznych różnicach w rozwoju gospodarczym, społecznym i terytorialnym (zagospodarowaniu infrastrukturalnym) badanych gmin świadczy współczynnik zmienności, który jest zdecydowanie wyższy w gminach wiejskich niż miejsko-wiejskich, a także różnice między poziomem mediany a średniej (tab. 14). W przypadku rozwoju **infrastruktury technicznej** w 2005 r. 19,3% badanych gmin wiejskich (w ogólnej liczbie gmin wiejskich) miało wartość powyżej mediany, a poniżej średniej, miejsko-wiejskich – 13,8%. Analogiczne wartości w 2014 r. wynosiły, 18,2% i 17,3%; jeśli chodzi o **infrastrukturę społeczną** udział ten w 2005 r. wyniósł 11,2% i 13,3%, a w 2014 odpowiednio 7,6% i 10,5%; w odniesieniu do **rozwoju gospodarczego** było to w 2005 r. 17,3% i 6,9%, a w 2014 r. – 12,5% i 9,0%; w przypadku **rozwoju społecznego** zaś w 2005 r. – 5,5% i 7,9%, w 2014 r. – 4,1% i 7,0%. Jeżeli średnia i mediana kształtują się na podobnym poziomie oznacza to małą dyspersję. Z tego wynika, że znacznie wyższe zróżnicowanie występuje wśród gmin wiejskich niż miejsko-wiejskich, szczególnie jeśli chodzi o rozwój gospodarczy i społeczny. Potwierdzają to również współczynniki zmienności.

Tabela 14. Wybrane wskaźniki charakteryzujące poziom rozwoju gospodarczego, społecznego oraz infrastruktury społecznej i technicznej

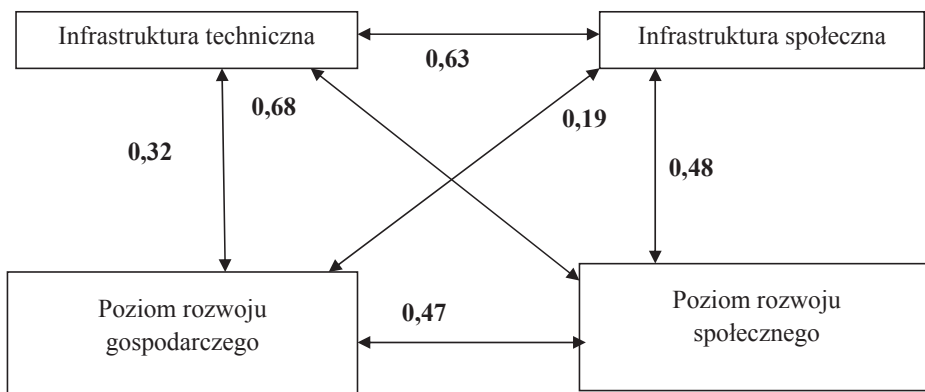
Wyszczególnienie	2005		2014	
	gminy		Gminy	
	wiejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie	miejsko-wiejskie
	poziom rozwoju infrastruktury technicznej			
Średnia	95,8	111,4	96,5	108,7
Mediana	81,2	99,5	82,3	96,8
Min.	27,4	50,0	16,0	48,4
Max.	463,5	369,4	425,3	398,7
Wsp. zmienności	52,9	41,4	52,1	44,2
	poziom rozwoju infrastruktury społecznej			
Średnia	99,6	101,0	94,6	114,0
Mediana	88,9	86,3	88,1	101,0
Min.	16,3	22,9	-54,5	7,6
Max.	386,9	357,9	383,4	376,9
Wsp. zmienności	48,6	53,6	51,2	45,1
	poziom rozwoju gospodarczego			
Średnia	94,0	116,5	95,6	111,2
Mediana	85,6	111,1	85,6	103,3
Min.	52,8	65,3	29,2	46,0
Max.	1875,9	361,4	1236,4	504,4
Wsp. zmienności	57,5	27,0	55,1	36,1
	poziom rozwoju społecznego			
Średnia	93,4	118,0	94,0	115,7
Mediana	87,4	110,7	90,4	110,6
Min.	-183,0	-35,6	-303,1	-61,9
Max.	301,6	346,9	322,4	320,3
Wsp. zmienności	53,6	38,2	54,9	36,1

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

Porównując zmiany w wartościach wskaźników (tab. 14), zauważono znaczne różnice pomiędzy gminami wiejskimi a miejsko-wiejskimi. Korzystniejsze zmiany w myśl modelu kumulatywnej przyczynowości Myrdala dokonały się w gminach wiejskich, z wyjątkiem infrastruktury społecznej. Można to tłumaczyć tym, że gminy wiejskie startowały z niższego pułapu.

Analizując poziom rozwoju gospodarczego, społecznego i infrastrukturalnego w gminach, można stwierdzić, że około 25% badanych gmin wykazało zgodność poziomu rozwoju (uwzględniając wszystkie poziomy rozwoju, tj. bardzo niski, niski, średni, wysoki i bardzo wysoki) w trzech rozważanych aspektach spójności, przy czym między rozwojem gospodarczym a rozwojem infrastruktury technicznej zgodność dotyczyła 28% gmin, natomiast między infrastrukturą społeczną a rozwojem gospodarczym – tylko 19%. Wystąpiły też znaczne różnice co do zgodności pod względem poziomu rozwoju pomiędzy rodzajami gmin.

Rys. 5. Zależność korelacyjna między aspektami spójności obszarów wiejskich

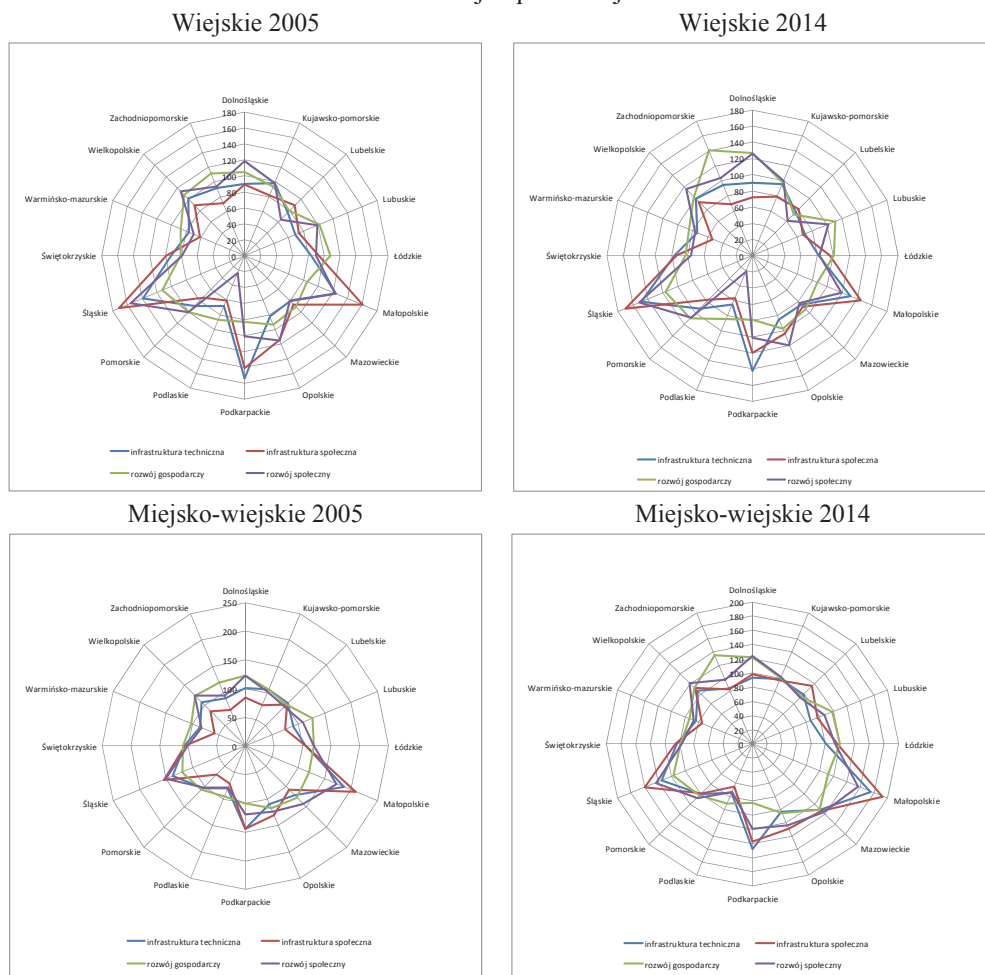


Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

Uzyskane wyniki niskiej zgodności potwierdzają także różne zależności korelacyjne pomiędzy rozkładem badanych aspektów spójności; pomiędzy poziomem rozwoju gospodarczego a rozwoju społecznego; rozwoju społecznego a rozwoju infrastruktury technicznej; rozwoju społecznego a rozwoju infrastruktury społecznej; rozwoju gospodarczego a infrastruktury technicznej; rozwoju gospodarczego a rozwojem infrastruktury społecznej (rys. 5). Stosunkowo niski poziom korelacji rozwoju gospodarczego z udziałem infrastruktury społecznej świadczy, że infrastruktura społeczna może być barierą w kształtowaniu spójności obszarów wiejskich, szczególnie w gminach wiejskich. Mimo że spójność w trzech aspektach dokonuje się na różnym poziomie współzależności – to koncentruje się na pewnych obszarach (teoria polaryzacji). Biegunami rozwoju gospodarczego, społecznego i infrastrukturalnego są gminy o większej liczbie mieszkańców.

W świetle tych danych szukano odpowiedzi, w których województwach najbardziej spójnie kształtuje się poziom rozwoju gmin w aspekcie gospodarczym, społecznym i infrastrukturalnym. W skali regionalnej w 2014 r. w przypadku gmin miejsko-wiejskich poziom spójności był najwyższy w województwach mazowieckim i pomorskim, w gminach wiejskich – mazowieckim i pomorskim (rys. 6).

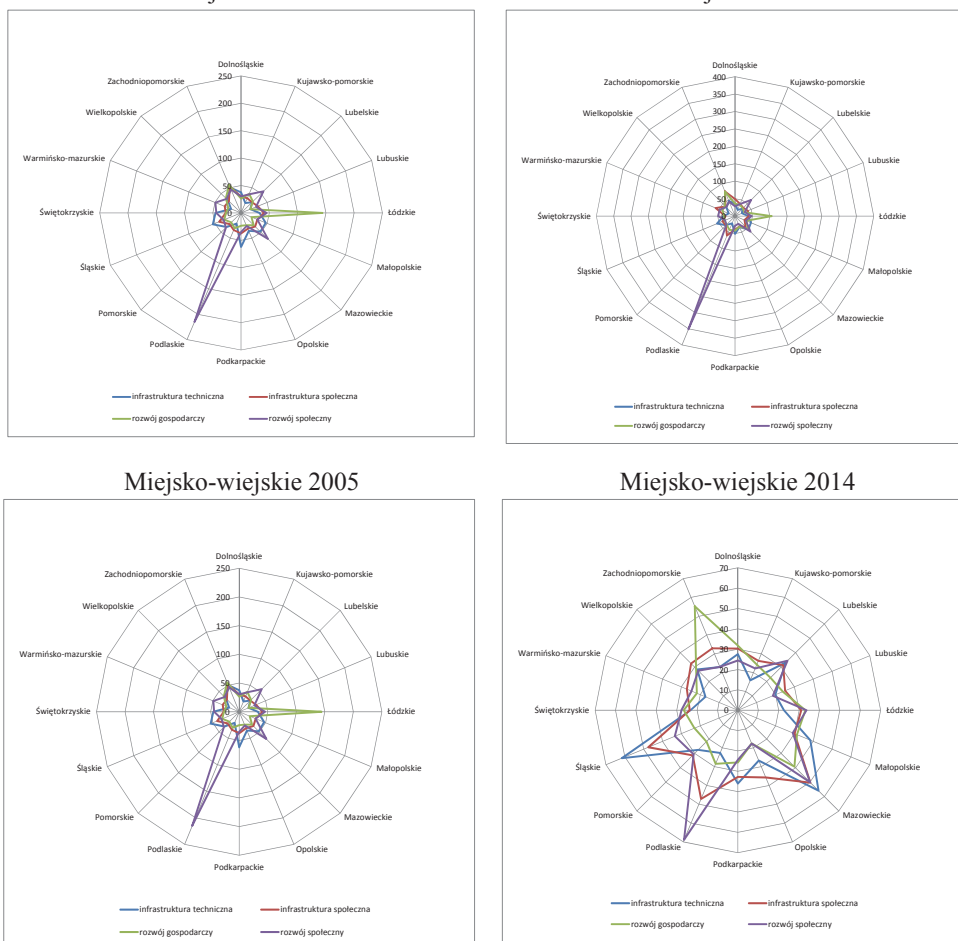
Rys. 6. Poziom rozwoju gospodarczego, społecznego oraz infrastruktury technicznej i społecznej



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

Wewnątrz niektórych województw poziom spójności był bardzo różny w zależności od rodzaju gmin i poziomu rozwoju. Na przykład województwa podlaskie i świętokrzyskie charakteryzował niski stopień spójności i jednocześnie duże zróżnicowanie (rys. 6 i 7). Oznacza to, że wszystkie gminy cechował niekorzystny poziom spójności. W stosunkowo najlepszej sytuacji znajdują się gminy województwa świętokrzyskiego – ze średnim poziomem zrównoważenia i stosunkowo niskim zróżnicowaniem w regionie.

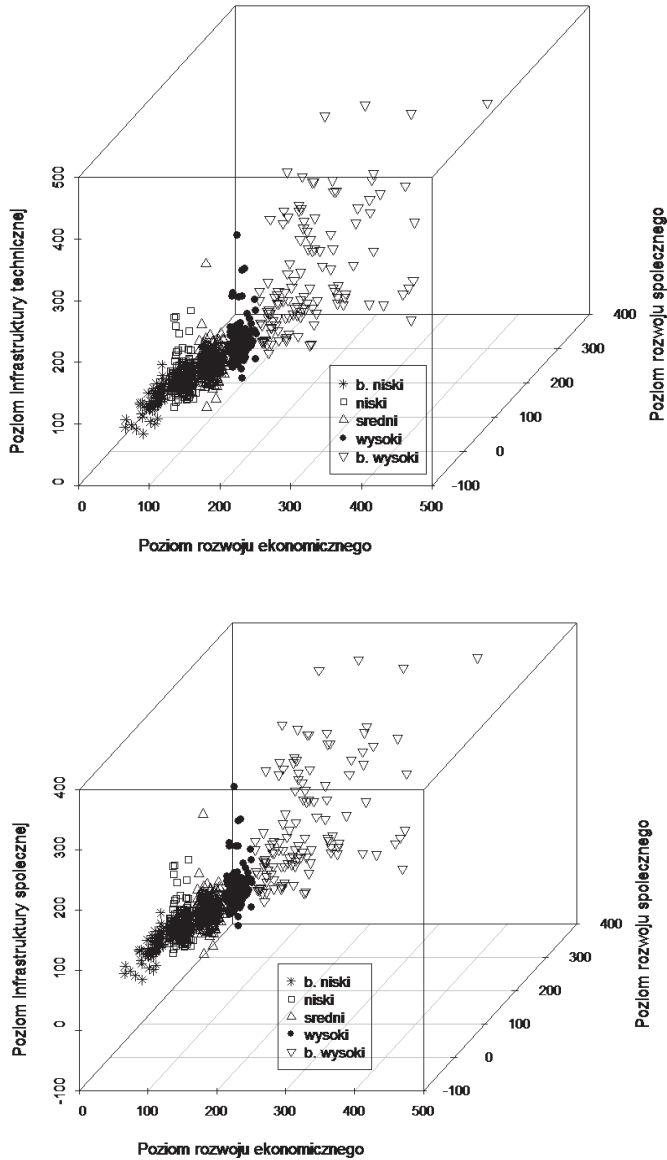
Rys. 7. Zróźnicowanie pod względem rozwoju gospodarczego, społecznego i infrastruktury technicznej i społecznej (współczynnik zmienności)
 Wiejskie 2005
 Wiejskie 2014



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

Zróźnicowanie gmin pod względem poziomu spójności w 2014 r. różni się znacznie w stosunku do 2005 r., o czym świadczą współczynniki zmienności (rys. 6 i 7). Zróźnicowanie to wyraźnie zmniejszyło się w gminach wiejskich, a znacznie wzrosło w gminach miejsko-wiejskich. Największy spadek zróźnicowania dotyczył gmin wiejskich w woj. łódzkim, a gmin miejsko-wiejskich w lubuskim. Największy wzrost zróźnicowania gmin nastąpił w woj. mazowieckim.

Rys. 8. Położenie punktów wspólnych w rozpatrywanych aspektach w 2014 roku



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

Dalsza analiza dotyczyła wymiaru terytorialnego pięciu grup gmin wyznaczonych ze względu na poziom rozwoju. Jak podkreślono, punktem wyjścia do tego podziału była średnia i odchylenie standardowe. Mając na uwadze, że infrastruktura techniczna z większą siłą oddziałuje na spójność obszarów wiejskich niż infrastruktura społeczna, przedstawiono w dwóch ujęciach rozkład grupy gmin w przestrzeni trój-

wymiarowej. Analizując (1) poziom rozwoju gospodarczego i społecznego w kontekście infrastruktury technicznej i (2) poziom rozwoju gospodarczego i społecznego w kontekście infrastruktury społecznej w przestrzeni trójwymiarowej, możemy stwierdzić, że w przypadku pierwszym spójność występuje przy wyższym poziomie rozwoju badanych aspektów niż w przypadku drugim. O tym, że infrastruktura społeczna nie pomaga gminom w osiągnięciu spójności, świadczą niższe współczynniki korelacji szczególnie z rozwojem gospodarczym (rys. 5).

Biorąc pod uwagę, że aspekt infrastrukturalny jest w dużym stopniu odpowiedzialny za poziom spójności gmin, w polityce rozwoju obszarów wiejskich potrzebny jest absolutny priorytet dla inwestycji w infrastrukturę. Do skutecznego działania tego środka niezbędne są jednak nakłady finansowe skierowane na poprawę zagospodarowania infrastrukturalnego oraz ludzie, którzy potrafią prawidłowo koordynować ten proces.

Podsumowanie i rekomendacje

Problematyka spójności obszarów wiejskich, jako obszar badań jest ciągle we wstępnej fazie rozwoju, a problem kwantyfikacji nadal jest przyczynkiem do licznych dyskusji. Niniejsze opracowanie jest próbą włączenia się we współczesny nurt badań i propozycją wieloaspektowego ujęcia spójności obszarów wiejskich (w wymiarze gospodarczym, społecznym i terytorialnym). Wychodząc z założenia, że istnieją przesłanki świadczące o różnorodności terytorialnej jako atucie do rozwoju, podjęto badania nad wieloaspektowym rozwojem obszarów wiejskich. Chodzi o takie kształtowanie przestrzeni, w którym potencjał poszczególnych obszarów zostanie najlepiej wykorzystany, tym samym pozwalając zapewnić spójność społeczno-gospodarczą.

Z badań wynika, że rozwój społeczno-gospodarczy obszarów wiejskich należy rozpatrywać w dwóch ujęciach. Pierwsze dotyczy prawidłowego wykorzystania czynników determinujących rozwój, drugie właściwego rozmieszczenia działalności społeczno-gospodarczej w przestrzeni ekonomicznej. Właściwe rozmieszczenie wynika z systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego, które zyskało na znaczeniu po wejściu Polski w struktury unijne. Ważne są więc ukierunkowanie polityki wobec obszarów wiejskich i mechanizmów zarządzania nią, które wzmacniają ich endogeniczny potencjał.

Analizując wieloaspektowe ujęcie spójności obszarów wiejskich w procesie planowania i wdrażania, można stwierdzić, że:

- Istotny wpływ na rozwój wieloaspektowego ujęcia spójności obszarów wiejskich w latach 2007-2013 i 2014-2020. Główny nacisk położono na wzmocnienie priorytetów ukierunkowanych na wsparcie trzech wymiarów rozwoju: gospodarczego, społecznego i terytorialnego.
- Polityka spójności prowadzona przez władze administracji rządowej i samorządowej szczebla regionalnego i lokalnego wobec obszarów wiejskich wymaga integracji na poziomie zarówno koncepcji, jak i realizacji. Głównie chodzi o skoordynowanie priorytetów i działań, a także środków finansowych, odpowiednich w stosunku do potrzeb regionalnych i lokalnych.

- Zagospodarowanie terytorialne (infrastrukturalne) ma duże znaczenie w procesach gospodarczych i społecznych obszarów wiejskich, z tym, że infrastruktura techniczna bardziej oddziałuje na procesy społeczno-gospodarcze niż infrastruktura społeczna. Z tego wynika, że rozwój społeczno-gospodarczy jest w dużym stopniu efektem planowanych i realizowanych przedsięwzięć inwestycyjnych w zakresie infrastruktury. Wywołanie zintegrowanego rozwoju obszaru wymaga więc koordynacji i współpracy między podmiotami uczestniczącymi w procesie rozwoju obszarów wiejskich (głównie samorządami terytorialnymi).
- Rozwój obszarów wiejskich oparty jest na systemie wieloszczeblowego zarządzania, w którym za realizację celów rozwojowych odpowiadają głównie różne instytucje publiczne działające na poszczególnych poziomach administracyjnych. Istniejące rozwiązania organizacyjno-funkcjonalne wskazują na duże słabości systemu instytucjonalnego, jeśli chodzi o koordynację działań oraz współpracę między różnymi instytucjami działającymi na rzecz rozwoju obszarów wiejskich – zarówno na etapie programowania, jak i na etapie realizacji.
- Pomimo prowadzonych działań na rzecz wyrównywania różnic w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego i terytorialnego (infrastrukturalnego), między gminami i regionami występują nadal znaczne dysproporcje. W 2014 r. najbardziej spójnie kształtuje się poziom rozwoju gospodarczego, społecznego i terytorialnego (infrastrukturalnego) w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich w woj. mazowieckim i pomorskim.
- Zmalały różnice w poziomie rozwoju gospodarczego, społecznego i terytorialnego w większości województw oraz między gminami wiejskimi a miejsko-wiejskimi w 2014 r. w stosunku do 2005. Świadczy o tym zmiana współczynnika zmienności oraz korzystna zmiana liczebności gmin osiągających wartość poniżej średniej w stosunku do mediany w latach 2005-2014.
- Zbyt niski rozwój w skali lokalnej oraz jego zróżnicowanie staje się bardziej widoczne w kontekście rozwoju społecznego i infrastruktury społecznej na większości obszarów wiejskich. Może to stać się barierą ich zintegrowanego rozwoju. Dlatego dobór instrumentów wsparcia powinien być zróżnicowany przestrzennie i ściśle dostosowany do specyficznych warunków występujących w regionie, a nawet w gminie.
- W większości gmin nastąpiły pozytywne zmiany wskaźników charakteryzujących zagospodarowanie infrastrukturalne. Warto podkreślić, że gminy o dotychczas bardzo niskim poziomie rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej są w czołówce inwestorów. Zmiany te są znacznie większe niż w przeszłości w innych rozwijających się gminach. Oznacza to, że pomocowe środki polityki spójności obszarów wiejskich spełniają rolę wyrównawczą, a także prorozwojową. Środki unijne zaangażowane w projekty infrastrukturalne stanowią średnio około 50% wartości środków inwestycyjnych. W większości samorządowych programów strategicznych infrastrukturę zalicza się do priorytetów w działalności inwestycyjnej.

W świetle prezentowanych wniosków uzasadnione jest pytanie, czy siła i kierunek zmian, które dokonują się na obszarach wiejskich pod wpływem polityki spójności w badanych latach, sprzyjają koncepcji wieloaspektowego ujęcia spójności obszarów wiejskich? Osiągnięcie istotnych efektów w obszarze spójności obszarów wiejskich wymaga prowadzenia zróżnicowanych i wzajemnie powiązanych działań w wielu aspektach. Wymaga też odpowiedniego stosowania instrumentów zwiększających absorpcję środków pomocowych w kierunku słabiej rozwiniętych zjawisk społecznych oraz na obszary wykazujące dużo niższy poziom rozwoju, szczególnie w aspekcie gospodarczym. Dzięki temu możliwy jest wzrost aktywności gospodarczej oparty na wewnętrznych zasobach ze wsparciem środkami zewnętrznymi. Wyniki prowadzonych badań wskazują, że musi tam nastąpić wyprzedzenie rozwoju gospodarczego w stosunku do społecznego, aby można było zauważyć zmiany jakościowe procesów demograficznych – rozwój skokowy. Stwierdzona depopulacja tych obszarów ogranicza ich zintegrowany rozwój, w dalszej perspektywie proces ten nasili się z uwagi na starzenie się społeczeństwa. Wszystko to potwierdza, że możliwości absorpcji zasobów ludzkich trzeba upatrywać przede wszystkim w przyśpieszeniu głębokich przemian struktury przestrzeni wiejskiej. Chodzi tu szczególnie o rozwój placówek infrastruktury społecznej, które przyczyniają się do rozwoju człowieka i jego prawidłowego funkcjonowania na rynku pracy.

Obserwacja przemian społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich na początku XXI wieku nasuwa wniosek o braku krajowej polityki wiejskiej na wzór krajowej polityki miejskiej (która wpłynęła na uchwalenie szeregu ustaw korzystnych dla miast). Taka polityka umożliwiłaby wykorzystanie istniejących zasobów, a jednocześnie stanowiłaby ważny czynnik wyrównujący szanse rozwoju obszarów wiejskich.

Opracowanie dokumentów strategicznych na poziomie regionalnym i lokalnym ma na celu nie tylko wyrównywanie procesów rozwojowych, ale przede wszystkim przygotowanie przestrzeni i społeczeństwa do funkcjonowania w nowych uwarunkowaniach.

Literatura

- Adamski T., Górlach K., *Koncepcja rozwoju neo-endogennego, czyli renesans znaczenia wiedzy lokalnej*, [w:] Socjologia jako służba społeczna. Pamięć Władysława Kwaśniewicza K. Górlach, M. Niezgodą, Z. Seręga (red.), wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007.
- Banachowicz B., *Public governance – nowe podejście do zarządzania rozwojem lokalnym*, [w:] Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce, D. Strahl red., Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Wrocław 2007.
- Bański J. (red.), *Analiza zróżnicowań rozwojowych i perspektyw rozwojowych obszarów wiejskich w Polsce do 2015 roku*, Studia Obszarów Wiejskich, t. 16, Warszawa 2009.
- Barca F., *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, Independent Report, kwiecień 2009.
- Grosse T.G., Hardt Ł., *Sektorowa czy zintegrowana, czyli o optymalnej strategii rozwoju polskiej wsi*, Pro Oeconomia Fundacja Ewolucji i Badań Ekonomicznych, Warszawa 2010.
- Hellwig Z., *Zastosowanie metody taksonomicznej do typologii podziału krajów ze względu na poziom ich rozwoju oraz zasoby i strukturę wykwalifikowanych kadr*, Przegląd Statystyczny, t. 15, Warszawa 1968.

- Instrumenty wsparcia obszarów wiejskich w ramach polityki spójności w okresie 2014-2020*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa.
- Klekotko M., *Rozwój po Śląsku. Procesy kapitalizacji Kultury w Śląskiej społeczności górniczej*, wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2012.
- Kołodziejczyk D., *Assesment of the investment capabilities of Polish local communal governments in the years 2007-2010*, Acta Scientiarum Polonorum Administratio Locorum, nr 11(3), 2012.
- Kołodziejczyk D., *Kierunki rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich*, [w:] Polska przestrzeń wiejska: procesy i perspektywy, red. J. Bański, Studia Obszarów Wiejskich, t. VI, Warszawa 2004.
- Kołodziejczyk D. (red.), *Ocena koordynacji i współpracy między instytucjami działającymi na rzecz rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich na poszczególnych poziomach administracyjnych*, Program Wieloletni 20011-2014, Raport nr 47, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2012.
- Kołodziejczyk D. (red.), *Znaczenie instytucji w procesie wdrażania zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich*, Program Wieloletni nr 131, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2014.
- Komisja Europejska, *Szóste sprawozdanie w sprawie postępów w dziedzinie spójności gospodarczej i społecznej* (COM (2009)295), Bruksela 2009, s. 13.
- Komisja Europejska, *Wytyczne dla podmiotów lokalnych dotyczące rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność*, sierpień 2014 r.
- Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, *Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę*, Bruksela, dnia 6 października 2008 r. – COM(2008)616.
- Komunikat Komisji: *Europa 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela 3.3.2010,C(2010) – wersja ostateczna, www.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_AST_part1_v1.pdf.
- Koncepcja good governance – refleksje do dyskusji*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, maszynopis, Warszawa wrzesień 2008.
- Krajowy Program Reform – Europa 2020: Strategia na rzecz inteligentnego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2010.
- Krugman P., *Development, Geography and Economic Theory*, The MIT Press, Cambridge Massachusetts 1998.
- Marciniak M., *Rozwój przedsiębiorczości szansą polskich obszarów wiejskich*, Instytut Obywatelski, Analiza, opinie, raport, Warszawa 2010.
- Markowski T., *Gospodarka regionalna i lokalna*, PWN, 2009.
- Marszał T., Pielesiak I., *Spójność obszaru metropolitalnego w świetle powiązań infrastruktury (przykład Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego)*, Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania PAN, t. CXX, Warszawa 2008, s. 180-196.
- Myrdal G., *Teoria ekonomii a kraje gospodarczo nierozwinięte*, PWN, Warszaw 1958.
- OECD, *Redefining Territories: Functional Regions*, Working Party on Territorial Indicator, OECD 2002.
- Pajak J., *Samorząd terytorialny i jego wewnętrzna transformacja*, Toruń 2007.
- Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020, Zintegrowane Inwestycje Terytorialne*, Materiał problemowy. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.

- Protokół nr 28 w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, Traktat z Lizbony.
- Putnam R.D., *Samotna gra w kręgle, Upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych*, Wydawnictwo Akademickie i profesjonalne, Warszawa 2008.
- Regidor J.G., *Present and future European rural policy*, „Wieś i Rolnictwo” nr 1, IRWiR, Warszawa 2012, s. 42-43.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013.
- Rozporządzenie w sprawie rozwoju obszarów wiejskich WE 2011/0282 (COD), rozporządzenie w sprawie WRS WE (2011) 615.
- Ryszkiewicz A., *Od konwergencji do spójności i efektywności, Podstawy teoretyczne polityki spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013.
- Stanny M., *Przestrzenne zróżnicowanie rozwoju obszarów wiejskich*, IRWiR PAN, Warszawa 2013.
- Strategia Lizbońska na rzecz wzrostu i zatrudnienia*, przyjęta przez Radę Europejską na posiedzeniu w Lizbonie 2000 r., www.strategializbonska.pl.
- Strategia na rzecz zrównoważonego rozwoju*, przyjęta na szczycie w Goteborgu w 2001 r.
- Szlachta J., Zaucha J., *Wzmacnianie terytorialnego wymiaru polityki spójności w Polsce w latach 2014-2020*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Tom: miasto-metropolia-region – nowa orientacja rozwojowa, s. 29-54, Katowice 2014.
- Śmigła M., Czyżewski A., Stępień S., *Błąd założenia w instrumentarium Wspólnej Polityki Rolnej UE*, [w:] *Rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich w warunkach ewolucji WPR. Wybrane problemy*, Czyżewski A., Stępień S., red. Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa w Bydgoszczy, Bydgoszcz 2011.
- Traktat w sprawie utworzenia Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG)*, Rzym, „Zbiór Dokumentów” 1957, nr 5, s. 950.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2013 r., poz. 596 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001 r. nr 142 poz. 1591 z późn. zm.).

II. Kształtowanie spójności społeczno-gospodarczej na poziomie lokalnym i regionalnym w województwie dolnośląskim

1. Spójność społeczno-gospodarcza obszarów wiejskich w województwie dolnośląskim (w świetle danych statystycznych GUS dla gmin wiejskich i miejsko-wiejskich)

Wprawdzie pojęcie spójności doczekało się wielu definicji, to jednak uzasadnione wydaje się ujęcie spójności jako dążenia do niwelacji nierówności w poziomie rozwoju i w poziomie życia mieszkańców. Przyczyn powyższych nierówności, zwłaszcza pod względem gospodarczym, można doszukiwać się w niesprawności rynków. Niesprawne rynki tworzą pułapki, z których niekonkurencyjne obszary nie są w stanie się wydostać bez interwencji z zewnątrz³². W ten sposób obszary raz uwiecznione w spirali niskiego wzrostu zmagają się ze skumulowanymi barierami i nie mogą „wyrwać się” z tych ograniczeń. Jeśli do tego obszar wykazuje specyficzne cechy geograficzne, które osłabiają jego pozycję konkurencyjną, to przyciągnięcie inwestycji i lokowanie działalności gospodarczej na tym terenie staje się niezmiernie trudne.

Powyższe spostrzeżenia spowodowały, że znaczenia nabrało poszukiwanie mechanizmu wyzwalającego i koordynującego aktywność ludzką oraz instytucji, instrumentów i procedur rozwoju społeczno-ekonomicznego, które harmonizując efektywność ekonomiczną i sprawiedliwość społeczną, umożliwiłyby konwergencję ekonomiczną i społeczną oraz podnoszenie poziomu życia ludności.

Analizując spójność, należy również zwrócić uwagę na niejednokrotnie pomijaną kwestię partycypacji lokalnych społeczności w działaniach zmierzających do spójności. Spójności nie należy bowiem rozpatrywać jedynie w kontekście ograniczania różnic w poziomie rozwoju gospodarczego w wymiarze przestrzennym poprzez politykę interwencyjną czy to administracji rządowej, czy też samorządowej, nawet jeśli interwencje te oparte są na zasadzie subsydiarności i otwartych procedurach koordynacji. Trzeba podkreślić, że w długim okresie spójność ekonomiczna wynika z powszechnego działania mechanizmów samoodpowiedzialności i respektowania odpowiedzialności wewnątrzpokoleniowej i międzypokoleniowej. W rezultacie działania interwencyjne nie mogą zastępować tych mechanizmów, lecz powinny je wzmacniać i upowszechniać.

Konkludując powyższe rozważania, można pokusić się o stwierdzenie, że osiągnięcie spójności wymaga w pierwszej kolejności istnienia sprawnego systemu ekonomicznego. System ten jest gwarantem rozwoju gospodarczego, który w dużej mierze warunkuje wzrost standardu życia, lepszą sytuację socjalną oraz większe bezpieczeństwo publiczne, czyli jednym słowem zabezpiecza podstawę funkcjonowania gmin. Niniejsza sytuacja uzasadnia działania zmierzające do efektywnego wykorzystania posiadanego potencjału, w ramach istniejącego ładu prawnego i ekonomicznego.

Jednak wzrost potencjału ekonomicznego nie może odbywać się kosztem spójności terytorialnej.

³² Zob. szerzej F. Barca, 2009, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*. Independent Report. European Commission, Brussels.

Problem spójności terytorialnej można rozpatrywać na poziomie międzypaństwowym, międzyregionalnym lub regionalnym, przy czym w ostatnim przypadku mamy do czynienia ze spójnością wewnątrzregionalną. Niniejsze rozróżnienie jest istotne, zwłaszcza w kontekście wzajemnych relacji pomiędzy spójnością międzyregionalną a wewnątrzregionalną. Na podstawie dotychczasowych doświadczeń można pokusić się o stwierdzenie, że dążenie do spójności międzyregionalnej może wiązać się z pogłębieniem dysproporcji wewnątrzregionalnych. Równocześnie troska o równomierny rozwój regionu może stać się powodem wolniejszego tempa jego rozwoju jako całości, a tym samym paradoksalnie osłabić jego pozycję gospodarczą na tle innych regionów.

Jak już wspomniano, spójność terytorialna jest zagadnieniem szerokim i wieloaspektowym. Po pierwsze obejmuje działania poprawiające niedoskonałe zagospodarowanie przestrzenne danego obszaru, tak aby zapewnić jak najlepsze warunki do jego rozwoju społeczno-gospodarczego. Po drugie w ramach realizacji postulatu spójności terytorialnej dąży się do wykorzystania lokalnych powiązań, stwarzając tym samym szansę na rozwój obszarów peryferyjnych w oparciu o dostęp do zasobów obszarów centralnych. Po trzecie spójność terytorialna wiąże się ze wzrostem poziomu integracji terytorialnej obszaru poprzez jego domknięcie oraz zmniejszenie wewnętrznego poziomu nierównowagi przestrzennej³³.

Reasumując, można uznać, że spójność terytorialna to sieć wzajemnych powiązań wielu aspektów współczesnej przestrzeni życiowej, wyrażająca się poprzez minimalizację występowania konfliktów przestrzennych oraz równoważenie różnic potencjałów rozwojowych pomiędzy regionami, a także negatywnych efektów procesów rozwojowych.

Problemu spójności obszarów wiejskich nie da się w pełni zrozumieć bez analizy ich poziomu rozwoju obejmującego sfery: środowiskową, społeczną i gospodarczą.

Analiza obszarów wiejskich obejmuje 80 gmin wiejskich i 53 miejsko-wiejskie województwa dolnośląskiego. Obszary te stanowią 95,3% powierzchni ogólnej województwa (w tym gminy wiejskie 50,5%, a miejsko-wiejskie 44,8%), z kolei w Polsce odpowiednio 95,6% (63,9% i 31,7%). Na obszarach wiejskich zamieszkuje 44,4% ludności województwa (19,3% w gminach wiejskich i 25,1% w gminach miejsko-wiejskich), zaś w kraju odpowiednio 51,5% (28,5% i 23,0%). Tak więc w rozpatrywanym województwie przewaga łącznej powierzchni gmin wiejskich nad miejsko-wiejskimi nie jest tak wyraźna jak przeciętnie w kraju, jednocześnie odsetek ludności zamieszkałej w gminach wiejskich jest znacznie niższy.

Obszary wiejskie województwa charakteryzują się o około 20% rzadszą siecią osadniczą niż średnio w kraju, jednocześnie podobny jest tu udział przeciętnie większych miejscowości, co w efekcie sprawia, że gęstość ich zaludnienia jest zbliżona do średniej krajowej. W przypadku danych dla gmin wartość powyższych trzech wskaźników wykazuje jednak dość dużą zmienność, co w połączeniu ze zróżnicowaniem położenia geograficznego względem dużych miast, w znacznym stopniu determinuje kierunki i tempo rozwoju poszczególnych obszarów wiejskich regionu (tabela 1).

³³ B. Szydłowska-Konecka, 2009, *Analiza spójności terytorialnej (przestrzennej) regionu wielkopolskiego*, [w:] Spójność i konkurencyjność regionu wielkopolskiego, P. Churski (red.). Wyniki projektu badawczego zrealizowanego w ramach konkursu dotacji Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w zakresie wdrażania funduszy strukturalnych na poziomie Narodowej Strategii Spójności, Poznań, s. 1.

Ochrona środowiska naturalnego

Odsetek obszarów prawnie chronionych w województwie dolnośląskim jest dość niski (19%) i w przypadku gmin wiejskich stanowi zaledwie 40% średniej krajowej (miejsko-wiejskich 77%). W województwie występuje bardzo duże zróżnicowanie również pod tym względem, w ponad 1/5 gmin nie ma w ogóle obszarów chronionych.

Kolejnym wskaźnikiem, którego wysoka wartość jest korzystna dla środowiska naturalnego, jest odsetek terenów pokrytych roślinnością przez cały rok, a więc lasów, łąk i pastwisk. Łączny udział tych obszarów w powierzchni ogólnej województwa wynosi 42% i jest porównywalny do średniej krajowej. Natomiast niekorzystny jest nieco wyższy udział gruntów ornych.

Do zjawisk korzystnych w województwie dolnośląskim natomiast należy zaliczyć dwukrotnie wyższą dynamikę wzrostu wskaźnika lesistości w gminach wiejskich w okresie 2003-2012 niż średnio w kraju (odpowiednio o 6% i 3%). Zalesienia na obszarach wiejskich województwa dolnośląskiego są dokonywane równomiernie (współczynnik zmienności dla wskaźnika dynamiki lesistości gmin wynosi zaledwie 6%).

Bardzo ważnym aspektem ochrony środowiska, ale też i warunków życia, jest neutralizowanie odpadów, w tym również komunalnych. Pomimo znacznej poprawy w ostatnich latach w zakresie oczyszczania ścieków, obszary wiejskie nadal wykazują opóźnienia w tym obszarze. Najlepszym wyznacznikiem neutralizacji odpadów płynnych jest odsetek ludności korzystającej z sieci kanalizacyjnej, gdyż dopiero wówczas jednoznacznie można mówić o zrzucaniu ścieków do oczyszczalni. Sieć kanalizacyjna sprzyja ochronie środowiska naturalnego, ale też poprawie warunków prowadzenia działalności gospodarczej i poziomu życia (poprawa atrakcyjności otoczenia i obniżka kosztów). Obecnie w gminach wiejskich województwa dolnośląskiego z kanalizacji korzysta około 40% ludności, natomiast w miejsko-wiejskich – 55%. W pierwszym przypadku – podobnie jak przeciętnie w kraju – w okresie 2003-2012 wskaźnik ten wzrósł o 15 punktów procentowych, natomiast w drugim tylko o ponad 6 punktów procentowych. W efekcie w gminach wiejskich województwa sytuacja jest znacznie korzystniejsza niż przeciętnie w kraju, natomiast w miejsko-wiejskich praktycznie nastąpiło zrównanie. Stopień zaangażowania gmin dolnośląskich w rozbudowę sieci kanalizacyjnej jest bardzo różny (współczynnik zmienności przyrostu odsetka ludności korzystającej z kanalizacji w rozpatrywanym okresie wynosi aż 105%, a w 5 gminach wiejskich dotychczas brak jest sieci kanalizacyjnej). Główną przyczyną przestrzennego zróżnicowania wyposażenia w sieć kanalizacyjną są duże dysproporcje w zakresie gęstości sieci osadniczej i wielkości miejscowości oraz występowanie niekorzystnej konfiguracji terenu (Sudety).

Tabela 1. Wybrane wskaźniki rozwoju obszarów wiejskich wg aspektów: sieć osadnicza – jako podstawowe uwarunkowanie, ochrona środowiska naturalnego, demografia, atrakcyjność migracyjna

Wyszczególnienie		Polska		Woj. dolnośląskie	
		gminy			
		wiejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie	miejsko-wiejskie
Gęstość sieci osadniczej (liczba miejscowości na 100 km ²)	2012	18,5	16,5	14,6	13,2
Przeciętna wielkość jednej miejscowości (liczba mieszkańców)	2012	301,6	523,4	389,9	637,9
Gęstość zaludnienia (liczba mieszkańców na km ²)	2012	55,7	86,5	56,8	84,3
Udział obszarów prawnie chronionych (% pow. ogólnej)	2012	33,5	32,8	13,4	25,4
Udział lasów i TUZ (% pow. ogólnej)	2005	42,7	43,2	37,9	47,9
Udział gruntów ornych (% powierzchni ogólnej)	2005	46,0	43,4	51,1	41,0
Dynamika lesistości w latach 2003-2012	2003=100	102,7	102,1	106,4	102,2
Zmiana odsetka ludności korzystającej z sieci kanalizacyjnej – w latach 2002-2012 (punkty procentowe)		15,9	9,4	15,0	6,4
Odsetek ludności korzystającej z sieci kanalizacyjnej (%)	2012	31,5	54,0	38,7	55,0
Dynamika ludności w latach 1995-2012	1995=100	100,7	106,0	108,8	98,7
Zmiana odsetka ludności w wieku 0-19 lat w latach 1995-2012 [punkty procentowe]		-9,1	-10,8	-9,9	-10,9
Odsetek ludności w wieku 0-19 lat (%)	2012	23,6	22,0	22,4	20,9
Zmiana wskaźnika feminizacji w wieku 20-29 lat w latach 1995-2012		3,8	0,5	2,8	0,8
Wskaźnik feminizacji w wieku 20-29 lat (liczba kobiet na 100 mężczyzn)	2012	93,5	94,4	94,6	94,5
Zmiana liczby zawartych małżeństw (średnia trzyletnia) na 1000 mieszkańców w wieku 20-29 lat w latach 1996-2011		-3,8	-2,2	-4,7	-1,8
Liczba zawartych małżeństw na 1000 ludności w wieku 20-29 lat (średnia trzyletnia)	2011	36,3	35,9	33,6	35,1
Średnioroczny odpływ ludności na pobyt stały na 1000 mieszkańców w latach 1995-2003		12,6	13,1	13,5	13,4
Średnioroczny odpływ ludności na pobyt stały na 1000 mieszkańców w latach 2004-2012		11,2	13,3	13,2	13,7
Średnioroczny napływ ludności na pobyt stały na 1000 mieszkańców w latach 1995-2003		12,4	12,6	14,9	12,9
Średnioroczny napływ ludności na pobyt stały na 1000 mieszkańców w latach 2004-2012		13,8	13,1	19,1	13,6
Średnioroczne saldo migracji na pobyt stały na 1000 mieszkańców w latach 1995-2003		-0,2	-0,5	1,3	-0,5
Średnioroczne saldo migracji na pobyt stały na 1000 mieszkańców w latach 2004-2012		2,6	-0,2	5,9	-0,1

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

Generalnie ze względu na niski odsetek obszarów prawnie chronionych, duży udział gruntów ornych oraz – w gminach miejsko-wiejskich – powolne tempo poprawy w zakresie oczyszczania ścieków komunalnych można mówić o dość dużej antropopresji na środowisko naturalne w omawianym regionie.

Demografia

W Polsce w latach 1995-2012 przy nieznacznym ubytku ogółu ludności, mamy do czynienia z niezacznym przyrostem ludności gmin wiejskich i bardzo wyraźnym przyrostem ludności gmin miejsko-wiejskich (o 6%). Tymczasem w województwie dolnośląskim jest odwrotnie – duży przyrost mieszkańców gmin wiejskich (o 9%) i wyraźny ubytek mieszkańców gmin miejsko-wiejskich (o 1,3%). Wobec silnych związków funkcjonalnych miast-siedzib gmin z otaczającymi je obszarami wiejskimi, powyższy spadek atrakcyjności migracyjnej gmin miejsko-wiejskich świadczy o regresie w rozwoju małych miast. Tym samym należy stwierdzić, że dynamika ludności na obszarach wiejskich w województwie dolnośląskim, w większym stopniu niż przeciętnie w kraju, jest uzależniona od położenia względem dużych miast.

W związku z ciągłym spadkiem dzietności, który występuje w podobnym stopniu w województwie dolnośląskim, jak i przeciętnie w kraju, bardzo poważnym problemem jest starzenie się społeczeństwa. Przykładem tego zjawiska jest spadek odsetka ludności w wieku 0-19 lat, który w okresie 1995-2012 obniżył się prawie o 1/3. Zjawisko to jest szczególnie nasilone w gminach miejsko-wiejskich. Specyfiką województwa dolnośląskiego jest relatywnie większy spadek odsetka tej grupy ludności w gminach wiejskich. W efekcie w gminach tych jest on w tym województwie mniejszy o 1,2 punktu procentowego, a w gminach miejsko-wiejskich o 1,1 punktu procentowego.

Specyficznym problemem społecznym w Polsce jest defeminizacja ludności wiejskiej w wieku matrymonialnym, co jest konsekwencją przewagi kobiet wśród ludności emigrującej ze wsi do miast. Zjawisko to występuje od kilku dekad, a przyczyną są lepsze warunki życia w mieście oraz mniej sprzyjający dla kobiet rynek pracy na wsi. Począwszy od lat 90. ubiegłego wieku pojawiły się liczne bariery emigracji definitywnych do miast, powodując ich silny spadek, tym samym stopniową poprawę wskaźnika feminizacji na wsi. Wskaźnik feminizacji jest szczególnie ważny (liczba kobiet na 100 mężczyzn w wieku matrymonialnym). Jego wartość optymalna to 100, tymczasem na obszarach wiejskich nadal jest niski i wynosi 94-95. Jak już wspomniano następuje jego wzrost, niestety w gminach wiejskich województwa dolnośląskiego wyraźnie wolniejszy niż przeciętnie w kraju.

Generalnie omówione powyżej zmiany demograficzne wykazują podobne kierunki i nasilenie w poszczególnych gminach województwa dolnośląskiego (bardzo niski współczynnik zmienności). Wyjątkiem są zmiany wskaźnika feminizacji, gdzie współczynnik zmienności jest rekordowo wysoki (455%), co świadczy o tym, że w części gmin następowała poprawa tego wskaźnika, podczas gdy w innych pogłębiała się defeminizacja (głównie w gminach położonych peryferyjnie i o gorszej dostępności komunikacyjnej względem ośrodków wzrostu).

Zmiany wartości wskaźnika zawieranych małżeństw w relacji do liczby mieszkańców świadczyć mogą o przemianach na wsi w zakresie stylu życia. Nie analizowano zmian w zakresie wieku zawierania małżeństwa, gdyż pod uwagę wzięto wszystkie związki. Generalnie mamy do czynienia ze spadkiem liczby zawieranych małżeństw,

szczególnie dużym w gminach wiejskich. W efekcie wskaźnik zawieranych małżeństw w relacji do liczby osób w wieku matrymonialnym w gminach wiejskich województwa dolnośląskiego jest bardzo niski. Problem ten pogłębił się przez spadek rozpatrywanego wskaźnika w ostatnich dwóch dekadach. Należy jednak zauważyć, że obszary wiejskie województwa wykazują duże zróżnicowanie również pod względem kierunku i wielkości wskaźnika zawieranych małżeństw (w poszczególnych gminach zmiana wskaźnika zawieranych małżeństw przyjmuje wartości od -24 do +11, natomiast wartość wskaźnika w 2011 roku wyniosła od 25 do 46). Średni wskaźnik zawierania małżeństw dla obszarów wiejskich województwa, który wynosi 34,5, jest niski. Z obliczeń wynika, że gwarantuje on zmianę stanu cywilnego w ciągu całego życia tylko przez około 70% ludności (tym bardziej, że uwzględnia też związki osób rozwiedzionych). Należy więc stwierdzić, że na części obszarów wiejskich województwa następuje bardzo duża zmiana stylu życia, przejawiająca się m.in. w opóźnianiu zawierania związków małżeńskich i wzroście udziału związków niesformalizowanych. W pewnym stopniu wpływ na te zmiany mogą mieć przyczyny obiektywne, m.in. emigracje ludzi młodych ze wsi, szczególnie kobiet, a w efekcie ograniczone możliwości znalezienia partnerki przez młodych mężczyzn zamieszkujących na wsi.

Atrakcyjność migracyjna

W okresie pokoju migracje ludności mają charakter ekonomiczny, a ich rodzaj, kierunki oraz nasilenie jest następstwem zróżnicowania obszarów pod względem warunków życia i pracy. Migracje wywierają istotny wpływ na stan równowagi na poszczególnych rynkach pracy oraz na rozwój obszarów aktywnych migracyjnie; zarówno gospodarczy, jak i społeczny. W tym układzie migracje są nie tylko czynnikiem, ale też wyznacznikiem rozwoju regionalnego, gdyż pośrednio wskazują na osiągnięty poziom rozwoju.

Analizę zjawisk migracyjnych przeprowadzono w oparciu o co najmniej trzyletnie średnie, pomimo tego wskazuje ona na znaczne zróżnicowanie gmin województwa dolnośląskiego pod względem kierunków i nasilenia migracji, co świadczy o dużych dysproporcjach w rozwoju społeczno-gospodarczym. W gminach wiejskich, jak i miejsko-wiejskich w województwie dolnośląskim, zarówno w okresie przedakcesyjnym (1995-2003), jak i poakcesyjnym odpływ ludności (średnio w roku 13,2-13,7 osób na 1000 mieszkańców) utrzymywał się na podobnym poziomie. Warto jednocześnie zwrócić uwagę na stosunkowo niską zmienność tego wskaźnika, czyli każdą gminę definitywnie opuszczała pewna liczba osób, częściej kobiet w celu poprawy warunków życia. Podobnie przeciętnie w kraju, chociaż tylko w nieznacznie mniejszym stopniu następowały definitywne emigracje z obszarów wiejskich.

Z kolei napływ ludności do gmin wiejskich w województwie dolnośląskim był większy od odpływu i dodatkowo wzrósł po akcesji Polski do UE. W efekcie w okresie 2004-2012 średnie saldo migracji w tych gminach wynosi aż +5,9 na 1000 mieszkańców. Podobnie działo się w kraju, ale saldo jest znacznie niższe (+2,6).

Również w gminach miejsko-wiejskich, zarówno w województwie dolnośląskim, jak i przeciętnie w kraju, nastąpiła poprawa atrakcyjności migracyjnej. Po okresie ujemnego salda migracji w latach 1995-2003 nastąpiło praktycznie zrównanie odpływu z napływem ludności po 2004 roku.

Generalnie saldo migracji na 1000 mieszkańców wykazuje na obszarach wiejskich bardzo duże zróżnicowanie, w badanych gminach waha się w przedziale od -9,2 do +14,3 w latach 1995-2003 i od -5,5 do +36,6 w latach 2004-2012. Zauważalną zmianą między tymi okresami jest pojawienie się gmin o ekstremalnie wysokim napływie ludności.

Reasumując, należy stwierdzić, że saldo migracji na obszarach wiejskich województwa dolnośląskiego jest dodatnie, co wynika z dużego napływu ludności na tereny okalające duże miasta (obszary urbanizujące się), który dodatkowo wzrósł po akcesji Polski do Unii Europejskiej. Pomimo tego na obszarach peryferyjnych oraz o gorszej dostępności komunikacyjnej nadal następuje wyludnianie się, szczególnie duże w małych miastach regionu.

Gospodarka

Obszary wiejskie w województwie dolnośląskim, zwłaszcza gminy wiejskie, charakteryzują się wyższymi wskaźnikami, zarówno dynamiki przyrostu liczby podmiotów gospodarczych, jak i ich ilości w 2013 roku w relacji do liczby mieszkańców. Cechy te wykazują stosunkowo niewielką zmienność, co dowodzi, że obszary wiejskie województwa są dość jednorodne pod względem rozwoju gospodarczego rozumianego jako proces i stan. Podobna jest sytuacja, jeśli chodzi o liczbę podmiotów z sektora usług (tabela 2).

Tabela 2. Wybrane wskaźniki rozwoju obszarów wiejskich wg aspektów: gospodarka – zasobność budżetów lokalnych, warunki życia, aktywność społeczna

Wyszczególnienie		Polska		Woj. dolnośląskie	
		gminy			
		wiejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie	miejsko-wiejskie
Dynamika liczby jednostek zarejestrowanych w REGON ogółem w latach 1995-2013	1995=100	244,9	221,0	277,9	232,3
Jednostki zarejestrowane w REGON wg PKD 2007 ogółem / 1000 mieszkańców	2013	72,0	90,3	87,0	93,2
Jednostki zarejestrowane w REGON wg PKD 2007 – sekcje G-U (usługi ogółem) / 1000 mieszkańców	2013	47,9	64,6	59,9	68,1
Zmiana liczby miejsc pracy w podmiotach gospodarczych >9 pracujących (bez rolnictwa indywidualnego) na 100 osób w wieku produkcyjnym w latach 2003-2012		2,2	2,0	4,0	1,6
Miejsca pracy w podmiotach gospodarczych >9 pracujących (bez rol. ind.) na 100 osób w wieku produkcyjnym	2012	16,7	27,7	20,3	31,0
Zmiana odsetka zarejestrowanych bezrobotnych wśród ludności w wieku produkcyjnym w latach 2003-2012 (punkty procentowe)		-5,4	-5,8	-8,2	-7,6
Odsetek zarejestrowanych bezrobotnych ogółem wśród ludności w wieku produkcyjnym (%)	2012	9,6	9,7	9,1	10,1
Odsetek zarejestrowanych bezrobotnych wśród ludności w wieku produkcyjnym – kobiety (%)	2012	10,7	10,8	10,1	11,1
Dynamika dochodów własnych gmin ogółem w latach 1995-2012	1995=100	808,9	831,8	707,7	682,0
Dochody własne gmin – ogółem (zł / mieszkańca)	2012	1210,2	1443,8	1721,9	1848,2

cd. tab. 2

Dynamika dochodów własnych gmin z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych w latach 1995-2012	1995=100	436,1	503,3	487,3	533,3
Dochody własne gmin z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych (zł / mieszkańca)	2012	388,9	503,2	503,7	645,2
Zmiana liczby mieszkań oddanych do użytkowania na 1000 mieszkańców (średniej trzyletniej) w latach 1996-2011		2,2	1,7	4,4	2,3
Mieszkania oddane do użytkowania na 1000 mieszkańców (średnia trzyletnia)	2011	3,5	3,0	5,1	3,3
Zmiana odsetka mieszkań na wsi wyposażonych w centralne ogrzewania w latach 2003-2012 (punkty procentowe)		6,9 (w)		8,9 (w)	
Odsetek mieszkań na wsi wyposażonych w centralne ogrzewanie (%)	2012	70,0 (w)		73,7 (w)	
Zmiana relacji liczby dzieci w wieku 3-6 lat do liczby miejsc w przedszkolach na terenie gminy w latach 1995-2012 (punkty procentowe)		14,7	17,9	12,5	19,3
Relacja liczby dzieci w wieku 3-6 lat do liczby miejsc w przedszkolach na terenie gminy (%)	2012	32,2	50,3	27,5	50,3
Liczba przychodni zdrowia na 10 tys. mieszkańców	2012	3,4	4,3	3,3	3,8
Łączna liczba domów i ośrodków kultury, klubów i świetlic na 10 tys. mieszkańców	2012	1,7	1,3	2,2	1,4
Dynamika liczby fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych w okresie 2005-2012	2005=100	147,2	150,9	169,4	171,3
Liczba fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych (na 10 tys. mieszkańców) (2012)	2012	26	26	29	29

(w) – dane dla wsi

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

Problemem gospodarki, w tym lokalnych rynków pracy na obszarach wiejskich jest dominacja mikro-przedsiębiorstw, najczęściej prowadzonych w celu samozatrudnienia. Stąd najczęściej największymi pracodawcami jest lokalna administracja publiczna i podległe jej jednostki, w związku z czym rozwój większych przedsiębiorstw na obszarach wiejskich należy oceniać pozytywnie. Przyrost liczby podmiotów gospodarczych zatrudniających co najmniej 10 pracowników po 2003 roku na obszarach wiejskich województwa dolnośląskiego wynosił 2,4 na 100 mieszkańców w wieku produkcyjnym. Przyrost ten jest 2,5 krotnie większy w gminach wiejskich niż miejsko-wiejskich. W efekcie firm jest tu nieco więcej niż przeciętnie w kraju. Jednakże sytuacja w zakresie przyrostu liczby firm > 10 zatrudnionych jest zróżnicowana na obszarach wiejskich. Interesujące jest, że w zasadzie nie ma istotnego związku korelacyjnego między przyrostem liczby tych firm w poszczególnych gminach a ich liczbą w roku wyjściowym (2003), tym samym można założyć, że generalnie nie dochodzi do wzrostu dysproporcji w zakresie nasilenia występowania przedsiębiorstw zatrudniających co najmniej 10 pracowników.

Na relatywnie szybszą poprawę sytuacji gospodarczej na obszarach wiejskich województwa dolnośląskiego po akcesji do UE w porównaniu do średniej krajowej wskazuje o ponad 2,5 punktu procentowego większy spadek stopy bezrobocia w gminach wiejskich w okresie 2003-2012. Dzięki temu stopa bezrobocia jest w nich niższa od średniej krajowej. Natomiast w gminach miejsko-wiejskich jest wyższa o 1 punkt

procentowy, co wynika z trudnej sytuacji na rynku pracy w małych miastach. Tak więc różnica w stopie bezrobocia między gminami wiejskimi (niższe bezrobocie) a miejsko-wiejskimi w rozpatrywanym okresie pogłębiła się. Stopa bezrobocia kobiet, podobnie jak przeciętnie w kraju jest o 1 punkt procentowy wyższa od przeciętnej dla obu płci (tym samym wyższa niż u mężczyzn o około 2 punkty procentowe).

Reasumując, należy stwierdzić, że ze względu na znaczący rozwój przedsiębiorczości oraz spadek stopy bezrobocia w okresie poakcesyjnym rozwój gospodarczy obszarów wiejskich województwa dolnośląskiego należy ocenić pozytywnie, szczególnie gmin wiejskich. Natomiast w gminach miejsko-wiejskich występuje problem zbyt powolnego rozwoju gospodarczego małych miast, czego skutkiem są m.in. wspomniane powyżej niekorzystne zmiany demograficzne oraz relatywnie wysoka stopa bezrobocia.

W przypadku rolnictwa, będącego nadal główną branżą w gospodarce obszarów wiejskich, najbardziej istotne są zmiany strukturalne, jakie w nim zachodzą w okresie transformacji ustrojowej w Polsce. Analizie poddano wybrane wskaźniki struktury obszarowej gospodarstw rolnych. Szczególne znaczenie dla rozwoju rolnictwa ma odpowiednio duża liczba gospodarstw rolnych o wystarczającym areale do zapewnienia ich rozwoju, konkurencyjności, ale też dochodów pozwalających na godne życie ludności utrzymującej się z rolnictwa.

W województwie dolnośląskim, szczególnie w gminach wiejskich w okresie międzypisowym (2002-2010) nastąpił ubytek liczby gospodarstw o powierzchni użytków rolnych powyżej 15 ha. Generalnie w Polsce w ostatnich dekadach ubywa gospodarstw średniej wielkości, a omawiane do nich raczej nie należą. Gospodarstwa > 15 ha stanowią niespełna 1/5 gospodarstw rolnych w rozpatrywanym województwie, czyli można mówić o dominacji małych gospodarstw rolnych. Grunty popegeerowskie, których na terenie województwa rozdysponowano relatywnie dużo, przyczyniły się nie tyle do wzrostu liczby gospodarstw typu rodzinnego (mogących zapewnić odpowiednie dochody ludności utrzymującej się z rolnictwa), ile do koncentracji gruntów w gospodarstwach bardzo dużych. Przykładowo już w grupie gospodarstw > 30 ha ich odsetek jest 2 razy wyższy od średniej krajowej. Tym samym można mówić o niewykorzystaniu szansy, jaką niewątpliwie było odpowiednie rozdysponowanie gruntów popegeerowskich, tzn. takie, które pozwoliłoby na utworzenia znaczącej dla gospodarki obszarów wiejskich grupy gospodarstw rolnych o areale umożliwiającym ich rozwój i konkurencyjność. Nastąpił natomiast wzrost polaryzacji struktury obszarowej gospodarstw rolnych, który przyczynił się do pogłębienia dysproporcji w dochodach ludności utrzymującej się z rolnictwa, tym samym wymuszając drastyczny spadek odsetka tej grupy społecznej na wsi.

Zasobność budżetów lokalnych

W gminach wiejskich województwa dolnośląskiego dochody własne na 1 mieszkańca są przeciętnie o 42% wyższe niż średnio w kraju, a w gminach miejsko-wiejskich o 28%. Dynamika wzrostu wartości nominalnej tych dochodów w okresie 1995-2012 była w rozpatrywanym województwie nieco niższa, ale ze względu na generalnie wyższy ich poziom wyjściowy w 1995 roku, bezwzględny wzrost dochodów był tu jednak wyższy (w gminach wiejskich o 39%, a w miejsko-wiejskich o 24%). Można zatem stwierdzić, że w latach 90. obszary wiejskie w województwie charakteryzowały się znacznie wyższymi dochodami własnymi gmin i pomimo nieco niższej dynamiki w okresie transformacji, nadal są wyraźnie wyższe. Problemem jest jednak

postępujący wzrost dysproporcji w tym zakresie wewnątrz województwa. Mianowicie największy przyrost dochodów własnych w ostatnich dwóch dekadach osiągnęły gminy, które już w latach 90. wyróżniały się ich najwyższym poziomem. Główne skupiska tych gmin to obszar oddziaływania LGOM oraz otoczenie Wrocławia.

O rozwoju gospodarczym, a pośrednio o poprawie sytuacji ekonomicznej ludności świadczy poziom i dynamika danin publicznych z tytułu osiągniętych dochodów przez osoby fizyczne i prawne. Budżety gmin partycypują w części dochodów PIT i CIT z tytułu zamieszkania/prowadzenia działalności gospodarczej na jej terenie. Również w tym przypadku przewaga obszarów wiejskich województwa dolnośląskiego jest wyraźna, szczególnie jeśli chodzi o obecny poziom omawianych dochodów, w mniejszym stopniu w przypadku ich dynamiki w okresie 1995-2012. Częściowym wyjaśnieniem jest znacznie większy stopień dezagraryzacji, która dokonała się w okresie transformacji w województwie dolnośląskim, czego efektem jest relatywnie większy wzrost znaczenia dochodów ludności ze źródeł pozarolniczych.

Analiza danych statystycznych wykazała, że w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich województwa dolnośląskiego przyrost dochodów własnych w przeliczeniu na mieszkańca w okresie 1995-2012 jest istotnie dodatnio skorelowany z wartością tego wskaźnika w roku wyjściowym (1995). Tym samym należy stwierdzić, że w ostatnich dwóch dekadach na tych obszarach zachodzi wzrost rozwarstwienia pod względem zasobności gmin. Największy przyrost dochodów własnych nastąpił w gminach na obszarze oddziaływania LGOM, w jego północnej części (Polkowice, Rudna, Grębocice, Jerzmanowa), w pobliżu Wrocławia (Kobierzyce, Siechnice, Kąty Wrocławskie, Długołęka, Oława, Jelcz-Laskowice i Brzeg Dolny), w gminie Bogatynia (kopalnia i elektrownia Turów) oraz w gminie Legnickie Pole (poblizę Legnicy).

Podobne rozmieszczenie przestrzenne wykazują również gminy o największym przyroście podatków gmin z tytułu udziału w PIT i CIT. Jednakże biorąc pod uwagę ogół gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, w tym przypadku nie występuje skorelowanie tego przyrostu ze stanem z roku wyjściowego.

Warunki życia

Nasilenie budownictwa mieszkaniowego jest jednym z symptomów rozwoju społeczno-gospodarczego danego obszaru i/lub jego atrakcyjności migracyjnej. Rozwój budownictwa jest jednocześnie jednym z aspektów poprawy warunków życia na wsi. Porównując liczbę mieszkań oddanych do użytkowania w przeliczeniu na 1000 mieszkańców w latach 2010-2012 do lat 1995-1997, stwierdzono bardzo silny wzrost tego wskaźnika w gminach wiejskich województwa dolnośląskiego (z 0,7 do 4,4) i wyraźnie mniejszy w gminach miejsko-wiejskich (z 1,0 do 3,3). Wskaźnik przyrostu liczby mieszkań jest w województwie znacznie wyższy niż przeciętnie w kraju (w gminach wiejskich dwukrotnie). Należy jednak zaznaczyć, że na jego wysokość wpływają przede wszystkim obszary wiejskie wokół dużych miast, charakteryzujące się dużym napływem ludności.

Jednym z podstawowych elementów wyposażenia lokali mieszkalnych mających wpływ na warunki życia na wsi jest centralne ogrzewanie. Z danych wynika, że obecnie sytuacja w tym zakresie na wsi dolnośląskiej jest podobna jak przeciętnie w kraju i jednocześnie różnice między gminami są stosunkowo niewielkie (współczynnik zmienności wynosi zaledwie 11%).

Równie istotnym aspektem poziomu życia jest dostęp ludności do infrastruktury społecznej, czego przykładem są przedszkola, których zresztą w wielu gminach nie ma. W 1995 roku 23 gminy wiejskie (na 80) nie miały na swoim terenie przedszkoli, natomiast w 2012 roku nieco mniej, bo 17. Pomimo wyraźnego przyrostu liczby miejsc w przedszkolach na obszarach wiejskich województwa dolnośląskiego (podobnie jak przeciętnie w kraju) nadal niski jest wskaźnik liczby dzieci w wieku przedszkolnym zamieszkujących gminy do liczby miejsc w przedszkolach funkcjonujących na ich obszarze. Problem jest szczególnie poważny w gminach wiejskich, gdzie obecnie zaledwie 28% dzieci ma szansę uczęszczać do przedszkola na terenie swojej gminy.

Natomiast wyraźnie korzystne zmiany nastąpiły w zakresie liczby przychodni zdrowia. W 2003 roku 15 gmin wiejskich nie posiadało przychodni (w 2012 tylko jedna). Z kolei jedynie nieznaczna była poprawa w przypadku domów i ośrodków kultury w gminach wiejskich, gdyż w roku 2003 nie było ich w 32 gminach a w roku 2012 nadal w 25 gminach.

Aktywność społeczna

Tematyka aktywności publicznej w środowisku lokalnym jest stosunkowo skromnie reprezentowana w statystyce publicznej w Polsce. Analizie poddano przede wszystkim przejawy aktywności formalnej, czego przykładem jest działalność organizacji pozarządowych (NGO). Z danych wynika, że dynamika przyrostu liczby NGO na obszarach wiejskich województwa dolnośląskiego w okresie poakcesyjnym jest wysoka (nieco wyższa niż przeciętnie w kraju). Głównym bodźcem do zakładania nowych organizacji pozarządowych w tym okresie była chęć uczestniczenia w projektach, na które pojawiły się nowe źródła finansowania, głównie unijne. W efekcie na obszarach wiejskich województwa dolnośląskiego działa nieco więcej NGO w przeliczeniu na liczbę mieszkańców. Można więc mówić o wyższym sformalizowanym kapitale społecznym w tej części kraju³⁴.

Z kolei jeśli chodzi o liczbę imprez w domach i ośrodkach kultury, zespołów artystycznych oraz kół (klubów) działających w tych domach i ośrodkach, to dynamika ich przyrostu na obszarach wiejskich w pierwszym i trzecim przypadku była nieco niższa niż średnio w kraju, a w drugim nieco wyższa. W docelowym 2012 roku liczba imprez oraz kół (klubów) w relacji do ogółu mieszkańców wynosiła nieco powyżej średniej krajowej, natomiast zespołów artystycznych była nadal poniżej średniej. Tak więc wysoka dynamika przyrostu liczby zespołów artystycznych w poprzedniej dekadzie jedynie zniwelowała zaległości w tym zakresie. Podsumowując, należy stwierdzić, że przeciętny poziom aktywności społecznej w ramach działających domów i ośrodków kultury na obszarach wiejskich upodabniał się do przeciętnej krajowej.

Problemem jest bardzo duża zmienność rozpatrywanych powyżej zjawisk wewnątrz rozpatrywanego województwa. Mianowicie w roku 2003 w ponad 1/3 gmin wiejskich nie odbywały się imprezy artystyczne i nie działały zespoły artystyczne z prostego powodu – w gminach, szczególnie o małej liczbie mieszkańców, nie było domów i ośrodków kultury. Jeszcze gorzej było w przypadku kół (klubów) działających

³⁴ Generalnie w części północno-zachodniej i zachodniej Polski kapitał społeczny sformalizowany na obszarach wiejskich jest większy, natomiast nieformalny mniejszy (słabiej zintegrowana ludność).

w tych ośrodkach (brak w ponad połowie gmin). Sytuacja tylko w niewielkim stopniu poprawiła się do roku 2012 (pojawienie się omawianych przejawów aktywności w kilku gminach). Należy więc stwierdzić, że następuje powolna poprawa i wyrównywanie dysproporcji w zakresie działalności domów i ośrodków kultury na obszarach wiejskich województwa dolnośląskiego.

2. Spójność społeczno-gospodarcza w dokumentach strategicznych

Polityki spójności nie da się skutecznie realizować bez wcześniejszego planowania, pozwalającego na koordynację późniejszych działań operacyjnych. Kluczowa wydaje się kwestia pogodzenia rozwoju regionu z wyrównywaniem wewnętrznych różnic w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego jego poszczególnych części.

Nasuwa się więc pytanie, w jaki sposób w dokumentach strategicznych powstających na poziomie regionalnym i lokalnym podjęto próbę łączenia efektywności ekonomicznej ze spójnością oraz jak rozłożono w nich akcenty pomiędzy te dwa zagadnienia.

Na wstępie należy zaznaczyć, że kształt i treść dokumentów strategicznych, zwłaszcza szczebla regionalnego, podlega określonej ustawomemu. Przede wszystkim należy uwzględnić zapisy ustaw: o samorządzie województwa (UOSW) oraz o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (UOZPPR). Jednocześnie przy pracach nad strategią rozwoju należy także uwzględniać wytyczne ministerialne np. opracowane przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (obecnie Ministerstwo Rozwoju). Z powyższego zapisu wynika *implicite*, iż rozwojowi regionu muszą towarzyszyć działania zmierzające do zapewnienia spójności terytorialnej.

Strategia, jako instrument polityki regionalnej, wyznacza cele i priorytety rozwoju realizowane przez władze województwa. W jej obszarze uwzględnić należy wzajemne powiązania oraz wpływy założeń i postanowień wielu polityk, m.in. polityki interregionalnej Polski, polityki rozwoju lokalnego, polityki współpracy transgranicznej w ramach euroregionów, czy wspólnej polityki regionalnej Unii Europejskiej.

Z analizy ustawy o samorządzie województwa wynika, iż strategia powinna zawierać następujące działania: tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy; utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim; wspieranie działalności służącej podnoszeniu poziomu życia ludności; tworzenie warunków do rozwoju zrównoważonego; wspieranie rozwoju nauki i współpracy między sferą nauki a gospodarką; popieranie postępu technologicznego oraz innowacji; wspieranie rozwoju kultury; promocję walorów i możliwości rozwojowych województwa.

Podstawowym dokumentem strategicznym szczebla regionalnego obowiązującym na Dolnym Śląsku jest Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020 roku (SRWD do 2020). Zaznaczyć przy tym należy, iż chociaż formalnie dokument ten funkcjonuje pod powyższą nazwą od 2005 r., to jednak w 2011 r. został on gruntownie znowelizowany, tak że faktycznie mamy do czynienia z dwiema odrębnymi strategiami.

W strategii z 2005 roku skoncentrowano się przede wszystkim na wykorzystaniu potencjału regionu i budowie jego przewagi konkurencyjnej w oparciu o powiązania sieciowe. Równocześnie dostrzeżono konieczność działań zmierzających do osiągnięcia większej spójności w wymiarze przestrzennym i społecznym.

Zaproponowana wówczas wizja rozwoju: „Dolny Śląsk europejskim regionem węzłowym”³⁵, nawiązywała do konieczności współpracy zewnętrznej i wewnętrznej w oparciu o formalne i nieformalne powiązania sieciowe. W rezultacie kluczowym zadaniem władz było podjęcie działań zmierzających do lokalizacji na Dolnym Śląsku tzw. rdzenia sieci (obszaru wzrostu, *Growth Clusters*), charakteryzującego się wysoką intensyfikacją i kumulacją nowoczesnej działalności społeczno-gospodarczej.

Powyższą wizję rozwoju Dolnego Śląska uzupełniał cel nadrzędny: „podniesienie poziomu życia mieszkańców Dolnego Śląska oraz poprawa konkurencyjności regionu przy respektowaniu zasad zrównoważonego rozwoju”.

Wizję i cel nadrzędny uzupełniały cele strategiczne odnoszące się do trzech sfer: gospodarczej, przestrzennej i społecznej o następującym brzemieniu:

- „zbudowanie konkurencyjnej i innowacyjnej gospodarki Dolnego Śląska” charakteryzującej się wysokim i stabilnym tempem wzrostu i rozwoju gospodarczego, a także poprawa konkurencyjności Dolnego Śląska jako regionu atrakcyjnego do inwestowania i długookresowego prowadzenia innowacyjnej działalności gospodarczej przy wykorzystaniu endogenicznych czynników rozwoju;
- „zwiększenie spójności przestrzennej i infrastrukturalnej regionu i jego integracja z europejskimi obszarami wzrostu” poprzez stymulowanie i umacnianie integracji przestrzennej Dolnego Śląska z Polską i UE oraz wewnątrz regionu, aktywna ochrona wartości przyrodniczych i kulturowych oraz kształtowanie środowiska przyrodniczego Dolnego Śląska w oparciu o zasady ekorozwoju;
- „rozwijanie solidarności społecznej oraz postaw obywatelskich twórczych i otwartych na świat”, czyli stworzenie warunków do poprawy jakości życia, osiągnięcie wysokiego (w skali polskiej i europejskiej) poziomu zaspokojenia potrzeb społecznych w szczególności w przekroju socjalnym, edukacyjnym, kulturowym i zdrowotnym³⁶.

W ramach każdego celu wyodrębniono priorytety, które z kolei podzielono na działania. I tak, „cel gospodarczy” realizowany był przez trzy priorytety: podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej Dolnego Śląska; budowę gospodarki opartej na wiedzy; wspieranie aktywności gospodarczej Dolnego Śląska. „Cel przestrzenny” opierał się na pięciu priorytetach takich jak: poprawa spójności przestrzennej regionu; zrównoważony rozwój obszarów wiejskich; poprawa ładu przestrzennego, harmonijności struktur przestrzennych; zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego społeczeństwa i gospodarki; zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego regionu. Ostatni z celów strategicznych, „cel społeczny” składał się również z pięciu priorytetów, a mianowicie: integracja społeczna i przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu; umacnianie społeczeństwa obywatelskiego, rozwój kultury; poprawa jakości i efektywności systemu edukacji i badań naukowych; stałe podnoszenie stanu bezpieczeństwa i zdrowia mieszkańców województwa; aktywna polityka rynku pracy oraz wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich.

W znowelizowanej w 2011 r. SRWD do 2020 r. kontynuowano próbę łączenia dynamicznego rozwoju regionu z koniecznością zwiększania jego spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Konsekwencją powyższego stanowiska było przyjęcie modelu rozwoju opartego na dwóch filarach: nowoczesnych technologiach („Autostrada Nowej Gospodarki”) i zasobach przyrodniczych, uzdrowiskowych i kulturowych.

³⁵ Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020 r., s. 40.

³⁶ Tamże, s. 26-42.

W pierwszym przypadku mamy do czynienia przede wszystkim z realizacją postulatu efektywnościowego. Obszary zlokalizowane wokół istniejących a projektowanych ciągów komunikacyjnych (transportowych i teleinformatycznych) mają stanowić „lokomotywę” rozwoju, zwiększać konkurencyjność województwa i w rezultacie generować zasoby mogące w przyszłości ulec dyfuzji na pozostałe obszary. Natomiast rozwój oparty na zasobach naturalnych (Przedgórze Sudeckie i Sudety, Bory Dolnośląskie, Dolina Baryczy) jest, jak się wydaje, próbą aktywizacji gospodarczej obszarów peryferyjnych w celu niedopuszczenia do ich dalszej marginalizacji. W konsekwencji można postawić tezę, iż realizuje on zasadę spójności.

Potrzebę spójności podkreśla nowa wizja „Blisko Siebie – Blisko Europy. Dolny Śląsk 2020 jako zintegrowana wspólnota regionalna, region konkurencyjny, spójny, otwarty, dynamiczny...” oraz cel „Nowoczesna gospodarka i wysoka jakość życia w atrakcyjnym środowisku”. Przejawem dbałości o spójność regionu jest również identyfikacja obszarów szczególnej interwencji (problemowych), wymagających dodatkowego wsparcia, w tym finansowego.

Rozwiązania przyjęte na szczeblu regionalnym powinny rzutować na kształt lokalnych strategii rozwoju. Na podstawie analizy dostępnych dokumentów strategicznych, w objętych badaniem ankietowym gminach stwierdzić można, iż pomimo pewnych różnic w konstrukcji strategii wykazują one daleko idące podobieństwo. Widoczne są także dążenia do wpisania poszczególnych celów/priorytetów/zadań w dostępne źródła finansowania unijnego. W rezultacie istotnym czynnikiem decydującym o wyborze kierunków rozwoju nie są strategiczne potrzeby gminy, a możliwości pozyskania źródeł finansowania. Z drugiej jednak strony taka praktyka sprawia, że działania podejmowane na szczeblu lokalnym w znacznym stopniu wpisują się w cele, priorytety i zadania wojewódzkie.

Analizując poszczególne strategie, należy podkreślić, że wizje rozwoju przynajmniej *implicite* nawiązują do zasad rozwoju zrównoważonego, co pokrywa się z wizjami rozwoju regionu i nawiązuje do jego naturalnego potencjału.

W dokumentach będących przedmiotem badań, cele strategiczne / priorytety / zadania obejmowały sfery gospodarczą, społeczną i środowiskowo-przestrzenną. Akcentowano konieczność rozwoju gospodarczego w oparciu o endogeniczne zasoby gmin, który prowadzi do podniesienia poziomu życia mieszkańców. W sferze środowiskowo-przestrzennej koncentrowano się przede wszystkim na „twardych” inwestycjach wpływających zarówno na jakość życia, jak i stan środowiska naturalnego. Wydaje się, że skala podejmowanych w niniejszej sferze inwestycji przekraczała realne (uzasadnione ekonomicznie i finansowo) potrzeby gmin, a tym samym stawiała pod dużym znakiem zapytania ich realizację.

Podkreślić również należy, iż z reguły cel społeczny był najmocniej eksponowany. Jego realizacja obejmowała niejednokrotnie zarówno budowę / rozbudowę / modernizację infrastruktury technicznej, jak i działania miękkie z zakresu np. edukacji. Regułą było także umieszczanie zadań zmierzających do integracji i aktywizacji lokalnych społeczności. Z analizy celów przypisanych do niniejszej sfery wynika, że w najpełniejszy sposób odzwierciedlały one kierunki działań zapisane w SRWD do 2020 r.

Najmniej uwagi w dokumentach strategicznych poświęcano problematyce gospodarczej. Wprawdzie podkreślano konieczność działań na rzecz wzrostu przedsiębiorczości oraz pozyskiwania nowych inwestorów, jednak dominowały w tym względzie tradycyjne instrumenty, niekonieczne powiązane ze specyfiką danego

obszaru. Równocześnie widoczna jest pewna inercja władz lokalnych, wynikająca prawdopodobnie z przekonania o ograniczonych możliwościach stymulowania rozwoju gospodarczego.

Podsumowując, należy zastanowić się, czy gminne dokumenty strategiczne wpisywały się w założenia Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020 r. Wydaje się, że na niniejsze pytanie nie można odpowiedzieć w sposób jednoznacznie twierdzący.

Nie ulega wątpliwości, że władze lokalne dążyły do podniesienia poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego swoich gmin, czym realizowały generalny postulat SRWD do 2020 r., zwłaszcza w jej wersji z 2005 r. Jednak o ile w sferach społecznej i środowiskowo-przestrzennej widoczna jest wyraźna zbieżność celów i zadań strategii wojewódzkiej ze strategiami lokalnymi, o tyle w przypadku sfery gospodarczej mamy do czynienia z wyraźnymi różnicami.

Przede wszystkim w strategiach gminnych sporadycznie podnoszono kwestie rozwoju gospodarczego w oparciu o innowacyjną gospodarkę. Oczywiście trudno jest oczekiwać, aby na obszarach wiejskich rozwijały się przedsiębiorstwa z branż wysokich technologii, niemniej jednak zabrakło nacisku na wdrażanie innowacyjnych rozwiązań w sferze organizacyjnej, takich jak tworzenie sieci powiązań. W rezultacie pomijano potrzebę przejścia od czystej konkurencji do kooperacji. Małą wagę w dokumentach lokalnych przykładano również do rozwoju gospodarki opartej na wiedzy, być może przyczyn powyższego stanu rzeczy należy upatrywać w „wysysaniu” zasobów ludzkich z obszarów wiejskich przez wiodące ośrodki wzrostu w regionie. W konsekwencji władze lokalne próbowały dostosować kierunki rozwoju do posiadanych zasobów ludzkich.

Znamienny jest brak wyraźnej zależności pomiędzy wyborem kierunków i nierzędzi rozwoju gospodarczego a potencjałem gminy wynikającym z jej lokalizacji. W rezultacie zarówno gminy o najwyższym poziomie rozwoju, jak i najsłabsze ekonomicznie gminy peryferyjne wybierały zbliżone rozwiązania gospodarcze.

Kompatybilność dokumentów strategicznych gminnych i regionalnych w sferze gospodarczej częściowo zwiększyła się po nowelizacji SRWD do 2020 r. Gminy zaliczone do skupienia drugiego i trzeciego zasadniczo wpisują się w idee rozwoju opartej na zasobach naturalnych³⁷. Natomiast nadal brakuje ambitnych, ale równocześnie realnych pomysłów na innowacyjny rozwój gmin wokół głównych ośrodków wzrostu.

3. Wsparcie finansowe polityki spójności w latach 2007-2013

Realizacja polityki spójności wymaga zaangażowania znacznych nakładów finansowych, przeznaczonych m.in. na usuwanie barier strukturalnych hamujących rozwój poszczególnych podregionów, powiatów i gmin. Jednocześnie inwestycje finansowane w ramach powyższej polityki powinny podnosić poziom życia mieszkańców i niwelować wieloletnie opóźnienie cywilizacyjne, występujące zwłaszcza na obszarach wiejskich.

Niestety w latach 2007-2013 nastąpiły wyraźne zmiany w polityce spójności, co negatywnie przełożyło się na alokację środków finansowych na poszczególne zadania. Wprawdzie nadal dążono do wzrostu spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej (Cel 1 – „Konwergencja”), to jednak stopniowo odchodzono od modelu wyrównawczego. Wyrazem tego było dodanie Celu 2 „Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie” adresowanego w dużej mierze do regionów silniejszych ekonomicznie.

³⁷ Szerzej o podziale gmin na skupienia – s. 80.

Tabela 3. Alokacja środków w projektach realizowanych na obszarach wiejskich i górskich w ramach RPO WD w latach 2007-2013

Priorytet	Alokacja dla RPO WD w latach 2007-2013 ogółem (tys. zł)	Wartość dofinansowania projektów realizowanych na obszarach wiejskich i górskich (tys. zł)	Udział wydatków na obszarach wiejskich i górskich w wydatkach ogółem (%)
Priorytet 1 Przedsiębiorstwa i innowacyjność	1 183 422	248 036	20,96
Priorytet 2 Społeczeństwo informacyjne	356 303	155 781	43,71
Priorytet 3 Transport	1 197 524	401 842	33,56
Priorytet 4 Środowisko i bezpieczeństwo ekologiczne	529 207	310 550	58,68
Priorytet 5 Energetyka	137 348	40 361	29,39
Priorytet 6 Turystyka i kultura	453 801	65 811	14,50
Priorytet 7 Edukacja	415 601	83 492	20,09
Priorytet 8 Zdrowie	240 251	13 867	5,77
Priorytet 9 Miasta	461 243	0	0
Priorytet 10 Pomoc Techniczna	162 782	0	0
Razem	5 137 586	1 319 743	25,69

Stan na 31.07.2015 r.

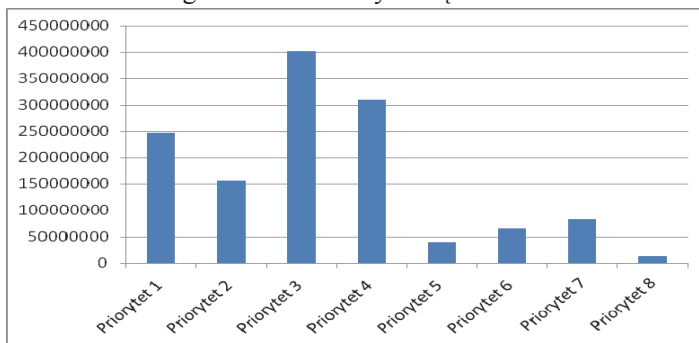
Źródło: opracowanie na podstawie danych Urzędu Marszałkowskiego Woj. Dolnośląskiego.

Dodanie Celu 2 stanowiło *implicite* odejście od próby pogodzenia trwałego wzrostu opartego na wiedzy i innowacyjności z budową aktywnego modelu państwa socjalnego. Reasumując, wprowadzono cel jakim było wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej, ale zaczęto inaczej postrzegać drogi prowadzące do jego realizacji. W coraz większym stopniu spójność miała być powiązana z efektywnością i stanowić *de facto* efekt rozprzestrzeniania się rozwoju z obszarów lepiej rozwiniętych do zapóźnionych.

W wymiarze regionalnym polityka spójności wspierana była finansowo przede wszystkim ze środków pochodzących z Regionalnego Programu Operacyjnego (na Dolnym Śląsku Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego – RPO WD) oraz Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW).

Jak wynika z dostępnych informacji, na obszary wiejskie i górskie Dolnego Śląska w latach 2007-2013 przeznaczono w ramach RPO WD łącznie ponad 1,3 mld zł, co stanowiło ok. 26% ogółu środków wydatkowanych z tego funduszu. Najwięcej środków przeznaczono na realizację zadań w ramach Priorytetu 3 „Transport” oraz Priorytetu 4 „Środowisko i bezpieczeństwo ekologiczne” odpowiednio ok. 401 i 310 mln zł, co wyraźnie ilustruje poniższy wykres.

Rys. 1. Wartość dofinansowania projektów realizowanych na obszarach wiejskich i górskich na Dolnym Śląsku w zł



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UMWD.

Realizując Priorytet 3, skoncentrowano się w szczególności na infrastrukturze drogowej oraz transporcie i infrastrukturze kolejowej. Działania te służyły zarówno przełamaniu barier strukturalnych i podniesieniu atrakcyjności inwestycyjnej obszarów, jak i wzrostowi poziomu życia mieszkańców. Tym samym były one zgodne z istotą polityki spójności.

W ramach Priorytetu 4 najczęściej środków wydano na budowę/rozbudowę infrastruktury wodno-kanalizacyjnej (ok. 244 mln zł). Nie ulega wątpliwości, iż wynikało to tak z potrzeb cywilizacyjnych, jak i z troski o stan środowiska naturalnego. Należy przy tym dobitnie podkreślić (choć wydaje się to trywialne), że zachowanie walorów środowiska, na obszarach wiejskich jest nieodzownym warunkiem ich zrównoważonego rozwoju.

Relatywnie dużo środków (ok. 248 mln zł) przeznaczono również na wsparcie przedsiębiorstw i innowacyjności na obszarach wiejskich. Jednak w porównaniu do całości wydatków na ten cel w regionie kwota ta stanowiła niespełna 21%. Może to świadczyć o dominacji polityki proefektywnościowej przejawiającej się wsparciem przedsiębiorstw w głównych ośrodkach wzrostu. W konsekwencji są to działania prowadzące do zwiększenia dywergencji poziomu rozwoju poszczególnych obszarów.

Warto także zaznaczyć, że małe środki w stosunku do ogółu wydatków przeznaczono na wspieranie rozwoju turystyki i kultury (14,5%). Niniejsza sytuacja szczególnie niepokoi w kontekście wzrostu znaczenia turystyki dla rozwoju obszarów wiejskich.

W tym samym okresie rozwój obszarów wiejskich stymulowany był również (a może przede wszystkim) z wykorzystaniem środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Wsparcie to realizowane było w ramach trzech osi:

- Oś 1 „Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego” – dwa działania „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa przez scalanie gruntów” oraz „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa przez gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi”;
- Oś 3 „Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej” – dwa działania „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” i „Odnowa i rozwój wsi”;
- Oś 4 LEADER – trzy działania „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju”, „Wdrażanie projektów współpracy”, „Funkcjonowanie lokalnej grupy działania”.

Według stanu na koniec czerwca 2015 r. na realizację projektów w ramach ww. osi przeznaczono łącznie ok. 1 120 340 tys. zł, z czego 18% przypadło na działania z Osi 1, 63% z Osi 2, a 19% z Osi 3³⁸. Niestety z uwagi na zbyt krótki upływ czasu trudno jednoznacznie ocenić skalę wpływu wydatkowanych środków na rozwój obszarów wiejskich, a tym bardziej wskazać działania o faktycznie największym dla niego znaczeniu. Brakuje również kompleksowej ewaluacji *ex post* dotyczącej skuteczności wydatkowanych środków. Niemniej jednak na podstawie dostępnych materiałów źródłowych można pokusić się o stwierdzenie, że realizacja PROW przyniosła pozytywne efekty dla rozwoju branży rolno-spożywczej, podnosząc konkurencyjność rolnictwa i przetwórstwa. Jednocześnie w wyniku przeprowadzonych działań nastąpiła poprawa warunków życia mieszkańców na obszarach wiejskich, tym samym zrealizowano (przynajmniej częściowo) potrzebę większej spójności społecznej Dolnego Śląska.

Nie sposób również pominąć znaczenia Osi LEADER dla aktywizacji lokalnych społeczności i budowy społeczeństwa obywatelskiego, które z jednej strony byłoby otwarte na wyzwania współczesności, ale jednocześnie zakorzenione w tradycji wiejskiej i kultywujące tę tradycję.

Chociaż, tak jak już wspomniano, trudno jest oceniać wpływ wydatkowanych środków na rozwój obszarów wiejskich, tym niemniej warto zwrócić uwagę na skalę finansowanych przedsięwzięć co obrazują poniższe dane:

- 1 073 km wybudowanych sieci wodno-kanalizacyjnych;
- 15 wybudowanych oczyszczalni ścieków i 338 wykonanych kanalizacji zagrodowych;
- 566 wybudowanych, przebudowanych lub wyposażonych budynków pełniących funkcje rekreacyjne, sportowe lub społeczno-kulturalne;
- 304 wybudowane, przebudowane/wyremontowane obiekty sportowe, place zabaw, miejsca rekreacji przeznaczone do użytku publicznego;
- 272 świetlice wyremontowane i wyposażone w nowe urządzenia;
- 127 muzeów odrestaurowanych lub doposażonych;
- ponad 1 000 wybudowanych, przebudowanych/wyremontowanych obiektów małej infrastruktury turystycznej i rekreacyjnej³⁹.

Jak wynika z powyższych informacji działania realizowane w ramach PROW podnosiły poziom wyposażenia obszarów wiejskich w infrastrukturę techniczną i społeczną, a w rezultacie sprzyjały poprawie spójności regionu. Dodatkowo należy podkreślić, że środki zewnętrzne pozwoliły lokalnym samorządom na „uwolnienie” własnych zasobów finansowych i przeznaczenie ich na realizację innych działań prorozwojowych.

Niestety realizacja działań w ramach PROW natrafiła na liczne bariery, ograniczające ich pozytywne skutki. Należy tu przede wszystkim wspomnieć o: braku doświadczenia w realizacji projektów, nadmiernej biurokracji oraz zbyt wysokich wymogach formalnych przy małych projektach, a także niezgodności celów projektów z zapisami lokalnych strategii rozwoju.

³⁸ Materiały Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego Departamentu Obszarów Wiejskich i Zasobów Naturalnych Wydziału Obszarów Wiejskich z dnia 05.08.2015 r.

³⁹ Tamże.

Rekapitulując, można stwierdzić, iż w latach 2007-2013 podjęto działania zmierzające do poprawy (zwiększenia) spójności województwa dolnośląskiego. Jednym z ich kluczowych elementów była intensyfikacja rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich. Obszary te stały się beneficjentem m.in. środków finansowych dostępnych w ramach RPO WD i PROW. Celem ich absorpcji było przełamanie barier i przyspieszenie rozwoju tych obszarów w trzech sferach: gospodarczej, społecznej i środowiskowej. Wydaje się, że pozytywne skutki tych działań widoczne są przede wszystkim w sferze społecznej i środowiskowej. Mniej widoczne są korzyści w sferze gospodarczej. Prawdopodobnie wynika to ze struktury zaangażowanych środków oraz z zachodzących procesów historycznych, w wyniku których tradycyjne branże gospodarki systematycznie tracą na znaczeniu. W rezultacie miarą sukcesu polityki spójności jest nie tyle niwelacja różnic, ile niedopuszczenie do ich pogłębienia.

4. Spójność społeczno-gospodarcza w opinii środowisk lokalnych

W celu delimitacji obszarów wiejskich województwa dolnośląskiego ze względu na ich rozwój, uwzględniono trzy jego aspekty: gospodarczy, społeczny i środowiskowy. Tym samym założono, że w istotny sposób realizują one postulat zrównoważonego rozwoju. Spośród zestawu wskaźników charakteryzujących rozwój zrównoważony wybrano następujące wskaźniki pierwotne (ich wartości obliczono na podstawie danych statystycznych dla 2012 roku):

- w aspekcie gospodarczym: odsetek bezrobotnych w wieku produkcyjnym, udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach gmin, wskaźnik zatrudnienia ludności w wieku produkcyjnym, liczba zarejestrowanych podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców w wieku produkcyjnym oraz dochód własny gmin na 1 mieszkańca;
- w wymiarze społecznym: odsetek ludności w wieku produkcyjnym, odsetek kobiet w ogólnej populacji, 3-letnie saldo migracji na 1000 mieszkańców, 3-letni przyrost naturalny na 1000 mieszkańców, liczba NGO na 10 tys. mieszkańców, udział wydatków na opiekę socjalną w wydatkach gmin oraz liczba mieszkań oddanych do użytkowania na 10 tys. Mieszkańców;
- w aspekcie środowiskowym: odsetek ludności korzystającej z oczyszczalni ścieków, udział użytków rolnych w powierzchni ogólnej, udział lasów w powierzchni ogólnej, udział obszarów chronionych w powierzchni ogólnej oraz udział wydatków na ochronę środowiska w wydatkach budżetów gmin.

Wykorzystując miarę rozwoju Z. Hellwiga i na podstawie powyższych wskaźników pierwotnych obliczono wartości trzech syntetycznych wskaźników poziomu rozwoju: gospodarczego, społecznego i środowiskowego.

Uwzględniając powyższe 3 syntetyczne wskaźniki dokonano, podziału gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa dolnośląskiego na grupy. W tym celu wykorzystano metodę analizy skupień z zastosowaniem metody Warda i odległości euklidesowych, w trakcie analizy zdecydowano o wydzieleniu trzech skupień gmin (tabela 4).

Tabela 4. Obszary wiejskie województwa dolnośląskiego objęte badaniami według gmin i skupień
Skupienie I

Lp.	Gminy wiejskie (2) i miejsko-wiejskie (3)	Liczba ankietyzacji w:		Lp.	Gminy wiejskie (2) i miejsko-wiejskie (3)	Liczba ankietyzacji w:	
		Urzędach Gmin	wśród liderów			Urzędach Gmin	wśród liderów
1	Bogatynia (3)			17	Miękinia (2)		
2	Bolesławiec (2)	1	1	18	Oborniki Śląskie (3)	1	
3	Brzeg Dolny (3)			19	Polkowice (3)		
4	Czarny Bór (2)	1	1	20	Radwanice (2)		
5	Czernica (2)			21	Siechnice (3)		
6	Długołęka (2)	1	1	22	Stara Kamienica (2)		
7	Dobroszyce (2)			23	Strzegom (3)		
8	Głogów (2)			24	Środa Śląska (3)	1	1
9	Jaworzyna Śląska (3)			25	Trzebnica (3)	1	1
10	Jelcz-Laskowice (3)	1	1	26	Twardogóra (3)		1
11	Jerzmanowa (2)			27	Warta Bolesławiecka (2)		
12	Jeżów Sudecki (2)			28	Wisznia Mała (2)		
13	Kąty Wrocławskie (3)	1	1	29	Zgorzelec (2)		
14	Kobierzyce (2)			30	Żarów (3)		
15	Kunice (2)			31	Żórawina (2)		
16	Lubin (2)		1		Razem	8	9

Skupienie II

1	Bardo (3)			28	Milicz (3)	1	1
2	Bolków (3)			29	Mściwojów (2)		
3	Bystrzyca Kł. (3)	1	2	30	Mysłakowice (2)		
4	Chocianów (3)	1	1	31	Niemcza (3)	1	1
5	Ciepłowody (2)			32	Nowa Ruda (2)		
6	Dobromierz (2)			33	Oława (2)	1	1
7	Gaworzyce (2)			34	Paszowice (2)		
8	Głuszycza (3)			35	Prochowice (3)	1	1
9	Góra (3)			36	Prusice (3)	1	1
10	Gromadka (2)	1	1	37	Przemków (3)	1	1
11	Janowice Wlk. (2)	1	1	38	Sobótka (3)		
12	Jemielno (2)			39	St. Bogaczowice(2)	1	1
13	Jordanów Śl. (2)			40	Stoszowice (2)		
14	Kamienna Góra(2)			41	Stronie Śląskie (3)		
15	Kondratowice (2)	1	1	42	Strzelin (3)		
16	Kostomłoty (2)			43	Syców (3)		
17	Krośnice (2)	1	1	44	Szczytna (3)		
18	Lądek-Zdrój (3)			45	Świdnica (2)		
19	Lewin Kłodzki (2)			46	Walim (2)		
20	Lwówek Śląski (3)			47	Wądroże Wlk. (2)	1	1
21	Łagiewniki (2)			48	Wąsosz (3)		
22	Marciszów (2)	1	1	49	Wleń (3)		
23	Męcinka (2)	1		50	Wołów (3)		
24	Mieroszów (3)			51	Zawonia (2)		
25	Mietków (2)			52	Ziębice (3)		
26	Międzybórz (3)			53	Złoty Stok (3)		
27	Międzyzylesie (3)			54	Żmigród (3)	1	2
					Razem	17	18

Skupienie III

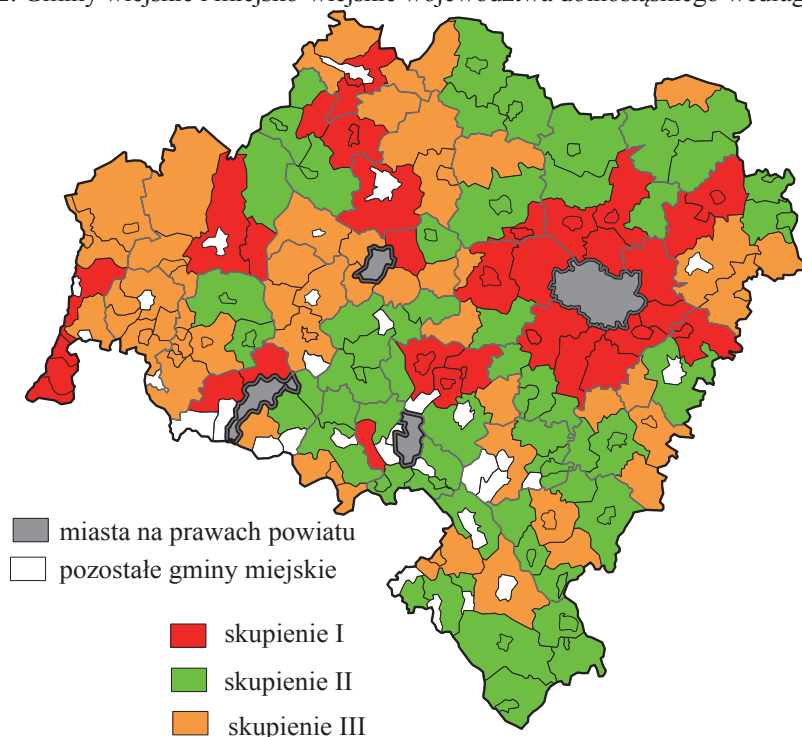
1	Bierutów (3)			25	Oleśnica (2)	1	1
2	Borów (2)			26	Olszyna (3)		
3	Chojnów (2)	1	1	27	Osiecznica (2)		
4	Cieszków (2)	1	1	28	Pęczław (2)		
5	Domaniów (2)	1	1	29	Pielgrzymka (2)	1	1
6	Dziadowa Kłoda (2)			30	Pieńsk (3)		
7	Dzierżoniów (2)			31	Platerówka (2)		
8	Grębocice (2)			32	Podgórzyn (2)		
9	Gryfów Śląski (3)			33	Przeworno (2)		
10	Kamieniec Ząbkowicki (2)		1	34	Radków (3)	1	1
11	Kłodzko (2)	1		35	Rudna (2)		
12	Kotła (2)			36	Ruja (2)		
13	Krotoszyce (2)	1		37	Siekierzyn (2)		
14	Legnickie Pole (2)			38	Sulików (2)		
15	Leśna (3)			39	Ścinawa (3)	1	
16	Lubań (2)			40	Świerzawa (3)		1
17	Lubawka (3)			41	Udanin (2)	1	
18	Lubomierz (3)			42	Węglińiec (3)	1	1
19	Malczyce (2)			43	Wiązów (3)		
20	Marcinowice (2)	1		44	Wińsko (2)		
21	Milkowice (2)	1	1	45	Zagrodno (2)		1
22	Mirsk (3)			46	Ząbkowice Śląskie (3)	1	1
23	Niechlów (2)			47	Złotoryja (2)	1	1
24	Nowogrodzic (3)			48	Żukowice (2)		
					Razem	15	13

Źródło: opracowanie własne.

Spośród wszystkich wymienionych w tabeli jednostek administracyjnych dokonano doboru gmin, w których – z wykorzystaniem przygotowanych dwóch różnych kwestionariuszy – przeprowadzono badania ankietowe w Urzędach Gmin oraz wśród lokalnych liderów opinii. Zastosowano dobór warstwowo-losowy, a mianowicie losowano gminy w taki sposób, aby zapewnić ich reprezentacyjność we wszystkich trzech skupieniach oraz proporcję liczby gmin wiejskich do miejsko-wiejskich, podobną jak w próbie generalnej.

W kilku przypadkach ankiety z Urzędów Gmin i od liderów zostały uzyskane z różnych gmin, czego powodem był brak zgody na przeprowadzenie ankietyzacji, znacznie częściej ze strony urzędników gmin.

Rys. 2. Gminy wiejskie i miejsko-wiejskie województwa dolnośląskiego według skupień



Źródło: opracowanie własne.

Do I skupienia należą:

- 14 gmin otaczających Wrocław, tj. wszystkie 8 gmin bezpośrednio przylegających do miasta, część gmin z drugiego pierścienia (Żórawina, Środa Śląska, Trzebnica, Dobroszyce i Jelcz-Laskowice) oraz gmina Twardogóra z trzeciego pierścienia,
- 6 gmin na obszarze oddziaływania LGOM-u,
- 3 gminy położone w centrum województwa pomiędzy Wrocławiem, Legnicą a Wałbrzychem, tj. Strzegom, Żarów i Jaworzyna Śląska,
- po dwie gminy w pobliżu Jeleniej Góry, Zgorzelca i Bolesławca.

Jak wynika z powyższego, poza obszarem określonym w punkcie c) do I skupienia należy większość obszarów wiejskich funkcjonalnie związanych z dużymi miastami (oprócz Wałbrzycha) i niektórymi średnimi miastami regionu o znacznym potencjale rozwoju pełniącymi funkcje subregionalnych ośrodków wzrostu.

Do II skupienia należą:

- obszary wiejskie położone w środkowej i wschodniej części Sudetów (wraz z otoczeniem Wałbrzycha),
- północno- i południowo-wschodnia część województwa.

Do II skupienia należą obszary oddalone od największych miast regionu, a więc od Wrocławia, dużych miast LGOM-u i częściowo Jeleniej Góry (jednak do tego skupienia należą gminy otaczające Wałbrzych), lecz bez zachodniej części regionu, którą zakwalifikowano do III skupienia.

Do III skupienia należą:

- a) obszary położone w zachodniej części województwa (oprócz otoczenia Zgorzelca i Bogatyni),
- b) obszary przylegające do LGOM-u od północy i południa (otoczenie Legnicy, Złotorii, Chojnowa, Głogowa i Wołowa),
- c) pojedyncze gminy, położone najczęściej w pobliżu miast średniej wielkości (Kłodzka, Oleśnicy, Oławy, Dzierżoniowa i Ząbkowice Śląskich).

Tak więc do III skupienia należą położone wyspowo pozostałe obszary wiejskie województwa związane z niektórymi średniej wielkości miastami oraz zachodnia część regionu.

4.1. *Spójność społeczno-gospodarcza w opinii lokalnych liderów opinii*

W oparciu o przygotowany kwestionariusz w listopadzie 2015 roku przeprowadzono ankietyzację, która objęła 40 lokalnych liderów opinii mieszkających w 38 gminach. Wśród respondentów przeważają mężczyźni – 57,5%. Średnia wieku liderów wynosi 41 lat. Wszyscy oni mieszczą się w przedziale 23-63 lata, a więc nie ma wśród nich osób z najstarszej generacji, często mających więcej czasu na aktywność społeczną. Najwięcej liderów legitymuje się ukończonym wykształceniem wyższym (57,5%), następnie średnim lub pomaturalnym (30,0%), tylko 4 osoby mają wykształcenie zasadnicze zawodowe i 1 osoba – podstawowe. Kobiety są nieco lepiej wykształcone (65% wykształcenie wyższe). Podobnie jak to się dzieje przeciętnie w Polsce, młodsza generacja respondentów jest lepiej wykształcona, w badanym zbiorze średnia wieku dla osób z wykształceniem średnim lub pomaturalnym wynosi 46 lat, a z wyższym – 40 lat. Zdecydowana większość liderów mieszka w gminie powyżej 20 lat (75%), co jest podstawą dobrej znajomości problemów lokalnych, identyfikacji z „małą ojczyzną”, a tym samym motywacji do działalności na rzecz dobra wspólnego. Ponieważ wszyscy liderzy mają co najmniej 23 lata, a najdłuższy analizowany okres wynosi powyżej 20 lat, nie ma generalnie wyraźnego związku między wiekiem respondentów a okresem zamieszkiwania w gminie. Można jedynie zauważyć, że osoby z przedziału wiekowego 28-37 lat częściej niż młodszy i starsi w przeszłości osiedlili się w danej gminie (nie zamieszkują w niej od urodzenia). Interesujące jest to, iż spośród 5 osób, które przybyły do gminy w ostatnich 10 latach, 4 to kobiety. Liderzy charakteryzują się bardzo wysoką aktywnością zawodową, gdyż 39 spośród nich pracuje zawodowo (na 40). Najwięcej, bo 32 osoby pracują w jednym miejscu pracy, w tym:

- 24 osoby pracują najemnie (z tego 13 osób w administracji, 4 w handlu i usługach oraz 2 w przemyśle lub budownictwie),
- 7 osób pracuje we własnym gospodarstwie rolnym,
- 1 osoba prowadzi własną działalność gospodarczą.

Natomiast 7 osób pracuje w co najmniej dwóch miejscach pracy (dwie w gospodarstwie rolnym i jednocześnie najemnie; dwie prowadzą własną działalność gospodarczą i jednocześnie pracują w administracji oraz w innej pracy najemnej; jedna pracuje w administracji oraz jednocześnie najemnie w handlu i innej branży; jedna pracuje w administracji w dwóch instytucjach; jedna w ramach własnej działalności gospodarczej i jednocześnie w gospodarstwie rolnym).

Zdecydowana większość liderów pracuje zawodowo na terenie własnej gminy (tylko 10 osób poza nią). Z powyższego wynika, że aż 17 osób (43% respondentów) pracuje w administracji lokalnej, co umożliwia tym osobom dostęp do najważniejszych

informacji dotyczących gminy oraz kontakty z głównymi aktorami życia publicznego. Znacząca większość liderów (67,5%) sprawuje funkcje społeczne (nie wliczono tu przynależności do sformalizowanych organizacji pozarządowych), w tym: 5 osób jest radnymi gminy lub powiatu, 6 osób sołtysami wsi, 7 osób należy do rady sołeckiej lub parafialnej i 2 osoby udzielają się w lokalnych grupach działania. Z kolei 7 osób piastuje więcej niż jedną funkcję, np. sołtysa i członka rady parafialnej, sołtysa i radnego, radnego i członka rady sołeckiej i/lub parafialnej oraz członka rady sołeckiej i parafialnej. Z powyższego wynika, że w gminach znaczna część funkcji społecznych „spoczywa na barkach” nielicznej grupy osób.

Na pytanie dotyczące członkostwa w organizacjach pozarządowych odpowiedzi udzieliło 39 (spośród 40) liderów. Do organizacji tych należy 21 osób (53% badanych), dwie osoby należą do dwóch organizacji. Najbardziej popularne są stowarzyszenia (15 wskazań), głównie o lokalnym zasięgu działania (na rzecz miejscowości lub gminy) i tylko w jednym przypadku ponadlokalnym. Nieco mniej popularne są ochotnicze straże pożarne i kluby sportowe (po 3 wskazania).

Pozostałych liderów zapytano dlaczego nie należą do jakiegokolwiek organizacji. Na 18 odpowiedzi: 10 osób wskazało na brak czasu, przede wszystkim ze względu na pracę zawodową, 6 liderów na aktywność i liczne funkcje społeczne wystarczająco ich absorbujące. Jedynie 2 osoby udzieliły niejednoznacznej odpowiedzi „bo nie było okazji”.

Liderzy, niezależnie od skupienia, widzą progres, jeśli chodzi o rozwój gminy na tle pozostałych obszarów wiejskich województwa dolnośląskiego w ostatnich 10 latach. Aż 50% ankietowanych uznało, że ich gmina szybciej się rozwija, zaś 30% że wolniej.

Respondenci pytani byli także, czy gmina rozwija się w sposób zrównoważony. 47% respondentów odpowiedziało na pytanie twierdząco, jednak zastanawiający jest fakt, że aż 32,5% wskazało brak zdania w tej kwestii. Można to tłumaczyć faktem, iż liderzy nie posiadają kompleksowej wiedzy na temat koncepcji zrównoważonego rozwoju, bądź też występuje słaba dyfuzja informacji o stopniu zrównoważenia gminy. Najbardziej zrównoważony rozwój gminy ocenili liderzy ze skupienia II, gdzie kwestie zrównoważonego rozwoju nie są traktowane priorytetowo.

Niemniej jednak w pytaniu o istotność idei zrównoważonego rozwoju w prowadzonej przez lidera działalności okazuje się, że dla ponad 80% respondentów idea ta jest ważna i bardzo ważna, niezależnie od skupienia. Tylko 15% ankietowanych w ogóle nie bierze pod uwagę problematyki zrównoważonego rozwoju, a tylko 1 lider ze skupienia II uwzględnił kwestię zrównoważonego rozwoju tylko, gdy jest to dla niego opłacalne. Wydaje się zatem, że liderzy wiedzą, iż koncepcja zrównoważonego rozwoju jest ważna (choć wciąż dosyć enigmatyczna) i powinno się ją uwzględniać w prowadzeniu działalności gospodarczej.

Liderzy na pytanie, czy posiadają wiedzę o istnieniu dokumentów określających strategię rozwoju gminy zwykle odpowiadali twierdząco (72,5%), ale tylko 60% z nich akceptuje kierunki rozwoju gminy wyznaczone i realizowane przez jej władze. Ciekawe jest jednak, że aż 25% liderów nie ma zdania na ten temat, mimo iż strategię rozwoju gmin są powszechnie dostępne, m.in. na stronach internetowych gmin.

Podzielone są natomiast opinie na temat realizacji strategii rozwoju gminy. Prawie połowa, bo 47% liderów, uważa, że gminy konsekwentnie realizują przyjętą strategię, natomiast pozostali nie mają zdania bądź zdecydowanie wyrażają swoją dezaprobatę co do podejmowanych działań władz gminy. Oceny te są spójne z opinią na

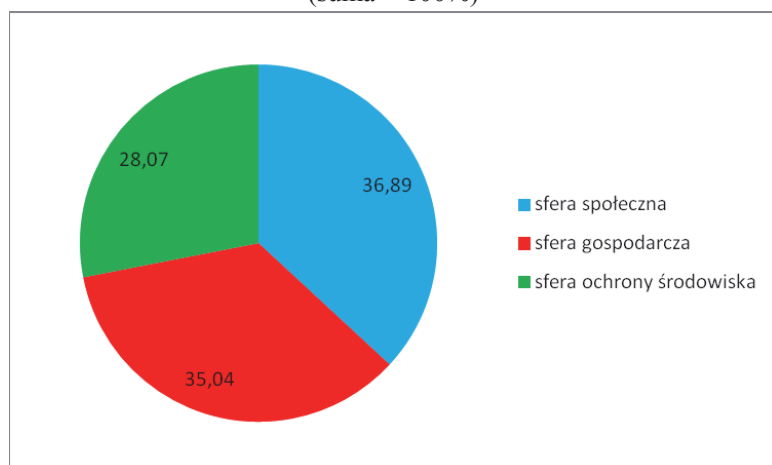
temat realizowanych przez gminę projektów z ostatniej dekady. Blisko połowa respondentów (47,5%) jest zdania, że gmina podejmowała decyzje sprzeczne z wolą liderów, z czego największy odsetek niezadowolonych był w gminach z drugiego skupienia.

Jeśli chodzi o największe osiągnięcia gminy, niezależnie od skupień, większość liderów wskazało na rozwój zarówno twardej infrastruktury, tj. budowa nowych dróg, sieci kanalizacyjnej i oczyszczalni ścieków, infrastruktury społecznej (ośrodków edukacji, kultury i sportu), jak i miękkich czynników takich jak: rozwój organizacji pozarządowych, dbałość o ochronę środowiska i wykorzystywanie alternatywnych źródeł energii.

W odniesieniu do największych niepowodzeń, zdania są wyraźnie podzielone w zależności od skupienia gmin. W gminach z pierwszego skupienia, za największe porażki uznano m.in. nierozwiązany, jak dotychczas, problem rozwarstwienia dochodowego społeczeństwa oraz nepotyzm władzy. Liderzy z drugiego skupienia akcentują nieudolność działań władz lokalnych w chybionych projektach bądź brak wsparcia w aktywizacji mieszkańców. Natomiast w skupieniu trzecim wyraźnie wskazano na problem braku kanalizacji. Wyniki te można skorelować ze zmianami potrzeb społecznych w zależności od stopnia rozwoju. W słabiej rozwiniętych gminach dominują potrzeby „niższego rzędu”, związane z dostępem do podstawowych dóbr publicznych. Im gmina bardziej rozwinięta gospodarczo i społecznie (gminy ze skupienia I), tym potrzeby są bardziej wysublimowane. Jednak mimo tych negatywnych opinii, liderzy ogólnie dobrze oceniają władze gminy w zakresie zarządzania gminą (75%), bez względu na skupienie, co jest pozytywnym przejawem dokonujących się zmian.

Liderzy dokonali także podziału struktury podejmowanych inicjatyw przez władze gminy według trzech sfer: społecznej, gospodarczej i ochrony środowiska. Okazało się (zgodnie z przyjętymi celami Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego), że dominującą sferą podejmowanych przez gminy inicjatyw jest sfera społeczna, nieznacznie niżej uplasowała się sfera gospodarcza, zaś najslabiej wypadła sfera środowiskowa, co pokazuje poniższy wykres.

Rys. 3. Struktura działań podejmowanych przez władze gminy wg 3 sfer (suma = 100%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Znamienny jest jednak fakt, że w skupieniu I, proporcje te są niemal jednakowe i oscylują w granicach 33,3%. Oznacza to, że w wysokorozwiniętych gminach kwestia ochrony środowiska zajmuje ważne miejsce w strategiach działania, co jest zgodne z krzywą Kuznetza. Paradoksalnie największe rozwarstwienie w tych sferach wystąpiło w skupieniu II, gdzie mimo istnienia wielu obszarów przyrodniczo-cennych, sfera gospodarcza okazała się być dominującą. Wyniki te są spójne ze wskazaniami liderów, co do obszarów największej aktywności (troski) władz gminy w ostatnich 10 latach. W skupieniu I dominowały odpowiedzi dotyczące edukacji, ochrony środowiska, ochrony zdrowia i rekreacji, czyli miękkich czynników, charakterystycznych dla wysokorozwiniętych jednostek terytorialnych. W skupieniu drugim i trzecim natomiast najczęściej odpowiedzi dotyczyło poprawy i budowy twardej infrastruktury, ale też i turystyki, edukacji oraz promocji, co wyraźnie wskazuje na przyrodniczo-turystyczny charakter tychże gmin.

Odnosnie działań podejmowanych w gminie na rzecz poprawy stanu środowiska naturalnego, aż 60% respondentów ocenia je dobrze i bardzo dobrze. Tylko w drugim skupieniu najczęściej było odpowiedzi źle i bardzo źle, co wyraźnie wskazuje na brak dostatecznych działań pro-środowiskowych.

W pytaniu dotyczącym oceny uwarunkowań prowadzenia działalności gospodarczej w gminie na tle gmin sąsiednich wyszczególniono 9 uwarunkowań, tym samym pytanie miało charakter zamknięty. Niemniej była możliwość zaproponowania innego uwarunkowania, z czego żaden z respondentów nie skorzystał. Poszczególne uwarunkowania jako atuty rozwoju działalności gospodarczej respondenci oceniali w skali trzystopniowej: lepsze, przeciętne i gorsze. Najczęściej, bo w przypadku 5 (na 9 uwarunkowań) określono je jako przeciętne. Wyraźna przewaga ocen korzystnych nad niekorzystnymi dotyczyła takich czynników, jak: wykorzystanie środków UE, wsparcie ze strony władz lokalnych, położenie geograficzne i poziom kapitału ludzkiego. Z kolei relatywnie częściej negatywna ocena dotyczyła słabych tradycji przedsiębiorczości i niskiej konkurencyjności funkcjonujących w gminie branż. Stwierdzono także istotne różnice między poszczególnymi skupieniami. Mianowicie uwarunkowania prowadzenia działalności gospodarczej zdecydowanie najkorzystniej ocenili respondenci z gmin I skupienia, w szczególności takie, jak położenie geograficzne, stan infrastruktury, wykorzystanie środków UE oraz poziom lokalnego kapitału ludzkiego. Najmniej korzystna ocena wynika z wypowiedzi przedstawicieli III skupienia, którzy najczęściej jako gorsze ocenili: brak tradycji przedsiębiorczości, słabą dostępność surowców naturalnych, niekorzystne położenie geograficzne gminy oraz niską konkurencyjność branż funkcjonujących w gminie. Znamienne jednak jest, że wsparcie przedsiębiorczości ze strony władz publicznych najkorzystniej oceniono właśnie w tej grupie gmin. Jest ono szczególnie cenne właśnie ze względu na kumulację niekorzystnych uwarunkowań rozwoju przedsiębiorczości na tym obszarze.

Na pytanie o wiedzę na temat inwestycji w gminie, które były zrealizowane w ramach funduszy unijnych zdecydowana większość liderów (78%) stwierdziło, że orientują się jakie inwestycje w gminie były w ostatnich latach realizowane z wykorzystaniem środków UE. W tym przypadku zdecydowanie najniższy wynik zanotowano w III skupieniu (62%). Respondenci, którzy odpowiedzieli twierdząco na poprzednie pytanie wymienili od 2 do 13 przedsięwzięć inwestycyjnych, najczęściej 5-6 (46% udzielonych wypowiedzi). W tym przypadku stwierdzono tylko niewielką różnicę mię-

dzy skupieniami, a mianowicie, że w respondenci z drugiego skupienia wymienili średnio 4,5 inwestycji, podczas gdy z pozostałych dwóch skupień po 5,3-5,4. Należy jednak nadmienić, że wyniki analizy odpowiedzi na to pytanie nie są jednoznaczne ze względu na niejednorodność uzyskanych informacji. Część inwestycji respondenci nazwali szczegółowo, często z określeniem programu, podczas gdy inne były wymieniane ogólnikowo, co najczęściej wynika z różnych możliwości dostępu do dokumentacji (część liderów pracuje w administracji lokalnej lub jest radnymi).

Liderzy ocenili także aktywność władz gminy w zakresie pozyskiwania środków pomocowych UE w skali trzystopniowej: wysoka, przeciętna i niska. Jedyne 1/5 respondentów nie miało zdania na ten temat. Najczęściej oceniono aktywność jako przeciętną (44%) i wysoką (41% odpowiedzi), co świadczy o dużej aktywności władz samorządowych w tym zakresie. Najlepiej aktywność władz lokalnych oceniono w gminach skupienia I (50% wysoka ocena), w drugiej kolejności skupienia III, gdzie tylko 9% respondentów dało ocenę niską.

W kwestionariuszu ankiety zaproponowano 26 hipotetycznych korzyści, jakie przyniosły środki UE wykorzystane dotychczas w gminie. Liderzy zostali poproszeni o wybór ich zdaniem najbardziej istotnych efektów i uszeregowanie ich począwszy od najważniejszych. Na pytanie odpowiedziało 38 respondentów (z czterdziestu).

Do najczęściej pojawiających się odpowiedzi zalicza się: poprawę infrastruktury (35 wskazań), poprawę estetyki otoczenia (33), poprawę warunków życia (31), poprawę jakości kształcenia w gminie (30), rozwój kultury i sportu (29), rozwój organizacji pozarządowych (27), wzrost integracji społeczności lokalnych (24) oraz poprawę standardu i dostępności usług dla mieszkańców (23).

W skupieniu I do największych efektów respondenci ponadto zakwalifikowali „wzrost liczby miejsc pracy”, natomiast za znacznie mniej istotne uznali wzrost integracji społeczności lokalnych oraz poprawę standardu i dostępności usług dla mieszkańców, gdyż są to gminy położone w otoczeniu dużych miast, tym samym ich mieszkańcy są słabiej zintegrowani oraz zazwyczaj korzystają z usług poza gminą, w której zamieszkują. W skupieniu III istotne efekty zdaniem liderów uzyskano również w zakresie promocji lokalnych przedsiębiorstw/wyrobów.

Natomiast ze względu na liczbę wskazań na pierwszej pozycji można wymienić: poprawę infrastruktury (21 wskazań), ożywienie gospodarcze (10), poprawę warunków życia (9), rozwój kultury i sportu (8), promocję lokalnych przedsiębiorstw/wyrobów (8), poprawę estetyki otoczenia (7) oraz wzrost liczby miejsc pracy (7).

Spośród zaproponowanych hipotetycznych efektów najmniejsze uznanie u liderów uzyskały następujące: rozwój sieci współpracy, w tym klastrów (10 wskazań); poprawa dostępności usług dla biznesu (10); wprowadzenie nowych technologii (11); poprawa jakości pracy władz lokalnych (12); spadek liczby osób ubogich (13); zmniejszenie dysproporcji w dochodach mieszkańców (14) oraz poprawa warunków pracy i płacy (14). Jak z powyższego wynika, niezadawalający jest wpływ środków unijnych na rozwój biznesu na obszarach wiejskich oraz na poziom dochodów mieszkańców, w szczególności na łagodzenie problemu wykluczenia społecznego.

W kolejnym pytaniu liderzy oceniali celowość i efektywność wykorzystania środków UE w gminie. Miało ono charakter otwarty, odpowiedzi udzieliło 35 respondentów, w tym 5 nie miało na rozpatrywany temat zdania. Ponad połowa (53%) ocen na temat celowości i efektywności wydatkowanych środków UE była pozytyw-

na. Znacznie mniej (20%) było ocen raczej pozytywnych ze względu na zastrzeżenia do niektórych inwestycji. Pozostałe oceny (37%) były negatywne lub raczej negatywne. Główne zastrzeżenia, które wymienili respondenci to: niektóre inwestycje są zbędne; za mało inwestycji, które dadzą miejsca pracy; gminy nie w pełni wykorzystują środki UE; inwestycje powodują nadmierne zadłużenie gmin oraz trwają dłużej niż planowano.

Liderów poproszono także o ogólną ocenę, czy i jak zmienił się poziom życia mieszkańców gminy w ciągu ostatnich 10 lat. Odpowiedzi na to pytanie są niezmiernie ważne, gdyż poziom życia ludzi, w tym likwidacja wykluczenia ekonomicznego i społecznego jest głównym celem procesów zachodzących na obszarach wiejskich w okresie transformacji. Poziom życia może być oceniany w sposób bezwzględny lub względny, np. w stosunku do innych grup społecznych. W rozpatrywanym pytaniu poproszono o porównanie zmian poziomu życia w gminie w stosunku do: sąsiednich gmin, do ogółu obszarów wiejskich w województwie i do miast województwa dolnośląskiego.

Zdecydowana większość respondentów dokonała oceny względnych zmian poziomu życia w gminie (tylko w 1 przypadku brak jest zdania na temat oceny względem sąsiednich gmin i ogółu obszarów wiejskich województwa). Nieco trudniejsza okazała się ocena na tle miast, gdyż 4 osoby nie miały zdania.

Zaskakująca jest ocena zmian poziomu życia na tle sąsiednich gmin i ogółu obszarów wiejskich województwa, gdyż zdecydowanie przeważały opinie, że poziom życia się poprawił (odpowiednio 69% i 75%). Świadczy to, że liderzy pomimo licznych zastrzeżeń omówionych w niniejszej analizie, generalnie dobrze oceniają przemiany w swoich gminach. Nie wydaje się jednak, aby opinie te były całkowicie obiektywne, gdyż respondenci reprezentują znaczną część spośród ogółu gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa dolnośląskiego. Być może przyczyną jest mylenie bezwzględnych zmian poziomu życia (skądinąd pozytywnych) ze względnymi, ewentualnie brak wiedzy na temat rozwoju pozostałych obszarów wiejskich. Co znamienne, podobnie wypowiadali się respondenci we wszystkich trzech skupieniach, z tym że w skupieniu I prawie wszyscy stwierdzili, że nastąpiła znaczna lub nieznaczna poprawa względem omawianych dwóch obszarów (odpowiednio 88% i 89% odpowiedzi).

Zupełnie inaczej przedstawia się struktura odpowiedzi na temat oceny zmian poziomu życia na tle miast województwa dolnośląskiego. Jedynie w skupieniu I podobnie oceniono zmiany poziomu życia w swojej gminie i w miastach (równowaga liczby wskazań na względną poprawę i pogorszenie). Natomiast w gminach skupienia II i III przeważały opinie, że poziom życia w ich gminie pogorszył się na tle miast. Szczególnie w skupieniu III – 50% liderów stwierdziło, że poziom życia mieszkańców ich gminy w porównaniu do miast pogorszył się w stopniu znacznym.

Liderzy oceniali także zmiany w zakresie poszczególnych aspektów poziomu życia mieszkańców gminy w ciągu ostatnich 10 lat. W tym pytaniu, w odróżnieniu od poprzedniego, chodziło o ocenę bezwzględnej zmiany poziomu życia. Pytanie miało charakter zamknięty, zawierało 19 wybranych aspektów poziomu życia. Niemniej umożliwiono zaproponowanie dodatkowego aspektu, lecz z tej możliwości respondenci nie skorzystali.

Do analizy wzięto pod uwagę odpowiedzi 37 respondentów (1 osoba nie udzieliła odpowiedzi, natomiast w dwóch przypadkach odrzucono odpowiedzi ze względu na brak w nich zdecydowania, gdyż jednocześnie wystąpiło wskazanie na poprawę i pogorszenie w niektórych aspektach poziomu życia).

Biorąc pod uwagę wszystkie aspekty, nieco częściej (o 38%) wskazywano na poprawę niż na pogorszenie poziomu życia. Ze względu na wyraźną przewagę liczby odpowiedzi wskazujących na poprawę nad wskazaniami pogorszenia, należy wyróżnić następujące aspekty poziomu życia, w których zdaniem większości respondentów nastąpiła poprawa: estetyka otoczenia, standard wyposażenia mieszkań, jakość kształcenia w szkołach oraz życie kulturalne.

W skupieniu I respondenci zwrócili dodatkowo uwagę na poprawę sytuacji mieszkaniowej, a w skupieniu III na poprawę warunków prowadzenia działalności gospodarczej oraz stanu dróg.

Z kolei pogorszenie poziomu życia zdaniem większości liderów nastąpiło w zakresie dostępności komunikacyjnej oraz jakości i dostępności służby zdrowia. W skupieniu I dodatkowo zwrócono uwagę na pogorszenie dostępności do pomocy socjalnej i do sieci handlowej. Natomiast w skupieniu III przeważały również opinie o pogorszeniu możliwości podjęcia pracy na terenie gminy oraz o spadku dochodów ludności.

Istotnym aspektem spójności jest problem zróżnicowania społeczeństwa pod względem poziomu życia, czyli materialnych podstaw egzystencji. Przedmiotem szczególnego zainteresowania wielu ośrodków naukowych i opiniotwórczych jest odpowiedź na pytanie, czy w okresie transformacji zachodzi w Polsce spadek, czy też wzrost rozwarstwienia społeczeństwa pod względem poziomu życia, w szczególności osiągniętych dochodów. Liderom zadano pytanie, czy i jak zmieniło się zróżnicowanie poziomu życia mieszkańców gminy w ciągu ostatnich 10 lat. Jedynie 6 respondentów (na 40) nie wyraziło zdania, natomiast wśród pozostałych w znacznym stopniu przeważała opinia, że nastąpiło pogłębienie rozwarstwienia społeczeństwa pod względem poziomu życia (62% odpowiedzi wobec 24% stwierdzających zmniejszenie się różnic w poziomie życia). Znaczna przewaga ocen na rzecz pogłębienia zróżnicowania poziomu życia wystąpiła we wszystkich trzech skupieniach, jednak najmniej wyraźna jest ona w skupieniu I (38% opinii wskazujących na zmniejszenie dysproporcji w poziomie życia).

Kolejne pytanie dotyczyło opinii na temat zmian w ostatnich 10 latach w zakresie 12 zaproponowanych w kwestionariuszu ankiety cech życia społeczności lokalnych, istotnych z punktu widzenia rozwoju kapitału społecznego. Opinia polegała na wyborze jednej z odpowiedzi: znaczna poprawa, poprawa, pogorszenie, znaczne pogorszenie, brak zdania. Najwięcej ocen uzyskano na temat cechy „zainteresowanie mieszkańców sprawami miejscowości/gminy” (39 ocen wobec tylko jednej osoby, która nie miała zdania), natomiast najmniej na temat cech „liczba rodzin dotkniętych patologiami społecznymi” oraz „liczba rodzin ubogich” (odpowiednio 28 i 29 ocen). Ostatnie cechy dotyczą tzw. danych wrażliwych, co do których respondenci nie posiadali wiedzy i/lub być może nie chcieli się o tym wypowiadać. Generalnie nieco więcej respondentów oceniło negatywnie niż pozytywnie zmiany społeczne, jakie zaszły na obszarach wiejskich województwa dolnośląskiego. Jednakże w tym zakresie wystąpiły istotne różnice w wyrażonych opiniach między poszczególnymi skupieniami gmin.

Ogólnie najmniej korzystnie zmiany społeczne ocenili liderzy ze skupienia II. Większość z nich wskazała na:

- zanikanie więzi rodzinnych,
- spadek wzajemnego poszanowania,
- spadek wzajemnego zaufania,
- spadek frekwencji na zebraniach wiejskich,

- spadek optymizmu,
- zmniejszenie chęci współpracy wśród mieszkańców,
- zmniejszenie chęci niesienia pomocy innym.

Znacznie mniej obszarów regresu społecznego wskazali respondenci z gmin skupienia I i III. W III skupieniu do negatywnych zmian zakwalifikowano jednak wzrost patologii społecznych oraz wzrost liczby rodzin ubogich.

Jednocześnie respondenci z gmin skupienia III wskazali największą liczbę pozytywnych zmian społecznych, mianowicie wzrost w poniższych obszarach:

- zainteresowanie sprawami miejscowości/gminy,
- stopień identyfikacji (dumy) z miejscem zamieszkania,
- chęć współpracy (w skupieniu II deklarowano pogorszenie),
- uczestnictwo w działaniach na rzecz dobra wspólnego (w pozostałych skupieniach nie deklarowano poprawy),
- siła więzi rodzinnych (w pozostałych skupieniach wskazano pogorszenie),
- frekwencja na zebraniach wiejskich (w skupieniu I nie deklarowano poprawy, w II wskazano na pogorszenie),
- chęć niesienia pomocy innym (w skupieniu II deklarowano pogorszenie).

W odpowiedziach na kolejne pytanie zdecydowana większość respondentów (80%) opisała, jakie działania zazwyczaj podejmują w celu rozwiązywania problemów lokalnych. Najczęściej wskazywano na: kontakty i współpracę z urzędem gminy, udział w spotkaniach wiejskich, służenie radą i pomocą mieszkańcom, działalność w organizacji pozarządowej, organizowanie spotkań z ludnością, doradzanie w zakresie możliwości realizacji pomysłów oraz współpracę z radnymi gminy.

Liderzy oceniali także własny wpływ na życie gminy oraz opisywali jego przejawy. Na pytanie to odpowiedziało 31 respondentów. Większość (17 osób) nie oceniła wprost swojego wpływu na życie gminy, jedynie poprzez wyszczególnienie pełnionych funkcji i podejmowanych działań wskazała, że ma wpływ pozytywny. Natomiast mało respondentów sprecyzowało swój wpływ, oceniając go na: duży (4 osoby), średni (2), niewielki (5) i brak wpływu (3).

W kolejnym pytaniu respondenci mogli wskazać zmiany, jakie należałoby wprowadzić w gminie. Na pytanie odpowiedziało 31 osób. Wymienione pomysły były bardzo zróżnicowane. Poniżej zestawiono tylko te, które były wymienione co najmniej 2 razy (w nawiasie podano liczbę wskazań):

- usprawnić współpracę samorządów lokalnych z NGO (4),
- zwiększyć szanse na rynku pracy, w tym dla ludzi młodych na pozostanie w gminie (4),
- zwiększyć fundusze sołeckie i obywatelskie (3),
- w sprawach ważnych dla gminy konsultacje społeczne lub referendum winny być obowiązkowe (2),
- promować inicjatywy oddolne (2),
- poprawić stan dróg lokalnych (2),
- przyciągać inwestorów (2),
- więcej inicjatyw aktywizujących mieszkańców (2),
- wymienić urzędników w UG (2),
- przestrzegać praw demokracji w zarządzaniu gminą (2),
- zmienić gospodarkę odpadami stałymi (2).

Liderzy wypowiedzieli się także na temat wpływu mieszkańców na sprawowanie władzy w gminie. Zaledwie 21 liderów (na 40) odpowiedziało twierdząco na temat wpływu mieszkańców gminy na sprawowanie w niej władzy. Z tego 4 respondentów nie określiło przejawów tego wpływu, a jedna osoba stwierdziła, że ten wpływ jest niewielki. W efekcie przejawy wpływu mieszkańców wymieniło jedynie 17 respondentów (43%). Poniżej zestawiono co najmniej dwukrotnie wskazane przejawy oddziaływania mieszkańców na sprawowanie władzy na szczeblu lokalnym:

- poprzez udział w spotkaniach z sołtysem, liderami, przedstawicielami NGO, radnymi i władzami gminy oraz zgłaszanie uwag (6),
- za pośrednictwem wybranych radnych (4),
- poprzez budżet obywatelski i zgłaszanie do niego uwag (2).

W ostatnim pytaniu kwestionariusza liderzy wyrazili opinię na temat ewentualnych przyszłych migracji domowników. Odpowiedzi na ostatnie pytanie były bardzo osobiste, niemniej są one kwintesencją oceny rozwoju gminy przez liderów. Tylko 1 osoba nie miała zdania na temat ewentualnych migracji domowników. W większości gospodarstw domowych (59%) nie przewidywano emigracji jakiegokolwiek domownika, niemniej w pozostałych wyjazd w przyszłości części domowników, znacznie rzadziej całej rodziny brano pod uwagę. Oczywiście najczęściej chodziło o ludzi młodych. Jako główną przyczynę ewentualnych emigracji wskazano brak odpowiedniej pracy w gminie, przede wszystkim dla ludzi młodych (7 na 12 wskazań). Natomiast sporadycznie wskazano również na: lepsze warunki życia w mieście dla ludzi młodych, brak w gminie możliwości rozwoju osobistego oraz brak akceptacji dla specyfiki zwyczajów w małych środowiskach wiejskich.

4.2. *Spójność społeczno-gospodarcza w opinii lokalnych władz samorządowych*

Zachodzące współcześnie procesy gospodarcze wymuszają specjalizację opartą o endogeniczny potencjał gmin. Szansę na rozwój mają te obszary, które wykorzystują wewnętrzne czynniki rozwoju i włączają się w proces wymiany dóbr i usług oparty na jednoczesnym konkutowaniu i kooperowaniu.

Świadomość wagi czynnika ekonomicznego dla sytuacji społeczno-gospodarczej w gminach sprawia, że analizę empiryczną kształtowania spójności na tych obszarach rozpoczęto od omówienia struktury gospodarczej poszczególnych gmin. Zagadnienie to jest niezmiernie złożone, dlatego też powinno się je rozpatrywać na wielu płaszczyznach. Wydaje się jednak, że kluczowych informacji o strukturze gospodarki w gminie dostarcza pogłębiona analiza poszczególnych działów gospodarki pod kątem generowanych przez nie miejsc pracy oraz dochodów do budżetu gminy.

Niestety, jak wykazały badania, nie wszystkie gminy prowadzą monitoring poszczególnych branż, a w konsekwencji nie są w stanie określić ich znaczenia dla rozwoju lokalnego. Problem z identyfikacją branż generujących najwięcej miejsc pracy, miało 50% badanych gmin. Nieznacznie mniejsza skala tego zjawiska wystąpiła w przypadku wpływów do budżetu. Tutaj brak danych zadeklarowało 45% ankietowanych gmin. W rezultacie z 40 badanych jednostek tylko 22 były w stanie wskazać strukturę branżową generowanych wpływów do budżetu, a jedynie 18 z nich również znaczenie poszczególnych działów gospodarki pod względem wielkości zatrudnienia.

Na podstawie zebranych materiałów źródłowych można podzielić badane gminy na:

- gminy o dominującej funkcji rolniczej – produkcja rolnicza posiadała kluczowe znaczenie zarówno pod względem liczby zatrudnionych, jak i wpływów do budżetu – Marcinkowice, Niemcza, Udanin, Domaniów Wądroże Wielkie, Cieszków, Prusice, Trzebnica;
- gminy o dominującej funkcji przemysłowej – produkcja przemysłowa stanowi podstawę zatrudnienia i bazę podatkową gminy – Marciszów, Złotoryja, Środa Śląska, Oława, Chocianów;
- gminy o funkcji turystyczno-rekreacyjnej – turystyka stanowi główny potencjał rozwoju gminy – Męcinka, Kondratowice, Czarny Bór, Osiecznica;
- gminy o funkcji usługowo-wytwórczej – usługi i drobna wytwórczość są lub staną się „kołem napędowym” miejscowej gospodarki – Radków, Ścinawa, Żmigród, Przemków.

Znamienne jest, że trudno doszukiwać się wyraźnych zależności pomiędzy dominującą w gminie funkcją gospodarczą a jej przynależnością do określonego skupienia. Oznacza to, iż poziom rozwoju społeczno-gospodarczego nie tyle zależy od konkretnej branży, ile od skutecznego wykorzystania potencjału, który w niej tkwi. Można więc postawić tezę, że wysoki poziom spójności da się skutecznie osiągnąć, podnosząc sprawność funkcjonowania każdej z branż, jeżeli tylko jest ona zakorzeniona w lokalnym potencjale i tradycji.

Rozważając problem spójności w wymiarze lokalnym i regionalnym, nie sposób abstrahować od wspomnianego już wcześniej czynnika ludzkiego, przejawiającego się m.in. współodpowiedzialnością lokalnych społeczności za rozwój gminy. Aktywność lokalnej społeczności jest pochodną poziomu kapitału społecznego, a ten z kolei jest jednym z najważniejszych endogenicznych czynników rozwoju lokalnego.

Odzwiedcieniem aktywności społecznej jest rozwój organizacji pozarządowych, w tym fundacji i stowarzyszeń. Organizacje pozarządowe działają blisko społeczeństwa, a tym samym mogą sprawnie i efektywnie realizować wybrane zadania publiczne. Sprawują one również nadzór nad zasadnością wydawania środków publicznych. W rezultacie są one kluczowym ogniwem rozwoju społeczno-gospodarczego w skali lokalnej, jednocześnie przez wspólne działania integrują miejscową społeczność.

Jednym ze sposobów aktywizacji mieszkańców jest delegowanie części uprawnień do samodzielnego decydowania o kierunkach wydatkowania publicznych pieniędzy. Służy temu budżet partycypacyjny. Mieszkańcy współdecydując o wydatkach gminy, stają się jednocześnie w większym stopniu współodpowiedzialni za jej rozwój.

Wprawdzie idea budżetu partycypacyjnego zapoczątkowana została w dużych ośrodkach miejskich, to jednak stopniowo zyskuje ona uznanie również na obszarach wiejskich. Jak wynika z przeprowadzonych badań ponad 17% gmin wiejskich posiada budżet partycypacyjny. Funkcjonuje on w następujących gminach: Męcinka, Oborniki Śląskie, Kłodzko, Żmigród, Trzebnica, Milicz i Przemków.

Warto podkreślić, że wśród ww. gmin, dominują gminy miejsko-wiejskie zaliczone do skupienia drugiego (Żmigród, Milicz i Przemków) oraz pierwszego (Trzebnica i Oborniki Śląskie). Skupienie trzecie reprezentuje gmina wiejska Kłodzko. Powyższy rozkład sugeruje, iż idea budżetu partycypacyjnego silniej rozwija się w miastach. Nawet w przypadku gminy wiejskiej Kłodzko nie można wykluczyć, że przyjęcie niniejszego budżetu jest następstwem silnego oddziaływania ważnego ośrodka miejskiego jakim jest Kłodzko.

Relatywnie małe zaangażowanie władz lokalnych w tworzenie budżetu partycypacyjnego, można przynajmniej częściowo tłumaczyć specyfiką obszarów wiejskich, przejawiającą się np. istnieniem funduszu sołeckiego. Fundusz ten można również uznać za przejaw decentralizacji finansów gminnych.

Jak już wielokrotnie podkreślono, skuteczność wdrażania polityki spójności wymaga zaangażowania się w realizację zadań lokalnych społeczności, natomiast dla koordynacji tych działań niezbędne jest planowanie strategiczne. Istotą planowania strategicznego najogólniej sprowadzić można do wyboru najważniejszych priorytetów i określenia wiodących kierunków rozwoju gminy.

Narzędziem realizującym zasady planowania strategicznego, są przede wszystkim strategie rozwoju i miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (MPZP), które będą przedmiotem późniejszej analizy.

Warto podkreślić, że władze lokalne dostrzegają wagę planowania strategicznego. Z przeprowadzonych badań wynika, że aktualnej strategii rozwoju nie posiadało jedynie 15% gmin, przy czym należy zaznaczyć, że zgodnie z uzyskanymi informacjami we wszystkich takich gminach trwają prace nad podobnymi dokumentami. Powyższa sytuacja wynika z utraty ważności przez wcześniejsze strategie. Znamienne jest, że wśród sześciu gmin nieposiadających aktualnych strategii, aż cztery znajdują się w trzecim skupieniu, obejmującym gminy o najniższym poziomie rozwoju, z reguły położone peryferyjnie względem wiodących ośrodków miejskich.

Jak wynika z dotychczasowych rozważań, 85% gmin posiada aktualne dokumenty strategiczne. Wprawdzie dominują ogólne strategie rozwoju, niemniej jednak są także gminy dysponujące strategiami odnoszącymi się do wybranych obszarów ich funkcjonowania, m.in.: strategiami rozwiązywania problemów społecznych (Udanin, Prusice), strategią rozwoju turystyki (Trzebnica), planami gospodarki niskoemisyjnej (Złotoryja, Kondratowice, Jelcz, Laskowice), czy też programem usuwania wyrobów z azbestu (Domaniów).

Niektóre gminy posiadają również dokumenty strategiczne opracowane dla poszczególnych miejscowości, takie jak plany odnowy miejscowości (gminy: Stare Bogaczowice, Czarny Bór, Radków, Domaniów, Krośnice), strategie sołeckie (Czarny Bór), lokalne programy rewitalizacji. Ponadto nieliczne gminy uczestniczą również w strategiach LGD (np. Kąty Wrocławskie).

Interesujących wniosków dostarcza analiza głównych celów działania zapisanych w istniejących lub przygotowywanych dokumentach. Z reguły priorytetowo potraktowano rozwój kapitału ludzkiego i społecznego połączony z podniesieniem poziomu edukacji, a także ochronę środowiska naturalnego. Najmniejszą rangę przypisano działaniom zmierzającym do wzrostu zatrudnienia i mobilności pracowników, poprawy dostępności transportowej, wzrostu innowacyjności i rozwoju gospodarki opartej na wiedzy.

Takie rozłożenie akcentów sugeruje, że władze lokalne w swoich dokumentach strategicznych koncentrują się na działaniach, które znajdują się w sferze ich bezpośrednich kompetencji, mniejszą wagę przywiązując do problemów, których rozwiązanie w mniejszym stopniu uzależnione jest od ich działań. Świadczy to o występowaniu niekorzystnej tendencji do zawężania celów i traktowaniu strategii jako dokumentu przeznaczonego do realizacji długookresowych zadań gminy. Może również sugerować, iż władze lokalne nisko oceniają możliwości szerokiego zaangażowania się

w rozwój lokalny innych aktorów życia społecznego i gospodarczego. Niemniej jednak należy zaznaczyć, że podejście do wyboru celów wykazuje zróżnicowanie w zależności od analizowanego skupienia.

Gminy należące do skupienia pierwszego koncentrują się przede wszystkim na rozwoju kapitału ludzkiego i społecznego, ochronie środowiska, efektywnym wykorzystaniu zasobów i rozwoju gospodarki opartej na potencjale endogenicznym. Relatywnie małą wagę przywiązują do celów związanych ze wzrostem zatrudnienia oraz rozwojem innowacyjnej gospodarki opartej na wiedzy. Przyczyn powyższego stanu rzeczy upatrywać można w ich korzystnym położeniu, w sąsiedztwie głównych ośrodków wzrostu (aglomeracji miejskich, zagłębia miedziowego). W konsekwencji w mniejszym stopniu odczuwają one problemy związane z wadliwym funkcjonowaniem rynku pracy. Bliskość kluczowych ośrodków gospodarczych umożliwia tym gminom kooperację z nimi. Mogą one zajmować nisze rynkowe gwarantujące stabilny rozwój, a równocześnie korzystając z renty jaką daje konkurencyjność i atrakcyjność inwestycyjna ośrodka wiodącego.

Gminy wchodzące w skład skupienia drugiego najczęściej doceniają wagę wzrostu innowacyjności gospodarki, który łączy z rozwojem edukacji i kapitału społecznego. Działania innowacyjne z wykorzystaniem kapitału ludzkiego i społecznego dają możliwość trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego przy jednoczesnym poszanowaniu środowiska naturalnego. W tym przypadku mamy również do czynienia z sytuacją, w której cele determinowane są przez lokalizację gmin i ich naturalne zasoby. Jak już wspomniano, gminy te charakteryzują się dużymi walorami przyrodniczymi, co stanowi zarówno atut, jak i wyzwanie. Funkcjonowanie na obszarach przyrodniczo cennych ogranicza niejednokrotnie możliwości stosowania prostych narzędzi rozwoju i wymusza poszukiwanie rozwiązań wykorzystujących wiedzę. Konieczne są także działania kolektywne (zbiorowe), a te z kolei wymagają odpowiedniego poziomu kapitału społecznego.

Warto podkreślić, że mniejsza waga przywiązywana jest w tych gminach do poprawy dostępności transportowej i wzrostu zatrudnienia. Możliwe, że wynika to z faktu, iż główne ciągi komunikacyjne stanowią na tym obszarze drogi krajowe i wojewódzkie, znajdujące się poza kompetencjami władz lokalnych.

W gminach należących do skupienia trzeciego proponowane działania koncentrowały się w szczególności na ochronie środowiska i podniesieniu poziomu edukacji. Najmniejszą wagę przywiązywano do wzrostu innowacyjności i rozwoju gospodarki opartej na wiedzy, a także do wzrostu zatrudnienia. Powyższy stan rzeczy tłumaczyć można ich peryferyjnym położeniem, a co za tym idzie przekonaniem o konieczności oparcia rozwoju na tradycyjnych zasobach.

Przyjęty w Polsce podział dochodów pomiędzy budżet centralny a budżety samorządowe sprawia, że gminy zmuszone są do korzystania z zewnętrznych źródeł finansowych. W rezultacie również polityki spójności nie da się skutecznie realizować bez uzyskania zewnętrznego wsparcia finansowego.

Wsparcie to dotyczy m.in. finansowania rozwoju rolnictwa oraz pozarolniczej działalności gospodarczej. Powyższe nabiera szczególnej wagi, gdy uświadomimy sobie znaczenie rolnictwa dla rozwoju obszarów wiejskich, o czym wspomniano już we wcześniejszej części opracowania.

Z przeprowadzonych badań ankietowych wynika, że władze lokalne w sposób ograniczony angażują się we wsparcie zarówno rolnictwa, jak i działalność pozarolniczej. Uczestnictwo w projektach w niniejszym zakresie zadeklarowało 11 gmin (nie-

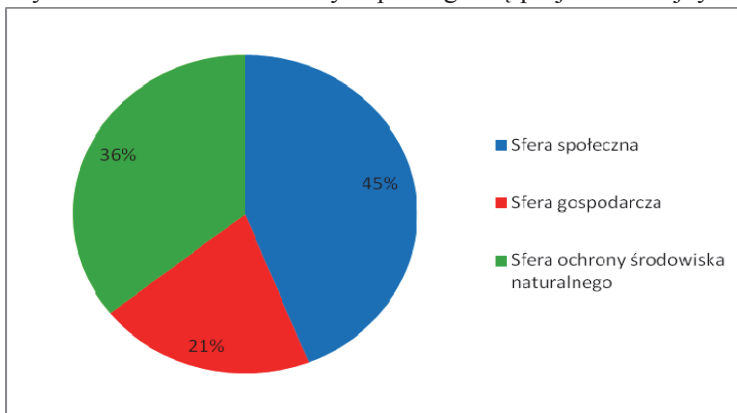
spełna 28% ankietowanych). Jednak tylko w przypadku gminy Złotoryja działania te dotyczyły bezpośrednio rolnictwa. W gminie tej nastąpiło scalanie gruntów, a łączna kwota finansowania wyniosła 6,5 mln zł. W pozostałych gminach realizowane były przede wszystkim projekty związane z rozbudową infrastruktury wodno-kanalizacyjnej oraz społecznej (budowa/rozbudowa/modernizacja domów kultury, świetlic wiejskich, boisk sportowych) finansowane ze środków PROW, RPO WD i POKL.

Równocześnie władze lokalne deklarowały szerokie zaangażowanie w pozyskiwanie środków unijnych niezwiązanych bezpośrednio z rolnictwem, ale wpływających na rozwój obszarów wiejskich. W przeważającej większości (ok. 72%) działania te wpisywały się w cele zawarte w lokalnych strategiach rozwoju. Znamienne jest, że dominowały działania wspierające sferę społeczną i infrastrukturalną nakierowane na podnoszenie poziomu życia mieszkańców. Przyczyn powyższego stanu rzeczy upatrywać należy w dążeniach mieszkańców obszarów wiejskich do niwelowania luki cywilizacyjnej wynikającej z wieloletnich opóźnień inwestycyjnych.

Relatywnie rzadko podejmowano natomiast działania w sferze gospodarczej wspierające wielofunkcyjny rozwój tych obszarów. Dodatkowo warto zauważyć, że środki unijne pozyskiwane przez gminy należące do pierwszego skupienia (Długołęka, Środa Śląska) wspierały przede wszystkim branże niezwiązane z rolnictwem i przetwórstwem rolno-spożywczym. Wynikało to z intensywnego rozwoju przemysłu zlokalizowanego w podstrefach specjalnych strefy ekonomicznej i strefach aktywności gospodarczej. Środki na inwestycje gospodarcze pozyskiwane były także przez gminy zlokalizowane wzdłuż ważnych ciągów komunikacyjnych takich jak autostrada (Wądroże Wielkie) i drogi krajowe (Niemcza, Ząbkowice Śląskie).

Niniejsze rozważania znajdują potwierdzenie w szczegółowej analizie struktury gminnych projektów unijnych. Wynika z niej, że pozyskane środki przeznaczone zostały przede wszystkim na realizację celów w sferze społecznej, a następnie środowiskowej i gospodarczej, co przedstawia poniższy wykres.

Rys. 4. Struktura realizowanych przez gminę projektów unijnych



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiet.

Równocześnie należy zaznaczyć, iż na sposób przeznaczenia środków wpływa osiągnięty poziom rozwoju społeczno-gospodarczego. Wśród gmin należących do skupienia pierwszego, wprawdzie dominują środki przeznaczone na działania w sferze spo-

łecznej (48%), to jednak sfera gospodarcza traktowana była na równi ze środowiskową (po 26%). W tym też skupieniu przeznaczono relatywnie najwięcej środków na realizację działań gospodarczych, co znajduje odzwierciedlenie w najwyższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego tych obszarów.

Na szczególną uwagę zasługuje sytuacja gmin znajdujących się w skupieniu drugim. W tym przypadku dominują środki przeznaczone na realizację zadań środowiskowych (39%), przy jednocześnie najniższej ze wszystkich skupień alokacji środków w sferze społecznej. Natomiast w skupieniu trzecim na sferę społeczną przeznaczono 57% pozyskanych środków, jednocześnie w sposób marginalny traktując sferę gospodarczą (17%).

O wadze jaką do pozyskiwania środków unijnych przywiązują lokalni decydenci, świadczy fakt, iż w większości przypadków do niniejszego zadania oddelegowani są specjalnie zatrudnieni pracownicy. Tylko w ośmiu gminach (Marciszów, Męcinka, Czarny Bór, Domaniów, Miłkowice, Węgliniec, Gromadka, Chojnów) za pozyskiwanie środków unijnych odpowiadają pracownicy poszczególnych wydziałów/referatów. Znamienne jest, że wśród tych gmin tylko jedna należy do skupienia pierwszego, pozostałe gminy znajdują się w skupieniu drugim (3 gminy) i trzecim (4 gminy).

W pozostałych gminach dominuje sytuacja, w której za pozyskiwanie środków unijnych odpowiada jedna (12 gmin) lub dwie osoby (6 gmin). Najwięcej pracowników odpowiedzialnych za pozyskiwanie środków unijnych zatrudniają gminy: Kąty Wrocławskie (9 osób), Żmigród (6 osób), Trzebnica, Radków i Chocianów (po 5 osób).

Wzrost doświadczenia pracowników odpowiedzialnych za pozyskiwanie środków unijnych przekłada się na postrzeganie przez władze lokalne barier utrudniających pozyskiwanie i wdrażanie programów unijnych. Należy wyraźnie podkreślić, że z badań wynika, iż gminy w przeważającej większości nie mają poważnych problemów w niniejszym zakresie.

Za najbardziej uciążliwą kwestię uznano problem ze skompletowaniem załączników (4 gminy uznały tą kwestię za zdecydowanie uciążliwą, a 15 za raczej uciążliwą). Jako istotne bariery wskazano także: sporządzenie wniosku o płatność oraz sprawozdanie z realizacji (zdecydowanie uciążliwa – 2 gminy, raczej tak – 12 gmin), zrozumienie / interpretacja zasad ubiegania się o środki (odpowiednio 3 i 9 gmin), wypełnienie karty projektowej (1 i 9 gmin).

Konkludując, można stwierdzić, że kwestie formalne chociaż mogą być dla wnioskodawców uciążliwe, nie stanowią jednak istotnej bariery w ubieganiu się o środki unijne.

Oprócz środków unijnych gminy korzystały również ze wsparcia z innych zewnętrznych źródeł finansowania, w tym z budżetu województwa i budżetu centralnego. Korzystano również ze środków WFOŚiGW, gmina Udanin pozyskała także środki finansowe z Funduszu Norweskiego.

Z pozyskiwaniem i wdrażaniem środków unijnych nierozzerwalnie wiąże się kwestia monitoringu i nadzoru nad ich prawidłowym wydatkowaniem. Na podstawie przeprowadzonych badań można uznać, że w niniejszym zakresie dominują trzy generalne koncepcje, tj.:

- monitoring prowadzony przez najwyższe kierownictwo urzędu gminy, czyli wójta/burmistrza lub/i sekretarza – takie rozwiązanie funkcjonuje w 12 gminach;

- monitoring prowadzony przez wyspecjalizowane komórki gminy odpowiedzialne ze pozyskiwanie środków lub rozwój gminy – 12 gmin;
- monitoring prowadzony przez osobę/komórkę realizującą dany projekt – 16 gmin.

Wydaje się, że koncepcje pierwsza i trzecia obarczone są poważnymi wadami. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z nadmierną centralizacją. Władze gminne koncentrując się na nadzorowaniu bieżącej działalności, tracą z pola widzenia cel nadrzędny, jakim jest określenie strategicznych kierunków rozwoju gminy. W przypadku trzecim widoczne jest nadmierne rozproszenie kompetencji, co może prowadzić do braku spójnej polityki, a w konsekwencji do chaosu organizacyjnego. Wskazany byłby więc model drugi, gwarantujący koncentrację kompetencji w jednym ośrodku decyzyjnym, zlokalizowanym na właściwym poziomie hierarchii organizacyjnej urzędu.

Pomimo przytoczonych wątpliwości co do słuszności przyjętych przez gminy rozwiązań, z przeprowadzonych badań wynika, że generalnie nie zgłaszają one problemów zarówno z zarządzaniem projektami po ich zakończeniu, jak i dalszym ich finansowaniem. Jedynie trzy ankietowane gminy wskazały na problemy związane z zarządzaniem projektem po jego zakończeniu. W przypadku Środy Śląskiej podkreślono trudności w zarządzaniu projektami niestandardowymi, takimi jak projekty informatyczne. Natomiast w gminie Domaniowa problem spowodowany został przez niedobór odpowiednio wykwalifikowanych zasobów kadrowych. Niestety Bystrzyca Kłodzka, która zgłosiła problemy zarówno z zarządzaniem, jak i dalszym finansowaniem projektów, nie podała szczegółowego uzasadnienia, jednak można przypuszczać, iż podłożem problemów jest trudna sytuacja gospodarcza gminy.

Znamienne jest, że wszystkie badane gminy potwierdziły, że zachowane zostały cele projektów. Generalną zasadą przyświecającą realizacji priorytetów była chęć likwidacji barier ograniczających rozwój gmin. Niestety nie we wszystkich obszarach interwencji, w których istniały potrzeby inwestycyjne gmin, podjęto stosowne działania. Powyższy problem zdiagnozowano w dziewięciu gminach, z czego cztery należą do skupienia trzeciego, trzy do drugiego i dwie do pierwszego. Niezrealizowane przedsięwzięcia odnosiły się przede wszystkim do infrastruktury. Nie udało się wykonać zaplanowanych prac z zakresu infrastruktury drogowej, edukacyjnej i sportowej. Nie przeprowadzono również kompleksowej rewitalizacji, w tym termomodernizacji obiektów (gmina Ścinawa).

Problem przedstawiony powyżej nabiera szczególnej wagi, gdy uświadomimy sobie znaczenie poszczególnych inwestycji dla rozwoju gmin. Jak wynika z przeprowadzonych badań, najważniejszymi inwestycjami w analizowanych gminach są inwestycje w infrastrukturę drogową, a następnie rewitalizacja obszarów zdegradowanych.

Trudno dziwić się takiej właśnie hierarchii potrzeb. Pamiętać należy, że gwarantem rozwoju społeczno-gospodarczego każdej gminy jest sprawna infrastruktura drogowa. Efektywnie funkcjonująca infrastruktura drogowa nie tylko podnosi standard życia mieszkańców, ale również umożliwia redukcję kosztów funkcjonowania przedsiębiorstw. Uelastycznia także rynek pracy, przyczyniając się do redukcji bezrobocia. Reasumując, stan infrastruktury drogowej wpływa na atrakcyjność gminy jako miejsca zamieszkania oraz prowadzenia działalności gospodarczej.

Równocześnie procesy rozwojowe przebiegają w sposób nierównomierny, są obszary wzrostu oraz tereny ulegające marginalizacji i peryferyzacji. Prowadzi to w konsekwencji do powstania obszarów wykluczenia społecznego i gospodarczego

wymagających interwencji. W rezultacie konieczna staje się szeroko rozumiana rewitalizacja. Jednak nie da się jej przeprowadzić bez uporządkowania zdegradowanej przestrzeni wiejskiej i miejskiej. Dlatego gminy podejmują działania zmierzające do odnowy tkanki architektonicznej.

Gminy doceniają także wagę działań w zakresie infrastruktury edukacyjnej i związanej z ochroną środowiska. Nie budzi wątpliwości fakt, iż sprawnie funkcjonujący system edukacji jest fundamentem trwałego rozwoju. Umożliwia on zdobycie kwalifikacji niezbędnych do funkcjonowania na zmieniającym się rynku pracy, a tym samym sprzyja podnoszeniu poziomu spójności zarówno w wymiarze społecznym, jak i gospodarczym. Zapewnienie wysokiej jakości usług edukacyjnych wymaga z kolei permanentnej modernizacji infrastruktury edukacyjnej.

Ważny jest także wyraźny wzrost świadomości ekologicznej wśród lokalnych decydentów. Coraz częściej są oni świadomi, że wysoka jakość środowiska naturalnego gwarantuje wzrost poziomu życia mieszkańców. Jednocześnie inwestycje w ochronę środowiska sprzyjają szybszemu rozwojowi obszarów. Występuje tu sprzężenie zwrotne. Inwestycje w środowisko poprawiają atrakcyjność obszaru, a ten z kolei jako bardziej atrakcyjny przyciąga nowych turystów, inwestorów i mieszkańców.

Niestety pewien niepokój może budzić fakt, iż w najmniejszym zakresie (aczkolwiek też uznano to za ważne) wskazywano na znaczenie infrastruktury związanej z budową społeczeństwa informacyjnego. Należy podkreślić, że takie zachowanie grozi wykluczeniem cyfrowym, a to przełoży się na marginalizację znaczenia gmin we współczesnym świecie i wpłynie na dalszą dywergencję poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego w regionie.

Istotna wydaje się pogłębiona analiza preferencji inwestycyjnych gmin w zależności od osiągniętego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, znajdującego odzwierciedlenie w przynależności do adekwatnego skupienia. Generalnie należy podkreślić, że we wszystkich skupieniach najsilniej akcentowano potrzebę inwestycji drogowych i około drogowych. Jednak dalszy układ potrzeb inwestycyjnych kształtował się odmiennie w zależności od skupienia.

Gminy ze skupienia pierwszego, położone wokół wiodących ośrodków wzrostu poza inwestycjami w infrastrukturę drogową szczególny nacisk kładły na rozwój infrastruktury edukacyjnej i kulturalnej oraz rewitalizację obszarów zdegradowanych. Natomiast mniejszą wagę przykładały do rozwoju infrastruktury związanej z ochroną środowiska. Można przyjąć, że wybór niniejszych kierunków działań był pochodną funkcji jakie te obszary pełnią. Po pierwsze są to obszary, na których, korzystając z renty położenia, intensywnie rozwija się przemysł oraz usługi. Po drugie mamy tutaj do czynienia z rozwojem budownictwa mieszkaniowego, a to z kolei wiąże się z koniecznością rozbudowy infrastruktury edukacyjnej oraz zapewnieniem mieszkańcom dostępu do instytucji kultury. Jednocześnie rozwój budownictwa odbywa się kosztem gruntów rolnych oraz terenów zielonych. Należy jednak domniemywać, że przyjęte przez te gminy kierunki rozwoju w niedługiej perspektywie spowodują wzrost popytu na infrastrukturę związaną z ochroną środowiska.

Gminy ze skupienia drugiego, w dużej części funkcjonujące na obszarach cennych przyrodniczo, koncentrują swoje wysiłki przede wszystkim na wykorzystaniu tego właśnie potencjału. W rezultacie koncentrują się na inwestycjach związanych z rewitalizacją, połączoną z rozwojem infrastruktury turystycznej oraz troską o środowisko naturalne.

Analiza wyników badań prowadzi również do wniosków, że gminy ze skupienia trzeciego mają problemy z identyfikacją przyszłych kierunków rozwoju. W konsekwencji szukają swoich szans w rozwoju infrastruktury drogowej i edukacyjnej. Nie doceniają natomiast znaczenia rozwoju infrastruktury informatycznej, a to właśnie ona może ograniczyć negatywne skutki relatywnie niekorzystnego położenia geograficznego.

Chociaż, jak wynika z dotychczasowych rozważań, gminy koncentrują swoją działalność na sferach społecznej i środowiskowej, to jednak są świadome faktu, że rozwoju społecznego nie da się osiągnąć bez sprawnie funkcjonującej gospodarki. Dowodów na trafność powyższego stwierdzenia dostarczają wyniki przeprowadzonej ankiety. W przypadku 38 gmin zadeklarowano wsparcie dla rozwoju lokalnej przedsiębiorczości. Jedynie dwie gminy (Żmigród i Bolesławiec) tego nie czynią, przy czym gmina Żmigród uzasadnia swoje biernie zachowanie brakiem wypracowanych procedur wsparcia.

W badanych gminach przedsiębiorczość najczęściej wspierana była przez działania w zakresie planowania i rozbudowy „twardej” infrastruktury, takie jak:

- rozbudowę infrastruktury ogólnej wykorzystywanej przez przedsiębiorstwa (90% gmin),
- opracowanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (82%),
- stwarzanie warunków dla funkcjonowania gminnych stref aktywności gospodarczej (62%),
- uzbrajanie terenów pod inwestycje (57%).

Uzupełnieniem dla powyższych działań były z reguły inwestycje „miękkie”, w tym:

- organizacja kursów i szkoleń w zakresie pozyskiwania środków UE,
- promocja przedsiębiorstw i przedsiębiorczości.

Rekapitułując, można pokusić się o stwierdzenie, że dominowały tradycyjne metody wspierania przedsiębiorczości, brakowało natomiast nowoczesnego spojrzenia na rozwój przedsiębiorczości, czego przejawem było marginalne zainteresowanie wspieraniem inicjatyw klastrowych (10%). Zabrakło również (prawdopodobnie z uwagi na słabą kondycję finansową dużej części gmin) zdecydowanych działań zmierzających do wzmocnienia finansowego przedsiębiorstw, np. poprzez uczestnictwo w funduszach poręczeniowo-pożyczkowych (7%), czy też dotacje celowe (7%). Nadal widoczne jest także małe zainteresowanie gmin doradztwem z zakresu ekonomii, finansów i rachunkowości.

Tabela 5. Działania władz lokalnych na rzecz wspierania przedsiębiorczości

Działania	Ogółem	Skupienie I	Skupienie II	Skupienie III
	%	%	%	%
utworzenie funduszy poręczeniowo-pożyczkowych dla małych i średnich firm	7	12	6	7
kapitałowe wzmocnienie poprzez dotacje celowe	7	12	12	0,0
kapitałowe wzmocnienie poprzez środki na walkę z bezrobociem	32	25	41	27
kapitałowe wzmocnienie poprzez środki na rozwój turystyki	32	25	47	20
utworzenie aktywnych punktów informacyjnych dla przedsiębiorców lub dla kandydatów na właścicieli firm	37	37	29	47
organizacja kursów i szkoleń dla bezrobotnych, tak aby jak najwięcej osób posiadało kwalifikacje zgodne z zapotrzebowaniem przedsiębiorców funkcjonujących w gminie	42	37	29	60
opracowanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego	82	75	76	93
opracowanie lub aktualizacja strategii rozwoju gospodarczego lub rozwoju przedsiębiorczości	47	62	47	40
wspieranie systemu preferencji finansowych w zakresie przygotowania inwestycji związanych z uruchomieniem nowych przedsiębiorstw: ulgi podatkowe	35	50	47	13
wspieranie systemu preferencji finansowych w zakresie przygotowania inwestycji związanych z uruchomieniem nowych przedsiębiorstw sprzedaż terenów budowlanych po niższej cenie	17	12	23	13
wspieranie systemu preferencji finansowych w zakresie przygotowania inwestycji związanych z uruchomieniem nowych przedsiębiorstw: stwarzanie dogodnych warunków dla dzierżawców	42	25	59	33
rozbudowa infrastruktury	90	87	94	87
uzbrojenie i przygotowanie terenów pod inwestycje	57	62	59	53
utworzenie witryny internetowej zawierającej elementy potrzebne przedsiębiorcom	37	37	35	40
bezpłatne porady prawne	32	25	29	40
bezpłatne porady w zakresie ekonomiki i finansów	5	12	6	0
organizacja kursów i szkoleń dla przedsiębiorców w zakresie pozyskiwania środków UE	55	50	41	73
działania promocyjne lokalnych przedsiębiorców na rynkach regionalnych, ogólnopolskim lub międzynarodowym	50	12	59	67
stwarzanie warunków do powstawania gminnej strefy aktywności gospodarczej	62	62	59	67
inicjowanie porozumień klastrowych	10	25	0	13

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

W tym miejscu nasuwają się dwa istotne pytania. Po pierwsze czy preferowane kierunki wsparcia przedsiębiorczości przez władze lokalne wykazują istotne różnice w poszczególnych skupieniach? Po drugie czy podejmowane w praktyce działania sprzyjają spójności? Na pierwsze pytanie należy odpowiedzieć twierdząco. Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego gmin będący podstawą do ich podziału na skupienia determinuje wybór działań. Odpowiedź na drugie pytanie nie jest jednoznaczna.

Wprawdzie wszystkie gminy wspierają przedsiębiorczość, ale te silniejsze ekonomicznie wybierają skuteczniejsze i bardziej innowacyjne narzędzia wsparcia. W konsekwencji ich rozwój może ulec większemu przyspieszeniu, a to w połączeniu z wolniejszym rozwojem innych gmin negatywnie wpłynie na spójność.

Zasadniczo we wszystkich skupieniach najwięcej gmin decydowało się na inwestycje w rozbudowę infrastruktury, pośrednio wpływającej na wzrost przedsiębiorczości, oraz w opracowywanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, co jest rezultatem wieloletnich zapóźnień cywilizacyjnych. Inne działania były silnie zróżnicowane.

Gminy należące do skupienia pierwszego podejmowały intensywne działania w zakresie uzbrajania terenów pod inwestycje, przyznając jednocześnie inwestorom ulgi podatkowe. Sytuację niniejszą można wiązać ze stabilną pozycją finansową gmin. W konsekwencji gminy te przejawiają większą skłonność do działań długoterminowych. Przejawem myślenia strategicznego są także powstające w tych gminach strategie rozwoju przedsiębiorczości. Gminy z tego skupienia częściej również uczestniczyły w funduszach poręczeniowo-kredytowych, a także angażowały się w inicjowanie porozumień klastrowych.

Gminy ze skupienia drugiego podejmowały przede wszystkim działania zmierzające do poprawy stanu infrastruktury. Równocześnie wspierały turystykę i promowały lokalną przedsiębiorczość. Można pokusić się o stwierdzenie, że w tej właśnie branży upatrują one szanse na rozwój. Jednocześnie pamiętać należy, iż turystyka generuje relatywnie mało miejsc pracy, dlatego też gminy te wspierały walkę z bezrobociem.

Gminy ze skupienia trzeciego, poza rozbudową infrastruktury i planowaniem przestrzennym, koncentrowały się na działaniach „miękkich” szkoleniowych i promocyjnych. Niedostateczna podaż miejsc pracy wymuszała aktywność tych gmin na polu walki z bezrobociem.

Polityka spójności wymaga współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego. Niestety tylko 50% gmin taką współpracę deklaruje. Jak wynika z badań ankietowych, najczęściej współpracują gminy ze skupienia pierwszego (62%), a następnie drugiego (53%). Najmniejszą chęć współpracy wykazują gminy ze skupienia trzeciego (40%). Powyższa sytuacja może budzić niepokój, gdyż to gminy o najniższym poziomie rozwoju powinny łączyć swoje siły w celu przezwyciężania barier rozwoju.

Powyższa współpraca dotyczy przede wszystkim inwestycji drogowych i około drogowych oraz wodno-kanalizacyjnych. Rzadziej spotkać można wspólną promocję, czy też integrację e-usług. W zasadzie trudno doszukiwać się jakiegokolwiek współpracy w sferze gospodarczej. Warto również podkreślić, że współpracy pomiędzy gminami sprzyja ich uczestnictwo w zintegrowanych inwestycjach terytorialnych (ZIT).

Współcześnie coraz częściej mamy do czynienia z realizacją zadań publicznych przez NGO, czy też przedsiębiorstwa. Niestety w badanych gminach zadania przypisane jednostkom samorządu terytorialnego (JST) realizowane były z reguły przez same urzędy lub podległe im podmioty. Tylko sześć gmin realizowało swoje zadania we współpracy z podmiotami zewnętrznymi na zasadzie partnerstwa publiczno-prywatnego. Na działania takie zdecydowały się gminy: Bolesławiec, Gromadka, Oborniki Śląskie, Pielgrzymka, Ścinawa i Wądroże Wielkie. Przede wszystkim była to współpraca z organizacjami pozarządowymi (wszystkie powyższe gminy). Dodatkowo

cztery gminy współpracowały z kościołami lub związkami wyznaniowymi. Żadna z gmin nie współpracowała z podmiotami gospodarczymi. Sugeruje to niski stopień zaufania pomiędzy władzami lokalnymi a przedsiębiorcami.

Jak już wielokrotnie podkreślono, we współczesnym świecie kluczowe znaczenie ma aktywność lokalnej społeczności. Wynika ona z poziomu kapitału społecznego, a ten jest jednym z najważniejszych endogenicznych czynników rozwoju lokalnego. Przejawem tej aktywności jest liczba funkcjonujących organizacji pozarządowych oraz zakres podejmowanych przez nie działań.

Na obszarze analizowanych gmin, zgodnie z uzyskanymi informacjami, funkcjonowało łącznie 690 organizacji pozarządowych, przy czym należy zaznaczyć, że 14 gmin nie posiadało informacji na temat liczby działających NGO. Najwięcej organizacji pozarządowych funkcjonowało w gminach: Oborniki Śląskie (124), Długołęka (92) i Milicz (80). Dwie pierwsze gminy należą do skupienia pierwszego i są miejscem wzmoczonego osadnictwa związanego z procesem suburbanizacji. Aktywność lokalnych społeczności widoczną na terenie gminy Milicz można przypisać próbie zagospodarowania potencjału wynikającego z zasobów środowiskowych.

Chociaż wśród organizacji pozarządowych dominują organizacje działające w sferze społecznej, to jednak przeprowadzone badania wskazują na stopniową dywersyfikację działań tych podmiotów. Widoczne jest zaangażowanie społeczne zarówno w tradycyjnych dziedzinach takich jak sport i oświata, jak również w obszarach świadczących o myśleniu prospołecznym (ochrona środowiska, rozwój lokalny). Może to sugerować stopniowe otwieranie się społeczności na potrzeby innych i większe niż dotychczas abstrahowanie od własnego indywidualnego interesu.

Wyniki badań potwierdzają niestety niski poziom współpracy pomiędzy władzami lokalnymi a organizacjami pozarządowymi. Tylko 22 samorządy aktywnie współpracowały z organizacjami pozarządowymi. Dalsze 12 samorządów ograniczało swoje kontakty z NGO do wsparcia finansowego. Łącznie 34 gminy wspierały finansowo organizacje samorządowe, przeznaczając na ten cel średnio ok. 2,3% swoich dochodów.

Równocześnie władze lokalne podejmują działania zmierzające do aktywizacji lokalnych społeczności na rzecz ich zaangażowania w rozwój zrównoważony. Czyni tak ponad 82% badanych gmin. Największą aktywnością w niniejszym zakresie cechują się gminy ze skupienia drugiego. Działania na rzecz formalizacji współpracy deklaruje 93% tych gmin. Mniejszą determinacją charakteryzują się gminy ze skupienia trzeciego (75%) i pierwszego (71%).

Założony cel gminy realizują przede wszystkim poprzez: spotkania informacyjne, ogłoszenia w siedzibie urzędu, rozpowszechnianie informacji przez sołtysów, strony internetowe, zamieszczanie informacji w mediach społecznościowych, informacje sms, informacje w prasie lokalnej oraz szkolenia i programy grantowe. Chociaż nadal dominują tradycyjne środki przekazu informacji, to jednak należy podkreślić, iż gminy coraz aktywniej wykorzystują Internet, w tym media społecznościowe.

Stopniowe otwarcie się gmin na współpracę z lokalnymi społecznościami, skutkowało wzrostem zaangażowania się mieszkańców w działania na rzecz rozwoju lokalnego. Powyższe stwierdzenie znajduje odzwierciedlenie w opiniach przedstawicieli samorządu, z których jasno wynika, że w latach 2005-2015 zaangażowanie społeczeństwa w działania na rzecz rozwoju lokalnego uległo znacznej poprawie (51%) lub przynajmniej poprawie (41%). Tylko w trzech gminach stwierdzono, iż aktywność

mieszkańców pozostała bez zmian. Najwyżej wzrost aktywności oceniano w gminach o najwyższym poziomie rozwoju (skupienie pierwsze odpowiednio 57% i 43%). W najmniejszym stopniu aktywność wzrosła w gminach ze skupienia drugiego.

Wdrażanie polityki spójności powinno niwelować dysproporcje w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych obszarów. Jednak skuteczność tych działań wynika m.in. z potencjału inwestycyjnego poszczególnych gmin. Inwestorzy wybierając lokalizację dla swoich inwestycji, dążą do maksymalnego skrócenia procesu inwestycyjnego, a to z kolei zależy m.in. od tego, czy dla danego obszaru sporządzono miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Nie inaczej jest na Dolnym Śląsku. Z przekazanych przez gminy informacji wynika, że tylko 10 z nich (25%) posiada MPZP dla całego obszaru gminy. Równocześnie w przypadku czterech gmin pokrycie obszaru gminy MPZP kształtuje się poniżej 10%.

W najkorzystniejszej sytuacji są gminy najzamożniejsze (skupienie pierwsze). W tym przypadku stopień pokrycia obszaru planem wynosi ponad 79%. Wyjątek stanowi gmina Trzebnica, która posiada MPZP dla 17% obszaru. W najgorszej sytuacji są gminy zlokalizowane na terenach o szczególnych walorach przyrodniczych (skupienie drugie), gdzie planowaniem przestrzennym objęto niespełna 50% powierzchni.

Chociaż w polityce spójności główne akcenty położone są na sferę gospodarczą i społeczną, to jednak nie można ich analizować w oderwaniu od sfery środowiskowej, gdyż przeczyłoby to zasadzie rozwoju zrównoważonego.

Wyniki przeprowadzonych badań napawają optymizmem. Ogólnie stan środowiska ocenić można jako dobry, aczkolwiek zdarzają się wyjątki. W siedmiu przypadkach stan środowiska naturalnego oceniono jako dostateczny. Przyczyn powyższego stanu rzeczy upatrywać można w:

- nieuporządkowanej gospodarce odpadami (problem dzikich wysypisk śmieci);
- dominacji tradycyjnych systemów grzewczych, połączonych z niską efektywnością energetyczną budynków (zanieczyszczenie powietrza zwłaszcza w okresie grzewczym);
- nieuporządkowanej gospodarce wodno-kanalizacyjnej – na obszarach nieobjętych siecią kanalizacyjną ścieki odprowadzane są do zbiorników bezodpływowych lub przydomowych szamb, które bywają nieuszczelne; pewien problemem stanowi również wywóz ścieków na grunty własne lub odprowadzanie ich do rowów, cieków, czy też bezpośrednio do ziemi, co prowadzi do zanieczyszczenia wód powierzchniowych i podziemnych;
- nadmiernej koncentracji przemysłu.

Konkludując, należy podkreślić, że w gminach zlokalizowanych na obszarach o szczególnych walorach przyrodniczych stan środowiska naturalnego oceniany jest dobrze lub bardzo dobrze. Stawarza to solidne podstawy do rozwoju eko- i agroturystyki, a tym samym daje nadzieję na trwały rozwój oparty na endogenicznych czynnikach. Niemniej jednak, jak wykazały badania, tylko w jednej gminie (ze skupienia trzeciego) w ciągu ostatnich 5 lat nowe tereny poddano ochronie prawnej. Być może świadczy to o pewnym nasyceniu pojemności ekologicznej rozporządzalnej przestrzeni środowiska w danych warunkach rozwoju gospodarczego. Istnieje bowiem niebezpieczeństwo, że zwiększanie obszarów przyrodniczo-cennych może zagrozić celom zrównoważonego rozwoju.

Pozytywne są natomiast wyniki działań, które gminy poczyniły w ciągu ostatnich lat na rzecz poprawy stanu środowiska przyrodniczego niezależnie od skupień. Wszystkie gminy akcentowały budowę kanalizacji (choć w skupieniu II i III były to działania dominujące). Ważnymi dla gmin działaniami było także utylizowanie azbestu oraz rozbudowa i modernizacja oczyszczalni ścieków i wodociągów, czyli ogólnie działania związane z rozbudową twardej infrastruktury środowiskowej. Ale zaobserwować można było także podejmowanie nowatorskich, niestandardowych działań, które również pozytywnie wpływają na ogólny stan ochrony środowiska w regionie. Do tych działań zaliczyć można m.in. program nasadzenia drzew przydrożnych (skupienie I), rewitalizację zieleni, wspieranie transportu publicznego, podejmowanie akcji ekologicznych (skupienie II), czy też rewitalizacja zieleni, modernizacja oświetlenia ulicznego zasilanego energią słoneczną czy kampanie informacyjne (skupienie III).

Wszystkie wymienione wcześniej elementy, umożliwiły gminom dokonanie analizy kluczowych czynników dalszego ich rozwoju. Badając szanse i możliwości gmin, respondenci bez względu na skupienie akcentowali m.in. atrakcyjne położenie w regionie (co ma niewątpliwie związek z lokalizacją Dolnego Śląska blisko granic niemieckiej i czeskiej) oraz korzystne powiązania transportowe (co łączy się z dostępnością do gęstej i różnorodnej sieci połączeń drogowych, zwłaszcza autostrady A4 oraz dróg ekspresowych: S3, S5 i S8).

Dalsza analiza była zróżnicowana ze względu na skupienia. W pierwszym skupieniu, do którego należą najbardziej rozwinięte gminy, istotnymi elementami było przede wszystkim dysponowanie atrakcyjnymi terenami budowlanymi i inwestycyjnymi (co ma związek z bliskim położeniem gmin przy dużych ośrodkach gospodarczych województwa), poziom infrastruktury technicznej, jakość i wydajność zasobów ludzkich oraz poziom infrastruktury społecznej, a więc te elementy, które tworzą nie tylko ilościowe, ale przede wszystkim jakościowe zmiany. W drugim skupieniu bardzo wysoko oceniono dobrze pracujący i aktywny samorząd, ale także turystykę (w tym agroturystykę), co jest spójne z przyrodniczo-cennym charakterem tychże gmin. Zauważono także wysoki poziom infrastruktury społecznej oraz jakość i wydajność zasobów ludzkich. W trzecim skupieniu także zwrócono uwagę na dysponowanie atrakcyjnymi terenami budowlanymi i inwestycyjnymi, jednak charakter ich jest zasadniczo inny niż w skupieniu I. Tereny te, mimo że są bardzo atrakcyjne ze względu na niskie ceny gruntów, są często peryferyjne, bez dostępu do wykwalifikowanej siły roboczej i niezbędnej infrastruktury.

Zupełnie inaczej przedstawia się sytuacja barier i zagrożeń rozwoju gminy. W skupieniu I uwypuklono przede wszystkim zwiększający się ruch samochodowy (co ma związek z bliskim sąsiedztwem z dużymi miastami województwa), odpływ wykwalifikowanej kadry pracowników oraz niedostosowanie kwalifikacji pracowników do rynku pracy. W skupieniu drugim i trzecim podkreślono złą sytuację finansową gminy, niekorzystne trendy demograficzne oraz odpływ wykwalifikowanej kadry i słabnącą koniunkturę gospodarczą w regionie. Można zatem uznać, że gminy z pierwszego skupienia borykają się z „miękkimi” problemami, a ich szanse i możliwości rozwoju dominują nad barierami i zagrożeniami.

Zupełnie inna sytuacja występuje w gminach z II i III skupienia, które muszą zmagać się przede wszystkim z utrzymaniem płynności finansowej przy niekorzystnych zmianach demograficznych.

Jednak mimo występowania tak licznych barier i zagrożeń, zdecydowana większość respondentów (85%) wskazała, iż poziom życia mieszkańców gminy w ciągu ostatnich 10 lat poprawił się, z czego znacznie się poprawił aż dla 40% ankietowanych. Można to tłumaczyć między innymi poprawą sytuacji na rynku pracy, poziomem bezrobocia na Dolnym Śląsku bowiem oscyluje w granicach 8,6%, z czego w samym Wrocławiu stopa bezrobocia w końcu września 2015 roku kształtowała się na poziomie 3,5%⁴⁰.

Kluczowe znaczenie ma także zwiększający się dostęp do infrastruktury publicznej, w tym edukacyjnej, ochrony zdrowia i pomocy społecznej, sportowej i rekreacyjnej oraz środowiskowej. Badania wykazały, że coraz więcej gmin korzysta z wodociągu zbiorowego, na terenie 20% gmin istnieją wysypiska śmieci, zaś 100% przebadanych gmin posiada na swoim obszarze kanalizację zbiorczą i oczyszczalnię ścieków.

Jeśli chodzi o odsetek wsi, do których dojazd odbywa się drogami o nawierzchni nieutwardzonej, problem ten występuje w gminach ze skupienia drugiego (14% wsi) i trzeciego (10% wsi). Niewielki też jest odsetek gospodarstw domowych wyposażonych w zagrodowe oczyszczalnie ścieków, z wyjątkiem gminy Marciszów (20%) i Pielgrzymka (10%).

Równocześnie respondenci nie udzielili jednoznacznej odpowiedzi, czy istnieje na terenie gminy potrzeba nawodnień, mimo że województwo dolnośląskie jest jednym z najuboższych w wodę regionów kraju. Zdecydowana większość badanych gmin (80%) natomiast opowiedziała się za potrzebą odwodnienia (melioracji), niezależnie od skupienia. Wynikać to może z faktu, że praktycznie całe terytorium województwa dolnośląskiego położone jest w dorzeczu Odry (98,8% powierzchni województwa), która często jest przyczyną lokalnych podtopień i powodzi.

Zaskakująco prezentują się wyniki oceny infrastruktury technicznej i społecznej gminy. Najkorzystniej oceniono infrastrukturę sportową i kulturalną (najczęściej była ona oceniana bardzo dobrze). Jako „dobrą” określono infrastrukturę edukacyjno-doradczą, energetyczną i drogową, zaś „średnio” oceniono wodno-kanalizacyjną i to pomimo szeregu pozytywnych zmian jakie poczyniono w tym zakresie. Wynika to jednak z faktu, iż projekty mające na celu rozwój infrastruktury społecznej są z reguły mniej kosztowne i szybciej można je zrealizować niż budowę nowych dróg, sieci wodno-kanalizacyjnych czy energetycznych. Należy jednak zaznaczyć, iż respondenci zauważają pozytywne zmiany stanu infrastruktury technicznej i społecznej, jakie zaszły w ostatnich 10 latach. We wszystkich badanych gminach, niezależnie od skupienia, znacząca poprawa nastąpiła zwłaszcza, jeśli chodzi o infrastrukturę drogową, wodno-kanalizacyjną i sportową. Brak zmian zaobserwowano natomiast w przypadku infrastruktury energetycznej. Dodatkowo w skupieniu III najczęściej krytycznie wypowiedziano się o infrastrukturze kulturalnej, zdrowotnej i turystycznej. Znamiennym jest fakt, że w skupieniu pierwszym odsetek odpowiedzi negatywnych jest niewielki w porównaniu do skupienia III.

Przeprowadzone badania miały na celu także określenie liczby gospodarstw domowych na terenie gmin. Średnia wartość wyniosła 2 673, z czego 934 przypadła na gospodarstwa rolne. Ankietowani nie byli w stanie precyzyjnie określić obszaru związanego z funkcjonowaniem i rozwojem rolnictwa, gdzie występuje wsparcie ze strony władz gmin. W latach 2010-2014 gminy najczęściej wspierały rolnictwo poprzez działania związane z przebudową dróg dojazdowych do pól uprawnych oraz

⁴⁰ *Sytuacja społeczno-gospodarcza*, Urząd Statystyczny we Wrocławiu, Wrocław 2015.

pracami melioracyjnymi i wodociągowymi. Niemniej jednak należy podkreślić, że zaledwie 20% gmin wskazało jakiegokolwiek wsparcie w tym zakresie. Generalnie można uznać, że 45% gmin wspierało rolników ubiegających się o dopłaty bezpośrednie, z tym że, największy odsetek wsparcia przypadał na gminy ze skupienia drugiego, co można powiązać z ich rolniczym charakterem.

Z punktu widzenia rozwoju rolnictwa ważna jest także wysokość podatku rolnego. Na analizowanym obszarze stawki tego podatku kształtowały się na porównywalnym poziomie i wynosiły średnio 153,43 zł od 1 ha gruntu rolnego.

Respondenci określili także główne czynniki ograniczające rozwój rolnictwa w gminie. Za najistotniejszy uznano brak rynków zbytu, chociaż w skupieniu pierwszym akcentowano także niski poziom wyposażenia w infrastrukturę. Najmniejsze znaczenie miał natomiast niski poziom wykształcenia mieszkańców, chociaż była to charakterystyczna cecha zwłaszcza dla drugiego i trzeciego skupienia. Można zatem przypuszczać, że rolnictwo w gminach z pierwszego skupienia ma zupełnie inną specyfikę i zakres.

Jeśli chodzi o dostępność i sprawność funkcjonowania instytucji świadczących usługi na rzecz budowy infrastruktury dla rolnictwa, większość respondentów oceniała je mianem „dobra” i „średnia”. Najlepiej oceniane były banki, ośrodki doradztwa rolniczego, ARiMR, Służby Inspekcji Weterynaryjnej oraz biura rachunkowe. Najsłabiej oceniono Agencję Rynku Rolnego i Agencję Nieruchomości Rolnych, z tym że w skupieniu pierwszym zaskakująco nie było ani jednego wskazania, iż instytucje te funkcjonują nieprawidłowo. Badania wykazały, że w tych gminach zarówno dostępność, jak i sprawność instytucji jest zdecydowanie wyżej oceniana niż w pozostałych gminach, co ma silne powiązanie z wyższą jakością oferowanych usług.

Jeśli chodzi o zapotrzebowanie na dobra i usługi dostarczane przez podmioty obsługujące rolnictwo, respondenci mogli uzależnić swoje oceny od wielkości zgłaszanego na nie popytu. Ankietowani wskazali jako „duże” zapotrzebowanie w odniesieniu do: środków ochrony roślin, nawozów, materiałów siewnych, paliwa, części do maszyn i urządzeń, pomocy w zakresie pozyskiwania środków unijnych, nowoczesnego sprzętu, warsztatów naprawczych, usług kredytowo-doradczych bezpośrednio u rolnika, usług rolno-mechanizacyjnych, usług weterynaryjnych, biur rachunkowych oraz punktów skupu płodów rolnych.

Respondenci ocenili także współpracę z instytucjami w zakresie tworzenia elementów infrastruktury dla rolnictwa. Badania wykazały szeroką skalę współpracy z wydziałami Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego we Wrocławiu, Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu, Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska we Wrocławiu, Izbami Rolniczymi, Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu, Wojewódzkim Zarządem Melioracji i Urządzeń Wodnych, Dolnośląskim Ośrodkiem Doradztwa Rolniczego we Wrocławiu. W każdej gminie współpraca ta została oceniona jako dobra bądź bardzo dobra, co może oznaczać wysoką jakość świadczonych usług dla gmin.

Respondenci oceniali także dostępność i sprawność placówek z zakresu usług dla rolnictwa. Najbardziej dostępne w badanych gminach były lecznice weterynaryjne i punkty sprzedaży nawozów, które także uzyskały pozytywne oceny, jeśli chodzi o sprawność instytucji. Badania wykazały, że najsłabiej dostępne są usługi chemizacyjne oraz mechanizacyjne, których jednak sprawność oceniono jako dobrą.

Powinno to stanowić wskazówkę dla przyszłych działań gmin, aby wyjść na przeciw rosnącemu popytowi na tego typu usługi. Jednocześnie respondenci wskazali na wyraźną lukę w dostępie do instytucji zajmujących się propagowaniem odnawialnych źródeł ciepła, przetwórstwem rolno-spożywczym, biogazowniami czy doradztwem w zakresie pisania wniosków o dotacje dla rolników. Zwrócono także uwagę na fakt, iż brak jest jednostek odpowiedzialnych zarówno za promocję jak i poszukiwanie rynków zbytu na produkty rolne.

Konkludując, można uznać, iż gminy mają jeszcze pole do działania, mogące zdynamizować dalszy rozwój nowoczesnego i innowacyjnego rolnictwa.

Podsumowanie

Podsumowanie dotychczasowych rozważań prowadzi do następujących wniosków:

- Podobnie jak w całym kraju, w województwie dolnośląskim w ostatnich dwóch dekadach pogarsza się sytuacja w obszarze podstawowych zjawisk demograficznych. Wewnątrz województwa sytuację w tym zakresie w dużym stopniu determinuje położenie geograficzne względem dużych miast, w konsekwencji duże zróżnicowanie kierunków i nasilenie migracji ludności, co z kolei prowadzi do pogłębiania polaryzacji rozwoju społecznego na obszarach wiejskich.
- Tempo rozwoju gospodarczego regionu należy ocenić pozytywnie, nieco poważniejsze problemy w tym zakresie występują jedynie w oddalonych od głównych ośrodków wzrostu małych miastach i we wsiach funkcjonalnie z nimi związanych.
- Struktura obszarowa gospodarstw rolnych jest spolaryzowana, co umożliwi rozwój i odpowiedni poziom dochodów z pracy tylko relatywnie niewielkiej grupie producentów rolnych.
- W ostatnich dwóch dekadach pogłębiła się polaryzacja obszarów wiejskich w zakresie zasobności budżetów lokalnych.
- Generalnie występuje poprawa warunków życia na obszarach wiejskich, nieco wolniej w gminach wiejskich, część z nich jest nadal słabo wyposażona w infrastrukturę społeczną.
- W okresie poakcesyjnym nastąpiła poprawa w zakresie kapitału społecznego sformalizowanego. Rozwój inicjatyw oddolnych jest efektem wzrostu możliwości uczestnictwa w projektach finansowanych z funduszy unijnych.
- Potrzeba wzmocnienia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej znajdowała odzwierciedlenie w zapisach dokumentów strategicznych zarówno szczebla regionalnego, jak i lokalnego.
- Władze lokalne dążyły do podniesienia poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego swoich gmin, co było zgodne z ogólnymi założeniami SRWD do 2020 r. Niemniej jednak o ile w sferach społecznej i środowiskowo-przestrzennej widoczna jest wyraźna zbieżność celów i zadań strategii wojewódzkiej ze strategiami lokalnymi, o tyle w przypadku sfery gospodarczej mamy do czynienia z widocznymi różnicami.

W aktualnych lokalnych dokumentach strategicznych brakuje niejednokrotnie zapisów odwołujących się *explicite* do potrzeby rozwoju gospodarczego bazującego na innowacjach i formalnych oraz nieformalnych powiązaniach sieciowych.

- Polityka spójności realizowana przez gminy wspierana była przez zewnętrzne źródła finansowania, w tym ze środków RPO WD i PROW. Niestety stopniowe odchodzenie od „wyrównywania” na rzecz „efektywności” w polityce spójności, znajdujące swoje odzwierciedlenie w postulowanym w Polsce tzw. modelu „polaryzacyjno-dyfuzyjnym” rozwoju regionalnego, sprawia, iż następuje niekorzystne z punktu widzenia obszarów wiejskich przesunięcie środków finansowych do wiodących ośrodków wzrostu. Przyjęcie takich rozwiązań prowadzi do większej dywergencji poziomu rozwoju regionu, co wydaje się sprzeczne z istotą spójności.
- W latach 2007-2013 władze lokalne koncentrowały się na zmniejszeniu luki cywilizacyjnej pomiędzy obszarami wiejskimi a miastami, dlatego też dominowały w tym okresie inwestycje w „twardą” infrastrukturę środowiskową i społeczną.
- Wadą prowadzonej w powyższych latach polityki rozwoju było schematyczne podejście do aktywizacji przedsiębiorczości oraz nieadekwatne do możliwości upodmiotowienie lokalnych społeczności i włączenie ich w procesy rozwojowe.
- Istnieje zależność pomiędzy sposobem alokacji środków finansowych przeznaczonych na dalszy rozwój a już osiągniętym poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego. Wśród gmin o wyższym poziomie rozwoju (należących do skupienia pierwszego), częściej realizowane były inwestycje w sferze gospodarczej, co w przyszłości przełoży się na ich szybsze tempo rozwoju gospodarczego, a tym samym doprowadzi do dalszego różnicowania się pod tym względem badanych gmin.
- Mając na uwadze wcześniejsze wnioski, można postawić generalną tezę, że polityka spójności na Dolnym Śląsku służyła „renesansowi cywilizacyjnemu” obszarów wiejskich. Natomiast w dłuższej perspektywie jej celem jest niedopuszczenie do pogłębienia istniejących różnic (których nie da się skutecznie zniwelować) zwłaszcza w wymiarze ekonomicznym, a tym samym zahamowanie marginalizacji obszarów zlokalizowanych peryferyjnie.

Rekomendacje

- W celu zahamowania niekorzystnych zmian demograficznych na obszarach peryferyjnych należy zwiększyć ich dostępność komunikacyjną (m.in. poprzez poprawę stanu dróg lokalnych oraz usprawnienie komunikacji publicznej).
- W polityce rozwoju regionu w większym niż dotychczas stopniu należy wspierać obszary peryferyjne, szczególnie małe miasta.
- Należy wspierać przepływ gruntów rolnych (zmiana własności lub dzierżawa) z nierozwojowych gospodarstw małych do gospodarstw, które mogą skuteczniej konkurować na rynku.
- Specjalizacja gospodarcza gmin i ich rozwój w oparciu o sieci współpracy i kooperację z innymi JST. Inicjowanie porozumień klastrowych. Sieciowanie istniejących firm działających w branżach będących podstawą specjalizacji gmin.
- Upodmiotowienie społeczeństwa. Rozwój według zasady współdziałanie, współdecydowanie, współodpowiedzialność lokalnej społeczności za losy gminy. Delegacja zadań publicznych na rzecz NGO.

Literatura

Barca F., 2009, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy a Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, Independent Report. European Commission, Brussels.

Sytuacja społeczno-gospodarcza, Urząd Statystyczny we Wrocławiu, Wrocław 2015.

Szydłowska-Konecka B., 2009, *Analiza spójności terytorialnej (przestrzennej) regionu wielkopolskiego*, [w:] Spójność i konkurencyjność regionu wielkopolskiego, P. Churski (red.), Wyniki projektu badawczego zrealizowanego w ramach konkursu dotacji Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w zakresie wdrażania funduszy strukturalnych na poziomie Narodowej Strategii Spójności, Poznań.

Materialy źródłowe

Bank Danych Lokalnych GUS: http://stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p_name=indeks.

Lokalne Strategie Rozwoju 40 badanych gmin.

Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020r.:

[http://www.umwd.dolnyslask.pl/fileadmin/user_upload/Rozwoj_regionalny/SRW D/SRWD_2020-final.pdf](http://www.umwd.dolnyslask.pl/fileadmin/user_upload/Rozwoj_regionalny/SRW_D/SRWD_2020-final.pdf).

Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Departament Obszarów Wiejskich i Zasobów Naturalnych Wydziału Obszarów Wiejskich z dnia 05.08.2015 r.

III. Wieloaspektowe ujęcie problemu spójności obszarów wiejskich w województwie podkarpackim

Wstęp

Ważną zmianą w polityce UE było wprowadzenie do praktyki unijnej nowego wymiaru spójności (poza spójnością gospodarczą i społeczną) – spójności terytorialnej, rozumianej jako usuwanie barier wynikających z zagospodarowania przestrzennego, które ograniczają możliwości osiągnięcia spójności ekonomicznej i społecznej. Chodzi tutaj o zastąpienie spójności w kategoriach konwergencyjnych, na podejście polegające na dynamicznym harmonizowaniu procesów społecznych i ekonomicznych. Spójność gospodarcza to możliwość efektywnej współpracy między elementami systemu gospodarczego w celu redukcji kosztów transakcyjnych i poprawy relacji między podmiotami gospodarczymi a ich otoczeniem instytucjonalnym. W przypadku spójności społecznej ważne jest eliminowanie barier w ruchliwości społecznej, horyzontalnej i wertykalnej poprzez przewyższanie różnic w poziomie wykształcenia, awansu zawodowego i materialnego⁴¹. Proces wdrażania polityki spójności opiera się w dużej mierze na sposobie funkcjonowania instytucji publicznych, które powinny być zdolne do przygotowania strategii rozwoju dla regionu, a potem ułatwienia ich realizacji⁴². Konieczność modernizacji i restrukturyzacji polskiego rolnictwa i wsi, jaką przyniosła ze sobą integracja europejska, znalazła odbicie w procesach programowania polityki wobec obszarów wiejskich. Obszary wiejskie stały się przedmiotem zainteresowania krajowej i unijnej polityki regionalnej, a dzięki temu mieszkańcy wsi oraz wiejskie samorządy uzyskali dostęp do środków na rozwój infrastruktury społecznej i technicznej, rozwój kapitału ludzkiego oraz tworzenie pozarolniczych miejsc pracy. Uzyskanie środków w ramach unijnych źródeł finansowania musiały jednak poprzedzić znaczące przygotowania w sferze instytucjonalnej, prawnej i organizacyjnej. Jednym z ważniejszych etapów tych przygotowań było odpowiednie zaprojektowanie pomocy na podstawie przyjętej strategii rozwoju obszarów wiejskich, umożliwiające korzystanie z pomocy unijnej. Cele takiej polityki musiały odpowiadać potrzebom polskiej gospodarki wiejskiej i mieszkańców wsi, a jednocześnie być zbieżne z założeniami strategicznymi Wspólnoty Europejskiej. Jedną z zasadniczych słabości kształtowania polityki wobec obszarów wiejskich w Polsce przez długie lata był brak dokumentów strategicznych odpowiedniej jakości, które w sposób spójny prezentowałyby wieloletnie

⁴¹ G. Gorzelak, *Rozwój polskich regionów a polityka spójności Unii Europejskiej*, [w:] *Polityka regionalna i lokalna w świetle badań EUOREG-u*, G. Gorzelak (red.), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007, s. 32.

⁴² L. Kolarska-Bobińska, *Reforma instytucji w Polsce a wykorzystanie szans europejskich*, [w:] *Jedna Polska? Dawne i nowe zróżnicowania społeczne*, A. Kojder (red.), WAM PAN Kraków 2007, s. 91, 92.

założenia i cele takiej polityki⁴³. Odmienność cech przyrodniczych, społecznych i ekonomicznych sprawia, że południowo-wschodnie obszary kraju wymagają odrębnego podejścia w procesie restrukturyzacji gospodarki wiejskiej. Przeszłość historyczna tego regionu i warunki związane z powolnością procesów urbanizacji nadal wywierają silny wpływ na kierunki tego rozwoju. Niezbędne są: poprawa poziomu wykształcenia i kwalifikacji siły roboczej, zmiany mentalności społecznej, kształcenie lokalnych liderów, zwiększenie aktywności lokalnych samorządów na rzecz rozwoju obszarów wiejskich⁴⁴. Problemy obszarów wiejskich można analizować i oceniać z różnych punktów widzenia, akcentując wielorakie aspekty tego zagadnienia. W każdym jednak przypadku istotna jest próba identyfikowania roli endogenicznych czynników rozwoju obszarów wiejskich, ponieważ ich uruchamianie jest jednym z podstawowych warunków przyspieszenia przemian rozwojowych i poprawy spójności regionów⁴⁵. Polska po przystąpieniu do UE może korzystać z instrumentów polityki spójności skierowanych na podwyższenie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, a także z instrumentów Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW). Badanie spójności pozwala zidentyfikować czynniki kształtujące lokalny rozwój gospodarczy, a także sformułować wnioski dla polityki regionalnej i lokalnej⁴⁶. Prowadzona polityka spójności, której głównym celem jest zmniejszenie różnicowań w rozwoju gospodarczym między obszarami, nie przyniosła jak dotąd oczekiwanych rezultatów⁴⁷. Spójność obszarów wiejskich, w tym ekonomiczna, społeczna i środowiskowa jest ważna i stanowi cel polityczny, ponieważ obszary wiejskie mają nie tylko prawo do rozwoju, ale także ich rozwój jest niezbędny dla zrównoważonego rozwoju całego kraju. Spójność (żywołność) ekonomiczna obejmuje pracę, dochody, infrastrukturę techniczną. Spójność społeczna to głównie pozamaterialne warunki życia, dostępność usług publicznych, kapitał ludzki i społeczny, rozwój kulturalny. Spójność środowiskowa dotyczy stanu środowiska przyrodniczego, walorów krajobrazowych i zagospodarowania przestrzeni fizycznej⁴⁸. W tym kontekście celem niniejszej części raportu jest próba oceny stopnia spójności obszarów wiejskich na poziomie regionalnym i lokalnym poprzez zbadanie

⁴³ I. Nurzyńska, *Syntetyczny obraz krajowej i unijnej polityki wobec obszarów wiejskich*, [w:] Polska wieś 2012. Raport o stanie wsi, J. Wilkin, I. Nurzyńska (red.), Wyd. Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2012, s. 176.

⁴⁴ Z. Makiela, *Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich w woj. podkarpackim*, [w:] Obszary wiejskie. Wielofunkcyjność, migracje, nowe wizje rozwoju, W. Kamińska, K. Heffner (red.), Studia, tom CXXXIII, PAN, KPZK, Warszawa 2011, s. 182, 190.

⁴⁵ A. Czudec, *Endogeniczne uwarunkowania rozwoju obszarów wiejskich (przykład Podkarpacia)*, [w:] Dychotomiczny rozwój obszarów wiejskich? Czynniki progresji, czynniki peryferyzacji, W. Kamińska, K. Heffner (red.), Studia, tom CXXXVIII, PAN KPZK Warszawa 2011, s. 162.

⁴⁶ D. Kołodziejczyk, *Lokalny rozwój gospodarczy w Polsce: konwergencja czy dywergencja*, Roczniki Naukowe SERiA, t. XVI, z. 2, 2014, s. 136.

⁴⁷ Tamże, s. 141.

⁴⁸ J.S. Zegar, *Model rolnictwa a żywołność obszarów wiejskich*, [w:] Dychotomiczny rozwój obszarów wiejskich? Czynniki progresji, czynniki peryferyzacji, W. Kamińska, K. Heffner (red.), Studia, tom CXXXVIII, PAN KPZK Warszawa 2011, s. 36, 37.

i określenie stopnia dostosowania i realizacji strategii rozwoju regionalnego i lokalnego na rzecz rozwoju obszarów wiejskich na przykładzie wybranych samorządów Podkarpacia. Dla pełniejszego zobrazowania podjętej problematyki we wrześniu 2015 roku przeprowadzono badania terenowe – wywiad z kwestionariuszem z władzami wybranych gmin województwa podkarpackiego. Według J. Wilkina⁴⁹ w klasyfikacji obszarów wiejskich biorącej pod uwagę strukturę gospodarki i położenie w stosunku do miast, można wyodrębnić trzy podstawowe typy obszarów wiejskich:

- zintegrowane obszary wiejskie – położone w pobliżu większych miast, gdzie dochody mieszkańców pochodzą głównie ze źródeł pozarolniczych, a rolnictwo odgrywa niewielką rolę w strukturze gospodarki wiejskiej;
- obszary o dużym znaczeniu dla rolnictwa – dominują tutaj duże gospodarstwa rolne, a integralną częścią tych obszarów są małe miasteczka, które pełnią funkcje administracyjne, usługowe i zaopatrzeniowe dla ludności rolniczej;
- peryferyjne obszary wiejskie – występuje na nich niska gęstość zaludnienia, wysoka stopa bezrobocia ukrytego, słabo rozwinięta infrastruktura techniczna, społeczna i ekonomiczna, małe i słabe ekonomicznie gospodarstwa.

W opracowaniu wyodrębniono cztery typy obszarów wiejskich, stosując podział według gmin, w tym, gminy podmiejskie, położone w sąsiedztwie miasta wojewódzkiego, gminy rolnicze, znacznie oddalone od miasta wojewódzkiego z dużym udziałem rolnictwa w strukturze gospodarki; gminy turystyczne, położone na obszarach górskich i charakteryzujące się dużymi walorami przyrodniczymi oraz gminy krajobrazowymi i peryferyjne, o słabo rozwiniętej infrastrukturze, zagrożone marginalizacją. Wyodrębnione w ten sposób typy obszarów wiejskich są zgodne z podziałem dokonany przez J. Wilkina (2007) oraz przez A. Czudca (2011), który – przyjmując taki podział obszarów wiejskich w swoich badaniach – wśród kryteriów wyodrębniania różnych typów obszarów wiejskich ze względu na strukturę i położenie względem ośrodka miejskiego uwzględnił: mocno zróżnicowaną gęstość zaludnienia, odmienne cechy środowiska przyrodniczego i sytuację finansową samorządów gmin⁵⁰. Warunkiem doboru gmin było posiadanie aktualnej strategii rozwoju na lata 2007-2015. Badane gminy są przykładem wiejskiej przestrzeni społeczno-ekonomicznej i są to gminy:

1. Podmiejskie, w tym do szczegółowej analizy wytypowano gminę Trzebownisko, położoną w bezpośrednim sąsiedztwie miasta wojewódzkiego, wyróżniającą się największą spośród wszystkich gmin wiejskich Podkarpacia liczbą osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą i największą liczbą turystów korzystających

⁴⁹ J. Wilkin, *Obszary wiejskie w warunkach dynamizacji zmian strukturalnych*, [w:] Ekspertyzy do Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020, tom 1, MRR Warszawa 2007, s. 597.

⁵⁰ A. Czudec, *Endogeniczne uwarunkowania rozwoju obszarów wiejskich (przykład Podkarpacia)*, [w:] Dychotomiczny rozwój obszarów wiejskich? Czynniki progresji, czynniki peryferyzacji, W. Kamińska, K. Heffner (red.), *Studia*, tom CXXXVIII, PAN KPZK Warszawa 2011, s. 170.

z noclegów⁵¹, następnie podmiejską gminę Łańcut, znajdującą się w pewnej odległości od miasta wojewódzkiego⁵².

2. Rolnicze, w tym gmina Grodzisko Dolne, położona w pewnej odległości od miasta wojewódzkiego, charakteryzująca się dużą aktywnością mieszkańców w korzystaniu ze wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z funduszy UE w latach 2008-2011⁵³.
3. Turystyczne, na przykładzie gminy Lutowiska, która jest bardzo specyficzną gminą, ponieważ charakteryzuje się najkorzystniejszym wskaźnikiem przedsiębiorczości, największym wskaźnikiem terenów prawnie chronionych itp.
4. Peryferyjne, zagrożone marginalizacją, w tym gmina Wielkie Oczy, położona w powiecie lubaczowskim o dużych problemach rozwojowych i niekorzystnych wskaźnikach społeczno-ekonomicznych. Jest to najdalej wysunięta na północny-wschód przygraniczna gmina regionu.

Gminy do szczegółowej analizy wybrano na podstawie wskaźników, uwzględniających aspekty ekonomiczne, społeczne i środowiskowe, a w tym:

- aktywność mieszkańców wsi w aplikowaniu o fundusze UE w latach 2008-2011 na rozwój obszarów wiejskich w oparciu o dane US w Rzeszowie⁵⁴ oraz aktywność samorządów w aplikowaniu o wsparcie rozwoju obszarów wiejskich w ramach polityki spójności w latach 2007-2015,
- liczba podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w rejestrze REGON na 10 tys. ludności oraz na 1000 osób w wieku produkcyjnym,
- liczba osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą,
- saldo migracji stałych na 1000 osób,
- powierzchnia lasów, powierzchnia obszarów prawnie chronionych oraz użytków ekologicznych,
- liczba turystów korzystających z noclegów,
- wskaźnik oceny sytuacji ekonomicznej samorządów,
- wskaźnik udziału powierzchni objętej miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w powierzchni ogółem i wiele innych.

Aby ocenić, czy zachodzi spójność w rozwoju gmin zakres czasowy badań obejmuje dane z 2005, 2010 i 2014 roku. Materiał empiryczny do analizy stanowiły dane z Banku Danych Lokalnych GUS, dokumenty strategiczne, w tym strategie rozwoju województwa podkarpackiego i wytypowanych gmin oraz wyniki badań ankietowych.

⁵¹ Bank Danych Lokalnych 2014, www.stat.gov.pl (wejście: 10.09.2015 r.).

⁵² W rezultacie Samorząd Gminy Łańcut odmówił wzięcia udziału w badaniach.

⁵³ Dane US w Rzeszowie.

⁵⁴ Według danych uzyskanych w US w Rzeszowie wynika, że najwięcej mieszkańców wsi korzystających ze wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z funduszy UE w latach 2008-2011 było w gminach wiejskich: Łańcut, Grodzisko Dolne, Lutowiska, Mielec, Kuryłówka, Narol, Markowa, Komańcza. Najmniejszą aktywność mieszkańców wsi występujących o wsparcie z UE na rozwój obszarów wiejskich zanotowano w gminach Wielkie Oczy, Domaradz, Brzyńska, Kołaczyce, Nisko, Pysznica, Rudnik nad Sanem, Bojanów. Należy tutaj nadmienić, że są to gminy o najniższych zasobach ziemi, np. średnia powierzchnia UR w 2010 r. w gospodarstwie to tylko ok. 2,5 ha.

1. Specyficzne cechy różnych typów obszarów wiejskich Podkarpacia w świetle wskaźników ekonomicznych, społecznych i środowiskowych

Współczesne procesy rozwoju mają charakter globalny. Gospodarcze i społeczne zjawiska przenikają ponad granicami państw do układów lokalnych, w których przebiegają realne zjawiska ekonomiczne. W warunkach globalizacji nie tracą na znaczeniu problemy sprawności i sposobów funkcjonowania układów regionalnych i lokalnych, a społeczności lokalne mogą wzmocnić lub osłabić negatywne skutki globalizacji. Dynamiczne procesy globalne wraz ze światowym kryzysem finansowym wzmacniają zainteresowanie skalą regionalną i lokalną⁵⁵. Do podstawowych uwarunkowań rozwoju wsi w skali lokalnej zalicza się aspekt demograficzny, techniczny i ekonomiczny. Rozwój infrastruktury technicznej i dbałość o stan środowiska przyrodniczego są powszechnie uznawane za warunki osiągnięcia pozytywnego przebiegu procesów przekształceń społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich. Na zmiany społeczno-gospodarcze wpływa również położenie gminy w przestrzeni (dostępność i powiązanie z węzłami sieci transportowo-komunikacyjnej z miastami), środowisko przyrodnicze (gleby, ciekły wodne, kompleksy roślinne, surowce mineralne), intensywność procesów zasiedlania (genetyczne układy wsi, struktura własnościowa ziemi), rozwój demograficzny (gęstość zaludnienia, wielkość osiedli) oraz wielkość i rodzaj podejmowanych inwestycji na wsi⁵⁶. Obszary, w ramach których dokonuje się analizy ładu ekonomicznego (gospodarczego) jako podstawowego elementu zrównoważonego rozwoju to: zużycie energii i surowców, wpływ na środowisko i społeczeństwo, struktura zatrudnienia, przedsiębiorczość i struktura gospodarki, rolnictwo i infrastruktura. Przedmiotem pomiaru wskaźnikowego w ładzie społecznym są: demografia, edukacja i rozwój, starzenie się społeczeństwa, aktywność ekonomiczna mieszkańców, ubóstwo i wykluczenie społeczne, poziom, styl i jakość życia, zdrowie i bezpieczeństwo publiczne. Istotą ładu środowiskowego jest ochrona przyrody i krajobrazu, ochrona gleb i lasów, ochrona zasobów kopalin i wód podziemnych, wykorzystanie energii odnawialnej, gospodarowanie odpadami, jakość – wód, powietrza, przeciwdziałanie zmianie klimatu⁵⁷. Zasoby ludzkie pełnią podwójną rolę w rozwoju zrównoważonym – po pierwsze stanowią zasób produkcyjny, będący elementem ładu społecznego, po drugie zaś kreują cele, sposoby i możliwości osiągnięcia tego rozwoju. Oprócz kapitału ludzkiego niezbędny jest także kapitał społeczny zgromadzony w społeczeństwie i w jednostkach w postaci instytucji, norm, wartości, zachowań, co tworzy podstawę do budowania

⁵⁵ A. Łuszczyn, *Nowe kierunki rozwoju lokalnego ze szczególnym uwzględnieniem peryferyjnych ośrodków w metropoliach*, Wyd. CeDeWU, Warszawa 2013.

⁵⁶ K. Heffner, *Regionalny wymiar dychotomii rozwoju obszarów wiejskich*, [w:] *Dychotomiczny rozwój obszarów wiejskich? Czynniki progresji, czynniki peryferyzacji*, W. Kamińska, K. Heffner (red.), *Studia*, tom CXXXVIII, PAN KPZK Warszawa 2011, s. 22, 23.

⁵⁷ T. Borys, *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju*, Wyd. *Ekonomia i Środowisko*, Warszawa–Białystok 2005, s. 245-250, 292-298, 317-321.

relacji społecznych opartych na zaufaniu⁵⁸. Należy pamiętać, że dla efektywnego rozwoju obszarów wiejskich koniecznym staje się powiązanie ładu ekonomicznego, społecznego i środowiskowego, a regulatorem tego w dużej mierze może być samorząd terytorialny przy współpracy z innymi instytucjami.

Pozycję badanych gmin poddano analizie pod względem aspektów społecznych, ekonomicznych i środowiskowych. Analizując wybrane wskaźniki demograficzne (tab. 1), należy stwierdzić, że najniższy wskaźnik gęstości zaludnienia występuje w turystycznych gminach górskich i ma tendencję spadkową, najwyższy zaś w gminach podmiejskich – z tendencją rosnącą (o ponad 10% w latach 2005-2014). Potwierdza to również wskaźnik zmian liczby ludności na 1000 mieszkańców. Gminy rolnicze i peryferyjne charakteryzują się ujemnym przyrostem naturalnym oraz ujemnym saldem migracji (tab. 1). Jak wynika z badań A. Czudca poziom wskaźnika gęstości zaludnienia wykazuje ścisły związek z położeniem geograficznym i funkcjami ekonomicznymi. Najniższą gęstość zaludnienia mają turystyczne gminy górskie, ponieważ tam przez wiele lat trwał proces migracji do regionów zapewniających wyższy standard życia. Przyczyny tego leżą również w tym, że Bieszczady są klasycznym przykładem jednego z głównych problemów regionów górskich w wielu krajach europejskich związanych z trudniejszym dostępem do podstawowych elementów infrastruktury, kształtujących jakość życia mieszkańców oraz możliwości podejmowania działalności gospodarczej oraz przymusowym wysiedlaniem mieszkańców po II wojnie światowej⁵⁹. Zdaniem A. Rosnera obszary o niskiej gęstości zaludnienia przeżywają regres w zakresie infrastruktury społecznej, a często również technicznej. Koszty jednostkowe infrastruktury technicznej, np. podłączenia wodociągowe czy kanalizacyjne, drogi, komunikacja publiczna są bardzo wysokie, ponieważ na takich obszarach występują liczne małe wsie o rozproszonej zabudowie. Nowoczesne technologie (Internet) nie przełamują powiększającej się ich izolacji przestrzennej ze względu na słabe wykształcenie, wysoki udział ludności w podeszłym wieku i brak umiejętności obsługi komputera. Często głównym łącznikiem ze światem zewnętrznym dla mieszkańców tych wsi jest autobus szkolny. Pojawiają się trudności z zatrudnieniem nauczycieli, lekarzy i innych osób ze specjalistycznym wysokim poziomem wykształcenia. Zmiany rozkładu przestrzennego zaludnienia obszarów wiejskich prowadzą z jednej strony do dynamicznego rozwoju obszarów podmiejskich, z drugiej zaś do powstawania regionów szczególnie zaniedbanych o niekorzystnych strukturach społecznych i gospodarczych. Problem ten nabiera szczególnego znaczenia w kontekście potrzeby wyważenia polityki wobec obszarów wiejskich. Prymat konkurencyjności będzie oznaczał dalsze pogłębianie się różnic między oboma typami obszarów wiejskich⁶⁰.

⁵⁸ K. Newton, *Trust, social capital, civil society and democracy*, International Political Science Review, t. 22, nr 2, 2001, s. 201-212.

⁵⁹ A. Czudec, *Endogeniczne uwarunkowania rozwoju obszarów wiejskich (przykład Podkarpacia)*, [w:] Dychotomiczny rozwój obszarów wiejskich? Czynniki progresji, czynniki peryferyzacji, W. Kamińska, K. Heffner (red.), Studia, tom CXXXVIII, PAN KPZK Warszawa 2011, s. 169.

⁶⁰ A. Rosner, *Aktualne tendencje zmian zaludnienia obszarów wiejskich*, [w:] A. Rosner

Tabela 1. Sytuacja demograficzna gmin

Gminy	Ludność na 1 km ²			Zmiana liczby ludności 2005- 2014 na 1000 mieszkańców w 2014 r.	Przyrost naturalny			Saldo migracji		
					na 1000 mieszkańców					
	2005	2010	2014	2014	2005	2010	2014	2005	2010	2014
Podmiejskie										
Bezpośrednie sąsiedztwo	207	221	230	10,8	3,6	3,7	1,8	4,8	8,1	7,8
Oddalone	150	197	201	6,1	0,7	3,0	3,1	0,3	2,4	2,2
Rolnicze	104	103	103	-3,2	-1,2	1,2	-2,6	-1,0	-2,7	-1,1
Turystyczne	5	5	4	-10,9	4,4	7,4	b.d. *	-8,6	1,9	-1,4
Peryferyjne	27	27	27	-4,6	-1,0	1,0	-0,8	1,0	0,8	b.d.
Woj. podkarpackie	118	119	119	-0,1	1,1	1,7	0,7	-1,1	-0,9	-1,1
gminy wiejskie	75	74	75	0,6	0,9	1,5	0,7	0,9	0,6	0,2
Polska	140	141	141	0,52	0,1	0,9	-0,5	-0,5	-0,1	0,5

* brak danych w BDL GUS

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

W 2014 r. na obszarach wiejskich zanotowano spadek liczby ludności w wieku przedprodukcyjnym w stosunku do roku 2005 – największy w gminach turystycznych, peryferyjnych i rolniczych (tab. 2). Związane jest to z migracją młodych ludzi w celach edukacyjnych oraz z podjęciem dobrze płatnej pracy. Najwyższy wskaźnik obciążenia demograficznego, związanego z największym udziałem liczby ludności w wieku poprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym, stwierdzono w gminach rolniczych.

Korzystnym zjawiskiem odnotowanym w latach 2005-2014 jest spadek udziału osób bezrobotnych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym, co miało miejsce we wszystkich typach analizowanych gmin, jak również w skali całego regionu oraz kraju (tab. 3). Nie należy tutaj jednak zapominać o występowaniu zjawiska bezrobocia ukrytego, które jest szczególnie nasilone na obszarach wiejskich. Najmniejszy udział osób bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym odnotowano w gminach podmiejskich, największy zaś w turystycznej gminie górskiej Lutowiska. Z badań M. Halamskiej wynika, że obszary wiejskie Podkarpacia i Lubelszczyzny charakteryzuje w bardzo dużej skali zjawisko ukrytego bezrobocia, co znacznie ogranicza wiarygodność oficjalnych statystyk opisujących sytuację lokalnych rynków pracy. Pomimo względnie korzystnych wskaźników aktywności zawodowej oraz oscylującej wokół średniej krajowej stopy bezrobocia rejestrowanego faktyczny obraz sytuacji na obszarach wiejskich jest znacznie gorszy⁶¹. Podmiejska gmina Trzebownisko charakteryzuje się największą w skali regionu Podkarpacia liczbą osób pracujących na 1000 ludności – przy czym w roku 2014 liczba ta uległa zwiększeniu o blisko 200% w stosunku do roku 2005. Specyficzną gminą jest turystyczna gmina górską Lutowiska, ponieważ tutaj

(red.), *Rozwój wsi i rolnictwa w Polsce. Aspekty przestrzenne i regionalne*, IRWiR PAN Warszawa 2012, s. 120, 133.

⁶¹ M. Halamska, *Regionalne zróżnicowanie rozwoju wsi*, [w:] Polska regionalna i lokalna w świetle badań EUROREG-u, G. Gorzelak (red.), Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2007.

również występuje wysoki wskaźnik (132 osoby pracujące na 1000 ludności), ale należy mieć na uwadze fakt, że jest to gmina o najniższym poziomie zaludnienia. Ma to również wpływ na występowanie w tej gminie najwyższych w skali regionu wskaźników gospodarczych, w tym wskaźnika przedsiębiorczości, związanego z liczbą podmiotów gospodarczych wpisanych do rejestru REGON przypadających na 10 tys. ludności oraz na 1000 osób w wieku produkcyjnym, czy liczbą osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą na 1000 ludności (tab. 4). Ponadto stwierdzono, że w latach 2005-2014 we wszystkich gminach wiejskich nastąpiła poprawa wskaźników gospodarczych. Największy wzrost wskaźnika przedsiębiorczości na przestrzeni dziewięciu lat odnotowano w gminach peryferyjnych (o ponad 56%) oraz rolniczych (o ponad 40%). Pojawia się pytanie z czego to wynika i czy ma związek z poprawą poziomu infrastruktury czy wzrostu wydatków inwestycyjnych w tych gminach.

Tabela 2. Udział ludności według ekonomicznych grup wiekowych ogółem (w %)

Gminy	Ludność w wieku									Wskaźnik obciążenia demograficznego*
	przedprodukcyjnym			produkcyjnym			poprodukcyjnym			
	2005	2010	2014	2005	2010	2014	2005	2010	2014	2014
Podmiejskie										
Bezpośrednie sąsiedztwo	24,8	22,2	21,0	61,2	63,5	64,0	14,0	14,3	15,0	23,5
Oddalone	24,1	21,5	20,6	59,9	61,6	61,5	16,0	16,9	17,9	29,0
Rolnicze	23,8	21,2	19,4	59,5	61,2	62,2	16,7	17,6	18,4	29,7
Turystyczne	24,0	20,1	16,0	66,3	67,4	68,6	9,7	12,5	15,4	22,4
Peryferyjne	23,8	21,0	19,5	57,3	61,1	63,1	18,9	18,0	17,4	27,5
Woj. podkarpackie gminy wiejskie	23,1	20,3	18,8	62,0	63,8	63,5	14,9	15,9	17,7	27,9
	24,8	21,8	19,9	59,6	62,4	63,3	15,6	15,8	16,8	26,4
Polska	20,6	18,8	18,0	64,1	64,6	63,0	15,3	16,6	19,0	30,1

* ludność w wieku poprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

Tabela 3. Udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym oraz pracujący na 1000 ludności

Gminy	Bezrobotni zarejestrowani w liczbie ludności w wieku produkcyjnym (w %)			Pracujący na 1000 ludności (osoby)			
	2005	2010	2014	2006*	2010	2014	
Podmiejskie							
Bezpośrednie sąsiedztwo		11,0	7,4	8,0	118	148	234
Oddalone		11,9	9,4	10,4	77	82	84
Rolnicze		10,4	10,5	10,5	38	46	56
Turystyczne		20,2	17,5	15,2	126	145	132
Peryferyjne		19,0	12,2	12,8	47	54	47
Woj. podkarpackie gminy wiejskie		12,6	10,5	10,2	187	196	201
		13,9	11,4	11,0	74	82	88
Polska		11,6	7,9	7,5	210	222	229

* brak danych z 2005 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

Z badań G. Ślusarza wynika, że w regionie Podkarpacia na problemy obszarów wiejskich nakłada się słabe tempo rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej. Głównymi przeszkodami w jej prowadzeniu są braki kapitałowe i obawa ryzyka, a także brak systemowych rozwiązań dla regionów słabo zurbanizowanych⁶². Potwierdzeniem tego są dane zawarte w tabeli 4, z których wynika, że na Podkarpaciu wskaźnik przedsiębiorczości jest prawie dwukrotnie niższy niż w skali kraju.

Tabela 4. Niektóre wskaźniki gospodarcze

Gminy	Podmioty na 1000 ludności					
	wpisane do rejestru REGON			osoby fizyczne prowadzące działalność gosp.		
	2005	2010	2014	2005	2010	2014
Podmiejskie						
Bezpośrednie sąsiedztwo	61,2	68,6	75,9	50	56	60
Oddalone	53,2	58,3	62,2	46	50	53
Rolnicze	34,2	42,2	47,7	28	35	38
Turystyczne	159,4	163,1	161,1	140	144	138
Peryferyjne	24,7	34,7	38,6	19	26	28
Woj. podkarpackie	66,3	71,7	76,3	52	56	57
gminy wiejskie	46,0	52,1	57,2	38	43	46
Polska	95,0	101,8	107,3	73	76	77

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

Możliwości rozwoju obszarów wiejskich zależą w dużym stopniu od zdolności samorządów gmin do pozyskania dochodów budżetowych, które są źródłem finansowania zadań realizowanych przez samorzady, a służących poprawie jakości życia mieszkańców i tworzenia warunków rozwoju przedsiębiorczości na wsi⁶³. Aby uniknąć grzechu zaniechania ze strony władz lokalnych, nie tylko postulatem, ale wręcz koniecznością staje się podejmowanie działań nakierowanych na aktywowanie endogenicznego potencjału społecznego, przede wszystkim w celu nakierowania go na tworzenie lokalnego klimatu przedsiębiorczości⁶⁴. Ważnym czynnikiem określającym sytuację ekonomiczną gmin wiejskich jest kształtowanie się dochodów i wydatków na 1 mieszkańca oraz poziom wydatków inwestycyjnych. W przypadku tych wskaźników sytuacja w badanych typach gmin jest zróżnicowana. Największe dochody oraz wydatki na 1 mieszkańca w każdym analizowanym roku stwierdzono w górskiej turystycznej gminie Lutowiska, co jak wyżej zauważono wynika z niewielkiej liczby mieszkańców oraz w podmiejskiej gminie Trzebowniko, położonej w bezpośrednim sąsiedztwie miasta wojewódzkiego (tab. 5). Podstawową kwestią

⁶² G. Ślusarz, *Studium społeczno-ekonomicznych uwarunkowań rozwoju obszarów wiejskich w świetle zagrożenia marginalizacją – na przykładzie woj. podkarpackiego*, seria Monografie i Opracowania, nr 1, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2005.

⁶³ A. Czudec, *Endogeniczne uwarunkowania rozwoju obszarów wiejskich (przykład Podkarpacia)*, [w:] *Dychotomiczny rozwój obszarów wiejskich? Czynniki progresji, czynniki peryferyzacji*, W. Kamińska, K. Heffner (red.), Studia, tom CXXXVIII, PAN KPZK Warszawa 2011, s. 172.

⁶⁴ S. Korenik, *Rozwój lokalny w świetle globalnych trendów ze szczególnym uwzględnieniem kryzysu*. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 284, 2013, s. 33.

w kształtowaniu lokalnego rozwoju obszarów wiejskich jest wysokość środków finansowych przeznaczanych przez gminy na inwestycje. We wszystkich typach gmin największe wydatki na inwestycje przeznaczono w 2010 r., przy czym najkorzystniej wypadają gminy turystyczne, rolnicze i podmiejskie. W 2014 r. największe wydatki inwestycyjne stwierdzono w gminach peryferyjnych, rolniczych i podmiejskich, zlokalizowanych najbliżej Rzeszowa, najmniejsze zaś w turystycznej gminie górskiej Lutowiska. Jak podkreśla A. Czudec, sytuacja finansowa górskich gmin turystycznych i gmin sąsiadujących z Rzeszowem jest zupełnie odmienna. Gminy górskie mają niską kwotę dochodów budżetowych – w przypadku gminy Lutowiska 3-krotnie niższą niż w pozostałych gminach. Ma to duże znaczenie przy finansowaniu zadań inwestycyjnych z zakresu infrastruktury, ponieważ niewielkie kwoty dochodów gmin turystycznych nie dają możliwości podejmowania kosztochłonnej inwestycji infrastrukturalnych. Jest to bardzo istotne, gdyż w gminach tych występują utrudnienia terenowe związane z ukształtowaniem terenu i bardzo dużą powierzchnią gmin górskich – gmina Lutowiska należy do największych powierzchniowo gmin w Polsce, przy zaledwie 2,3 tys. mieszkańców. Sytuacji nie rozwiązuje również korzystanie z funduszy UE, albowiem gminy położone bezpośrednio w sąsiedztwie Rzeszowa korzystają z tych środków w znacznie większym stopniu niż gminy turystyczne, wynika to głównie z faktu, że gminy mają większą zdolność do zgromadzenia udziału kapitału własnego niezbędnego przy ubieganiu się o środki unijne⁶⁵.

Tabela 5. Dochody i wydatki gmin na 1 mieszkańca oraz wydatki inwestycyjne w wydatkach z budżetu ogółem

Gminy	Dochody			Wydatki gmin					
	na 1 mieszkańca (w zł) *			na 1 mieszkańca (w zł) *			inwestycyjne (w %)		
	2005	2010	2014	2005	2010	2014	2005	2010	2014
Podmiejskie									
Bezpośrednie sąsiedztwo	1 623,3	3 118,0	3 478,9	1 677,6	3 687,7	3 188,9	18,1	19,8	23,2
Oddalone	1 480,7	2 222,0	2 800,0	1 446,2	2 397,4	2 797,9	12,3	17,7	15,2
Rolnicze	1 466,4	2 793,0	2 909,4	1 411,7	3 038,6	3 154,8	14,8	29,2	23,6
Turystyczne	2 212,4	4 299,0	4 352,1	2 407,5	5 596,6	4 100,7	8,1	37,8	9,2
Peryferyjne	1 844,6	2 746,0	3 497,1	1 942,0	2 893,4	3 655,1	8,4	13,1	29,6
Podkarpacie*	1 726,9	2 886,6	3 115,1	1 715,9	3 167,9	3 102,3	16,0	24,7	17,7
Polska*	1 814,3	2 796,7	3 281,6	1 815,8	3 085,7	3 303,2	18,2	25,1	17,8

* gminy bez miast na prawach powiatu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

Wpływ na poziom dochodów budżetowych JST mają środki finansowe pochodzące z funduszy UE. Udział dochodów UE w dochodach ogółem był bardzo zróżnicowany w poszczególnych gminach i latach, przy czym na Podkarpaciu naj-

⁶⁵ A. Czudec, *Endogeniczne uwarunkowania rozwoju obszarów wiejskich (przykład Podkarpacia)*, [w:] Dychotomiczny rozwój obszarów wiejskich? Czynniki progresji, czynniki peryferyzacji, W. Kamińska, K. Heffner (red.), Studia, tom CXXXVIII, PAN KPZK Warszawa 2011, s. 173.

większy był w roku 2013 – przekraczał 38% (tab. 6). Znaczący był także w podmiejskiej gminie Trzebownisko – w 2010 roku przekraczał 22%. Według A. Czudca na sytuację JST w 2010 r. wpływały skutki światowego kryzysu finansowego i gospodarczego, a także spowolnienie gospodarcze w Polsce. Podkarpackie miało w 2010 r. największą subwencję ogólną z budżetu państwa w przeliczeniu na 1 mieszkańca – na Podkarpaciu 1 636 zł, zaś średnio w kraju 1 228 zł. Wynikało to z subwencji wyrównawczej, ponieważ podkarpackie samorzady miały w 2010 r. najniższe w Polsce dochody własne w przeliczeniu na 1 mieszkańca – tylko 66% wielkości przeciętnej dla Polski. Ponadto samorzady Podkarpacia były mniej zadłużone niż w jednostkach innych województw, gdyż w 2010 r. relacja zobowiązań do dochodów kształtowała się w podkarpackim na poziomie 26%, zaś ten sam wskaźnik dla Polski wynosił 34%⁶⁶. Mimo że zadłużenie podkarpackich samorządów w 2013 roku wzrosło, to i tak było o blisko 10% niższe niż przeciętnie w Polsce⁶⁷. Korzystnym zjawiskiem jest fakt, że gminy peryferyjne widzą potrzebę inwestowania i w większym stopniu finansowania inwestycji z funduszy UE – różnica w udziale dochodów UE w dochodach ogółem w tych gminach w 2013 r. w stosunku do 2005 r. wynosiła 11,4, zaś w skali całego regionu podkarpackiego – 19,6. Ponadto w latach 2005-2013 zaobserwować można tendencję zwiększania wydatków na opiekę społeczną, co może świadczyć o tym, że coraz więcej mieszkańców gmin takiej pomocy potrzebuje, szczególnie w gminach rolniczych, turystycznych i peryferyjnych. Największe wydatki na ochronę środowiska we wszystkich typach gmin odnotowano w 2010 r., co zapewne związane jest z pozyskiwaniem funduszy UE na inwestycje w zakresie poprawy stanu infrastruktury służącej ochronie środowiska przyrodniczego, a tym samym poprawie jakości życia mieszkańców wsi, w tym budowa kanalizacji, oczyszczalni ścieków, zagospodarowanie odpadów. W 2013 r. najniższe wydatki na ochronę środowiska stwierdzono w gminach turystycznych i peryferyjnych, co nie jest korzystnym zjawiskiem, ponieważ największym atutem tych gmin jest właśnie wysoki poziom rozwoju środowiska przyrodniczego, co należy bardzo pielęgnować, szczególnie obecnie, gdy w polityce rozwoju UE bardzo dużą uwagę przykładą się do rozwoju zrównoważonego (drugi priorytet Strategii Europa 2020). Na obszarach wiejskich położonych peryferyjnie występują problemy w rozwoju pozarolniczych, lokalnych rynków pracy.

⁶⁶ A. Czudec, *Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego na Podkarpaciu w 2010 roku*, Budżet Samorządu Terytorialnego, z. 18, Wyd. RIO w Rzeszowie, Rzeszów 2011, s. 87.

⁶⁷ A. Czudec, *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego na Podkarpaciu w 2013 roku*, Budżet Samorządu Terytorialnego, z. 21, Wyd. RIO w Rzeszowie, Rzeszów 2015, s. 92.

Tabela 6. Wybrane wskaźniki z zakresu oceny sytuacji ekonomicznej gmin

Gminy	Wydatki gmin						Dochody UE w dochodach ogółem (w %)			Relacja zobowiązań do dochodów ogółem	
	na pomoc społeczną			na ochronę środowiska			2008	2010	2013	2010	2013
	2005	2010	2013	2005	2010	2013					
Podmiejskie											
Bezpośrednie sąsiedztwo	15,3	11,3	13,3	8,8	31,7	23,1	0,4	22,5	6,9	10,2	37,1
Oddalone	15,6	16,0	14,7	6,0	6,5	8,9	0,4	2,5	9,1	15,9	14,6
Rolnicze	16,3	16,4	20,5	1,5	6,8	4,4	2,4	12,5	8,1	4,4	12,6
Turystyczne	23,4	14,2	20,8	1,7	25,5	3,1	1,2	2,9	4,9	0,0	16,4
Peryferyjne	14,0	17,5	15,1	1,9	2,9	2,3	1,5	9,4	12,9	20,6	18,4
Woj. podkarpackie	1,9	3,7	4,5	0,04	0,24	0,08	18,5	17,3	38,1	26,3	27,8
gminy wiejskie	17,2	19,8	18,7	7,7	12,7	7,9	2,0	6,9	6,3	23,7	28,0

Źródło: A. Czudec, Finanse jednostek samorządu terytorialnego na Podkarpaciu w 2005 roku, Budżet Samorządu Terytorialnego, z. 14, Wyd. RIO w Rzeszowie, Rzeszów 2007, s. 55-84; A. Czudec, Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego na Podkarpaciu w 2010 roku, Budżet Samorządu Terytorialnego, z. 18, Wyd. RIO w Rzeszowie, Rzeszów 2011, s. 87-120; A. Czudec, Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego na Podkarpaciu w 2013 roku, Budżet Samorządu Terytorialnego, z. 21, Wyd. RIO w Rzeszowie, Rzeszów 2015, s. 91-129.

Walory przyrodnicze i bogactwo kulturowe są uważane za największy atut Podkarpacia. Jednym z priorytetów ich wykorzystania jest stworzenie warunków dla bezpiecznego i szybkiego podróżowania, przeciwdziałanie degradacji środowiska naturalnego, zainteresowanie turystów nowymi atrakcjami. Blisko połowę powierzchni Podkarpacia stanowią prawnie chronione obszary o szczególnych walorach przyrodniczych. W skali całego kraju obszary te zajmują ponad 32% powierzchni ogółem (tab. 7). Zdecydowanie najlepiej pod tym względem wypadają gminy turystyczne, w tym zdecydowanie największa powierzchnia takich obszarów występuje w górskiej gminie turystycznej Lutowiska. Podobnie sytuacja wygląda z pozostałymi wskaźnikami, czyli powierzchnią użytków ekologicznych i powierzchnią lasów. Według danych BDL GUS w gminach podmiejskich Trzebownisko i Łańcut oraz w rolniczej gminie Grodzisko Dolne w latach 2005-2014 nie odnotowano występowania powierzchni użytków ekologicznych. Największa powierzchnia użytków ekologicznych w skali Podkarpacia wystąpiła w gminie Lutowiska i w 2010 r. wynosiła 2 583,6 ha, tj. $\frac{3}{4}$ obszaru prawnie chronionego Podkarpacia i ponad 30% powierzchni chronionej w kraju (na Podkarpaciu średnio 3 875,3 ha, w Polsce 8 504,9 ha), ale już w 2014 r. tylko 312,1 ha (na Podkarpaciu 2 217,7 ha, w Polsce 8 640,6 ha). Najmniejszą powierzchnią obszarów prawnie chronionych charakteryzowała się peryferyjna gmina przygraniczna Wielkie Oczy – tylko 12 ha w 2010 r., ale nastąpiła pozytywna zmiana pod tym względem – w 2014 r. nastąpiło zwiększenie obszaru prawnie chronionego w tej gminie o 45% w stosunku do 2005 roku.

Tabela 7. Wybrane wskaźniki z zakresu środowiska

Gminy	Powierzchnia obszarów prawnie chronionych [ha]			Powierzchnia lasów [ha]		
	2005	2010	2014	2005	2010	2014
Podmiejskie						
Bezpośrednie sąsiedztwo	126,9	126,9	126,9	988,8	998,1	995,4
Oddalone	290,0	290,0	194,0	567,7	617,5	631,7
Rolnicze	3 900,0	3 900,0	3 914,5	1 800,3	1 972,7	1 973,9
Turystyczne	47 584,9	50 223,4	47 580,5	38 482,0	38 175,6	38 945,3
Peryferyjne	28,8	12,3	41,7	7 476,1	8 016,4	8 117,3
Woj. podkarpackie gminy wiejskie	851 455,9	797 643,7	800 703,6	653 650,2	666 868,3	677 965,9
	-	-	-	479 236,5	483 766,1	475 945,5
Polska	1 695 982,8	1 690 520,8	1 694 327,3	1 857 640,6	1 520 321,4	1 532 979,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

Biorąc pod uwagę liczbę turystów zagranicznych korzystających z noclegów, należy zauważyć, że tutaj udział Podkarpacia w skali całego kraju wynosił w 2014 r. niewiele ponad 11% (tab. 8). W latach 2005-2014 liczba turystów zagranicznych korzystających z noclegów zwiększyła się na Podkarpaciu o blisko 70%, zaś w skali kraju o 27%. Należy uznać to za zjawisko bardzo pozytywne, stanowiące dużą szansę dla zwiększenia dochodów mieszkańców, a tym samym wykorzystania zasobów endogenicznych. W gminie turystycznej Lutowiska liczba turystów w 2014 r. była o połowę niższa niż w 2005 r., co może być sygnałem dla władz gminy żeby poczynić więcej działań zachęcających turystów zagranicznych do korzystania z noclegów na terenie gminy. Bardzo korzystna sytuacja pod tym względem występuje w podmiejskiej gminie Trzebownisko – gdzie w 2014 r. odnotowano największą w skali regionu liczbę turystów korzystających z noclegów i był to 17-krotny wzrost w stosunku do roku 2005. Należy to wiązać z występowaniem na terenie tej gminy międzynarodowego lotniska oraz zakwalifikowaniem terenów w pobliżu lotniska w 2010 r. do Specjalnej Strefy Ekonomicznej Rzeszów-Dworzysko, gdzie występują tereny pod inwestycje i wzrosło zainteresowanie nimi zagranicznych inwestorów, w tym z Francji, Kanady itp. Wzrost udziału wydatków gmin na drogi publiczne w latach 2005-2014 jest szczególnie zauważalny w gminach peryferyjnych, które do tej pory charakteryzowały się najslabszą dostępnością komunikacyjną.

Tabela 8. Wybrane wskaźniki z zakresu turystyki

Gminy	Liczba turystów zagranicznych korzystających z noclegów (osoby)			Udział wydatków na drogi publiczne w wydatkach ogółem (%)		
	2005	2010	2014	2008	2011	2014
Podmiejskie						
Bezpośrednie sąsiedztwo	355	1 021	6 051	7,1	4,2	4,7
Oddalone	527	378	370	7,4	9,1	5,3
Rolnicze	-	-	-	7,4	10,3	9,7
Turystyczne	992	372	454	2,6	1,3	0,6
Peryferyjne	-	-	-	6,3	5,6	11,9
Podkarpacie	62 178	68 030	105 311	6,7	7,2	5,2
Polska	718 400,2	689 161,7	911 722,5	7,6*	7,5	6,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

Według danych GUS (stan na 2014 r.) największe dofinansowanie w ramach polityki spójności uzyskały dwa najbogatsze regiony – mazowieckie i śląskie, najmniejsze zaś województwa: opolskie, lubuskie i podlaskie. Województwo podkarpackie uplasowało się na piątym miejscu pod względem wysokości dofinansowania, ale na drugim, gdy chodzi o wsparcie na 1 mieszkańca – o ponad 1,5 tys. zł więcej niż średnio na mieszkańca w kraju z kwotą 8 851 zł (pierwsze miejsce województwo warmińsko-mazurskie – 9 184 zł na 1 mieszkańca). Według danych Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju (obecnie Ministerstwo Rozwoju)⁶⁸ od początku uruchomienia programów operacyjnych na lata 2007-2013 do 25 marca 2015 roku złożono 301,6 tys. wniosków na całkowitą kwotę dofinansowania (środki krajowe i unijne) wynoszącą 612,3 mld zł. Podpisano z beneficjentami 105 686 umów o dofinansowanie na kwotę 410,6 mld zł. Największymi beneficjentami w ciągu ostatnich 10 lat były jednostki samorządu terytorialnego. Na obszarach województw podkarpackiego, łódzkiego i warmińsko-mazurskiego najwięcej zainwestowano – w przeliczeniu na 1 mieszkańca – w budowę autostrad (A1 i A4), dróg ekspresowych (S7, S8 i S19) oraz projekty kolejowe. Dane przedstawione w tabeli 9 wskazują, że najwięcej projektów o dofinansowanie w ramach programów operacyjnych w okresie programowania 2007-2013 złożono i zrealizowano w gminach podmiejskich, w tym w podmiejskiej gminie Trzebownisko, położonej w bezpośrednim sąsiedztwie Rzeszowa, zaś najmniej w gminie peryferyjnej Wielkie Oczy oraz górskiej gminie turystycznej Lutowiska. Generalnie wszystkie typy gmin w największym stopniu aplikowały o wsparcie projektów miękkich w ramach PO KL oraz projektów twardych, związanych z inwestycjami w zakresie infrastruktury technicznej i społecznej, dofinansowanymi z RPO Województwa Podkarpackiego.

Tabela 9. Podpisane umowy o dofinansowanie projektów w ramach programów operacyjnych 2007-2013 (za lata 2008-2015, zgodnie z zasadą n+2, wg stanu na 30.06.2015 r.)

Gminy	Programy operacyjne w latach 2008-2015						
	łącznie		w tym				
			KL	IiS	IG	RPO	RPW
	liczba	%	w % łącznej liczby podpisanych umów				
Podmiejskie							
Bezpośrednie sąsiedztwo	125	1,44	13,6	4,8	30,4	47,2	4,0
Oddalone	59	0,68	28,8	1,7	20,3	45,8	3,4
Rolnicze	38	0,44	71,1	-	-	28,9	-
Turystyczne	12	0,14	33,3	8,3	-	50,0	8,3
Peryferyjne	10	0,11	40,0	-	20,0	30,0	-
Podkarpackie	8 730	100,0	43,6	3,4	15,3	36,0	1,7

Programy operacyjne: KL – Kapitał Ludzki; IiS – Infrastruktura i Środowisko; IG – Innowacyjna Gospodarka; RPO – Regionalny Program Operacyjny; RPW – Rozwój Polski Wschodniej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

⁶⁸ www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/poziom/ wejście, dostęp: 3.04.2015 r.

W realizacji inwestycji na szczeblu samorządu bardzo istotną kwestią jest posiadanie planu zagospodarowania przestrzennego. Jak wynika z danych zawartych w tabeli 10, bardzo niewielka powierzchnia gmin wiejskich Podkarpacia jest objęta takimi planami. Zdziwienie budzi fakt, że podmiejska gmina Trzebownisko, która realizuje najwięcej inwestycji spośród badanych gmin, praktycznie nie posiada takiego planu – ponieważ tylko 2,4% powierzchni zostało nim objęte. Posiadanie takiego planu jest ważne, gdyż znacznie ułatwia pozyskiwanie dofinansowania z funduszy UE i zapobiega lokowaniu nieprzemyślanych inwestycji, które później mogą się okazać niepotrzebne lub wręcz niekorzystne dla danego miejsca, czyli zamiast wspierać rozwój lokalny mogą go ograniczać. Jak podaje Feltynowski⁶⁹, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są dokumentami fakultatywnymi, dlatego też władze samorządu lokalnego nie mają obowiązku posiadać tego rodzaju opracowań. Natomiast władze JST mają świadomość, że posiadanie i zastosowanie planów zagospodarowania przestrzennego jest instrumentem wprowadzającym ład przestrzeni obszarów wiejskich, czy miejsko-wiejskich. Na obszarach wiejskich jest to ważne, ze względu na specyfikę przestrzeni wiejskiej, na którą składa się obszar zurbanizowany, czyli wiejska jednostka osadnicza, a także rolnicza przestrzeń produkcyjna. Gminy przylegające do miast bardzo często cechuje zmiana funkcji z rolniczych na mieszkalne, co w znacznym stopniu wpływa na sposób zagospodarowania oraz wymaga planowego i harmonijnego wykorzystania obszarów gminy. Dane tabeli 10 wskazują na pilną potrzebę objęcia podkarpackich gmin wiejskich planami zagospodarowania przestrzennego, ponieważ w 2014 r. dla Podkarpacia wskaźnik udziału powierzchni objętej miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w powierzchni ogółem jest o 5 razy niższy niż w skali kraju, zaś dla gmin peryferyjnych (tutaj przykład gminy Wielkie Oczy) aż ponad 170 razy. W wymienionej gminie Wielkie Oczy tylko 0,2% powierzchni objęto planem zagospodarowania przestrzennego.

Tabela 10. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obowiązujące na podstawie ustawy z 7 lipca 1994 r. oraz ustawy z 27 marca 2003 r.

Gminy	Udział powierzchni objętej miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w powierzchni ogółem (w %)		
	2009*	2012	2014
Podmiejskie			
Bezpośrednie sąsiedztwo	2,0	2,0	2,4
Oddalone	11,6	11,6	11,6
Rolnicze	1,7	1,7	1,7
Turystyczne	1,1	1,5	1,5
Peryferyjne	0,2	0,2	0,2
Woj. podkarpackie	7,4	7,9	8,5
gminy wiejskie	4,7	5,9	6,8
Polska	30,7	33,5	34,8

* brak danych z 2005 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

⁶⁹ M. Feltynowski, *Planowanie przestrzenne na obszarach wiejskich. W kierunku wielofunkcyjnego rozwoju*, Wyd. CeDeWu Warszawa, 2009, s. 116.

Według K. Heffnera⁷⁰ większość trudnych do opanowania zmian w przestrzeni obszarów wiejskich istotnie zwiększa koszty funkcjonowania mieszkańców wsi i wywołuje negatywne, często nieuświadomiane skutki społeczne oraz jest źródłem poważnych problemów gospodarczych. Dotyczy to zarówno obszarów zurbanizowanych na wsi (suburbanizacja), sfer przejściowych, gdzie dominują procesy semiurbanizacji, jak i wiejskich regionów peryferyjnych, gdzie skutkują odpływem ludności, depopulacją i częstą degradacją całych osiedli wiejskich. Dążenie do przyciągania zewnętrznych inwestycji za wszelką cenę ma społeczną akceptację i jest charakterystyczne dla lokalnych struktur oraz prowadzi do powielania inicjatyw otwierających tereny wiejskie pod nowe inwestycje i przedsięwzięcia. Skutkiem tych zjawisk jest rozgęszczanie układów przestrzennych wsi, a tym samym rosnące koszty funkcjonowania i użytkowania szeroko pojętej infrastruktury. Pogarszanie zwartości siedlisk wsi, pogłębia trudności z zapewnieniem dostępu do infrastruktury technicznej, społecznej i handlowo-usługowej oraz komunikacji. Przesunięcia te często negatywnie wpływają na środowisko i krajobraz wiejski poprzez rosnącą powierzchnię terenów wyłączonych z użytkowania rolniczego, zabudowanych, wykorzystywanych komunikacyjnie i dla różnych terenochłonnych celów.

Ważne znaczenie dla rozwoju obszarów wiejskich mają projekty realizowane w ramach PROW 2007-2013, przy czym brak jest dostępnych danych z ich wykorzystania na szczeblu gmin. Samorządy miały duże możliwości pozyskania dofinansowania we wszystkich trzech osiach priorytetowych programu, jako samodzielny beneficjent lub w związkach z innymi samorządami, czy jednostkami non-profit. Efekty zakończonych projektów realizowanych na obszarach wiejskich w ramach PROW 2007-2013 to m.in. zmodernizowanie ponad 120 km dróg, ochrona środowiska naturalnego, w tym rewitalizacja lasów, wybudowanie ponad 70 km sieci kanalizacyjnej i wodociągowej, wielu oczyszczalni ścieków, z których korzysta ponad 13,5 tys. mieszkańców. Bardzo wiele zrobiono w dziedzinie turystyki, sportu i rekreacji, dziedzictwa kulturowego, kulinarnego i przyrodniczego – wytyczono i oznakowano ponad 900 km szlaków turystycznych, w tym szlak architektury drewnianej oraz pierwszy na świecie szlak do uprawiania narciarstwa skitowego dla osób niewidomych, odnowiono ponad 30 obiektów historycznych, w tym Willę Atma – jedyne na świecie muzeum światowej klasy kompozytora Karola Szymanowskiego. Poza tym ponad 25,5 tys. osób podniosło swoje kwalifikacje, biorąc udział w szkoleniach, warsztatach, wyjazdach studyjnych. Unikatowym przykładem mogą być także nowe produkty turystyczne, w tym Park Gwiazdznego Nieba „Bieszczady”⁷¹. Przekształcenia przestrzeni wiejskiej oddziałują bezpośrednio i pośrednio na warunki życia i pracy mieszkańców wsi, na ich relacje społeczne i kulturowe, ponadto kształtują ich przyszłe zachowania ekonomiczne i społeczne. Od użytkowników obszarów wiejskich w znacznym stopniu zależy struktura przestrzeni wiejskiej, intensywność i formy jej zagospodarowania, a także uporządkowanie i stopień zachowania walorów przyrodniczych, rolniczych, krajobrazowych i kulturowych wsi⁷².

⁷⁰ K. Heffner, *Przestrzeń jako uwarunkowanie rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*, *Więś i Rolnictwo* nr 2(167), PAN IRWiR Warszawa 2015, s. 100.

⁷¹ www.minrol.gov.pl

⁷² K. Heffner, *Przestrzeń jako uwarunkowanie rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*, *Więś i Rolnictwo* nr 2(167), PAN IRWiR Warszawa 2015, s. 83.

2. Wieloaspektowe ujęcie spójności w strategiach rozwoju regionalnego i lokalnego

Mimo różnych działań typu kohezyjnego obszary wiejskie są silnie zróżnicowane pod względem poziomu zagospodarowania przestrzennego, rozwoju gospodarczego i społecznego. Procesy związane z integracją europejską umożliwiają zmianę tego stanu, jednak środowiska wiejskie w różnym stopniu i w odmienny sposób korzystają ze sprzyjających okoliczności. Ich wybory w tym zakresie stają się czynnikami utrzymującego się zróżnicowania kierunków rozwoju obszarów wiejskich. Krajowa polityka spójności odnosi się do regionów, subregionów i układów lokalnych. Założeniem polityki spójności jest przeciwdziałanie powstawaniu nadmiernych różnic poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, zjawiskom marginalizacji i wykluczenia społecznego. Mechanizmy rynkowe sprzyjają powstawaniu różnicowań zarówno w strukturach społecznych, jak i przestrzennych poprzez premiowanie wysokich kompetencji, aktywności społecznej i gospodarczej, elastyczności systemu edukacyjnego, dostępności przestrzennej, wyposażenia infrastrukturalnego i instytucjonalnego. W efekcie polityka spójności ma za zadanie ograniczanie skutków selektywnego przyznawania korzyści przez mechanizmy konkurencji wbudowane w gospodarkę rynkową, przy czym jej zadaniem nie jest ingerencja w te mechanizmy, a jedynie łagodzenie konsekwencji ich działania⁷³. Badania przeprowadzone przez IRWiR w Warszawie w 2007 roku wykazały szczególnie szybki rozwój obszarów wiejskich znajdujących się w zasięgu łatwego dojazdu do miast dużej i średniej wielkości. Takie obszary wiejskie charakteryzowały się korzystniejszymi warunkami demograficznymi, infrastrukturalnymi i ekonomicznymi dla rozwoju działalności pozarolniczej niż obszary peryferyjne. Pozwoliło to na postawienie hipotezy, że polityka spójności realizowana w obecnej formie sprzyja zmniejszaniu różnic rozwojowych na poziomie regionalnym, jednak prawdopodobnie dzieje się to kosztem ich wzrostu wewnątrz regionów. Szczególną uwagę zwrócono na przestrzenne zróżnicowanie stopnia zrównoważenia lokalnych rynków pracy. Okazuje się, że najwyższym stopniem zrównoważenia rynku pracy odznaczają się wiejskie gminy podmiejskie. Generalnie regiony ściany wschodniej oraz region łódzki, warszawski i poznański, małopolski mają najkorzystniejszy stopień zrównoważenia rynku pracy⁷⁴. Strategia rozwoju obszarów wiejskich peryferyjnych musi być zestawieniem inicjatyw i aktywności ułatwiających dostęp do czynników rozwoju, z uwzględnieniem ich specyfiki, komplementarności i współzależności⁷⁵. Do takich obszarów peryferyjnych zaliczane jest województwo podkarpackie – zostało ono wskazane jako jedno z województw o najniższym wskaźniku dostępności terytorialnej.

⁷³ A. Rosner, *Sprawozdanie z działalności IRWiR w 2007 roku*, *Więś i Rolnictwo*, nr 1(138), PAN IRWiR Warszawa 2008, s. 12.

⁷⁴ Tamże, s. 13.

⁷⁵ J. Wilkin, *Obszary wiejskie w warunkach dynamizacji zmian strukturalnych*, [w:] Ekspertyzy do Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020, tom 1, MRR Warszawa 2007.

Strategia Województwa Podkarpackiego na lata 2007-2013 została uchwalona przez Sejmik Województwa Podkarpackiego w październiku 2006 roku i zaktualizowana w roku 2010 oraz 2013. Za najlepszy element strategii z punktu widzenia faktycznej realizacji uznano gospodarkę regionu, mimo że nie ma widocznych efektów poprawy wskaźników makroekonomicznych. Pozytywnie oceniono rozwój infrastruktury technicznej, w tym głównie inwestycje drogowe oraz działania w zakresie energetyki. Najniżej oceniono interwencję w obszarze turystyki – sektor turystyczny stanowi niewykorzystany potencjał Podkarpacia oraz kolejowe i drogowe połączenia do Warszawy, a także wykorzystanie źródeł odnawialnych, szczególnie biomasy rolniczej. Gdy chodzi o obszary wiejskie i rolnictwo Podkarpacia, to podstawowe kierunki interwencji zostały ocenione pozytywnie. Jednak bardzo niekorzystna sytuacja podkarpackiego sektora rolnego wskazuje na pilną potrzebę podjęcia bardziej zintensyfikowanych działań. Negatywnie oceniono przyjęte w strategii sektorowe podejście do rolnictwa i obszarów wiejskich, co znacznie utrudnia koordynację interwencji z przedsięwzięciami podejmowanymi w innych obszarach⁷⁶. Dlatego też nastąpiła zmiana koncepcji polityki rozwoju, a nowe podejście zakłada wieloaspektowe, zintegrowane wykorzystanie własnych zasobów endogenicznych dla wzmocnienia i budowania trwałej przewagi konkurencyjnej regionu. Wszystkie podejmowane działania powinny być skoncentrowane, a nie rozproszone, przy większej roli samorządu regionalnego w uruchamianiu procesów rozwojowych, ale zachowaniu spójności i komplementarności przedsięwzięć realizowanych na różnych szczeblach planowania – krajowym, regionalnym i lokalnym. W niniejszym opracowaniu skupiono się na ocenie spójności przedsięwzięć realizowanych na obszarach wiejskich o zróżnicowanej strukturze w nawiązaniu do szczebla regionalnego. Bardzo istotne jest poszukiwanie wspólnych celów i kierunków działań, ponieważ ułatwi to lepsze przygotowanie i realizację zadań ujętych w kontrakcie terytorialnym. Celem głównym Strategii Rozwoju Województwa Podkarpackiego na lata 2007-2020⁷⁷ jest wykorzystanie zasobów endogenicznych i egzogenicznych na rzecz zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego dla poprawy jakości życia mieszkańców. Sformułowano 4 priorytety i cele strategiczne:

Priorytet 1: Konkurencyjna i innowacyjna gospodarka,

Cel strategiczny 1: rozwijanie przewag regionu w oparciu o kreatywne specjalizacje jako przejaw budowania konkurencyjności krajowej i międzynarodowej (przemysł, nauka, badania i szkolnictwo wyższe, turystyka, rolnictwo, IOB).

Priorytet 2: Kapitał ludzki i społeczny

Cel strategiczny 2: rozwój kapitału ludzkiego i społecznego jako czynników innowacyjności regionu i poprawy poziomu życia (edukacja, kultura i dziedzictwo kulturowe, społeczeństwo obywatelskie, włączenie społeczne, zdrowie publiczne, sport powszechny).

Priorytet 3: Sieć osadnicza

Cel strategiczny 3: podniesienie dostępności oraz poprawa spójności funkcjonalno-przestrzennej jako element budowania potencjału rozwojowego regionu (dostępność ko-

⁷⁶ Ocena realizacji oraz aktualności celów i priorytetów rozwojowych strategii województwa podkarpackiego na lata 2007-2013 w kontekście nowych wyzwań polityki rozwoju Kraju i Unii Europejskiej, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2012.

⁷⁷ *Strategia Rozwoju Województwa – Podkarpackie 2020*, zatwierdzona w 2006 r. i zaktualizowana w 2013 r., Uchwała nr XXXVII/697/13, Sejmiku Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie, Rzeszów 2013, s. 30, 31.

munikacyjna, dostępność technologii informacyjnych, funkcje metropolitarne Rzeszowa, funkcje obszarów wiejskich, spójność przestrzenna i wzmacnianie biegunów wzrostu).

Priorytet 4: Środowisko i energetyka

Cel strategiczny 4: racjonalne i efektywne wykorzystanie zasobów z poszanowaniem środowiska naturalnego sposobem na zapewnienie bezpieczeństwa i dobrych warunków życia mieszkańców i rozwoju gospodarczego (zapobieganie i przeciwdziałanie zagrożeniom i usuwanie ich skutków, ochrona środowiska, bezpieczeństwo energetyczne i racjonalne wykorzystanie energii).

Problem rozwoju obszarów wiejskich zawarty jest w celu 3, przy czym obszary wiejskie mają pełnić funkcję wysokiej jakości przestrzeni do zamieszkania, pracy i wypoczynku. Najważniejsze kierunki działań dla rozwoju obszarów wiejskich Podkarpacia to⁷⁸:

- rozwój infrastruktury technicznej umożliwiającej wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich, poprzez budowę i modernizację dróg, sieci wodociągowej, kanalizacyjnej, usprawnienie gospodarki odpadami, rozwijanie infrastruktury telekomunikacyjnej itp.;
- aktywizacja lokalnej społeczności w zakresie rozwoju przedsiębiorczości, w tym podniesienie kwalifikacji mieszkańców, rozwój i powstawanie nowych MSP, promowanie lokalnych zasobów i funkcji turystycznych (produkty regionalne, lokalne, ekologiczne, wiklina, wino, owoce itp.);
- integracja i aktywizacja społeczności wiejskiej służące zaspokajaniu potrzeb społecznych i kulturowych w kontekście odnowy wsi poprzez wdrażanie programów odnowy wsi, zachowanie i oznakowanie dziedzictwa krajobrazowego, przyrodniczego, historycznego, promocja lokalnej twórczości kulturalnej, rzemieślniczej, rozwijanie współpracy międzyregionalnej i międzynarodowej, rozwój zrównoważonego transportu publicznego itp.;
- rozwoju biogospodarki i współpracy z ośrodkami naukowo-badawczymi;
- modernizacja przestrzeni wiejskiej, w tym wspieranie powstawania dokumentów planistycznych dotyczących zagospodarowania i kształtowania przestrzeni wiejskiej, rozwój funkcji rekreacyjnej, sportowej, społeczno-kulturalnej poprzez budowę odpowiednich obiektów z tym związanych, wzmacnianie funkcji turystycznej, uzdrowskiej, poprawa funkcjonalności i estetyki przestrzeni wiejskiej, racjonalne wykorzystanie przestrzeni produkcyjnej i osadniczej (scalanie gruntów) itp.

Priorytety rozwojowe analizowanych typów obszarów wiejskich zostały sformułowane następująco⁷⁹:

1. Podmiejska Gmina Trzebowniko: rozwój lokalny i przestrzenny, ochrona środowiska naturalnego, edukacja, ochrona zdrowia, pomoc społeczna, infrastruktura techniczna, rozwój gospodarczy, rozwój wsi i rolnictwa, kultura, sport, turystyka.
2. Podmiejska Gmina Łańcut: stymulowanie nowoczesnego i zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego, wsparcie lokalnej gospodarki, poprzez podniesie-

⁷⁸ Tamże, s. 39-41, 65-67.

⁷⁹ Strategia Rozwoju Gminy Trzebowniko na lata 2008-2015; Strategia Rozwoju Gminy Łańcut na lata 2008-2020; Strategia Rozwoju Gminy Grodzisko Dolne na lata 2007-2015; Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Lutowiska na lata 2009-2015, Strategia Rozwoju Gminy Wielkie Oczy na lata 2007-2015.

nie poziomu infrastruktury technicznej i ochrony środowiska, wzmocnienie potencjału kulturowego, turystyki i sportu oraz rozwój kapitału społecznego.

3. Rolnicza Gmina Grodzisko Dolne – stworzenie optymalnych warunków życia mieszkańcom, poprzez zwiększenie dochodów, wykorzystanie lokalnych zasobów, rozwój infrastruktury technicznej i społecznej, z poszanowaniem środowiska naturalnego, dostosowanie rolnictwa do funkcjonowania w gospodarce rynkowej, lepsza dostępność komunikacyjna i infrastrukturalna gminy.
4. Turystyczna Gmina Lutowiska: poprawa jakości życia na obszarach wiejskich, ochrona środowiska, turystyka.
5. Peryferyjna Gmina Wielkie Oczy – aktywizacja mieszkańców pod kątem rozwoju przedsiębiorczości i wspierania inwestorów zewnętrznych.

Cele strategiczne analizowanych typów obszarów wiejskich przedstawiono w tabeli 11 w oparciu o aktualną strategię rozwoju, przy czym obecnie gminy są w trakcie opracowywania strategii rozwoju na lata 2016-2020 (z wyjątkiem gminy Łańcut). Analizując cele strategiczne porównywanych typów obszarów wiejskich, należy zauważyć, że najbardziej zbieżne z założeniami zawartymi w strategii regionu są cele podmiejskich gmin Trzebowniko i Łańcut – w jej trzech obszarach: gospodarczym poprzez rozwój infrastruktury technicznej, w tym też telekomunikacyjnej; społecznym, w tym podniesienie poziomu życia mieszkańców oraz środowiskowym poprzez ochronę środowiska i racjonalne wykorzystanie przestrzeni. Generalnie należy jednak zauważyć, że sformułowane cele są zbyt ogólne, np. zapewnienie zrównoważonego rozwoju gospodarczego, czy podniesienie jakości życia – przypominają cele zawarte w strategii rozwoju kraju, a nie cele do realizacji na szczeblu gminy. Ponadto rozwój zrównoważony został ujęty jako priorytet i cel tylko w gminach podmiejskich.

W badaniach własnych przeprowadzonych w terenie do władz gminy skierowano następujące pytania – jakich zadań strategicznych nie udało się zrealizować i co było tego powodem. W podmiejskiej gminie Trzebowniko stwierdzono, że zrealizowano wszystkie zadania strategiczne. W podmiejskiej gminie Łańcut nie udało się zrealizować zadań celu 3 związanego z efektywnym zagospodarowaniem przestrzeni oraz ochroną środowiska i gospodarką wodną (rozwój OZE). Najważniejszym powodem tego był brak odpowiednich terenów pod inwestycje – gmina przygotowuje takie tereny. W rolniczej gminie Grodzisko Dolne nie udało się zakończyć na terenie całej gminy scalania gruntów, ze względu na brak środków finansowych, który wynikał z tego, że samorząd powiatu (jako beneficjent działania) widział pilniejszą potrzebę scalania gruntów w innej gminie i tam skierował dofinansowanie. W turystycznej gminie Lutowiska nie wybudowano oczyszczalni ścieków w jednej z miejscowości, a powodem była odmowa dofinansowania inwestycji ze środków UE. Podobnie było w przypadku peryferyjnej gminy Wielkie Oczy – tutaj również z powodu braku środków finansowych nie zrealizowano inwestycji związanej z budową oczyszczalni ścieków i sieci kanalizacyjnej. Zadania, których nie udało się zrealizować w latach 2007-2015 zostały przedstawione jako najważniejsze do wykonania w latach 2016-2020 (tab. 12).

Tabela 11. Cele strategiczne i najważniejsze kierunki działania różnych typów gmin na lata 2007-2015

	Cel 1	Cel 2	Cel 3
<p>Gminy</p> <p>Podmiejska Trzebowniko (bezpośrednie sąsiedztwo z Rzeszowem)</p>	<p>Zapewnienie zrównoważonego rozwoju gospodarczego</p> <p>Zadania:</p> <ul style="list-style-type: none"> - rozwój transportu (lotniska) - budowa, remont dróg, unowocześnienie telekomunikacji - przeciwdziałanie bezrobociu poprzez tworzenie warunków do działalności gospodarczej - modernizacja sieci wodociągowej - restrukturyzacja produkcji rolniczej - kontynuowanie przekształceń własnościowych i prywatyzacji 	<p>Podniesienie poziomu jakości życia ludności gminy</p> <p>Zadania:</p> <ul style="list-style-type: none"> - zapewnienie dostępności do szkół - poprawa stanu zdrowia społeczeństwa - zwiększenie efektywności działania pomocy społecznej - ożywienie budownictwa jednorodzinnego 	<p>Realizacja planów rozwoju gminy w oparciu o programy wsparcia krajowego i unijnego</p> <p>Zadania:</p> <ul style="list-style-type: none"> - rozwój bazy kulturalnej, oświatowej i turystycznej - promocja walorów turystycznych gminy, rozwój sportu i rekreacji - uporządkowanie gospodarki odpadami - działania w zakresie ochrony wód - ochrona zasobów przyrody
<p>Podmiejska Łańcut</p>	<p>Rozbudowa i modernizacja układu drogowego</p> <p>Zadania:</p> <ul style="list-style-type: none"> - budowa i rozbudowa dróg - remont istniejących dróg - budowa i modernizacja chodników, oświetlenia ulic 	<p>Rozwój systemu usług telekomunikacyjnych</p> <p>Zadania:</p> <ul style="list-style-type: none"> - współpraca z władzami regionu w zakresie dostępu do szerokopasmowego Internetu - tworzenie i wdrażanie platformy e-usług i współpraca z sektorem publicznym w tym zakresie - tworzenie publicznych punktów dostępu do Internetu 	<p>Efektywne zagospodarowanie przestrzeni, ochrona środowiska i gospodarka wodna</p> <p>Zadania:</p> <ul style="list-style-type: none"> - budowa i remont ośrodka kultury, zdrojnic, szkół, bibliotek, obiektów sportowych - modernizacja obiektów komunalnych, turystyczno-rekreacyjnych - zagospodarowanie zbiorników wodnych i gruntowych nieruchomości - rozwój OZE i gospodarka odpadami - budowa wodociągów i kanalizacji - tworzenie pomników przyrody, placów zieleni, zakładanie zadrzewień

<p>Rolnicza Grodzisko Dolne</p>	<p>Poprawa stanu rolnictwa na terenie gminy i kreowanie zmian w świadomości rolników, poszukiwanie alternatywnych rodzajów produkcji</p> <p>Zadania:</p> <ul style="list-style-type: none"> - scalanie gruntów - tworzenie rynków zbytu dla produktów ekologicznych - promocja produktów ekologicznych i lokalnych - doradztwo i szkolenia dla rolników 	<p>Rozwój gospodarczy gminy poprzez rozwój i efektywne wykorzystanie infrastruktury technicznej oraz efektywniejsze wykorzystanie naturalnych walorów gminy</p> <p>Zadania:</p> <ul style="list-style-type: none"> - budowa i remont dróg, chodników, mostów - budowa i rozbudowa kanalizacji i oczyszczalni ścieków - termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej - tworzenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego - efektywne wykorzystanie zasobów 	<p>Zapewnienie dobrych i bezpiecznych warunków życia, budowa i rozbudowa infrastruktury społecznej, zwiększanie atrakcyjności gminy</p> <p>Zadania:</p> <ul style="list-style-type: none"> - budowa i modernizacja bazy kulturowej, oświatowej, użyteczności publicznej - budowa obiektów sportowo-rekreacyjnych, szlaków turystycznych - dbałość o obiekty turystyczne - budowa gminnego systemu ostrzegania i monitorowania zagrożeń, doposażenie jednostek OSP - gospodarka odpadami
<p>Turystyczna Lutowiska</p>	<p>Poprawa jakości życia mieszkańców wsi</p> <p>Zadania:</p> <ul style="list-style-type: none"> - budowa świetlic wiejskich - przebudowa i wyposażenie budynku domu kultury - budowa obiektów do obsługi imprez - zagospodarowanie przestrzeni publicznej 	<p>Ochrona środowiska, poprawa jakości wód powierzchniowych</p> <p>Zadania:</p> <ul style="list-style-type: none"> - budowa oczyszczalni ścieków i kanalizacji 	<p>Turystyka, poprawa istniejącej i budowa nowej infrastruktury turystycznej</p> <p>Zadania:</p> <ul style="list-style-type: none"> - przebudowa budynku szkoły na schronisko młodzieżowe - przebudowa zabytkowych ruin cerkwi - budowa siłowni terenowych
<p>Peryferyjna Wielkie Oczy</p>	<p>Rozwój gospodarczy</p> <p>Zadania:</p> <ul style="list-style-type: none"> - uprawa roślin energetycznych - uruchomienie przetwórstwa drewna i produktów rolnych, wydobycia piasku - ochrona środowiska przyrodniczego - promocja gminy (lokalne rzemiosło) - budowa bazy sportowo-rekreacyjnej - wydzielenie i uzbrojenie terenów pod inwestycje - nawiązanie współpracy z partnerami z Niemiec, Ukrainy, Słowacji 	<p>Infrastruktura techniczna</p> <p>Zadania:</p> <ul style="list-style-type: none"> - budowa kanalizacji i oczyszczalni ścieków - budowa i remont dróg, chodników - rewitalizacja obiektów zabytkowych - stworzenie punktów dostępu do Internetu - budowa zabezpieczeń przeciwpowodziowych - wytyczenie szlaków turystycznych 	<p>Infrastruktura społeczna</p> <p>Zadania:</p> <ul style="list-style-type: none"> - budowa i wyposażenie przedszkoli - promocja alternatywnych źródeł dochodów (rzemiosło, produkty lokalne) - zorganizowanie czasu wolnego dzieci i młodzieży - sprowadzenie lekarzy specjalistów - poprawa wizerunku gminy

Źródło: strategia rozwoju danej gminy i badania ankietowe.

Tabela 12. Cele strategiczne i zadania różnych typów gmin na lata 2016-2020

Gminy	Cel 1	Cel 2	Cel 3	Zadania
Podmiejska Trzebowniko	Zapewnienie zrównoważonego rozwoju gospodarczego	Podniesienie jakości życia ludności gminy	Realizacja planów rozwoju gminy w oparciu o programy wsparcia krajowe i wynikające z członkostwa w Unii Europejskiej	Identyczne jak w latach 2007-2015
Podmiejska Łańcut	Rozbudowa i modernizacja układu drogowego	Rozwój systemu usług telekomunikacyjnych	Efektywne zagospodarowanie przestrzeni, ochrona środowiska i gospodarka wodna	Identyczne jak w latach 2007-2015
Rolnicza Grodzisko Dolne	Poprawa infrastruktury drogowej, doźbrojenie gminy w infrastrukturę wodno-kanalizacyjną, rozwój gospodarki niskoemisyjnej i poprawa efektywności energetycznej gminy, zwiększenie bezpieczeństwa w gminie, rozwój infrastruktury teleinformatycznej	Rozwój społeczeństwa obywatelskiego, rozwijanie współpracy samorządu z JST oraz organizacjami pozarządowymi, poprawa dostępności do rynku pracy dla mieszkańców, podnoszenie jakości kształcenia, poprawa jakości usług w zakresie ochrony zdrowia i życia	Rozwój turystyki i rekreacji na terenie gminy, integracja społeczna mieszkańców, ochrona środowiska naturalnego gminy	Scalanie gruntów, budowa i remont obiektów dla osób starszych, niepełnosprawnych, utworzenie centrum robotyki szkolnej, Zakładu Aktywności Zawodowej, budowa kanalizacji i wodociągów, budowa OZE (fotowoltaika), budowa i modernizacja dróg, budowa aktywnych miejsc rekreacji, siłownie na świeżym powietrzu, rewitalizacja zabytków, budowa ścieżek rowerowych, punktów widokowych, budowa gminnego systemu ostrzegania i monitorowania zagrożeń wraz z doposażeniem jednostek OSP, budowa Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych
Turystyczna Lutowiska	Poprawa jakości życia mieszkańców wsi	Poprawa jakości wód powierzchniowych	Poprawa istniejącej i budowa nowej infrastruktury turystycznej	Budowa oczyszczalni ścieków i kanalizacji
Peryferyjna Wielkie Oczy	Rozwój gospodarczy	Infrastruktura techniczna	Infrastruktura społeczna	Budowa oczyszczalni ścieków i kanalizacji Wspieranie inwestorów zewnętrznych Rozwój współpracy transgranicznej

Źródło: badania ankietowe.

Najwięcej szczegółowych zadań na najbliższą przyszłość sformułowano w rolniczej gminie Grodzisko Dolne, ze szczególnym zwróceniem uwagi na aspekty gospodarcze (ekonomiczne), w tym dalszy rozwój infrastruktury technicznej, teleinformatycznej i poprawę efektywności energetycznej, aspekty społeczne, w tym poprawa jakości kształcenia poprzez wykorzystanie potencjału dzieci i młodzieży gimnazjalnej, która zajęła drugie miejsce w konkursie w USA dotyczącym konstrukcji robotów i rozwiązania problemów rynku pracy, ale także włączenie społeczne, czyli rozwiązanie problemów osób niepełnosprawnych i starszych. Uwzględniono również aspekty środowiskowe i przestrzenne poprzez dalszą ochronę środowiska przyrodniczego, wykorzystanie walorów przyrodniczych dla promocji turystyki oraz nawiązanie współpracy z innymi JST oraz instytucjami non-profit.

Kolejną podejmowaną w badaniach kwestią była ocena, które z segmentów rozwoju stanowią najważniejszy problem w realizacji strategii rozwoju gminy. Odpowiedzi były zróżnicowane (tab. 13). W podmiejskiej gminie Trzebowniko bezpośrednio sąsiadującej z Rzeszowem największy problem stanowi ochrona środowiska, w podmiejskiej gminie Łańcut oddalonej nieco od miasta wojewódzkiego – kreowanie i rozwój działalności pozarolniczej, w rolniczej gminie Grodzisko Dolne – rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej i ochrona środowiska. Wynika to ze struktury tych gmin, ponieważ w gminie podmiejskiej, gdzie występują dobre warunki do prowadzenia działalności gospodarczej, ważne jest przestrzeganie zasad ochrony środowiska, zaś w gminie rolniczej najpilniejszą potrzebą jest dywersyfikacja dochodów mieszkańców poprzez podejmowanie pozarolniczej działalności gospodarczej, co jest trudną kwestią, wynikającą z braku zakładów produkcyjnych. W turystycznej gminie górskiej Lutowiska problemem jest poprawa poziomu infrastruktury (co już zostało wyjaśnione w poprzednim podrozdziale), odnowa i rozwój wsi oraz ochrona środowiska. Należy tutaj nadmienić, że aspekty ochrony środowiska są najważniejszym walorem (atutem) tej gminy i nie powinny być problemem. W gminie Wielkie Oczy jedynym problemem w realizacji strategii jest ochrona środowiska. W żadnej z analizowanych gmin rolnictwo nie stanowi znaczącego problemu rozwojowego.

Tabela 13. Segmenty rozwoju stanowiące największy problem w realizacji strategii gminy

Gminy	Rolnictwo	Działalność pozarolnicza	Ochrona środowiska	Odnowa i rozwój wsi	Rozwój infrastruktury
Trzebowniko			+		
Łańcut		+			
Grodzisko Dolne		+	+		
Lutowiska			+	+	+
Wielkie Oczy			+		

Źródło: badania ankietowe.

Wskazywane przez władze gminy najważniejsze sektory gospodarki ujęte w strategii ze względu na zatrudnienie i wpływy do budżetu obrazuje tabela 14. W większości gmin wskazywano na wpływy z handlu, drobnych usług rzemieślniczych i usług nierynkowych związanych z edukacją i ochroną zdrowia. W podmiejskiej gminie Łańcut oprócz wyżej wymienionych ważne znaczenie ma budownictwo, w górskiej gminie Lutowiska – turystyka i leśnictwo, co wynika z położenia i specyfiki tych gmin.

Tabela 14. Najważniejsze sektory gospodarki ujęte w strategii ze względu na zatrudnienie i wpływy do budżetu

Gminy	Przetwórstwo rolno-spożywcze	Turystyka	Przemysł	Rolnictwo	Handel	Drobne usługi rzemieślnicze	Usługi nierynkowe	Leśnictwo	Budownictwo
Trzebowniko			+		+	+			
Łącut						+	+		+
Grodzisko Dolne	+				+	+	+		
Lutowiska		+			+			+	
Wielkie Oczy				+		+	+		

Źródło: badania ankietowe.

W praktyce najważniejszym problemem jest realizacja rozwoju lokalnego, czyli podejmowanie inwestycji wykorzystujących lokalne zasoby dla polepszenia warunków życia i zamiany oczekiwanych efektów ilościowych na jakościowe⁸⁰. Dokonując oceny najważniejszych inwestycji zrealizowanych przez poszczególne gminy w latach 2007-2015, należy zauważyć, że główna uwaga władz podmiejskiej gminy Trzebowniko koncentrowała się na wybranych elementach infrastruktury, przede wszystkim sieci drogowej, wodociągowej, kanalizacyjnej oraz na budowie i modernizacji obiektów szkolnych. W latach 2007-2015 gmina zainwestowała ponad 32 mln zł, z czego na cele gospodarcze przeznaczono 64,9% ogółu środków, społeczne – 28,4%, zaś środowiskowe – 6,7% (tab. 15). Były to środki finansowe w dużej mierze pochodzące z funduszy UE. Z informacji uzyskanych od władz gminy podmiejskiej Trzebowniko wynika, że udział środków pochodzących z polityki spójności w latach 2007-2013 wyniósł 33,4% ogółu środków wydanych na inwestycje, z PROW – 61,7%. Należy tutaj jednak zauważyć, że z danych BDL GUS przedstawionych w tabeli 9 (poprzedni podrozdział) wynika, że gmina Trzebowniko uzyskała także dofinansowanie projektów z PO Infrastruktura i Środowisko oraz PO Rozwój Polski Wschodniej – na co nie wskazano w badaniach ankietowych.

⁸⁰ S. Korenik, *Rozwój lokalny w świetle globalnych trendów ze szczególnym uwzględnieniem kryzysu*. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 284, 2013, s. 32.

Tabela 15. Inwestycje zrealizowane na terenie gminy Trzebownik
w latach 2007-2015 i źródła ich finansowania

Wyszczególnienie	Źródło finansowania	Lata	Wartość (tys. zł)	Udział finansowy gminy (w %)
Aspekt gospodarczy				
Poprawa infrastruktury wiejskiej:				
- budowa chodnika	PROW	2012/13	736	20
- przebudowa drogi		2013/15	473	50
- oświetlenie drogowe		2014/15	75	50
- oczyszczalnia ścieków		2013/15	3 201	25
- sieć wodociągowo-kanalizacyjna		2013/15	863	25
- wodociąg wiejski	RPO WP	2012/14	4 079	5
- urządzenia wodno-ściekowe	PO IG	2012/14	6 749	50
- sieć kanalizacyjno-wodociągowa		2014/15	3 434	5
- szerokopasmowy Internet		2013/14	1 174	0
Aspekt społeczny				
- obiekty sportowo-rekreacyjne	PROW	2011/15	3 324	20
- budowa przedszkola	(odnowa i rozwój wsi)	2012/15	5 000	100
- przebudowa biblioteki	RPO WP	2012/15	329	15
- promocja kultury wiejskiej (monografia)	Program Kultura +	2012/13	26	30
- zespoły ludowe	PROW	2013/14	65	20
- wyposażenie domów kultury		2014/15	98	80
- poprawa funkcjonowania systemu ratowniczo-gaśniczego	PROW PROW Leader RPO WP	2010	310	15
Aspekt środowiskowy				
- ochrona środowiska na obszarach wiejskich (dbaj o swoją przestrzeń, czyste jutro)	WFOŚ i GW	2012/13	20	20
- termomodernizacja budynków komunalnych	RPO WP	2012/13	785	15
- zakup specjalistycznego sprzętu do pompowania cieczy agresywnych itp.	WFOŚ i GW	2011/14	1 350	20

Źródło: badania ankietowe.

Władze podmiejskiej gminy Łącut realizując poszczególne inwestycje, koncentrowały się głównie na wybranych elementach infrastruktury, przede wszystkim sieci drogowej, wodociągowej, kanalizacyjnej oraz na budowie i modernizacji obiektów szkolnych. W latach 2007-2015 gmina zainwestowała ponad 48,6 mln zł, z czego na cele gospodarcze przeznaczono 67,7% ogółu środków, społeczne – 28,9%, zaś środowiskowe tylko 3,4% (tab. 16). Środki finansowe w dużej mierze pochodziły z funduszy UE. Z informacji uzyskanych od władz podmiejskiej gminy Łącut wynika, że udział środków pochodzących z polityki spójności w latach 2007-2013 wynosił 55,7% ogółu wydanych na inwestycje, z PROW – 23,5%. Należy tutaj jednak zauważyć, że z danych BDL GUS przedstawionych w tabeli 9 (poprzedni podrozdział) wynika, że gmina Łącut uzyskała także dofinansowanie projektów z PO Infrastruktura i Środowisko, PO Innowacyjna Gospodarka oraz PO Rozwój Polski Wschodniej – na co nie wskazano w badaniach ankietowych. Korzystnym zjawiskiem jest fakt, że władze

gminy Łañcut podejmujac budowe systemu e-administracji publicznej nawiadzaly wspolpracę z wladzami JST z terenu Podkarpacia. Ponadto gmina jest czlonkiem Lokalnej Grupy Dzialania (LGD) Ziemia Lancucka i wspolnie z czterema innymi gminami realizuje projekty w ramach programu Leader.

Tabela 16. Inwestycje zrealizowane na terenie gminy Lancut w latach 2007-2015 i zrodla ich finansowania

Wyszczegolnienie	Zrodlo finansowania	Lata	Wartosc (tys. zl)	Udzial finansowy gminy (w %)
Aspekt gospodarczy				
Poprawa infrastruktury wiejskiej:				
- przebudowa drogi	NPPDL *	2009	565	50
- przebudowa drogi	NPPDL	2011	1 989	50
- przebudowa drogi	NPPDL	2014	1 572	50
- przebudowa drogi	NPPDL	2015	744	50
- budowa drogi	RPO WP	2010	1 760	30
- rozbudowa sieci wodociagowej i stacji uzdatniania wody	RPO WP	2007/09	3 147	30
- rozbudowa sieci wodociagowej i stacji uzdatniania wody	RPO WP	2011/13	5 803	50
- przebudowa stacji uzdatniania wody i stacji hydroforowych	RPO WP	2013/14	1 848	30
- budowa sieci kanalizacyjnej	PROW	2010/11	5 179	40
- budowa sali gimnastycznej	Ministerstwo Sportu	2008/11	5 231	80
- rozbudowa zespolu szkol i budowa przedszkola	RPO WP	2009/14	5 077	80
Aspekt spoleczny				
- obiekty sportowo-rekreacyjne	PROW(odnowa i rozwój wsi)	2012	2 689	35
- obiekty sportowo-rekreacyjne	PROW Leader	2013/14	807	35
- budowa placu zabaw	PROW Leader	2013	475	35
- promocja kultury i turystyki wiejskiej (monografia, mapy, przewodniki)	PROW (LGD Ziemia Lancucka)	2012/15	45	30
- remont i wyposazenie domow kultury	PROW	2012/15	424	50
- rozbudowa bazy lokalowej Centrum Kultury	RPO WP	2008/12	5 167	50
- remont i aranżacja domow kultury	PROW	2012	137	35
- remont obiektu zabytkowego	PROW Leader	2014	34	35
- podniesienie kompetencji mieszkancow (pracownie kreatywnosci, mobilnosci)	PO KL	2008/12	2 195	15
- kreowanie aktywnosci zawodowej	PO KL	2012/14	761	15
- cyfrowa szkoła	RPO WP	2012	260	20
- e-administracja publiczna	RPO WP	2012/14	595	15
- sprawnosć dzieci i mlodziezy	PO KL	2013/15	474	0
Aspekt srodowiskowy				
- termomodernizacja budynkow oswiatowych	PROW	2010/13	1 621	30

* Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych

Źródło: badania ankietowe.

Tabela 17. Inwestycje zrealizowane na terenie gminy Grodzisko Dolne
w latach 2007-2015 i źródła ich finansowania

Wyszczególnienie	Źródło finansowania	Lata	Wartość (tys. zł)	Udział finansowy gminy (w %)
Aspekt gospodarczy				
Poprawa infrastruktury wiejskiej:				
- budowa chodnika	PROW	2012	298	55
- budowa drogi	NPPDL*, UM, UW	2008/09	1 062	50
- przebudowa dróg	NPPDL	2010/14	2 918	50
- przebudowa mostów	Promesa powodziowa MSWiA	2012/14	764	25
- oczyszczalnia ścieków	RPO WP, NFOŚiGW	2010/12	11 800	25
- kolektory słoneczne na budynku szkoły	RPO WP	2010	431	20
- budowa parkingu	RPO WP	2013/14	973	80
- budowa parkingu	PROW	2011	400	35
- remont szkoły	RPO WP	2013/14	603	30
- rozbudowa przedszkoli	PO KL	2008/12	2 550	5
- modernizacja Zespołów Szkół	RPO WP	2010/14	3 177	50
- budowa targowiska	PROW	2012	691	40
- scalanie gruntów	PROW	2007/14	2 907	0
Aspekt społeczny				
- obiekty sportowo-rekreacyjne (orliki, zaplecze)	PROW (odnowa i rozwój wsi)	2008	1 269	50
- obiekty sportowe	PROW	2009/12	1 158	35
- obiekty sportowe, szlaki turystyczne	PROW, MSiT	2012	1 280	35
- obiekty sportowe	PROW Leader	2014	1 064	55
- budowa placów zabaw	PROW	2012/13	289	25
- rozbudowa domu kultury	RPO WP	2010/11	177	50
- wyposażenie domów kultury	PROW	2012/14	1 988	25
- przebudowa remizy OSP	RPO WP	2012/15	213	35
- przebudowa biblioteki	Program Kultura+	2009/10	637	70
- instrumenty muzyczne dla orkiestry	PROW Leader	2008	358	25
- budowa wiaty tanecznej	PROW Leader	2014	29	35
- doposażenie oddziałów Straży Grobowej	PROW Leader	2014/15	91	15
- budowa wielofunkcyjnego budynku użyteczności publicznej	RPO WP	2012/13	146	35
- budowa i remont obiektów socjalnych dla niepełnosprawnych	RPO WP	2011	4 408	80
	Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, UW, UM	2009/10	1 827	30
- internetowe centrum kształcenia	PO KL	2008	125	0
- zajęcia pozalekcyjne w szkołach	PO KL	2008/12	1 315	5
Aspekt środowiskowy				
- termomodernizacja budynków komunalnych	RPO WP	2008	413	50
- termomodernizacja remizy OSP i zakup specjalistycznego sprzętu do pompowania cieczy agresywnych itp.	WFOŚ i GW	2011	228	50

* jak w tabeli 16

Źródło: badania ankietowe.

W rolniczej gminie Grodzisko Dolne podejmowane inwestycje koncentrowały się na wybranych elementach infrastruktury, przede wszystkim sieci drogowej oraz na budowie i modernizacji obiektów szkolnych. W latach 2007-2015 gmina zainwestowała ponad 45 mln zł, z czego na cele gospodarcze przeznaczono 62,7% ogółu środków, społeczne – 35,9%, zaś środowiskowe – 1,4% (tab. 17). Były to środki finansowe w dużej mierze pochodzące z funduszy UE. Z informacji uzyskanych od władz gminy Grodzisko Dolne wynika, że udział środków pochodzących z polityki spójności w latach 2007-2013 wynosił około 66% ogółu wydanych na inwestycje, z PROW – 19,1%.

Główna uwaga władz gminy górskiej Lutowiska koncentrowała się na budowie kanalizacji i oczyszczalni ścieków. W latach 2007-2015 gmina zainwestowała blisko 6,5 mln zł, z czego na cele gospodarcze przeznaczono 69,5% ogółu środków, społeczne – 30,5%, zaś na cele środowiskowe nie skierowano żadnych. Chociaż należy tutaj zauważyć, że budowa oczyszczalni ścieków czy kanalizacji to nie tylko sfera gospodarcza, ale i środowiskowa (tab. 18). Z informacji uzyskanych od władz gminy Lutowiska wynika, że były to środki finansowe w dużej mierze pochodzące z funduszy UE, w tym udział środków pochodzących z polityki spójności w latach 2007-2013 wynosił 1,8% ogółu środków wydanych na inwestycje, z PROW – 98,2%. Należy tutaj jednak zauważyć, że z danych BDL GUS przedstawionych w tabeli 9 (poprzedni podrozdział) wynika, że gmina Lutowiska uzyskała także dofinansowanie projektów z PO Kapitał Ludzki oraz więcej z RPO WP i PO Rozwój Polski Wschodniej – na co nie wskazano w badaniach ankietowych.

Tabela 18. Inwestycje zrealizowane na terenie turystycznej gminy górskiej Lutowiska w latach 2007-2015 i źródła ich finansowania

Wyszczególnienie	Źródło finansowania	Czas	Wartość (tys. zł)	Udział finansowy gminy (w %)
Aspekt gospodarczy				
Poprawa infrastruktury wiejskiej:				
- kanalizacja zbiorcza	PROW	2010/11	1 731	40
- oczyszczalnia ścieków	PROW	2010/11	2 726	40
Aspekt społeczny				
- przebudowa obiektów zabytkowych	RPO WP	2012/13	114	10
- obiekty sportowo- rekreacyjne	PROW	2014	83	35
- zagospodarowanie przestrzeni publicznej	PROW	2014	93	35
- budowa świetlicy wiejskiej	PROW	2009/10	444	35
- przebudowa i wyposażenie domu kultury	PROW	2011/12	251	35
- przystosowanie wiaty estradowej do obsługi imprez	PROW	2014	263	35
- przebudowa budynku szkoły na schronisko młodzieżowe	PROW	2011/12	712	50
Aspekt środowiskowy				
brak				

Źródło: badania ankietowe.

Władze peryferyjnej gminy przygranicznej Wielkie Oczy przy realizacji inwestycji skupiły się głównie na poprawie infrastruktury drogowej. Nie udało się zrealizować budowy kanalizacji i oczyszczalni ścieków, czego powodem był brak własnych środków finansowych oraz brak dofinansowania z funduszy UE. W latach 2007-2015 gmina za-inwestowała blisko 7,5 mln zł, z czego na cele gospodarcze przeznaczono 48,9% ogółu środków, społeczne – 36,7%, zaś na cele środowiskowe – 21,6% (tab. 19).

Tabela 19. Inwestycje zrealizowane na terenie przygranicznej gminy Wielkie Oczy w latach 2007-2015 i źródła ich finansowania

Wyszczególnienie	Źródło finansowania	Lata	Wartość (tys. zł)	Udział finansowy gminy (w %)
Aspekt gospodarczy				
Poprawa infrastruktury wiejskiej:				
- przebudowa dróg	NPPDL	2010/13	1 055	50
- przebudowa dróg	NPPDL	2014/15	2 585	25
Aspekt społeczny				
- przebudowa obiektów zabytkowych (adaptacja byłej synagogi na bibliotekę)	PROW	2010/14	718	50
- obiekty sportowo-rekreacyjne	RPO WP	2010/12	1 808	50
- promocja obszarów wiejskich (integracja społeczności, imprezy okolicznościowe, targi produktów regionalnych) z udziałem innych gmin Podkarpacia (Stary Dzików) i Lubelszczyzny (Dubienka, Tyszowce, Żmudź)	PO RPW	2012/14	106	10
- obiekty użyteczności publicznej	PROW Leader	2012/14	100	30
Aspekt środowiskowy				
- podniesienie efektywności zarządzania energią	RPO WP	2013	1 603	10

Źródło: badania ankietowe.

Odnosząc uzyskane wyniki badań ankietowych z zakresu zrealizowanych inwestycji do wyników BDL GUS dotyczących wybranych wskaźników gospodarczych i wysokości wydatków inwestycyjnych (przedstawionych w tab. 4 i 5 w poprzednim podrozdziale), należy zauważyć, że poprawa wskaźników gospodarczych analizowanych gmin, w tym głównie zwiększenie wskaźnika przedsiębiorczości, związana jest ze wzrostem wydatków gminy na realizację różnorodnych inwestycji. Obliczenia statystyczne potwierdziły istotną, dodatnią zależność między wskaźnikiem przedsiębiorczości a poziomem wydatków poniesionych przez gminy na 1 mieszkańca ($r=0,660$, $p<0,05$). Udowodniono także statystycznie istotną zależność między wskaźnikiem osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą na 1000 ludności a wydatkami poniesionymi przez gminy na inwestycje ($r=0,839$, $p<0,05$). Według A.P. Wiatraka zadaniem władz lokalnych jest tworzenie jak najlepszego środowiska dla mieszkańców i podmiotów działających na danym terenie. Najważniejszym zadaniem lokalnego rozwoju gospodarczego jest dynamizowanie pozytywnych zmian struktur lokalnych. Zmia-

ny te kształtowane są przez procesy społeczno-gospodarcze w kierunku ich rozwoju⁸¹. Bardzo aktualne są również wyniki badań D. Kołodziejczyk, z których wynika, że zjawiska gospodarcze wykazują większą wariację zmian i to w zdecydowanie krótszym czasie niż zjawiska demograficzne czy kulturowe. Lokalizacja podmiotów gospodarczych zmienia bowiem układ warunków zachowania przestrzennego innych podmiotów – wzrasta atrakcyjność danego miejsca i następuje przyciąganie nowych inwestycji. To daje impuls do nowych procesów społeczno-gospodarczych i przyczynia się do wzrostu poziomu koncentracji wielu zjawisk (tzw. mnożnik rozwoju)⁸². Z badań własnych wynika, że największe wydatki inwestycyjne w latach 2010-2014 poniosły gminy podmiejskie oraz gminy rolnicze. Również w tych gminach zrealizowano najwięcej inwestycji w aspektach: gospodarczym, społecznym i środowiskowym. Jednak należy zauważyć, że mimo zapewnień władz poszczególnych gmin, że realizują równorzędnie i na jednakowym poziomie wszystkie trzy aspekty (gospodarcze, społeczne i środowiskowe), jest to nieprawdą. W badaniach ankietowych skierowano pytanie do władz gminy – czy w nawiązaniu do strategii gmina realizując inwestycje, uwzględnia równorzędne aspekty gospodarcze (ekonomiczne), społeczne i środowiskowe. We wszystkich gminach uzyskano odpowiedzi twierdzące, przy czym ze wskazaniem na około 40% sfera gospodarcza, 26% – społeczna i 34% – sfera ochrony środowiska. Analiza danych związanych z zakresem zrealizowanych w gminach inwestycji (przedstawiona w powyższych tabelach) nie potwierdza tych wskaźników, a wręcz przeciwnie uwidacznia dysproporcje i brak spójności w realizacji aspektów gospodarczych, społecznych i środowiskowych. W najmniejszym stopniu gminy realizują aspekt środowiskowy, w tym szczególnie związany z poprawą spójności funkcjonalno-przestrzennej. Najkorzystniej pod tym względem wypadają gminy zlokalizowane w bliskiej odległości od miasta wojewódzkiego, najgorzej gminy oddalone, peryferyjne, przygraniczne i górskie. Pozytywnym zjawiskiem jest fakt, że władze gminy dostrzegają ten problem i deklarują podjęcie zmian w tym zakresie o czym świadczą poniższe wyniki badań.

Kolejną kwestią podejmowaną w badaniach było pytanie skierowane do władz gmin: które działalności ujęte w strategii są wspierane w pierwszej kolejności. W podmiejskiej gminie Trzebowniko na pierwszym miejscu wskazano odnowę i rozwój wsi, następnie: transport, handel, przetwórstwo rolno-spożywcze, rzemiosło, rolnictwo ekologiczne, gastronomię i hotele. W gminie Łañcut wskazano tylko na odnowę i rozwój wsi. W rolniczej gminie Grodzisko Dolne na pierwszym miejscu wymieniono infrastrukturę publiczną, na kolejnych: transport, odnowę i rozwój wsi, obsługę turystyczną i agroturystykę, rolnictwo ekologiczne i przetwórstwo rolno-spożywcze. W przypadku gminy Lutowiska na pierwszym miejscu wskazano odnowę i rozwój wsi, następnie infrastrukturę techniczną, obsługę turystyczną i agroturystykę, handel, rzemiosło i rolnictwo ekologiczne. Władze gminy Wielkie Oczy w pierwszej kolejności wdrażały działania ujęte w stra-

⁸¹ A.P. Wiatrak, *Strategie rozwoju gmin wiejskich. Podstawy teoretyczne, ocena przydatności i znaczenie w przemianach obszarów wiejskich*, IRWiR PAN Warszawa 2011, s. 171-175.

⁸² D. Kołodziejczyk, *Lokalny rozwój gospodarczy w Polsce: konwergencja czy dywergencja*, Roczniki Naukowe SERiA, t. XVI, z. 2, 2014, s. 135.

tegi związane z odnową i rozwojem wsi, transportem, handlem, rzemiosłem i obsługą turystyczną. Wśród najważniejszych uwarunkowań wdrażania strategii rozwoju władze wszystkich analizowanych gmin wymieniają ograniczenia budżetowe i dostępność zewnętrznych źródeł finansowania, w tym środków finansowych UE oraz bieżące lokalne problemy i konieczność zaspokajania potrzeb mieszkańców.

Analizując stopień spójności strategii poszczególnych gmin ze strategią rozwoju regionu podkarpackiego, stwierdzono, że strategie rozwoju podmiejskich gmin Trzebownisko i Łańcut są spójne ze strategią rozwoju województwa w zakresie: rozwoju społeczno-gospodarczego, poprawy jakości życia mieszkańców, racjonalnego i efektywnego wykorzystania zasobów z poszanowaniem środowiska naturalnego, podniesienia dostępności komunikacyjnej gmin. Gminy podmiejskie stwierdziły, że ich cel związany z rozbudową i modernizacją układu drogowego i rozwojem systemu usług telekomunikacyjnych wpisuje się w cel strategii województwa obejmujący kwestie poprawy dostępności komunikacyjnej i infrastruktury technicznej regionu (aspekt gospodarczy). Wszelkie przeciwdziałanie bezrobociu, poprawa bezpieczeństwa mieszkańców, wspieranie rozwoju turystyki i promocja lokalnych zasobów wpisuje się w aspekt społeczny i cel strategii województwa związany z aktywizacją mieszkańców umożliwiającą wykorzystanie potencjału mieszkańców. Aspekt środowiskowy, gospodarka wodna i efektywność zagospodarowania przestrzennego związane są z celem strategii województwa obejmującym działania na rzecz poprawy jakości środowiska, zachowaniem i ochroną zasobów przyrodniczych i krajobrazowych. Właśnie ten ostatni aspekt jest w najmniejszym stopniu spójny ze strategią dla regionu. W przypadku gminy Grodzisko Dolne władze gminy stwierdziły, że Strategia Rozwoju Województwa Podkarpackiego na lata 2007-2020 opiera realizację celu nadrzędnego, jakim jest efektywne wykorzystanie zasobów wewnętrznych i zewnętrznych dla zrównoważonego i inteligentnego rozwoju społeczno-gospodarczego, poprawiając jakości życia mieszkańców, na czterech priorytetach, w jakie wpisuje się strategia rozwoju gminy, tj.:

- rozwijanie przewag regionu w oparciu o kreatywne specjalizacje jako przejaw budowania konkurencyjności krajowej i międzynarodowej,
- rozwój kapitału ludzkiego i społecznego jako czynników innowacyjności regionu oraz poprawy poziomu życia mieszkańców,
- podniesienie dostępności oraz poprawa spójności funkcjonalno-przestrzennej jako element budowania potencjału rozwojowego regionu,
- racjonalne i efektywne wykorzystanie zasobów z poszanowaniem środowiska naturalnego sposobem na zapewnienie bezpieczeństwa i dobrych warunków życia mieszkańców oraz rozwoju gospodarczego województwa.

Władze gminy Lutowiska uznały, że ich strategia rozwoju jest spójna ze strategią województwa w zakresie wdrażania działań mających na celu ochronę środowiska naturalnego Bieszczadów oraz wykorzystywania potencjału regionu do tworzenia nowych i ulepszania istniejących produktów turystycznych. Z analizy inwestycji zrealizowanych w górskiej gminie Lutowiska wynika, że w największym stopniu strategia

rozwoju tej gminy jest spójna ze strategią rozwoju województwa w aspekcie społecznym, w najmniejszym zaś w aspekcie środowiskowo-przestrzennym. W przypadku gminy Wielkie Oczy stwierdzono, że lokalna strategia gminy jest spójna z regionalną w każdym obszarze (ekonomicznym, społecznym, środowiskowym, przestrzennym). Jednak w przypadku aspektu środowiskowego i przestrzennego nie jest to do końca prawda, ponieważ nie potwierdzają tego zrealizowane inwestycje oraz jak wynika z danych BDL GUS tylko 0,2% powierzchni tej gminy zostało objęte planami zagospodarowania przestrzennego.

Na pytanie, jak gmina aktywizuje obszary wiejskie, władze gminy Trzebownisko odpowiedziały, że głównie przez organizowanie imprez sportowych, cyklicznych imprez okolicznościowych, w tym dożynek, święta pieczonego ziemniaka, doliny łąkowej, pikników rodzinnych, wieczorów filmowych. W gminie Łañcut odbywa się to poprzez pomoc organizacjom z terenu gminy w przygotowaniu dokumentacji projektowej, pomoc w organizacji imprez promujących przedsiębiorstwa i gminę. Natomiast władze gminy Grodzisko Dolne stwierdziły, że aktywizują obszary wiejskie, poprzez:

- inicjowanie i realizowanie zadań związanych z poprawą infrastruktury,
- wspieranie lokalnych organizacji i instytucji w działaniach na rzecz rozwoju lokalnego,
- przystępowanie gminy do związków i stowarzyszeń działających na rzecz rozwoju obszarów wiejskich typu Lokalne Grupy Działania,
- krzewienie lokalnej kultury i tradycji,
- tworzenie warunków do partycypowania mieszkańców w podejmowanych decyzjach.

W gminie Lutowiska obszary wiejskie są aktywizowane przez członkostwo i działania w Lokalnej Grupie Działania, natomiast w gminie Wielkie Oczy oprócz udziału w LGD i realizacji Lokalnej Strategii Rozwoju wskazano na rozwój infrastruktury drogowej.

Kreowanie zrównoważonego rozwoju powinno przebiegać w sposób skoordynowany i zaplanowany. Narzędziem w dyspozycji władz samorządowych służącym kreowaniu takiego rozwoju powinna być strategia rozwoju lokalnego, czyli scenariusz postępowania w przyszłości, do którego dążą władze samorządowe, opierając się na analizie istniejącej sytuacji i wyborze określonych kierunków rozwoju oraz na aktywnym udziale społeczeństwa w całym procesie jej formułowania i realizacji⁸³. Dlatego też za istotną kwestię w badaniach terenowych uznano zadanie pytania: czy i w jaki sposób zapisy strategii są upowszechniane w gminie wśród lokalnej społeczności? Władze gmin Grodzisko Dolne i Lutowiska za wystarczającą formę uznały udostępnienie strategii na stronie internetowej urzędu. Natomiast w gminie Trzebowniska oprócz strony internetowej wymieniono tablice informacyjne, konsultacje społeczne i zebrania wiejskie. W gminie Wielkie Oczy zapisy strategii są upo-

⁸³ A.P. Wiatrak, *Strategie rozwoju gmin wiejskich. Podstawy teoretyczne, ocena przydatności i znaczenie w przemianach obszarów wiejskich*, IRWiR PAN, Warszawa 2011, s. 171-175.

wszechniane wśród lokalnej społeczności cyklicznie, przez spotkania wiejskie z mieszkańcami. W gminie Łańcut informacje o stanie realizacji strategii zostały przekazane radnym gminy. Wydaje się to mało wystarczającą formą informowania społeczności lokalnej o celach, zadaniach i sposobach realizacji strategii rozwoju gminy, na co powinno się zwrócić uwagę przy opracowywaniu kolejnych strategii rozwoju.

Na pytanie dotyczące najważniejszych utrudnień jakie wystąpiły w trakcie realizacji strategii władze gminy Łańcut wymieniły:

- ograniczenia finansowe,
- skomplikowane przepisy prawne,
- oczekiwania mieszkańców.

Natomiast władze gminy Grodzisko Dolne stwierdziły, że są to:

- ograniczenia budżetowe i brak wystarczających zewnętrznych środków finansowych,
- kadencyjność osób decyzyjnych,
- zmienność przepisów prawnych,
- ukazywanie się zewnętrznych programów po zatwierdzeniu strategii i konieczność dostosowania priorytetów strategii do priorytetów programu.

Pozostałe gminy nie widzą utrudnień przy realizacji strategii.

Działania podejmowane w latach 2014-2020 w gminie jako warunek przyszłego rozwoju zostały przedstawione w tabeli 20. Sektor rolny jest istotny dla przyszłego rozwoju gmin Grodzisko Dolne i Wielkie Oczy – w tym głównie w aspekcie scalania gruntów oraz pobudzania integracji poziomej, czyli współdziałania rolników i organizowania grup producenckich.

Tabela 20. Działania, podejmowane w latach 2014-2020 w gminie na rzecz przyszłego rozwoju

Wyszczególnienie	Rolnictwo	Działalność pozarolnicza	Infrastruktura społeczna	Ochrona środowiska	Turystyka
Trzebowniko	brak	Organizacja inkubatora przedsiębiorczości	Inwestycje w edukację, zdrowie, infrastrukturę sportowo-rekreacyjną	Inwestycje w OZE, segregacja odpadów, działania podnoszące świadomość ekologiczną mieszkańców, monitorowanie inwestycji w zakresie oddziaływania na środowisko	Ścieżki rowerowe, trasy turystyczne, Punkty informacji turystycznej
Łańcut	brak	Zwolnienia podatkowe, inkubator przetwórstwa lokalnego	brak	Inwestycje w OZE (fotowoltaika)	Ścieżki rowerowe, trasy turystyczne,
Grodzisko Dolne	Scalanie grupów Współdziałanie rolników	Organizacja inkubatora przedsiębiorczości	Inwestycje w edukację, infrastrukturę sportowo-rekreacyjną i infrastrukturę pomocy społecznej i rehabilitacji osób niepełnosprawnych	Budowa oczyszczalni ścieków Inwestycje w OZE, segregacja odpadów	Ogólnie dostępne siłownie na świeżym powietrzu i inne formy rekreacji
Lutowiska	brak	brak	Inwestycje w infrastrukturę sportowo-rekreacyjną	Budowa oczyszczalni ścieków	Trasy turystyczne
Wielkie Oczy	Współdziałanie rolników	brak	Inwestycje w edukację i zdrowie	Inwestycje w OZE, budowa oczyszczalni ścieków	Trasy turystyczne, ścieżki rowerowe

Źródło: badania ankietowe.

Rozwój działalności pozarolniczej jest ważny dla przyszłego rozwoju podmiejskich gmin Trzebowniko i Łańcut, zapewne dlatego, że jak już zauważono w poprzednim podrozdziale poziom ten jest najwyższy (w gminie Trzebowniko jest najwięcej w skali Podkarpacia osób podejmujących pozarolniczą działalność gospodarczą na 1000 ludności). Należy tutaj zauważyć, że w peryferyjnych gminach Lutowiska i Wielkie Oczy nie będą podejmowane działania na rzecz pobudzenia rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej, która właśnie w tych gminach jest bardzo potrzebna. We wszystkich analizowanych typach gmin warunkiem przyszłego rozwoju jest ochrona środowiska przyrodniczego i rozwój turystyki wiejskiej. Należy uznać to za zjawisko bardzo pozytywne, ponieważ jak wynikało z danych dotyczących inwestycji zrealizowanych w poszczególnych gminach w latach 2007-2015 właśnie aspekt środowiskowy był realizowany w najmniejszym stopniu. Jak podaje M. Adamowicz jednym z nowych wyzwań współczesności jest ryzyko naturalne, produkcyjne i ekonomiczne. Pojawiają się nowe zjawiska związane z występowaniem klęsk żywiołowych, epidemii w chowie zwierząt, zmiany klimatyczne, wahania koniunktury rynkowej. Do kluczowych wyzwań współczesności, które mają duży wpływ na kształtujący się nowy model WPR po 2013 r., należą zmiany klimatyczne, bioenergia i zarządzanie zasobami wodnymi. Te założenia mają ważne implikacje dla rolnictwa i obszarów wiejskich⁸⁴. Widoczne jest odniesienie się do tych kwestii w planowanych przez badane gminy inwestycjach. Wyniki uzyskanych badań własnych świadczą o tym, że władze badanych gmin zdają sobie sprawę, że dla zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich ważne jest równorzędne traktowanie aspektów ekonomicznych, społecznych i środowiskowych. Problem tkwi w tym, żeby deklaracje na rzecz przyszłego rozwoju zostały wdrożone w praktyce, a nie były tylko pustymi frazesami. Bardzo ważna dla władz gmin wiejskich jest także dalsza praca na rzecz poprawy jakości życia mieszkańców.

Niektóre z analizowanych typów gmin mają bardzo konkretnie sprecyzowane plany w zakresie inwestycji i finansowania ich ze środków UE w nowym okresie programowania 2014-2020 (tab. 21). Najbardziej szczegółowe dane – już z wybranymi działaniami w ramach poszczególnych programów, przedstawiono w rolniczej gminie Grodzisko Dolne. Należy tutaj przypomnieć, że była to gmina, która w latach 2007-2015 pozyskała największą kwotę dofinansowania inwestycji (po podmiejskiej gminie Łańcut). W celu zapewnienia zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich kontynuowane będą działania przyczyniające się do rozwoju przedsiębiorczości oraz odnowy i rozwoju wsi. Wspieranie dywersyfikacji działalności gospodarczej, dziedzictwa kulturowego i realizacja potrzeb społecznych mieszkańców pozwolą na poprawę jakości życia mieszkańców i przeciwdziałanie wyludnianiu się obszarów wiejskich. W gminach bardziej odległych od miasta wojewódzkiego można zaobserwować trudności w zdefiniowaniu przyszłych inwestycji. Można zauważyć, że ich plany w dużej mierze skupiają się na PROW-ie 2014-2020, czyli ważne są dla nich kwestie integrowania się społeczności wiejskich, co ułatwia program Leader, który głównie kładzie nacisk na aktywny udział społeczności lokalnej.

⁸⁴ M. Adamowicz, *Ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej i jej perspektywy na drugą dekadę XXI wieku*, [w:] *Polityka Unii Europejskiej*, D. Kopycińska (red.), Wyd. Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008, s. 31.

Tabela 21. Zamierzenia w zakresie korzystania ze środków UE w latach 2014-2020

Gminy	Nazwa funduszu (programu)	Cel	Czas realizacji	Przewidywana kwota (tys. zł)
Trzebowniko	RPO WP	Rozwój transportu publicznego	2016-2020	13 318
	PROW	Zwiększenie udziału energii ze źródeł odnawialnych w całkowitym zużyciu energii poprzez wykonanie instalacji fotowoltaicznej na obszarze ROF		5 780
	Polska Cyfrowa	Utworzenie Centrum Senioralnego Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego „Senior Park – ROF” Gospodarka wodno-ściekowa, opadowa, niskoemisyjna Strefy zwiększonej aktywności gospodarczej Szerokopasmowy Internet		5 000
Łańcut	RPO WP	Termomodernizacja budynków użyteczności publicznej	2016-2020	25 000
	PROW	Przebudowa infrastruktury edukacyjnej, społecznej, kulturalnej Instalacja OZE, transport publiczny Przebudowa dróg gminnych Remonty obiektów instytucji kultury Tereny rekreacyjne	2016-2020	5 000
Grodzisko Dolne	RPO WP dz. 4.4. Kultura	Infrastruktura kulturalna (amfiteatr)	2016-2017	1200
	RPO WP dz. 6.2. Infrastruktura ochrony zdrowia i pomocy społecznej	Budowa zakładu aktywności zawodowej i domu pomocy dla osób starszych	2016-2018	5 400
	RPO WP dz. 6.4 infrastruktura edukacyjna	Utworzenie Centrum Robotyki Szkolnej	2016-2018	1 800
	PROW	Odrestaurowanie zabytkowych obiektów, poprawa infrastruktury turystycznej i rekreacyjnej	2017-2018	500
	PROW	Utworzenie inkubatora przedsiębiorczości	2017-2019	800
	PROW	Budowa sieci kanalizacyjnej	2017-2020	brak danych
	PROW	Remont dróg i chodników	2016-2017	3 000
	PROW	Rozbudowa oczyszczalni ścieków	2017-2020	brak danych
	RPO WP dz. 4.3. RPO WP dz. 3.1. rozwój OZE	Termomodernizacja szkoły (energooszczędne wyposażenie)	2017-2019	5 000
	RPO WP dz. 4.2. modernizacja energetyczna budynków		2006-2017	1 000
Lutowiska	PROW	Odnowa i rozwój wsi, remont dróg	2015-2020	nie podano
Wielkie Oczy	PROW	Odnowa i rozwój wsi	2015-2020	nie podano
	RPO WP	Zwiększenie udziału energii ze źródeł odnawialnych w całkowitym zużyciu energii Budowa oczyszczalni ścieków		

Źródło: badania ankietowe.

Z badań A.P. Wiatraka wynika, że strategie rozwoju gmin wiejskich w większości nie są dostatecznym narzędziem rozwoju obszarów wiejskich i ich przemian strukturalnych⁸⁵. Również z badań terenowych D. Guzal-Dec przeprowadzonych w 2013 r. wśród gmin Lubelszczyzny wynika, że strategie rozwoju lokalnego cechuje niska skuteczność jako narzędzi zarządzania rozwojem i kreowania zrównoważonego rozwoju, szczególnie na obszarach cennych przyrodniczo⁸⁶. Z badań własnych wynika, że strategie rozwoju gmin nie są optymalnym, ale w okresie członkostwa Polski w UE są niezbędnym narzędziem rozwoju, ponieważ duża liczba inwestycji, które zostały zrealizowane na terenie analizowanych różnych typów obszarów wiejskich nie byłaby możliwa bez strategii i możliwości skorzystania z funduszy i programów UE.

Podsumowanie

Konstatując, należy stwierdzić, że każda z analizowanych gmin wiejskich w swojej strategii rozwoju sformułowała cele strategiczne, nawiązujące do problemów rozwojowych oraz możliwości wykorzystania endogenicznych zasobów i uwzględniające co najmniej trzy aspekty działań: gospodarcze – odnoszące się do poprawy stanu infrastruktury technicznej na obszarach wiejskich, a tym samym stworzenia warunków dla rozwoju przedsiębiorczości; społeczne – w tym poprawa jakości życia i bezpieczeństwa mieszkańców oraz środowiskowe; związane z ochroną środowiska przyrodniczego i racjonalnym zagospodarowaniem przestrzennym. Wieloaspektowe ujęcie problemu spójności obszarów wiejskich najbardziej widoczne jest na przykładzie działań i inwestycji zrealizowanych w gminach podmiejskich i rolniczych, z tym, że aspekt środowiskowo-przestrzenny jest najmniej spójny ze strategią rozwoju regionów. Największy problem związany z wykazaniem stopnia realizacji spójności występuje w gminach peryferyjnych, przygranicznych i górskich, najbardziej oddalonych od miasta wojewódzkiego. W przypadku obszarów wiejskich gmin peryferyjnych nie udało się zrealizować założeń polityki spójności, w dalszym ciągu występują niezrealizowane inwestycje związane z wyposażeniem w infrastrukturę techniczną, społeczną, środowiskową oraz dostępnością przestrzenną. Mimo wszystko od akcesji Polski do UE sytuacja na obszarach wiejskich zmienia się na lepsze, czego potwierdzeniem są wykazane zrealizowane inwestycje przez poszczególne samorządy. W realizacji inwestycji na szczeblu samorządu bardzo istotną kwestią jest posiadanie planu zagospodarowania przestrzennego. Jak wynika z badań własnych, bardzo niewielka powierzchnia gmin wiejskich Podkarpacia jest objęta takimi planami. Zdziwienie budzi fakt, że podmiejska gmina Trzebownisko, która realizuje najwięcej inwestycji spośród badanych gmin, praktycznie nie posiada takiego planu – ponieważ tylko 2,4% powierzchni zostało nimi objęte. Posiadanie takiego planu jest ważne, ponieważ znacznie ułatwia pozyskanie dofinansowania z funduszy UE i zapobiega lokowaniu nieprzemysłanych inwestycji, które później mogą się okazać niepotrzebne lub wręcz niekorzystne dla danego miejsca, czyli zamiast wspierać rozwój lokalny mogą go ograniczać. Uzyskane wyniki badań własnych wskazują na pilną potrzebę objęcia podkarpackich gmin wiej-

⁸⁵ A.P. Wiatrak, *Strategie rozwoju gmin wiejskich. Podstawy teoretyczne, ocena przydatności i znaczenie w przemianach obszarów wiejskich*, IRWiR PAN, Warszawa 2011, s. 171-175.

⁸⁶ D. Guzal-Dec, *Strategie rozwoju lokalnego jako narzędzie zarządzania rozwojem gmin położonych na obszarach przyrodniczo cennych województwa lubelskiego*, Roczniki Naukowe SERiA, t. XVII, z. 3, 2015, s. 125-130.

skich planami zagospodarowania przestrzennego – ponieważ w 2014 r. dla Podkarpacia wskaźnik udziału powierzchni objętej miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w powierzchni ogółem jest o pięć razy niższy niż w skali kraju, zaś dla przygranicznych gmin peryferyjnych aż blisko dwieście razy. W niektórych gminach peryferyjnych tylko 0,2% powierzchni objęto planem zagospodarowania przestrzennego. Gminy peryferyjne (Lutowiska i Wielkie Oczy) powinny bardziej skupić się na wykorzystaniu swojego przygranicznego położenia, jako czynnika przyspieszającego ich rozwój w wyniku silnych związków gospodarczych z sąsiadami, np. Słowacją, Ukrainą, co umożliwiają Programy Współpracy Transgranicznej. Ponadto peryferyjne położenie gmin i duży udział powierzchni o szczególnych walorach przyrodniczych i krajobrazowych sprzyja łączeniu produkcji ekologicznej z turystyką wiejską i agroturystyką. Rolnictwo ekologiczne jako element zrównoważonego rozwoju oprócz funkcji produkcyjnej może pełnić funkcję ochrony środowiska, ale także w połączeniu z agroturystyką funkcję uzdrowiskową i turystyczną. Władze tych gmin powinny także zwrócić większą uwagę na promocję nie tylko zdrowej i bezpiecznej żywności, ale również produktów rzemiosła artystycznego, ponieważ na ich terenach jest wielu wybitnych, ale mało znanych twórców ludowych, tworzących piękne wyroby z drewna (rzeźby, ikony), arcydzieła kowalstwa artystycznego (które znajdują odbiorców w Stanach Zjednoczonych, Nowej Zelandii), gliny, bibuły, a nawet produktów, które dla przeciętnego człowieka uznawane są za odpady (butelki i nakrętki plastikowe). W nowym okresie programowania 2014-2020 jeszcze większy nacisk powinien być położony na ułatwienie mieszkańcom wsi zakupu i instalacji urządzeń do wytwarzania energii odnawialnej, nie tylko wykorzystujących energię słoneczną, wodną czy wiatrową, ale także do tej pory zaniedbywaną agroenergię, a w szczególności biogaz oparty na surowcach pochodzenia rolniczego. Generalnie należy stwierdzić, że chociaż strategię rozwoju gmin nie są optymalnym narzędziem, to jednak dzięki ich przygotowaniu, oprócz sfery gospodarczej, zwrócono uwagę na aspekt społeczny i środowiskowo-przestrzenny. Mimo mniejszego znaczenia przypisanego realizacji ładu środowiskowo-przestrzennego w latach 2007-2015, należy mieć nadzieję, że w latach 2016-2020 nowe opracowywane strategię będą skuteczniejszym narzędziem zrównoważonego rozwoju, co zresztą deklarują władze badanych samorządów. Istnieje potrzeba, zwłaszcza dla gmin peryferyjnych, oddalonych od miasta wojewódzkiego wyznaczenia nowoczesnych celów rozwoju lokalnego pozostających w ścisłych relacjach ze strategią rozwoju regionu, które doprowadzą do powstania korzyści z synergii działań.

Literatura

- Adamowicz M., *Ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej i jej perspektywy na drugą dekadę XXI wieku*, [w:] Polityka Unii Europejskiej, D. Kopycińska (red.), Wyd. Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008, s. 26-35.
- Borys T., *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju*, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Warszawa-Białystok 2005.
- Czudec A., *Endogeniczne uwarunkowania rozwoju obszarów wiejskich (przykład Podkarpacia)*, [w:] Dychotomiczny rozwój obszarów wiejskich? Czynniki progresji, czynniki peryferyzacji, W. Kamińska, K. Heffner (red.), Studia, tom CXXXVIII, PAN KPZK Warszawa 2011, s. 161-182.

- Czudec A., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego na Podkarpaciu w 2005 roku*, Budżet Samorządu Terytorialnego, z. 14, Wyd. RIO w Rzeszowie, Rzeszów 2007, s. 55-84
- Czudec A., *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego na Podkarpaciu w 2013 roku*, Budżet Samorządu Terytorialnego, z. 21, Wyd. RIO w Rzeszowie, Rzeszów 2015, s. 91-129
- Czudec A., *Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego na Podkarpaciu w 2010 roku*, Budżet Samorządu Terytorialnego, z. 18, Wyd. RIO w Rzeszowie, Rzeszów 2011, s. 87-120
- Feltynowski M., *Planowanie przestrzenne na obszarach wiejskich, W kierunku wielofunkcyjnego rozwoju*, Wyd. CeDeWu Warszawa, 2009.
- Gorzelał G., *Rozwój polskich regionów a polityka spójności Unii Europejskiej*, [w:] *Polityka regionalna i lokalna w świetle badań EUROREG-u*, G. Gorzelał (red.), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007.
- Guzal-Dec D., *Strategie rozwoju lokalnego jako narzędzie zarządzania rozwojem gmin położonych na obszarach przyrodniczo cennych województwa lubelskiego*, Roczniki Naukowe SERiA, t. XVII, z. 3, 2015, s. 125-130.
- Halamska M., *Regionalne zróżnicowanie rozwoju wsi*, [w:] *Polska regionalna i lokalna w świetle badań EUROREG-u*, G. Gorzelał (red.), Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2007.
- Heffner K., *Przestrzeń jako uwarunkowanie rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*, *Więś i Rolnictwo* nr 2(167), PAN IRWiR Warszawa 2015, s. 83-103.
- Heffner K., *Regionalny wymiar dychotomii rozwoju obszarów wiejskich*, [w:] *Dychotomiczny rozwój obszarów wiejskich? Czynniki progresji, czynniki peryferyzacji*, W. Kamińska, K. Heffner (red.), *Studia*, tom CXXXVIII, PAN KPZK Warszawa 2011, s. 9-34.
- http://www.umwd.dolnyślask.pl/fileadmin/user_upload/Rozwoj_regionalny/SRWD/SRWD_2020-final.pdf
- Kolarska-Bobińska L., *Reforma instytucji w Polsce a wykorzystanie szans europejskich*, [w:] *Jedna Polska? Dawne i nowe zróżnicowania społeczne*, A. Kojder (red.), WAM PAN Kraków 2007.
- Kołodziejczyk D., *Lokalny rozwój gospodarczy w Polsce: konwergencja czy dywergencja*, *Roczniki Naukowe SERiA*, t. XVI, z. 2, 2014, s. 135-141.
- Korenik S., *Rozwój lokalny w świetle globalnych trendów ze szczególnym uwzględnieniem kryzysu*. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 284, 2013, s. 31-40.
- Łuszczyn A., *Nowe kierunki rozwoju lokalnego ze szczególnym uwzględnieniem peryferyjnych ośrodków w metropoliach*, Wyd. CeDeWU, Warszawa 2013.
- Makiela Z., *Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich w woj. Podkarpackim*, [w:] *Obszary wiejskie. Wielofunkcyjność, migracje, nowe wizje rozwoju*, W. Kamińska, K. Heffner (red.), *Studia*, tom CXXXIII, PAN, KPZK, Warszawa 2011, s. 179-196.
- Newton K., *Trust, social capital, civil society and democracy*, *International Political Science Review*, t. 22. nr 2, 2001.

- Nurzyńska I., *Syntetyczny obraz krajowej i unijnej polityki wobec obszarów wiejskich*, [w:] Polska wieś 2012. Raport o stanie wsi, J. Wilkin, I. Nurzyńska (red.), Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2012, s. 175-202.
- Ocena realizacji oraz aktualności celów i priorytetów rozwojowych strategii województwa podkarpackiego na lata 2007-2013 w kontekście nowych wyzwań polityki rozwoju Kraju i Unii Europejskiej*, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2012.
- Rosner A., *Aktualne tendencje zmian zaludnienia obszarów wiejskich*, [w:] Rozwój wsi i rolnictwa w Polsce. Aspekty przestrzenne i regionalne, IRWiR PAN Warszawa 2012.
- Rosner A., *Sprawozdanie z działalności IRWiR w 2007 roku*, Wieś i Rolnictwo, nr 1(138), PAN IRWiR Warszawa 2008, s. 9-18.
- Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Lutowiska na lata 2009-2015.
- Strategia Rozwoju Gminy Grodzisko Dolne na lata 2007-2015.
- Strategia Rozwoju Gminy Łańcut na lata 2008-2020.
- Strategia Rozwoju Gminy Trzebownisko na lata 2008-2015.
- Strategia Rozwoju Gminy Wielkie Oczy na lata 2007-2015.
- Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego
- Ślusarz G., *Studium społeczno-ekonomicznych uwarunkowań rozwoju obszarów wiejskich w świetle zagrożenia marginalizacją – na przykładzie woj. podkarpackiego*, seria Monografie i Opracowania, nr 1, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2005.
- Wiatrak A.P. *Strategie rozwoju gmin wiejskich. Podstawy teoretyczne, ocena przydatności i znaczenie w przemianach obszarów wiejskich*, IRWiR PAN Warszawa 2011, s. 171-175.
- Wilkin J., *Obszary wiejskie w warunkach dynamizacji zmian strukturalnych*, [w:] Ekspertyzy do Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020, tom 1, MRR Warszawa 2007.
- Zegar J.S., *Model rolnictwa a żywotność obszarów wiejskich*, [w:] Dychotomiczny rozwój obszarów wiejskich? Czynniki progresji, czynniki peryferyzacji, W. Kamińska, K. Heffner (red.), Studia, tom CXXXVIII, PAN KPZK Warszawa 2011, s. 35-60.

EGZEMPLARZ BEZPŁATNY

*Nakład 770 egz., ark. wyd. 10,6
Druk i oprawa: EXPOL Włocławek*