



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA  
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ  
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY



**Rola instytucji  
w kształtowaniu spójności  
obszarów wiejskich  
na poziomie lokalnym  
i regionalnym –  
ujęcie wieloaspektowe**

**78**

**MONOGRAFIE  
PROGRAMU  
WIELOLETNIEGO**

**WARSZAWA 2018**

**Rola instytucji  
w kształtowaniu spójności  
obszarów wiejskich  
na poziomie lokalnym  
i regionalnym –  
ujęcie wieloaspektowe**





**INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA  
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ  
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY**

# **Rola instytucji w kształtowaniu spójności obszarów wiejskich na poziomie lokalnym i regionalnym – ujęcie wieloaspektowe**

*Redakcja naukowa:*

*dr hab. Marcin Gospodarowicz, prof. IERiGŻ-PIB*

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

*Autorzy:*

*dr hab. Marcin Gospodarowicz, prof. IERiGŻ-PIB*

*dr hab. Iwona Jażewicz, prof. AP*

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

*mgr inż. Danuta Lidke*

*dr Krzysztof Parzych*



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

**Warszawa 2018**

Dr hab. Iwona Jażewicz (ORCID nr 0000-0002-5698-442X), prof. AP,  
dr Krzysztof Parzych (ORCID nr 0000-0002-1784-4539)  
są pracownikami Akademii Pomorskiej w Słupsku.

Dr hab. Marcin Gospodarowicz (ORCID nr 0000-0001-5011-3247), prof. IERiGŻ-PIB,  
dr hab. Danuta Kołodziejczyk (ORCID nr 000-0001-9369-5101), prof. IERiGŻ-PIB,  
mgr inż. Danuta Lidke (ORCID nr 0000-0003-4463-5502)  
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 ocena roli instytucji w kształtowaniu spójności obszarów wiejskich  
w ujęciu lokalnym i regionalnym.

Recenzent

*Prof. dr hab. Barbara Kutkowska, Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu*

Korekta

*Barbara Pawłowska*

Redakcja techniczna

*Leszek Ślipki*

Projekt okładki

*Leszek Ślipki*

ISBN 978-83-7658-755-4

*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](mailto:dw@ierigz.waw.pl)  
<http://www.ierigz.waw.pl>*

## Spis treści

Wprowadzenie .....	7
1. System instytucjonalny procesu kształtowania spójności obszarów wiejskich .....	11
Wstęp .....	11
1.1. Potencjał instytucjonalny w procesie kształtowania spójności obszarów wiejskich w wymiarze krajowym .....	15
1.2. Potencjał instytucjonalny procesu kształtowania spójności obszarów wiejskich w wymiarze regionalnym .....	17
1.3. Potencjał instytucjonalny procesu kształtowania spójności obszarów wiejskich w wymiarze lokalnym .....	22
1.3.1. W wymiarze powiatowym .....	22
1.3.2. W wymiarze gminnym .....	24
2. Spojrzenie na problem terytorialnej spójności obszarów wiejskich w wymiarze regionalnym i lokalnym .....	33
Wstęp .....	33
2.1. Wieloaspektowe ujęcie spójności obszarów wiejskich w wymiarze regionalnym .....	36
2.2. Wieloaspektowe ujęcie spójności obszarów wiejskich w wymiarze lokalnym .....	42
2.2.1. Podejście metodyczne, założenia badania .....	44
2.2.2. Wyniki analizy i wnioski zeń wpływające .....	46
3. Rola lokalnych instytucji w kształtowaniu spójności obszarów wiejskich – studium przypadku woj. pomorskie .....	65
Wstęp .....	65
3.1. Województwo pomorskie w lokalnej strukturze gospodarczej, demograficznej i infrastrukturalnej w kontekście średnich krajowych .....	67
3.1.1. Potencjał demograficzny .....	67
3.1.2. Poziom rozwoju infrastruktury technicznej .....	76
3.1.3. Infrastruktura społeczna .....	83
3.1.4. Poziom rozwoju gospodarczego .....	85

3.2. Charakterystyka badanych gmin . . . . .	86
3.2.1. Zróżnicowanie poziomu demograficznego gmin . . . . .	86
3.2.2. Zróżnicowanie poziomu rozwoju infrastruktury badanych gmin . . . . .	95
3.3. Działalność samorządów lokalnych na rzecz spójności terytorialnej . . . . .	97
3.4. Rola organizacji pozarządowych w kształtowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego gmin . . . . .	103
4. Rola instytucji w kształtowaniu spójności obszarów wiejskich – podsumowanie – wnioski – rekomendacje . . . . .	110
Literatura . . . . .	117
Aneks . . . . .	119

## Wprowadzenie

Przekształcenia struktury obszarów wiejskich oraz zróżnicowanie ich rozwoju są wynikiem oddziaływania różnych czynników, takich jak: zasoby i walory środowiska przyrodniczego, kapitał terytorialny, dostęp do rynków zbytu i rynków kapitałowych, dostęp do zmian technologicznych itp. Nie ulega wątpliwości, że skuteczność wykorzystania przedstawionych czynników w coraz większym stopniu jest determinowana przez system instytucjonalny. Znany zwolennik rozwoju lokalnego E. Blakley w swoich rozważaniach dotyczących rozwoju lokalnego twierdzi, „że podstawą dla przyszłego rozwoju jest stworzenie nowego układu instytucjonalnego”<sup>1</sup>. System instytucjonalny, podobnie jak lokalny rozwój społeczno-gospodarczy, jest różnie interpretowany. Na ogół przedstawiany jest jako trwałe, prawne i organizacyjne ludzkie zachowania i zachodzące między nimi interakcje (m. in. Chmielak 2002, Dołęgowski 2002, North 1990, Wilkin 2002). W opracowaniu przyjęto, że system instytucjonalny obejmuje całokształt wzajemnie powiązanych norm i zasad organizacji oraz mechanizmów, które przedstawiają wzajemne kontakty uczestników procesu rozwoju społeczno-gospodarczego.

System instytucjonalny z jednej strony określa więc ramy działalności na obszarach wiejskich, z drugiej strony wskazuje na organizacyjne możliwości rozwoju przestrzeni. Jest to zależność trudna do wymierzenia i dotychczas nie ma spójnej teorii, która wyjaśniałaby ten mechanizm. Podejmuje się jednak rozważania teoretyczne na temat problemów instytucjonalnych w społecznym procesie gospodarowania (Staniek 2017). Dają one podstawę do rozważań nad rozwojem przestrzeni w powiązaniu z systemem instytucjonalnym. W świetle tych rozważań autorzy niniejszego opracowania zajmują się rolą systemu instytucjonalnego w kontekście spójności obszarów wiejskich. Wskazują na dość istotne działania systemu instytucjonalnego, wpływającego na zróżnicowanie rozwoju przestrzeni w różnych aspektach i na różnych obszarach. Konieczne jest zatem tworzenie odpowiedniego systemu struktur instytucjonalnych na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. Zapewni to zdolność realizacji celów przedstawionych w dokumentach strategicznych, a szczególnie tych, które służą do wzmocnienia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej.

Jak wynika z dotychczasowych badań (red. Kołodziejczyk 2015) w rozwoju obszarów wiejskich przeplatają się procesy konwergencji i dywergencji, a to powoduje narastanie różnego rodzaju nierówności społeczno-gospodarczych. Ich rozwój wymaga więc sprawnego i efektywnego systemu instytucjonalnego,

---

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



który by wspierał ekspansję działalności, uwzględniając nie tylko koncentrację kapitału i innych zasobów niezbędnych do rozwoju terenów wiejskich, ale i nowe zagrożenia, wynikające z tych procesów. Wielostronna i dogłębna analiza oddziaływania systemu instytucjonalnego na obszarach wiejskich umożliwi przedstawienie głównych barier i szans określających pozycje obszarów wiejskich w przestrzeni, a także podjęcie niezbędnych działań w zakresie polityki rozwoju w celu zapobiegania niekorzystnym procesom społeczno-ekonomicznym.

Głównym celem pracy jest przedstawienie specyfiki systemu instytucjonalnego wpływającego na kształtowanie spójności obszarów wiejskich oraz propozycja zwiększenia jego adaptacyjności poprzez rozważane potrzeby i zdolności skutecznego reagowania na zmieniające się uwarunkowania. Znaczenie systemu instytucjonalnego w rozwoju obszarów wiejskich określano wieloaspektowo (w aspekcie społeczno-gospodarczym, demograficznym i infrastrukturalnym).

Postawiono dwie następujące hipotezy:

**Pierwsza** – że dobrze skoordynowany system instytucjonalny ma istotny wpływ na kształtowanie spójności obszarów wiejskich, a także jest warunkiem dalszego funkcjonalnego rozwoju, ponieważ:

- określa normy i zasady (otoczenie instytucjonalne), które są ważnym wyznacznikiem postępowania i umocowują dyspozycję do działania. Przyjmują one charakter ograniczeń zachowań ludzi, przez co stają się one bardziej przewidywalne. W ten sposób zasady i normy wpływają na sprawność ekonomiczną i organizacyjną zachodzących procesów, a także na umacnianie struktur organizacyjnych;
- ugruntowuje struktury organizacyjne, które są niezbędne w procesie rozwoju obszarów wiejskich;
- tworzy mechanizmy określające procesy podejmowania decyzji i kształtowania zachowań podmiotów biorących udział w procesie rozwoju obszarów wiejskich.

**Druga** – że w strukturach instytucjonalnych sektor publiczny w postaci administracji samorządowej jest ważnym podmiotem wpływającym na spójność obszarów wiejskich, jednak przestrzeń geograficzna różnicuje jego wpływ.

Aby zweryfikować te hipotezy, przyjęto poniższe założenia:

1. Spójność elementów systemu instytucjonalnego (normy i zasady, organizacje oraz mechanizmy) wpływa na kształtowanie spójności obszarów wiejskich;
2. W kształtowaniu spójności obszarów wiejskich ważna jest kompatybilność otoczenia instytucjonalnego i struktur organizacyjnych;
3. Zmiana w elementach jednego aspektu rozwoju wywołuje zmiany w innych aspektach, a sprzężenie między nimi powoduje zwiększenie wzajemnych oddziaływań – według zasady okrężnej i kumulatywnej przyczynowości

Myrdala (Myrdal 1958). W wyniku tego procesu następuje koncentracja zjawisk wywołująca lokalny rozwój;

4. System instytucjonalny jest istotny w kontekście polityki spójności i strategii rozwoju obszarów wiejskich;
5. System instytucjonalny jest ważnym czynnikiem spójności obszarów wiejskich na poziomie regionalnym i lokalnym.

Zastosowano ujęcie teoretyczno-empiryczne. Przedstawiono uwarunkowania rozwoju obszarów wiejskich, pozostającego pod wpływem prowadzonej polityki rozwoju obszarów wiejskich w UE i w Polsce. Traktując system instytucjonalny jako kategorię ekonomiczną, wskazano pewien sposób działania, który pozwala rozpatrywać go jako element strategii rozwoju obszarów wiejskich, a także jako ważny element współczesnego dobrego rządzenia (*good governance*).

Opracowanie zawiera trzy rozdziały. Pierwszy traktuje o systemie instytucjonalnym w ramach kształtowania spójności obszarów wiejskich. Scharakteryzowano różne rodzaje instytucji działające na poziomie regionalnym i lokalnym. Zwrócono uwagę na podstawowe uprawnienia i obowiązki administracji publicznej w Polsce oraz innych organizacji działających na rzecz kształtowania spójności obszarów wiejskich. Przedstawiono próbę oceny współpracy i koordynacji instytucji szczebla regionalnego i lokalnego w tym zakresie.

W rozdziale drugim przedstawiono wieloaspektowy wymiar spójności obszarów wiejskich (gospodarczy, demograficzny i infrastrukturalny) w ujęciu regionalnym i lokalnym. Chodziło o ocenę relacji między poszczególnymi aspektami i wskazanie, czy one są spójne. Jak napisali T. Marszał i I. Pielesiak (2008), warunkiem do uzyskania *spójności* danego obszaru jest takie zagospodarowanie przestrzeni, które warunkuje zintegrowany rozwój. Podobnie interpretowana jest *spójność* w Strategii Europa 2020. Zwrócono również uwagę na spójność obszarów wiejskich w dokumentach strategicznych krajowych i regionalnych. Badano, czy w polityce rozwoju obszarów wiejskich został nadany terytorialny wymiar, który służy do niwelowania różnic pomiędzy obszarami o zróżnicowanym kapitale terytorialnym.

Rozdział trzeci to studium przypadku oparte na badaniach empirycznych przeprowadzonych na terenie 31 gmin i 60 organizacji pozarządowych w woj. pomorskim<sup>2</sup>. Dzięki tym badaniom możliwa była ocena wykorzystania miejscowych zasobów przez lokalne instytucje do harmonijnego rozwoju obszarów wiejskich. Należy podkreślić, że odpowiednie korzystanie z bogactwa wiedzy lokalnej stwarza warunki do efektywnego łączenia zasobów wewnętrznych

---

<sup>2</sup> Badania na zlecenie IERiGŻ-PIB przeprowadziła Akademia Pomorska w okresie wrzesień–listopad 2018 r.

i zewnętrznych, a tym samym prowadzi do spójnego rozwoju obszarów wiejskich. Województwo pomorskie zamieszkiwane jest przez różne grupy etniczne charakteryzujące się odrębnością kulturową. Miało to na pewno duży wpływ na zachowanie i rozwój tych zbiorowości w sferze gospodarczej, politycznej i w życiu codziennym, a także na kształtowanie systemu instytucjonalnego.

Województwo pomorskie już 19 grudnia 2014 r. podpisało Kontrakt Terytorialny, który jest jednym z ważniejszych instrumentów finansowania dużych przedsięwzięć dla regionu pomorskiego (m.in. rozwój transportu w celu lepszego wykorzystania potencjału gospodarczego regionu).

W podsumowaniu podjęto próbę oceny wpływu procesu instytucjonalizacji na rozwój społeczno-gospodarczy obszarów wiejskich na poziomie regionalnym i lokalnym oraz wyjaśnienia, dlaczego występuje tak duże zróżnicowanie rozwoju przestrzeni wiejskiej w Polsce, mimo jednakowych przesłanek ustrojowych.

# 1. System instytucjonalny procesu kształtowania spójności obszarów wiejskich

## Wstęp

Od kilku lat w Polsce są prowadzone działania mające na celu stworzenie instytucjonalnego systemu wspierania rozwoju obszarów wiejskich. System ten, jak twierdzi A. Chmielak „obejmuje całokształt wzajemnie powiązanych norm, zasad, organizacji i mechanizmów odzwierciedlających układ preferencji i ograniczeń powstających we wzajemnych kontaktach uczestników działalności gospodarczej”<sup>3</sup>. Lokalny rozwój społeczno-gospodarczy dokonuje się nie tylko na bazie przyjętego systemu wartości i sfery legislacyjnej; jest również zależny od grupy ludzi realizujących wspólne cele. Podkreśleniem identyfikacji tych celów jest przynależność do organizacji. A. Chmielak pisze: „Organizacje są powoływane do wykonania określonych szczegółowych działań. Są one sformułowaną strukturą umożliwiającą realizację zadań”<sup>4</sup>. System ten musi być spójny i dostosowany do wszystkich aspektów rozwoju obszarów wiejskich (tzn. ekonomicznego, demograficznego, infrastruktury i ekologicznego), a także szybko reagować i przystosować się do zmieniających się warunków społeczno-gospodarczych. Ważną rolę odgrywają więc mechanizmy (rynkowy, administracyjny, partnerski), które określają proces podejmowania decyzji i kształtowania zachowań poszczególnych uczestników w procesie rozwoju obszarów wiejskich. Duży wpływ na system instytucjonalny miało też wejście Polski w struktury unijne – wymusiło dostosowanie naszych norm prawno-organizacyjnych, a także mechanizmów do systemów unijnych.

W związku z tym, aby system instytucjonalny mógł być skuteczny w kształtowaniu spójności obszarów wiejskich, powinien z jednej strony sprzyjać tworzeniu zrównoważonego rozwoju tych obszarów, z drugiej – sprostać specyficznym rozwiązaniom na różnych szczeblach działalności (ponadnarodowej, krajowej, regionalnej i lokalnej). Podejmując kwestię specyfiki, roli instytucji w rozwoju obszarów wiejskich, dotykamy dwóch zagadnień: (1) potencjału instytucjonalnego w poszczególnych wymiarach przestrzennych, (2) jego wpływu na kształtowanie spójności obszarów wiejskich. Chodzi także o „utrzymanie równowagi instytucjonalnej”, tzn. dbałość, aby żaden z tych elementów nie miał nadrzędnej roli w stosunku do pozostałych i zachowane były odpowiednie relacje między nimi.

---

<sup>3</sup> A. Chmielak, *Instytucjonalne podstawy trwałości rozwoju gospodarczego*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Białymstoku, Białystok 2002, s. 5.

<sup>4</sup> Tamże, s. 130.

Jak już stwierdzono, potencjał instytucjonalny jest określany jako odpowiednie otoczenie instytucjonalne, organizacje-instytucje i mechanizmy, które wyrażałyby interesy uczestników uczestniczących w procesie rozwoju. Otoczenie instytucjonalne to normy i zasady (North 1992). Są one ważnym wyznacznikiem postępowania, umocowują dyspozycję do działania oraz tworzą ramy wyznaczające zakres możliwych działań na poszczególnych wymiarach przestrzennych. Mają istotne znaczenie w funkcjonowaniu systemu instytucjonalnego – przyjmują charakter ograniczeń ludzkiego zachowania, przez co staje się ono bardziej przewidywalne i w ten sposób wpływają na sprawność ekonomiczną i organizacyjną procesów zachodzących na obszarach wiejskich.

Ze względu na charakter normy te można dzielić na formalne i nieformalne. Do formalnych zalicza się normy prawne i uprawnienia własnościowe, a do nieformalnych należą: normy kulturowe, normy zachowania, przyjęte sposoby działania, obyczaje, standardy zachowań ludzi w różnych sytuacjach. Normy prawne funkcjonują w strukturze hierarchicznej, obejmującej jako akt nadrzędny konstytucję, różne zbiory aktów prawnych, reguły administracyjne, techniczne i ekonomiczne. Pomimo braku w konstytucji bezpośrednich odniesień do rozwoju obszarów wiejskich, szereg norm i zasad wywiera bezpośredni wpływ na ten proces. Największe znaczenie w tym względzie ma zasada zrównoważonego rozwoju (art. 5) i decentralizacja (art. 15, 94 i 163).

Z zasady zrównoważonego rozwoju wynika bowiem konieczność podejmowania działań nie tylko na rzecz rozwoju gospodarczego, ale także w sferze rozwoju społecznego i ekologicznego, których efekty będą ważne zarówno dla pokolenia współczesnego, jak i dla przyszłych pokoleń. Takie podejście do zagadnień rozwoju jest istotne, jako że obszary wiejskie dysponują nadwyżkami siły roboczej, których zagospodarowanie wymaga zwiększania tempa rozwoju gospodarczego. Obszary wiejskie stanowią ponadto rezerwuar walorów środowiska naturalnego i kulturowego, którego utrzymanie wymaga z kolei zharmonizowania działań we wszystkich aspektach rozwoju.

Decentralizacja sprowadza się natomiast 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 jednak zapominać o roli instytucji cen-

tralnych, w których gestii nadal powinna pozostawać kontrola i koordynacja działań. Zbagatelizowanie tych funkcji może bowiem prowadzić do dezintegracji państwa.

Prawa i obowiązki samorządu określa konstytucja, w której w art. 15 ust. 1 stwierdza się, że: „Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizacja władzy publicznej”, a zgodnie z art. 16 ust. 2: „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”.

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

- możliwość stanowienia prawa miejscowego w granicach dopuszczanych przez ustawy (art. 94);
- możliwość wykonywania zadań publicznych, które nie są zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla innych władz publicznych (art. 163);
- prawo samorządów terytorialnych (gmin) do ustalenia wysokości podatków i opłat lokalnych w granicach określonych przez ustawę (art. 168);
- wolność tworzenia organizacji społeczno-zawodowych, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, fundacji (art. 12 i 58);
- prawo samorządów lokalnych do zrzeszania się oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczno-lokalnych i regionalnych – podjęcie formalnego współdziałania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich (art. 172);
- prowadzenie polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (art. 74);
- wspieranie działań obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska (art. 74).

Z konstytucji wynika również, że kompetencje terenowej administracji publicznej, a zwłaszcza samorządów terytorialnych, mogą być zwiększane. Poszerzanie zakresu wykorzystania administracji terenowej w procesie rozwoju obszarów wiejskich może w konsekwencji przyczynić się do obniżenia kosztów transakcyjnych, co w zasadzie powinno być głównym celem zmian instytucjonalnych. Za takim kierunkiem 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.

Do zrozumienia zasad funkcjonowania ustawodawstwa konieczna jest znajomość norm nieformalnych, w postaci obyczajów, wartości moralnych i wartości religijnych, które kształtują i determinują wzajemne relacje. Są one ściśle powiązane z kulturą na poziomie regionalnym i lokalnym, decydują o tożsamości społeczności, trwałości więzi międzyludzkich, poczuciu ciągłości, a zarazem odrębności i specyfice. Oznacza to, że każda zbiorowość kulturowa wytwarza właściwe sobie instytucje społeczne i poprzez ich funkcjonowanie upowszechnia stworzone lub popierane systemy normatywne (wzory postępowania, normy wartości). Są to dobrowolne umowy i zbiorowe uzgodnienia, które stają się społecznymi instytucjami. Te nieformalne reguły postępowania bywają bardziej skuteczne i zobowiązujące niż te zadeklarowane prawem. Ponieważ ich zasady postępowania są jasne, takie same dla wszystkich, maleje możliwość rozbieżności w zachowaniu. Według niektórych badaczy kapitału społecznego (m.in. Fukuyama 1997, Coleman 1988) system instytucjonalny kształtuje się sprawnie, gdy wpisuje się w dobrze umocowany kapitał społeczny bazujący na normach nieformalnych. Szczególnie ważne są postawy i wartości odnoszące się do zaufania i wzajemności, które wzmacniają skłonność do działania. Już Max Weber (Weber 2011) zauważył różnice w osiągnięciach gospodarczych w katolickim i protestanckim kręgu kulturowym, wynikające z tworzenia odmiennych instytucji i wzorów zachowań. Protestanckie instytucje wpływają raczej na tworzenie dobrobytu materialnego, a katolickie na komfort psychiczny.

Jednocześnie badania nad stanem i przemianami społeczności regionalnej i lokalnej w Polsce wskazują, że w wyniku procesów urbanizacji i migracji nastąpiły znaczące procesy wymieszania się ludności (Bratkowski 2004, Nowicki 2006). W tej sytuacji trudno mówić o społecznościach regionalnych i lokalnych homogenicznych kulturowo. Obecnie tworzy się ład społeczny oparty na jednolitym systemie wartości, którego rdzeń stanowią liberalne wartości wyrażone w poszanowaniu praw człowieka, obywatela, wolności politycznej i gospodarczej. Do jego istnienia wystarczającą podstawą jest kontrola społeczna zinstytucjonalizowana w postaci obyczajów, zwyczajów i nieformalnych sankcji społecznych (kapitał społeczny). Tylko takie społeczeństwa o bardzo wyartykułowanych wartościach wspólnotowych mają znaczenie we współcześnie podejmowanych działaniach skierowanych na zaspokojenie określonych potrzeb. Równocześnie zyskują większą podmiotowość i zdolność do kierowania swoim losem.

Organizacje natomiast wyrażają sposób realizacji określonych działań. Są to organy ponadnarodowe, agendy rządowe, samorządy terytorialne organizacje pozarządowe itp., które mają wspólne wartości i normy zachowania. Powstają w różnych sferach działalności oraz przyjmują różne formy i mechanizmy działalności. Zdaniem Chmielak „Struktura organizacyjna społeczeństwa wyraża

stopień zorganizowania i instytucjonalizacji interesów i dążeń jednostek, podmiotów i grup we wszystkich wymiarach – spójności i integralności wszystkich rodzajów instytucji i kapitału jest potwierdzeniem ich decydującego znaczenia dla osiągnięć w rozwoju gospodarczym”<sup>5</sup>.

### **1.1. Potencjał instytucjonalny w procesie kształtowania spójności obszarów wiejskich w wymiarze krajowym**

W wymiarze krajowym przedstawiono rolę głównych instytucji/organizacji, które umożliwiają realizację priorytetów przedstawionych w programach strategicznych. Ważną rolę wśród tych instytucji/organizacji pełni m.in. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW), Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju (MIiR), Ministerstwo Środowiska (MŚ), Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS), Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP), Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich (KSOW) i Ośrodek Doradztwa Rolniczego (ODR). Wśród ministerstw szczególnie dużą rolę odgrywa MRiW i MIiR jeśli chodzi o zarządzanie rozwojem obszarów wiejskich, koordynowanie działań oraz współpracy z innymi instytucjami (KSOW, ODR, PARP). Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi pełni rolę wiodącego ośrodka w obszarze polityki rozwoju obszarów wiejskich opartej na wcześniej nakreślonej strategii, kierując działaniami administracji rządowej w tym obszarze. Szczególnie w zakresie wdrażania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, którego głównym celem jest m.in. zrównoważony rozwój terytorialny obszarów wiejskich (priorytet 6) Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju z kolei koordynuje działania w kierunku osiągnięcia celów wyznaczonych w polityce spójności dla obszarów wiejskich (na podstawie strategii) oraz opiniuje dokumenty operacyjno-wdrożeniowe opracowane na poziomie regionalnym, a będące podstawą do pozyskiwania środków z UE. Taki też zakres interwencji państwa wyznaczono w stosunku do obszarów wiejskich, gdzie większe niż na innych terenach problemy rozwojowe wymagają podejmowania komplementarnych działań z poziomu krajowego i regionalnego (w ramach programów regionalnych).

Potencjał instytucjonalny KSOW i ODR jest wykorzystywany również przez MRiRW do zapewnienia realizacji działań w ramach PROW. Szczególnie dotyczy to aktywizacji mieszkańców na rzecz podejmowania inicjatyw na rozwój obszarów wiejskich, w tym kreowania miejsc pracy na terenach wiejskich i rozwoju infrastruktury, a także przez MIiR – do wspierania krajowych i regionalnych programów operacyjnych oraz programu Europejskiej Współpracy Terytorialnej dotyczącej rozwoju infrastruktury na obszarach wiejskich.

---

<sup>5</sup> A. Chmielak, op. cit., s. 178.



Realizacji programów wspólnotowych służących spójności obszarów wiejskich wymaga też koordynowanie spraw społecznych i infrastrukturalnych przez instytucje centralne (głównie ministerstwa). Dzięki przepływowi informacji i kontaktom ze specjalistami instytucje te zapewniają komplementarność i spójność działań, a tym samym przyczyniają się do lepszego wykorzystania zasobów lokalnych, m.in. rynku pracy czy urządzeń infrastrukturalnych. Na przykład za realizację priorytetów dotyczących wsparcia struktur i systemów społecznych w celu podniesienia efektywności ich funkcjonowania w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (POWER) odpowiada Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS). Program ten jest ukierunkowany na rozwiązywanie problemów społecznych w wymiarze krajowym, w tym również na terenach wiejskich poprzez interwencje kierowane do osób młodych na rynku pracy. Polega to przede wszystkim na wspieraniu przedsiębiorczości i tworzeniu warunków do powstawania nowych miejsc pracy poprzez udzielenie pożyczek na warunkach preferencyjnych (np. Pierwszy biznes – wsparcie na starcie II).

Instytucjonalne otoczenie przedsiębiorczości tworzą zarówno organizacje rządowe, komercyjne, jak również te o charakterze non profit. Ich pomoc jest realizowana za pomocą instrumentów prawnych, organizacyjnych, informacyjnych i szkoleniowych w wielu obszarach<sup>6</sup>. W skali kraju najważniejsza jest PARP – agencja rządowa podległa MiiR, zarządzająca funduszami pochodzącymi z budżetu państwa i UE przeznaczonymi na wsparcie MSP oraz rozwój zasobów ludzkich. Jej celem jest tworzenie warunków do zrównoważonego rozwoju gospodarki poprzez wspieranie innowacji i działań na rzecz realizacji polityki państwa w dziedzinie wykorzystania nowych technologii w gospodarce (przyjętej od ATT) oraz aktywności społeczeństwa (szkolenia, informacje gospodarcze, dotacje i pożyczki dla MSP itp.).

Podsumowując, mamy do czynienia z realizacją polityk publicznych przez te instytucje – od etapu identyfikacji problemu przez implementację i realizację.

Wśród wielu instytucji decydujących o tempie i zakresie rozwoju regionalnego i lokalnego administracja publiczna pełni szczególną rolę z racji swej organizacji, zakresu zadań określonych przepisami prawa oraz posiadanych instrumentów. Według Właźlaka (2010, s. 253-256) administrację publiczną należy postrzegać w dwóch wymiarach: podmiotowym i przedmiotowym. Wymiar podmiotowy przedstawia ją jako administrację rządową i administrację samorządową, które są finansowane ze środków publicznych. Wymiar przedmiotowy wskazuje natomiast, że działania organizatorskie i wykonawcze są prowadzone

---

<sup>6</sup> Ustawa z dn. 9.11.2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Przedsiębiorczości, Dz.U. nr 109, poz. 1158 z późn. zm.

na podstawie ustaw i w określonych prawem formach na rzecz realizacji interesu publicznego przez różnorodne podmioty systemu administracji publicznej.

Sektor publiczny jest ważnym czynnikiem rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich, jednak jego wpływ różnicuje przestrzeń geograficzna.

## **1.2. Potencjał instytucjonalny procesu kształtowania spójności obszarów wiejskich w wymiarze regionalnym**

W regionalnych strukturach administracji publicznej dominującymi instytucjami-organizacjami są: samorządy wojewódzkie, regionalne oddziały ARiMR, ODR-ów i izb rolniczych oraz organizacje pozarządowe, m.in. Regionalny Oddział Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich. W związku z tym, że spójność obszarów wiejskich ma swój wymiar regionalny i lokalny, należy zwrócić uwagę na samorząd terytorialny – jako główny podmiot tworzący uwarunkowania tego procesu. Nadanie samorządom podmiotowości sprawiło, że są one odpowiedzialne w ramach swoich kompetencji za rozwój gospodarczy i społeczny jego terytorium. Mają wspierać i tworzyć warunki dla działań rozwojowych podejmowanych przez różne podmioty publiczne i prywatne w regionie, co czyni je największymi inicjatorami i koordynatorami rozwoju regionów.

Zarówno zakres, jak i sposób działania samorządów uległy ewolucji wraz z wejściem Polski w struktury unijne i zaakceptowaniem prawa europejskiego, szczególnie w dziedzinie ochrony środowiska czy pomocy strukturalnej. W myśl zasad europejskiej polityki regionalnej uzyskały one duże możliwości rozwojowe. Podstawowym zadaniem władz samorządowych jest więc podejmowanie działań na rzecz aktywowania endogennego potencjału społecznego w celu kształtowania spójności obszarów wiejskich. Główne kierunki działań samorządu terytorialnego w zakresie rozwoju obszarów wyznaczają 3 akty:

- ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 roku<sup>7</sup>,
- ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 roku<sup>8</sup>,
- ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 roku<sup>9</sup>.

Z powyższych aktów prawnych wynika przede wszystkim, że rozdział zadań pomiędzy województwo, powiat i gminę – w poszczególnych sferach rozwoju obszarów wiejskich – wynika przede wszystkim z przestrzennego zasięgu ich oddziaływania. Należy przy tym pamiętać, że pomiędzy wymienionymi szczeblami terytorialnej struktury nie występuje zależność hierarchiczna. Oznacza to, że samorząd wyższego szczebla administracyjnego nie stanowi organu

---

<sup>7</sup> Dz.U. nr 91, poz. 576 z późn. zm.

<sup>8</sup> Dz.U. nr 91, poz. 578 z późn. zm.

<sup>9</sup> Dz.U. nr 16, poz. 95 z późn. zm.

ani nadzoru, ani kontroli w stosunku do samorządów niższych szczebli. Nie jest on również organem wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym, którą to funkcję pełni wojewoda w stosunku do wszystkich samorządów terytorialnych. Wspólna realizacja zadań rozwojowych musi być oparta na relacjach partnerskich.

W celu wykonywania zadań kształtujących spójność obszarów samorządy terytorialne mogą:

- tworzyć samorządowe jednostki organizacyjne oraz umowy z innymi podmiotami;
- zawierać z innymi jednostkami samorządu terytorialnego z obszaru województwa (a w przypadku województw także z innymi województwami) porozumienia w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych;
- udzielać pomocy, w tym finansowej, samorządom zarówno tego samego szczebla administracyjnego, jak i innych szczebli;
- tworzyć stowarzyszenia, w tym również z jednostkami samorządu innych szczebli administracyjnych.

Formalizowanie współpracy samorządów reguluje wspomniana ustawa o samorządzie gminnym. Konieczność współpracy samorządów terytorialnych wynika przede wszystkim z opracowanych przez wszystkie szczeble administracji strategii rozwoju, która jest realizowana poprzez przygotowane programy. Te programy pozwalają na realizację zadań służących kształtowaniu spójności obszarów.

Na przykład samorząd województwa może w związku z realizacją strategii rozwoju województwa:

- występować o wsparcie ze środków budżetu państwa na realizację zadań zawartych w programach wojewódzkich;
- zawierać kontrakt terytorialny<sup>10</sup> z Radą Ministrów w celu uzgodnienia działań rozwojowych państwo-region.

Zróżnicowane zmiany gospodarcze, społeczne i przestrzenne w poszczególnych regionach wymusiły nowe podejście w polityce regionalnej i utworzenie nowego instrumentu, który będzie instrumentem koordynacji działań rozwojowych pomiędzy rządem a samorządem regionalnym. Jest nim kontrakt terytorialny, który zastąpił dotychczasowy instrument – kontrakt wojewódzki. Wskazuje on uzgodnione cele rozwojowe, sposoby ich osiągnięcia, źródła finansowania działań skierowanych na rzecz interwencji oraz warunki, w jakich możliwa jest realizacja działań rozwojowych w regionie (tzw. kluczowe regionalne przedsięwzięcia rozwojowe zgodnie z zapisanymi kierunkami działań w dokumentach

---

<sup>10</sup> Instytucję kontraktu terytorialnego konstytuuje ustawa z dnia 24.01.2014 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2014, poz. 379).

strategicznych regionu, kraju, polityki spójności i EU2020). Można zatem stwierdzić, że kontrakt terytorialny należy traktować jako instytucjonalizację instrumentu rozwoju regionalnego. Przedmiotem kontraktu są: działania prorozwojowe, działania wyrównawcze poprawiające spójność terytorialną i działania mające na celu doprowadzenie do standardów wybranych usług publicznych. Obejmuje on działania realizowane na poziomie krajowym (przez poszczególne resorty wskazane w kontrakcie terytorialnym) oraz na poziomie regionalnym (przez samorząd terytorialny – województwo, powiat i gminę). Podmiotami uprawnionymi do uzyskania wsparcia w ramach kontraktu są zatem: jednostki samorządu terytorialnego, jednostki samorządu gospodarczego, organizacje pozarządowe, instytucje naukowe i badawcze, przedsiębiorcy i inne podmioty, których działalność wiązała się z rozwojem województwa. Nie ulega wątpliwości, że kontrakt terytorialny jako ważny instrument polityki regionalnej przyczynia się do poprawy koordynacji, integracji wymiaru przestrzennego i społeczno-gospodarczego, a także wzmacnia partnerstwo. Jest on ściśle powiązany ze strategicznymi aktami programowania rozwoju – strategiami rozwoju i programami oraz umową partnerską. Przyczynia się więc do poprawy efektywności, zintegrowania wymiaru przestrzennego z rozwojem społeczno-gospodarczym oraz wzmocnienie partnerstwa rządowo-samorządowego.<sup>11</sup>

Kontrakt terytorialny składa się z części ogólnej i szczegółowej. Część ogólna jest dla wszystkich województw, w której są przedstawione zasady dla podmiotów realizujących cele kontraktu m.in. określenie obszarów strategicznej interwencji państwa, czyli na co będą kierowane fundusze oraz instrumenty polityki spójności takie jak: zintegrowane inwestycje terytorialne, Rozwój kierowany przez społeczności lokalne itp. Natomiast część szczegółowa przedstawia ogólną charakterystykę województwa i priorytety oraz uzgodnienia pomiędzy rządem a samorządem terytorialnym.

Warto również zwrócić uwagę na możliwość, a zarazem obowiązek samorządu województwa przy formułowaniu strategii rozwoju i realizacji polityki jego rozwoju. Rola województwa samorządowego wiąże się z udziałem w realizacji strategii kraju, a to wynika z zasady wzajemnego powiązania strategii rozwoju kraju i na poziomie regionalnym – art. 11 ust. 1b ustawy o samorządzie województwa – który przewiduje, że w strategii województwa wydziela się okresy niewykraczające poza okres objęty aktualnie obowiązującą średniookresową strategią kraju. Wykonując zadania związane z realizacją strategii rozwoju, samorządu powinien współpracować z jednostkami samorządu lokalnego

---

<sup>11</sup> *Kontrakt terytorialny w kierunku negocjacyjnego systemu programowania działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie. Zasady funkcjonowania kontraktu terytorialnego w latach 2014-2020*, MRR, Warszawa 2012, s. 3.

z obszaru województwa oraz innymi organizacjami. Może także oddziaływać poprzez tworzenie podmiotów o różnych formach organizacyjno-prawnych. Zgodnie z ustawą o samorządzie województwa strategia powinna uwzględniać m.in. podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa, zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego, modernizację terenów wiejskich, przeciwdziałanie bezrobociu i aktywizację lokalnego rynku pracy itp. Posiadanie strategii rozwoju ułatwia podejmowanie decyzji z uwzględnieniem uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych w celu realizacji najważniejszych i najpilniejszych zadań.

Wszystkie strategie opracowane przez samorzady województw zawierają cele spójne z celami rozwoju zawartymi w dokumentach strategicznych opracowanych na poziomie krajowym i unijnym. Strategia rozwoju województwa jest najważniejszym dokumentem przygotowanym przez samorząd województwa, w którym zwraca się dużą uwagę na wymiar terytorialny podejmowanych działań, wzmocnienie i lepsze wykorzystanie potencjałów regionalnych. Podkreślone jest zatem znaczenie samorządu terytorialnego i innych podmiotów, zarówno publicznych (samorządowych i rządowych), jak też społecznych i prywatnych w dynamizacji rozwoju regionów i kraju. Pozwoli to uniknąć rozproszonych działań, które nie są zgodne z przyjętymi celami. Powszechnie jest nacisk na rozwój dziedzin, które mają największe szanse na chłonięcie innowacji, wysoką konkurencyjność oraz zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej swojego terenu skutkujące przyciąganiem nowych inwestorów, również zagranicznych. W ten sposób należy dążyć do wyrównywania szans rozwojowych zarówno gospodarczych, jak i społecznych na całym obszarze

Cele zawarte w strategii realizowane są za pomocą różnych programów wojewódzkich. Programy rozwoju muszą spełniać wymogi określone w art. 17 ustawy o samorządzie wojewódzkim, m.in. zawierać diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej; cel główny i cele szczegółowe nawiązujące do dokumentów planistycznych krajowych i regionalnych oraz kierunki interwencji w zakresie terytorialnym; plan finansowania; sposób realizacji i monitorowania. Strategia jest dokumentem, na którego podstawie jest prowadzona polityka rozwoju województwa wraz z wykorzystywanymi instrumentami zarządzania strategicznego.

Wszystkie województwa posiadają strategie rozwoju i publikują je na swoich stronach internetowych. Po analizie 16 aktualnych strategii wojewódzkich pod kątem budowania spójności terytorialnej i przeciwdziałaniu procesom marginalizacji na obszarach problemowych można stwierdzić, że temat był poruszany w każdym województwie, jednak bezpośrednio wpisany w cele rozwoju był w woj.: mazowieckim, dolnośląskim, kujawsko-pomorskim, lubuskim, małopolskim, podkarpackim i podlaskim. Wykorzystanie kategorii „spójności re-

gionalnej” podczas formułowania celu rozwoju samorządu województwa jest w pełni uzasadnione. Przemawia za tym znaczne zróżnicowanie wewnątrzregionalne. Jednak wykorzystanie instrumentów zarządzania strategicznego przez samorządy wojewódzkie wykazuje znaczne zróżnicowanie międzyregionalne. Nie ma przy tym jednakowego modelu strategii, na ogół opierają się one na najważniejszych problemach, które trzeba rozwiązać.

Na podstawie uchwalonego przez Radę Ministrów krajowego planu działań samorząd wojewódzki jest również zobowiązany do przygotowania corocznego regionalnego planu działań na rzecz zatrudnienia, który określa preferowane programy regionalne, projekty lokalne uwarunkowane przeprowadzeniem konsultacji z powiatowymi jednostkami samorządu terytorialnego oraz partnerami społecznymi. Do szczegółowych zadań samorządu województwa w zakresie polityki rynku pracy należy:

- określenie i koordynowanie regionalnej polityki rynku pracy i rozwoju zasobów ludzkich w odniesieniu do krajowej polityki rynku pracy poprzez przygotowanie i realizację regionalnego planu działań na rzecz zatrudnienia;
- podział posiadanych środków Funduszu Pracy, z uwzględnieniem kierunków i priorytetów określonych w regionalnym planie działań na rzecz zatrudnienia, na działania na rzecz promocji zatrudnienia, rozwoju zasobów ludzkich i aktywizacji bezrobotnych;
- analizowanie rynku pracy i badanie promocji zawodów, w tym prowadzenie monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych;
- programowanie i wykonywanie zadań realizowanych przy współfinansowaniu Europejskiego Funduszu Społecznego;
- organizowanie i koordynowanie oraz świadczenie usług poradnictwa zawodowego i informacji zawodowej, a także ich rozwijanie na terenie województwa.

Wiele zadań z zakresu promocji zatrudnienia realizuje wojewódzki urząd pracy, który obecnie jest jednostką organizacyjną samorządu województwa. Z zakresu kompetencji samorządu wojewódzkiego wynika, że jest głównym koordynatorem działań regionalnych.

Wdrażanie spójnego rozwoju obszarów wiejskich w regionalnym wymiarze wspierają również regionalne oddziały Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich (ROKSOW). Koordynują one przede wszystkim przepływ informacji pomiędzy organizacjami oraz umożliwiają szerokie rozmiary współpracy i wymiany doświadczeń korzystnych dla wszystkich podmiotów tworzących strukturę, w ten sposób budują kapitał społeczny. Regionalne oddziały KSOW wspierają także administrację samorządową w realizacji zadań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Również Wojewódzkie Ośrodki Doradztwa Rolniczego (WODR) odgry-

wają istotną rolę w przekazywaniu informacji o programach rozwojowych obszarów wiejskich – głównie z zakresu poprawy stanu środowiska przyrodniczego czy wspieraniu tradycji i kultury na wsi.

Różnorodność działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich realizowanych przez poszczególne instytucje/organizacje szczebla regionalnego powoduje niekiedy dublowanie realizowanych przedsięwzięć. Zachodzi zatem potrzeba koordynacji działań podejmowanych przez różne instytucje i tworzenie nowych instrumentów w polityce rozwoju regionalnego.

### **1.3. Potencjał instytucjonalny procesu kształtowania spójności obszarów wiejskich w wymiarze lokalnym**

Obecnie duży nacisk kładzie się na endogeniczne czynniki rozwoju przestrzeni. Główne czynniki związane z rozwojem endogenicznym to innowacyjność, przedsiębiorczość oraz szeroko pojęte instytucje (formalne i nieformalne). Za uruchomienie tych czynników w dużym stopniu odpowiada administracja lokalna reprezentowana przez samorząd lokalny. W procesie rozwoju administracja lokalna występuje jako główny kreator i finansista rozwoju oraz jako twórca struktur instytucjonalnych w postaci partnerstw (klastrów, stowarzyszeń, związków itp.). Dzięki temu jednostki są włączone w pobudzenie rozwoju gospodarki lokalnej poprzez wzmocnienie postaw aktywnego i świadomego obywatelstwa, wzmocnienie aktywnych wspólnot lokalnych i zakorzenienie organizacji pozarządowych. W tym układzie rozwój lokalny przekłada się bezpośrednio na rozwój regionalny. Ponadto na poziomie lokalnym zazwyczaj jest lepsza porównywalność danych niż między regionami, dlatego wyniki analizy są bardziej dokładne.

#### **1.3.1. W wymiarze powiatowym**

Zgodnie z wymienioną wcześniej ustawą o samorządzie powiatowym działania powiatu w sferze rozwoju przestrzeni dotyczą:

- organizacji i utrzymania transportu zbiorowego oraz dróg publicznych;
- gospodarki nieruchomościami;
- rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego;
- przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy;
- promocji powiatu.

Z przedstawionych kompetencji największe zadania dotyczą polityki rynku pracy. Z ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wynika obowiązek zaangażowania samorządu powiatu w takie działania jak:

- opracowanie i realizacja programu promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy stanowiącego część powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych;
- pozyskanie i gospodarowanie środkami finansowymi na realizację zadań z zakresu aktywizacji rynku pracy;
- udzielanie pomocy bezrobotnym i poszukującym w znalezieniu pracy;
- inicjowanie, organizowanie i finansowanie usług i instrumentów rynku pracy,
- inicjowanie i wspieranie tworzenia klubów pracy;
- inicjowanie, organizowanie i finansowanie projektów lokalnych i innych działań na rzecz aktywizacji bezrobotnych;
- opracowanie analiz i sprawozdań – w tym prowadzenie monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych – oraz dokonywanie ocen dotyczących pracy na potrzeby powiatowej rady zatrudnienia oraz organów zatrudnienia;
- inicjowanie i realizowanie przedsięwzięć mających na celu rozwiązanie lub złagodzenie problemów związanych z planowymi zwolnieniami grup pracowników z przyczyn dotyczących zakładu pracy;
- wykorzystanie środków z Funduszu Pracy na aktywizację zatrudnienia;
- realizowanie zadań wynikających z prawa swobodnego przepływu pracowników między państwami członkowskimi UE, w szczególności realizowanie zadań z zakresu udziału EURES;
- badanie i analizowanie sytuacji na lokalnym rynku pracy w związku z postępowaniem o wydanie zezwolenia na pracę cudzoziemca.

Na realizację tych zadań minister właściwy do spraw pracy jest zobowiązany przekazać samorządom powiatowym środki z Funduszu Pracy zgodnie z ustawą z dnia 20.04.2004 r. dotyczącą promocji zatrudnienia i instytucji rynku pracy<sup>12</sup>. Środki te przeznaczone są na realizację programów promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej, z wyłączeniem kwot przyznanych ze środków będących w dyspozycji samorządu województwa oraz rezerwy dysponenta Funduszu Pracy, z przeznaczeniem na finansowanie kosztów wynagrodzenia i składek na ubezpieczenia społeczne pracowników powiatowego urzędu pracy. Należy zaznaczyć, że środki te stanowią dochód powiatu<sup>13</sup>.

W sytuacji, gdy powiatowy urząd pracy realizujący zadania związane z promocją zatrudnienia obejmuje obszarem swojego działania kilka powiatów,

---

<sup>12</sup> Dz.U. z 2017 poz. 1065 uwzględniono zmiany wprowadzone do ustawy z dn. 20.04.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucji rynku pracy.

<sup>13</sup> Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z dnia 13.11.2003 r., Dz.U. nr 203, poz. 1966 z późn. zm.



są one współfinansowane z ich budżetów. Środki na ten cel są przekazywane w formie dotacji celowych na podstawie porozumień dwustronnych.

Prowadzenie przez samorząd powiatowy polityki zatrudnienia w powyższym zakresie stawia go w roli jednego z głównych elementów układu instytucjonalnego rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich. Realizowane projekty przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji zawodowej ludności mogą bowiem przyczynić się do zahamowania narastania różnic między obszarami, a nawet niwelowania ich. Pojawia się jednak pytanie, na ile możliwości, a zwłaszcza środki finansowe, którymi dysponują powiaty, przyczynią się do zagospodarowania nadwyżek siły roboczej, zarówno stanowiącej bezrobocie rejestrowane, jak i ukryte w sektorze rolnym.

Ważną rolę pełni samorząd powiatowy jeśli chodzi o kształtowanie kapitału ludzkiego poprzez zakładanie i prowadzenie szkół specjalnych i ponadgimnazjalnych oraz innych placówek oświatowych z wyjątkiem tych o znaczeniu regionalnym i ponadregionalnym. Chodzi tu o stworzenie warunków organizacyjnych i finansowych dla młodzieży mających predyspozycje i wyrażających chęć podnoszenia swoich kwalifikacji. Przejęcie przez samorząd powiatowy szkół ponadpodstawowych zwiększyło szanse na wprowadzenie do szkół dodatkowych programów, które będą kształtować aktywność wpływającą na poprawę jakości kapitału ludzkiego. Oddziaływanie samorządów powiatowych na kształtowanie kapitału ludzkiego dokonuje się również na podstawie regulacji zawartych w ustawie o promocji zatrudnienia. Dostępne dla starostwa instrumenty to m.in. organizowanie szkoleń dla bezrobotnych czy przyznawanie stypendiów bezrobotnym, którzy zdecydowali się kontynuować naukę w szkołach ponadpodstawowych, ponadgimnazjalnych i na wyższych uczelniach. Konieczne w związku z tym staje się monitorowanie potrzeb edukacyjnych lokalnej społeczności, w tym też ludności wiejskiej. Grupa ta odznacza się bowiem niższym poziomem wykształcenia niż ludność miast, a ponadto wiele osób nie jest klasyfikowanych do grupy bezrobotnych. Niezbędna staje się również ocena realizowanych przez powiaty projektów obejmujących kształtowanie kapitału ludzkiego pod względem ich dostosowania do potrzeb ludności wiejskiej.

### **1.3.2. W wymiarze gminnym**

Przystępując do przedstawienia procesów rozwojowych w wymiarze lokalnym, zwrócono uwagę na kompetencje samorządu gminy – jako głównego podmiotu tworzącego uwarunkowania do rozwoju. Władze lokalne, tworząc warunki do rozwoju społeczno-gospodarczego, powinny mieć na uwadze przede wszystkim:

- zasadę spójności, tj. efektywne oraz celowe wykorzystanie endogenicznych czynników rozwoju;
- specyfikę posiadanych zasobów, przy określeniu strategicznych celów;
- możliwość zapewnienia przez prowadzoną działalność efektywnej ochrony środowiska przyrodniczego i minimalizowania negatywnego wpływu prowadzonej działalności na środowisko przyrodnicze;
- mentalne i instytucjonalne bariery kształtowania spójności terytorialnej w poszczególnych aspektach; za jej wdrażanie odpowiedzialne są również podmioty gospodarcze działające na danym obszarze oraz społeczność lokalna.

Trzeba dostrzec strategiczny charakter powyższych zagadnień, który niejako wymusza kierunki działań i ograniczenia, eksploratorskie podejście do lokalnych zasobów terytorialnych. Lokalne władze są najlepiej zorientowane w uwarunkowaniach ekonomicznych, społecznych i ekologicznych danego obszaru. Podstawowym zadaniem władz samorządowych jest więc podejmowanie działań nakierowanych na aktywowanie endogennego potencjału społecznego po to, by stworzyć lokalny klimat do rozwoju społeczno-gospodarczego.

Wdrożenie i utrzymywanie spójności w rozwoju społeczno-gospodarczym wymaga stworzenia odpowiedniej jakości infrastruktury związanej z otoczeniem instytucjonalnym. W licznych publikacjach dotyczących znaczenia infrastruktury w rozwoju akcentuje się, że jest to system urządzeń i instytucji pełniących funkcje służebne w stosunku do innych systemów przestrzennych. Warunkiem prawidłowego pełnienia przez infrastrukturę jej funkcji jest dostosowanie infrastruktury do potrzeb zgłaszanych przez wszystkich użytkowników, jak również uwzględnienie przyszłych potrzeb infrastrukturalnych. Mimo że usługi z zakresu infrastruktury świadczą sektory: publiczny, prywatny, pozarządowy i mieszany (publiczno-prywatny, publiczno-pozarządowy) to polityka inwestycyjna w zakresie infrastruktury stanowi domenę władz gminy. Niestety ze względu na wysokie koszty inwestycji infrastrukturalnej nie każda gmina może sfinansować wydatki z własnych dochodów. Gminy przeznaczają na inwestycje różny procent środków ze swego budżetu – średnio w latach 2015-2017 było 21% ogólnych wydatków gminach miejsko-wiejskich, zaś w gminach wiejskich 24%. Z tego powodu niedoinwestowanie w zakresie infrastruktury odpowiednio do zgłaszanych potrzeb rośnie i staje się poważną barierą we wdrażaniu spójności terytorialnej. W tej sytuacji pomoc państwa i środki pozabudżetowe na rozwój infrastruktury na obszarach wiejskich warunkują ten proces. Władze lokalne mają większą możliwość korzystania ze środków zewnętrznych na rozwój infrastruktury, dostępnych wyłącznie dla samorządów. Są to głównie środki unijne pozyskane w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, Regionalnego Programu Operacyjnego czy Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. W latach

2005-2017 stanowiły one w dochodach ogólnych gmin w kraju od 0,02% w gminie wiejskiej Powidz woj. wielkopolskie do 42,7% w gminie miejsko-wiejskiej Uniejów woj. łódzkie, średnio w kraju około 4,5% dochodów ogólnych wszystkich gmin w Polsce<sup>14</sup>.

Znacznie większy wpływ środków unijnych na poziom rozwoju infrastruktury zauważono w przypadku infrastruktury technicznej ( $r=0,69$ ) niż społecznej ( $r=51$ ). Wynika to głównie z tego, że są większe możliwości pozyskiwania środków unijnych na infrastrukturę techniczną niż społeczną. Również infrastruktura techniczna bardziej niż społeczna wpływa na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego gmin. Ta druga jednak, oddziałując na warunki życia i pracy ludzi, stymuluje wiele pośrednich zmian gospodarczych i przyczynia się do trwałego rozwoju układów lokalnych, tworząc znaczną liczbę miejsc pracy dla społeczności lokalnej. Oznacza to, że rozwój społeczno-gospodarczy stwarza materialne warunki do rozwoju infrastruktury społecznej, natomiast rozwój infrastruktury społecznej – poprzez wzrost poziomu efektywności kapitału ludzkiego i popytu na usługi społeczne – przyspiesza rozwój społeczno-gospodarczy. W świetle powyższych rozważań działania gmin w sferze infrastruktury stanowią poważne wyzwanie dla spójności w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego.

Oddziaływanie samorządów gmin na rozwój działalności gospodarczej ma nieco inny charakter niż w przypadku samorządów wojewódzkich czy powiatowych. Jeśli chodzi o politykę zatrudnienia, to ich udział w zasadzie ogranicza się do wysuwania propozycji, wydawania opinii oraz pomocy w realizacji programów gminnych i powiatowych. Nie umniejsza to jednak znaczenia, jakie ma gmina w procesie rozwoju gospodarczego. To na jej terenie jest lokalizowana działalność gospodarcza i w większości przypadków przedsiębiorcy dokonują w pierwszej kolejności oceny warunków organizacyjno-technicznych tworzonych przez samorząd tego szczebla. Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej i przepisy wprowadzające ją w życie<sup>15</sup> określają główne obszary, w których gmina może poprzez efektywne działania przyczynić się do prawidłowego i zgodnego z prawem rozwoju działalności gospodarczej poprzez swoje instrumenty. Ważne jest, aby wśród inwestorów w gminie wytworzyć poczucie stabilności działań przez umocowanie w gminie na stałe wielu kwestii związanych z inwestowaniem.

Również procesy globalizacji i integracji gospodarki wymuszają na samorządach lokalnych nowe działania na rzecz rozwoju pozarolniczej działalności

---

<sup>14</sup> Badania wykazały, że gminy o wyższym poziomie rozwoju w poszczególnych aspektach są bardziej skuteczne w pozyskiwaniu środków unijnych, o czym świadczy niewielka dodatnia (ale istotna) korelacja między udziałem ich środków w budżecie gminy a poziomem rozwoju w rozważanych aspektach.

<sup>15</sup> Dz.U. nr 173, poz. 1808.

gospodarczej. Funkcjonujące instrumenty i mechanizmy rynkowe powodują bowiem, że działalność gospodarcza rozwija się przede wszystkim tam, gdzie przynosi największe korzyści przedsiębiorcom. Władze lokalne jako podmiot gospodarujący i sterujący rozwojem lokalnym powinny mieć na uwadze potrzeby obecnych i przyszłych przedsiębiorców, aby ocenić, w jakich kierunkach powinny iść ich działania. W związku z tym uruchamiają przestrzeń wiejską jako miejsca lokalizacji przedsiębiorstw – co podnosi ich konkurencyjność. W tym przypadku konkurencyjność gmin wyraża się w zdolności przyciągania kapitału i przedsiębiorstw i jest wynikiem oddziaływania różnych instrumentów.

Zakres, sposób i rodzaj zastosowania przez władze samorządowe poszczególnych instrumentów zależy od ich specyfiki. W literaturze przedmiotu można znaleźć wiele prób klasyfikacji sposobów oddziaływania gmin na lokalny rozwój gospodarczy. Klasyfikacje te wskazują, że instrumentarium oddziaływania władz gminnych na sferę gospodarczą jest stosunkowo bogate. Ze względu na aspekty finansowe można wyodrębnić najistotniejszą dla gospodarki samorządowej grupę instrumentów finansowych, z której można następnie wydzielić instrumenty o charakterze budżetowym, tj. dochodowe i wydatkowe. Instrumenty, których zastosowanie wiąże się ze skutkami finansowymi po stronie dochodów samorządowych mają charakter bierny, polegający na przyzwoleniu przez samorząd na pozostawienie większej puli środków w przedsiębiorstwie do wykorzystania w działalności inwestycyjnej. Przede wszystkim można do nich zaliczyć instrumenty polityki fiskalnej, związane ze zbyciem lub oddaniem do użytkowania składników mienia oraz polityki cenowej. Natomiast zwiększenie lub zmniejszenie wydatków na poszczególne zadania wywiera wpływ na kondycję, dochody i zachowania różnych podmiotów. Dlatego bardziej przydatny dla gmin realizujących strategiczne programy rozwoju jest budżet zadaniowy lub wieloletni plan inwestycyjny.

W najpowszechniej stosowanej klasyfikacji rodzajowej wśród narzędzi oddziaływania samorządu terytorialnego na gospodarkę lokalną wyróżnia się narzędzia oddziaływania bezpośredniego i pośredniego. Te pierwsze są zwykle adresowane do określonego typu podmiotów lokalnych, a przy ich użyciu uzyskuje się jednoznaczny efekt w postaci oczekiwanych postaw podmiotów gospodarki lokalnej wobec organów samorządu lokalnego. Pośrednie narzędzia sterowania rozwojem lokalnym mają zaś formę parametrów ekonomicznych sterowania procesami pożądanymi zmianami w układzie lokalnej ekonomiki i ich adresatami są wszystkie podmioty. Narzędzia te mają stymulować podmioty gospodarcze oraz zainteresowanych inwestorów do rozwijania działalności zgodnej z przyjętą strategią rozwoju gminy lub ograniczać zainteresowanie działalnością uznawaną za niepożądaną.

W grupie instrumentów pośrednich znajdują się wszelkiego rodzaju działania prowadzące do poprawy infrastruktury przestrzeni i kwalifikacji miejscowej ludności, pozyskiwania środków unijnych oraz zarządzania rozwojem lokalnym – opracowanie strategii rozwoju, przedsięwzięcia prawno-administracyjne (przede wszystkim przygotowanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego), promowanie gminy i kreowanie współpracy z innymi gminami. Inaczej mówiąc, są to działania mające na celu tworzenie środowiska sprzyjającego rozwojowi gospodarstwu. Są one skierowane zarówno do przedsiębiorców, jak i do społeczności lokalnej, która jest konsumentem efektów procesu rozwoju.

Bezpośrednie instrumenty stymulowania pozarolniczej działalności gospodarczej przez samorząd lokalny można podzielić na cztery podstawowe grupy:

- instrumenty finansowe, składające się m.in. z ulg podatkowych i zachęt inwestycyjnych;
- instrumenty organizacyjno-techniczne obejmujące m.in. szeroko pojęte wspomaganie infrastruktury innowacyjnej tworzonej przez parki przemysłowo-naukowe, inkubatory techniczne, klastry przemysłowe;
- formy zinstytucjonalizowane wsparcia pozarolniczej działalności gospodarczej, przejawiające się w finansowaniu ośrodków wspierania przedsiębiorczości, lokalnych funduszy wspierających przedsiębiorczość, funduszy pożyczkowych i poręczeń kredytowych;
- pobudzenie działalności samorządów gospodarczych, a także marketing inwestycyjny polegający głównie na przygotowaniu ofert inwestycyjnych obejmujących np. tereny z zapleczem infrastrukturalnym na terenie gminy – tzw. sfera aktywności gospodarczej.

Z tego wynika, że rozwój gospodarczy i jego struktura są w dużym stopniu efektem aktywności władz lokalnych. Wywołanie silnego impulsu gospodarczego w gminie wiąże się ze stworzeniem sprzyjających warunków do napływu inwestycji o wysokim stopniu innowacyjności, decydujących o skali i jakości gospodarki. Głównymi, a przynajmniej wyjściowymi kierunkami tej orientacji powinno być:

- podniesienie jakości (kwalifikacji) miejscowych zasobów ludzkich przez intensywne działania szkoleniowe wobec osób pracujących i ubiegających się o pracę w celu zasilenia obszaru pracownikami o wyższych kwalifikacjach;
- wzmocnienie kapitałowe przestrzeni gmin poprzez wspieranie rozwoju urządzeń infrastrukturalnych;
- udostępnienie wszystkich możliwych środków finansowych stymulujących inwestycje w sektorze prywatnym (tworzenie funduszy poręczeniowych, obniżenie podatków lokalnych);

- uruchomienie inwestycji publicznych (w formie społecznie użytecznych usług publicznych);
- tworzenie kapitału społecznego, który pobudzi aktywność lokalnej społeczności w kierunku kreowania nowych miejsc pracy;
- wspomaganie wszelkiego rodzaju organizacji wspierających pozarolniczą działalność gospodarczą.

Siła i możliwości kreowania warunków innowacyjnej przedsiębiorczości tkwią więc w dużej mierze w samorządzie lokalnym. Trzeba dodać, że aktywność władz lokalnych zależy również od ich kompetencji. Niedostatek tejże nazywa się w ekonomii brakiem absorpcji innowacji w zastosowaniu do struktur lokalnych, która wynika z niskiego poziomu wykształcenia i niedostatecznego doświadczenia władz lokalnych.

Rola samorządu gminy w procesie kształtowania kapitału ludzkiego sprowadza się przede wszystkim do realizacji zadań w zakresie edukacji publicznej<sup>16</sup> na poziomie podstawowym i gimnazjalnym<sup>17</sup>. Zadania te obejmują:

- zakładanie i prowadzenie przedszkoli publicznych, szkół podstawowych oraz gimnazjów;
- zakładanie i prowadzenie w porozumieniu z kuratorem oświaty publicznych placówek doskonalenia nauczycieli, zakładów kształcenia nauczycieli i bibliotek publicznych;
- ustalenie granic obwodów szkół podstawowych i gimnazjów.

Gminy są ponadto zobligowane – w ramach działań na rzecz promocji zatrudnienia – do prowadzenia działalności informacyjnej i oświatowej, w tym organizowania szkoleń z zakresu rozwoju przedsiębiorczości. Oddziaływanie samorządów gmin na kapitał ludzki sprowadza się do działań na rzecz podnoszenia poziomu wiedzy i kwalifikacji ludności. Na poziomie gmin oddziaływanie to jest dwutorowe. Pierwszym elementem jest realizacja powierzonego przez państwo zadania edukacji dzieci i młodzieży na poziomie podstawowym i gimnazjalnym, drugim – podnoszenie kwalifikacji ludności poprzez zaangażowanie gmin w organizację rozmaitych szkoleń.

Również istotne są działania w kierunku przygotowania czynnika ludzkiego, który by aktywnie uczestniczył w lokalnych przemianach obszarów wiejskich. Najważniejszym elementem tej aktywności jest umiejętność dostosowania się do zmian i wykorzystania ich tak, by dostosować metody angażowania i sposób myślenia ludności oraz wskazać konieczne czynniki motywacyjne. Potrzeb-

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty – Dz.U. nr 95, poz. 425 z późn. zm.

<sup>17</sup> Do czasu wygaśnięcia gimnazjów, tj. do 1.09.2019 r.

ne jest zatem tworzenie instytucji społeczeństwa obywatelskiego, tj. rozmaitych zrzeszeń, fundacji i stowarzyszeń, zwanych często organizacjami pozarządowymi, których działania oparte są na wzajemnym zaufaniu i wspierają aktywność ludzką. Tę znaczną część potencjału ludzkiego, którą stanowią wartości kulturowe, generujące zaufanie w stosunkach między ludźmi czy w grupie, czy też między grupami, nazywa się często kapitałem społecznym (Coleman 1988, Fukuyama 1997). Koncepcja kapitału społecznego w kontekście spójności rozwoju obszarów wiejskich jest związana z oddolnym procesem instytucjonalizacji potrzeb i interesów. O lokalnym systemie przestrzennym powinni współdecydować ci wszyscy, którzy swoimi przedsięwzięciami wywierają wpływ na kierunki i tempo rozwoju, obszaru oraz wykazują wolę partnerskiego współdziałania z władzą lokalną w celu rozwiązywania wspólnych problemów.

Instytucje społeczeństwa obywatelskiego w znacznej mierze określają zachowanie człowieka, ale zarazem są przez nie modyfikowane i tworzone w zależności od uwarunkowań. Ten rodzaj działań jest niezależny i dobrowolny i prezentuje stopień uspołecznienia zbiorowości ludzkiej. Działa on jako system regulacji lokalnej, determinowany zwyczajami kulturowymi i uwarunkowaniami instytucjonalnymi, przyczynia się do zmniejszenia niepewności w działaniach, warunkuje racjonalne zachowanie, motywuje do postępu technicznego i innowacyjności, podnosi umiejętności itp. Instytucjonalny rozwój aktywności społeczności możemy przyspieszyć poprzez poprawę jakości kapitału ludzkiego, tworząc infrastrukturę edukacyjną. Obszary wiejskie potrzebują rozwoju różnego typu szkolnictwa, które pozwoliłyby każdemu – według jego możliwości – opanować podstawowe umiejętności, a także rozwijać je przez całe życie.

Tworzenie organizacji pozarządowych na obszarach wiejskich utrudnia osłabienie więzi społecznych, erozja poczucia kulturowej wspólnoty i zanikanie odpowiedzialności za przestrzeń lokalną, umacnianie indywidualizmu. Nasiliło się to wraz z utratą autorytetu instytucji publicznych wśród społeczności lokalnych, a także utratą znaczenia szkolnictwa zawodowego. Szkolnictwo zawodowe kształtuje wśród młodzieży umiejętność pracy w zespole, lojalność, solidarność, co jest niezbędnym warunkiem tworzenia kapitału społecznego. W czasach indywidualizmu, dążenia do natychmiastowego sukcesu, wartości te ulegają degradacji. Wytwarza to swoistą „próżnię norm” i stan rozchwiania wartości, co utrudnia kształtowanie społeczeństwa obywatelskiego i upowszechnienie postaw prospołecznych. Powstawanie instytucji społeczeństwa obywatelskiego jest ważniejsze na tych obszarach wiejskich, na których infrastruktura usług publicznych kurczy się, a firmy prywatne przeżywają stagnację. Słabość rozwoju instytucji społeczeństwa obywatelskiego jest faktem, nie ma ona ani odpowiednich stałych środków finansowych (z wyjątkiem kilku funduszy europejskich),

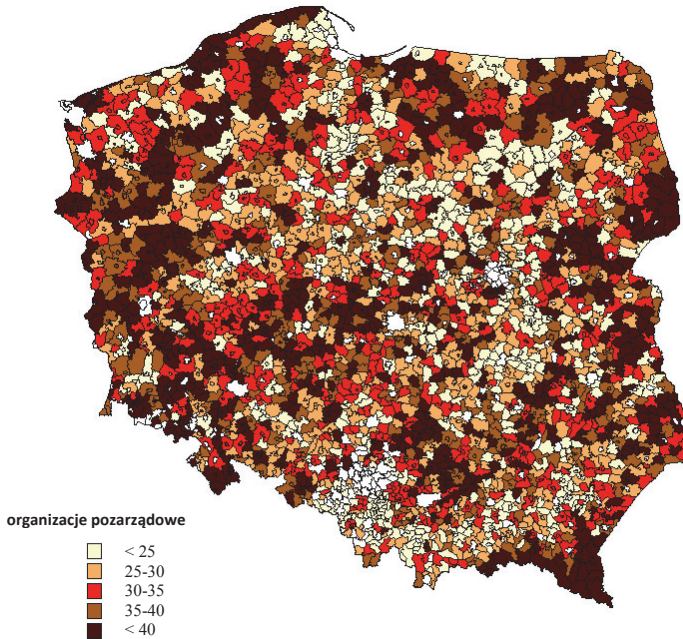
ani zasobów ludzkich, by rozwijać działalność i efektywnie wpływać na kształtowanie spójności obszarów wiejskich.

Według Regonu w grudniu 2017 roku istniało na obszarach wiejskich ok. 19 tys. stowarzyszeń i fundacji określanych jako organizacje pozarządowe. W stosunku do 2000 roku ich liczba wzrosła o 30%. Ich obecność oraz rozwój i stabilność wiąże się z wielkością gminy – im mniejsza jest liczba mieszkańców, tym mniej organizacji pozarządowych w przeliczeniu na 10 tys. ludności. Wskazuje to, że aktywność społeczna na obszarach wiejskich jest w większym stopniu zdeteminowana czynnikiem społecznym i kulturowym (istnienie silnej zbiorowości lokalnej, dużym odsetkiem ludności zamieszkałej od urodzenia), niż czynnikiem ekonomicznym i dostępnością geograficzną. Na przykład w 2017 roku w gminach wiejskich najwyższy wskaźnik nasycenia organizacjami pozarządowymi występował w woj. podlaskim, lubelskim i lubuskim, a najniższy w zachodniopomorskim i kujawsko-pomorskim, natomiast w gminach miejsko-wiejskich najwyższy był w woj. podlaskim, a najniższy w mazowieckim. Jest oczywiste, że na tak zróżnicowany poziom rozwoju organizacji pozarządowych miała wpływ zróżnicowana postawa wobec środowiska społecznego i trudnych problemów ekonomicznych. Inaczej mówiąc, trudna sytuacja ekonomiczna samych gmin i społeczności nie jest barierą rozwoju organizacji pozarządowych, a nawet działa mobilizująco na ludzi, którzy zaczynają współpracę w celu stworzenia takiej organizacji.

Badania pokazują również, że gminy w otoczeniu dużych miast nie wykazują tak dużego stopnia samoorganizacji (rys. 1). Być może lepsza sytuacja ekonomiczna tych gmin i ich mieszkańców oraz inna struktura społeczna (większa anonimowość) sprawia, że samoorganizacja obywatelska, choć ważna, nie ma tak dużego znaczenia w ich rozwoju. W strukturze organizacji pozarządowych decydującą rolę odgrywają stowarzyszenia – ich udział w 2017 roku wyniósł ok. 88%. Organizacje pozarządowe w przestrzeni wiejskiej są aktywne głównie w zakresie działalności społeczno-kulturalnej, rozwoju lokalnego i ochrony środowiska. Efekty tej działalności mogą decydować o spójności obszarów wiejskich.



Rys. 1. Organizacje pozarządowe na 10 tys. mieszkańców w 2017 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Trzeba też stwierdzić, że obszary wiejskie z większą liczbą organizacji pozarządowej wykazują większą sprawność przestrzeni ekonomicznej, wyrażoną m.in. wyższym poziomem rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej, z tendencją do pozytywnych zmian w tym zakresie oraz wyższym poziomem rozwoju gospodarczego i demograficznego. W tej sytuacji organizacje pozarządowe postrzegane są nie tylko jako wzrost możliwości zaangażowania lokalnego kapitału społecznego, ale także jako ważny czynnik niwelowania dysproporcji w rozwoju obszarów wiejskich. Dlatego powinny znaleźć szczególne miejsce w strategii rozwoju obszarów wiejskich.

Samorząd lokalny odgrywa i będzie odgrywał w Polsce istotną rolę w kształtowaniu spójności obszarów wiejskich. Zasady organizacji i działalności samorządu terytorialnego określa, ratyfikowana przez Polskę, Europejska Karta Samorządu Lokalnego<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Europejska Karta Samorządu Lokalnego z dn. 15.10.1985 r., art. 3, pkt 1, zob. Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607.

## 2. Spojrzenie na problem terytorialnej spójności obszarów wiejskich w wymiarze regionalnym i lokalnym

### Wstęp

Pojęcie i koncepcja spójności terytorialnej co najmniej od końca lat 90. ubiegłego stulecia odgrywa coraz istotniejszą rolę w polityce europejskiej. Za pomysłodawcę i popularyzatora tego terminu uważany jest były komisarz ds. polityki regionalnej Michel Barnier, za którego kadencji opublikowany został Drugi Raport nt. Spójności. Znalazło się w nim szczegółowe odniesienie do wymienionej koncepcji. Wskazuje on na konieczność promowania bardziej zrównoważonego rozwoju terytorialnego w celu osiągnięcia harmonijnego rozwoju na globalnym poziomie Unii Europejskiej. Pojęcie spójności terytorialnej doprecyzowane zostało w Trzecim Raporcie nt. Spójności, gdzie wskazano m.in., że koncepcja ta wykracza poza jednostronne rozumienie spójności gospodarczej i społecznej, natomiast przyczynia się niewątpliwie do wzmocnienia integracji politycznej i gospodarczej, co w kontekście polityki związane jest z osiągnięciem wzrostu zrównowazenia rozwoju dzięki redukcji istniejących dysproporcji, zapobieganiu narastania nierównowag terytorialnych oraz uczynieniem polityki regionalnej bardziej spójną dzięki wpływowi na polityki sektorowe, mające wymiar przestrzenny. Koncepcja nabrała większego znaczenia po przedstawieniu założeń polityki spójności w *Zielonej Księdze w sprawie spójności terytorialnej – przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę*<sup>19</sup>, w której nakreślono, że głównym celem jest nie tyle niwelowanie różnic geograficznych, ile zapewnienie mechanizmów, dzięki którym mogą dokonywać się zmiany w rozwoju obszarów wiejskich. To spowodowało, że zaczęto wprowadzać akcenty terytorialne w unijnych (m.in. w Strategii Europa 2020) i krajowych dokumentach strategicznych, w których nakreślono zintegrowane podejście do zagospodarowania przestrzeni wiejskiej. Z tego tytułu Unia zaoferowała nowe regulacje prawne<sup>20</sup> dotyczące europejskiej polityki na lata 2014-2020, a także nowe instrumenty promujące bardziej zintegrowane podejście do rozwoju regionalnego, takie jak: rozwój lokalny kierowany przez społeczność (RLKS) czy zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT).

Pojęcie spójności jest niejednorodnie interpretowane w literaturze, w szczególności niejednoznaczny jest sam termin spójności terytorialnej. Kategoria (pojęcie) spójności terytorialnej jest ujmowana w różny sposób w dokumentach strategicznych UE (tj. na poziomie unijnym), a inaczej na poziomie krajowym. Z perspektywy europejskiej koncepcja spójności terytorialnej dotyczy ra-

<sup>19</sup> Green Paper Territorial Cohesion. Turning territorial diversity into strength. COM (2008) 616, z dn. 6.10.2018 r.

<sup>20</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dn. 17.12.2013 r.

czej wyrównywania poziomu rozwoju w poszczególnych krajach/regionach, tj. zbliżenia bądź konwergencji, która wiąże się ze wsparciem finansowym z UE pod kątem spójności. Dzięki temu kraje UE korzystają z tych funduszy, szczególnie regiony o najniższym poziomie rozwoju. Spójność terytorialna w wewnętrznej polityce kraju jest traktowana niejednoznacznie i odnosi się głównie do wymiaru przestrzennego – chodzi przede wszystkim o niedopuszczenie do nadmiernych różnicowań przestrzennych (wewnątrz regionów, a także pomiędzy regionami). Można wskazać na dość istotne różnice w traktowaniu pojęcia spójności terytorialnej w dokumentach Unii Europejskiej i dokumentach krajowych. W pierwszym przypadku spójność interpretowana jest raczej jako dążenie do wyrównywania nierówności przy wykorzystaniu funduszy spójności, podczas gdy regulacje krajowe odnoszą się raczej do spójności jako narzędzia niedopuszczania do dużych różnicowań w układzie regionalnym i lokalnym.

Za realizację nakreślonych programów strategicznych dotyczących rozwoju obszarów wiejskich w Polsce odpowiedzialne są instytucje publiczne krajowe, regionalne i lokalne. Ścisła współpraca między nimi pozwoli zwiększyć ich zdolność do skutecznego reagowania na najważniejsze problemy, przed którymi stoją obszary wiejskie, a także wykorzystać swój potencjał terytorialny do wdrażania konkretnych rozwiązań, przy wsparciu finansowym z UE na rzecz spójności i w ten sposób przyczynić się do jej kształtowania.

Ukierunkowanie na optymalne wykorzystanie potencjału terytorialnego wymaga zdiagnozowania potencjału w podstawowych obszarach działalności. Aby mierzyć i monitorować zjawiska wpływające na spójność i przedstawić jej syntetyczny wskaźnik, trzeba wybrać dostępne cechy badanych obszarów. W niniejszym opracowaniu przyjęto cztery aspekty badań: demograficzny, społeczno-gospodarczy, infrastruktury technicznej i społecznej. Założono, że wybrane aspekty mają istotny wpływ na kształtowanie spójności obszarów wiejskich. Spośród bogatego zestawu wskaźników charakteryzujących poszczególne zjawiska na obszarach wiejskich wybrano w aspekcie:

- demograficznym – zmiana liczby mieszkańców, gęstość zaludnienia, średni 3-letni przyrost naturalny, średnie 3-letnie saldo migracji, współczynnik obciążenia demograficznego i społecznego oraz zmiany współczynnika obciążenia demograficznego i społecznego;
- społeczno-gospodarczym – liczba podmiotów gospodarczych i zatrudnionych na 10 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym, dochody własne gmin na 1 mieszkańca i udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem gmin;
- infrastruktury technicznej – długość sieci wodociągowej, kanalizacyjnej i gazowej na 100 km<sup>2</sup> powierzchni gminy, odsetek mieszkańców korzystających z sieci wodociągowej, kanalizacyjnej i gazowej;

- infrastruktury społecznej – liczba przedszkoli, szkół podstawowych, gimnazjalnych, przychodni i bibliotek na 10 tys. mieszkańców, liczba przedszkoli, szkół podstawowych, gimnazjalnych, przychodni, i bibliotek na 100 km<sup>2</sup> powierzchni gminy oraz odsetek dzieci w przedszkolach, szkołach podstawowych i gimnazjalnych.

Wyznaczono syntetyczne wskaźniki poziomu rozwoju w poszczególnych aspektach w latach 2005, 2010 i 2017<sup>21</sup>, wykorzystując miarę rozwoju Z. Hellwiga (Hellwig 1968). Otrzymane wartości dotyczące poziomu rozwoju demograficznego, społeczno-gospodarczego i infrastrukturalnego przedstawiono w relacji do średniej dla badanego obszaru, przyjmowanej za 100. Wyliczenie syntetycznych wskaźników pozwoliło ocenić zakres spójności obszarów wiejskich w Polsce, a także wskazać, który aspekt osłabia poziom tej spójności.

Studia empiryczne dotyczące spójności obszarów wiejskich zostały przedstawione w ujęciu wieloaspektowym i wielowymiarowym. Te dwa ujęcia wymagają dodatkowych wyjaśnień:

- ujęcie wieloaspektowe dotyczyło zbliżenia do siebie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, demograficznego i infrastrukturalnego na obszarach wiejskich. Efektem jest ocena zakresu spójności między poszczególnymi aspektami na obszarach wiejskich w regionie i gminie w danym roku;
- ujęcie wielowymiarowe polegało na porównaniu poziomu rozwoju wyżej wymienionych aspektów między regionami a gminami i wskazanie różnic w danym roku.

Przyjęto założenie, że wysoka spójność regionalna między poszczególnymi aspektami nie jest warunkiem wystarczającym istnienia spójności lokalnej wewnątrz regionu. Każdy region charakteryzuje odrębność, która wpływa na jego rozwój i osiągnięcie spójności. Najistotniejsze dla regionu jest dążenie do niwelowania dysproporcji wewnątrz regionu, toteż ważna jest odpowiedź na pytanie, dlaczego niektórym regionom to się udaje.

Badanie spójności obszarów wiejskich w ujęciu wieloaspektowym i wielowymiarowym ma duże znaczenie poznawcze i praktyczne. Poznawcze polega na określeniu poziomu rozwoju obszarów wiejskich w poszczególnych aspektach i ocenie ich spójności. Cel praktyczny to przedstawienie rekomendacji dla polityki regionalnej, ze wskazaniem obszarów wsparcia, które – zgodnie z KSRR – zostały określone jako obszary strategicznej interwencji państw (OSI).

---

<sup>21</sup> Dla poszczególnych lat 3-letnie średnie obliczono, uwzględniając dane z roku poprzedniego, aktualnego i następnego.

## 2.1. Wieloaspektowe ujęcie spójności obszarów wiejskich w wymiarze regionalnym

Aby zobrazować problem spójności obszarów wiejskich w Polsce w wymiarze regionalnym porównano poziom rozwoju zjawisk przedstawionych w czterech aspektach badań: demograficznym, społeczno-gospodarczym, infrastruktury technicznej i społecznej (według przyjętych wcześniej cech) w latach 2005, 2010 i 2017. Takie czasowe podejście do badanych zjawisk pozwoliło tylko określić poziom rozwoju danego aspektu względem średniej dla obszarów wiejskich (przyjętej za 100) w danym roku. Analizując ten poziom, oceniono spójność obszarów wiejskich w poszczególnych regionach i między regionami w danym roku i porównywano ze stanem w następnych latach.

Sytuacja w rozpatrywanych aspektach jest na obszarach wiejskich bardzo zróżnicowana w odniesieniu do średniej dla obszarów wiejskich w badanych latach (tab. 1). W wielu regionach odnotowano duże zmiany (na plus bądź minus) poziomu rozwoju w poszczególnych aspektach. Na przykład w przypadku rozwoju społeczno-gospodarczego korzystne zmiany wystąpiły w tych regionach, w których odnotowano utrzymywanie się wysokiego poziomu rozwoju, tj. w woj: dolnośląskim, pomorskim, wielkopolskim, śląskim i zachodniopomorskim. Odwrotną sytuację zaobserwowano w przypadku niższych wartości poziomu rozwoju – tam nastąpiły niekorzystne zmiany w badanym okresie. W połowie województw poziom rozwoju społeczno-gospodarczego jest poniżej średniej dla obszarów wiejskich. Taka sytuacja wpływa na utrwalanie różnic między regionami. Podobną sytuację daje się zauważyć w przypadku zmian poziomu rozwoju demograficznego – istnieje stabilna grupa regionów (50% ich liczby) z wyraźnie niskim wskaźnikiem poziomu rozwoju demograficznego (poniżej 50% średniej). Są to głównie regiony wschodniej i centralnej Polski. Inna sytuacja wystąpiła w przypadku infrastruktury społecznej w 2017 r. Tylko nieliczne regiony miały wysoki wskaźnik rozwoju, a poziom rozwoju infrastruktury społecznej rozkładał się bardziej równomiernie niż w poprzednich latach. Świadczy o tym zmniejszanie różnic między regionem o skrajnie wysokim i najniższym poziomie rozwoju: od 112,1 w 2005; 113,6 w 2010 r. do 107,6 w 2017 r. (tab. 1). Można z tego wnioskować, że pewne czynniki wpływają na poprawę rozwoju infrastruktury społecznej, szczególnie w niektórych regionach. Takim czynnikiem na pewno jest zmieniająca się struktura ludności, głównie spadek liczby mieszkańców, co ma wpływ na poprawę dostępności społecznej rozpatrywanych elementów infrastruktury społecznej. Porównując wskaźniki rozwoju infrastruktury technicznej w regionach w latach 2005-2017, można stwierdzić, że jest nieduża grupa regionów o bardziej dynamicznym wzroście niż pozostałe – są to woj. mazowieckie, małopolskie czy świętokrzyskie. Star-

towały one z wyższego poziomu, a znaczne środki unijne przeznaczone na ten cel przyczyniły się do dalszego rozwoju. Omawiany aspekt charakteryzuje więc duża i niemalejąca koncentracja regionalna, o czym świadczy również rozpiętość między regionami o najwyższym i najniższym poziomie rozwoju: 67,6 w 2005 r.; 60,2 w 2010 r. i 70,6 w 2017 r.

Przedstawione w tabeli 1 wyniki – dotyczące zmian w poziomie rozwoju badanych aspektów – wskazują, że znaczną poprawą poziomu rozwoju względem średniej charakteryzują się przeważnie regiony o wyższym poziomie. Choć zdarza się, że wśród regionów dynamicznych znajdują się takie, które startowały z niskiego pułapu rozwojowego, np. w przypadku infrastruktury technicznej woj. świętokrzyskie czy mazowieckie. Czynnikiem sprzyjającym dynamicznemu rozwojowi była w tym przypadku duża aktywność instytucji regionalnych w pozyskiwaniu środków unijnych na rozwój infrastruktury.

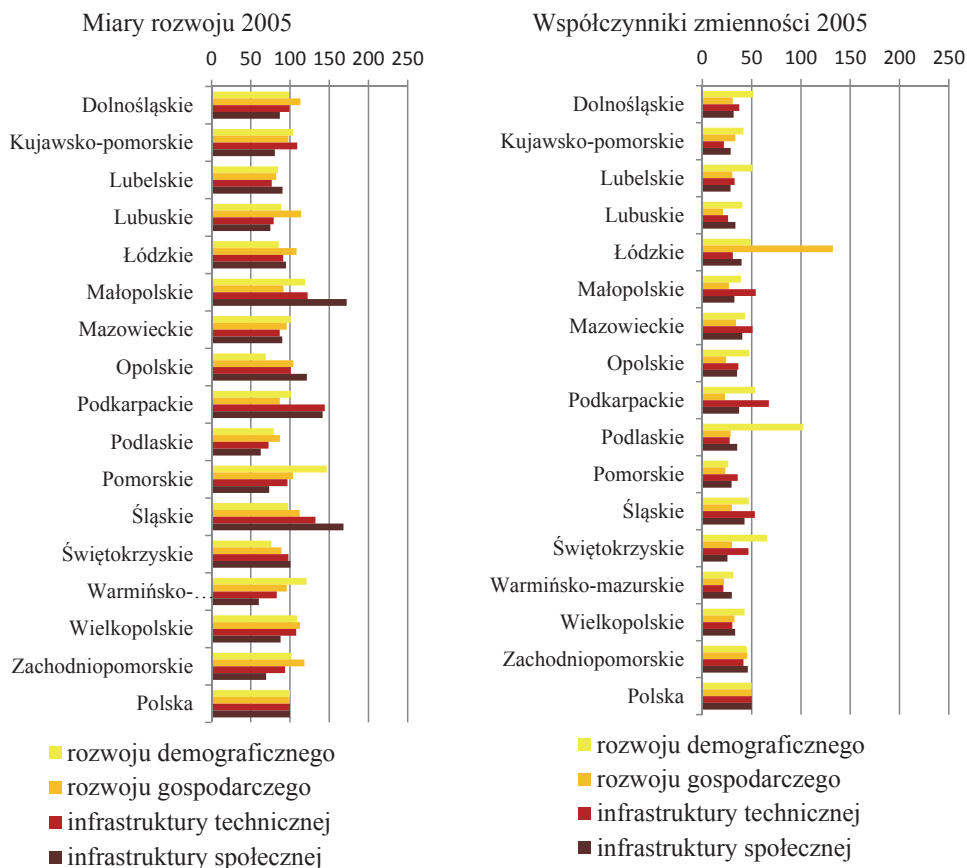
Ogólnie należy stwierdzić, że rozkład przestrzenny regionów o wysokich wskaźnikach rozwoju w badanych aspektach cechowała w badanym okresie relatywnie duża stabilność. Wśród województw zaliczanych do obszarów wysokiego poziomu rozwoju we wszystkich aspektach i w całym analizowanym okresie znalazły się: wielkopolskie, śląskie, dolnośląskie oraz podkarpackie i małopolskie (z wyjątkiem niskiego rozwoju społeczno-gospodarczego). Do regionów o niskim poziomie niezmiennie w badanym okresie zaliczano podlaskie i lubelskie. Rozkład przestrzenny tych obszarów w dużej mierze stanowi konsekwencję istniejącej sieci osadniczej (wyraźny brak rozwijających się ośrodków subregionalnych), a także mniejszej aktywności władz regionalnych w pozyskiwaniu środków unijnych na rozwój regionalny. Grupa regionów o charakterze przejściowym była najliczniejsza w każdym badanym roku. Miały one wartości wskaźników poniżej wartości średniej. Rozkład przestrzenny obszarów przejściowych wykazywał w kilku przypadkach stabilność, np. w lubuskim, świętokrzyskim i opolskim. Nieco większe zmiany poziomu rozwoju zauważono na obszarach przy drogach szybkiego ruchu i magistralach kolejowych. Z tego wynika, że proces konwergencji między regionami zachodzi zbyt wolno. Dlatego w ramach kształtowania spójności regionalnej na regiony słabiej rozwijające się powinno być skierowane dodatkowe wsparcie, aby uruchomić wykorzystanie wewnętrznych zasobów i wspomóc istniejące procesy rozwojowe.

Tabela 1. Poziom rozwoju badanych aspektów na obszarach wiejskich według województw

Województwo	Poziom rozwoju													
	demograficznego				społeczno-gospodarczego				infrastruktury technicznej				infrastruktury społecznej	
	2005	2010	2017		2005	2010	2017		2005	2010	2017		2005	2010
Dolnośląskie	98,6	104,7	101,4	113,4	117,7	121,6		99,3	95,7	93,3		87,1	84,4	82,9
Kujawsko-pomorskie	103,7	105,5	105,0	98,0	98,3	98,8		109,3	110,2	104,8		80,6	82,8	83,7
Lubelskie	84,9	72,6	72,8	82,4	78,7	73,5		76,8	75,8	75,2		90,4	85,3	85,4
Lubuskie	88,9	92,9	85,6	114,1	111,6	113,8		79,2	76,3	76,7		74,9	83,3	80,3
Łódzkie	85,7	74,8	88,8	108,5	106,9	106,3		91,3	92,1	89,4		94,9	100,0	98,8
Małopolskie	119,1	136,9	143,0	91,7	93,5	91,6		122,5	127,1	133,4		172,3	157,1	157,2
Mazowieckie	101,1	102,6	100,1	95,8	95,3	98,2		86,8	94,9	96,1		90,2	95,4	97,4
Opolskie	69,1	80,4	83,5	104,4	105,5	103,8		101,1	99,8	100,1		121,5	114,8	114,9
Podkarpackie	101,3	114,4	118,2	87,0	86,0	81,5		144,4	133,1	132,3		141,5	121,3	124,3
Podlaskie	79,4	48,0	53,5	87,4	85,9	81,2		72,6	68,9	65,9		62,8	57,9	60,3
Pomorskie	146,9	135,9	125,6	103,9	107,1	110,0		96,9	97,2	96,8		73,5	78,6	79,3
Śląskie	97,7	120,8	129,4	112,3	113,2	113,5		132,5	136,0	145,8		168,1	171,5	167,9
Świętokrzyskie	76,3	76,6	77,7	89,1	89,5	81,7		98,0	97,6	102,7		100,6	98,3	96,7
Warmińsko- mazurskie	121,2	99,8	88,0	95,8	94,1	90,5		83,2	79,3	78,8		60,2	61,0	60,5
Wielkopolskie	108,8	114,1	112,4	112,9	112,6	119,7		108,0	107,6	104,9		88,1	102,7	101,5
Zachodniopomorskie	102,1	96,0	81,7	118,4	121,5	126,3		93,8	90,8	86,5		69,6	76,5	76,5
POLSKA	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0		100,0	100,0	100,0		100,0	100,0	100,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

Rys. 2. Poziom i zróżnicowanie rozwoju badanych aspektów według województw w 2005 roku



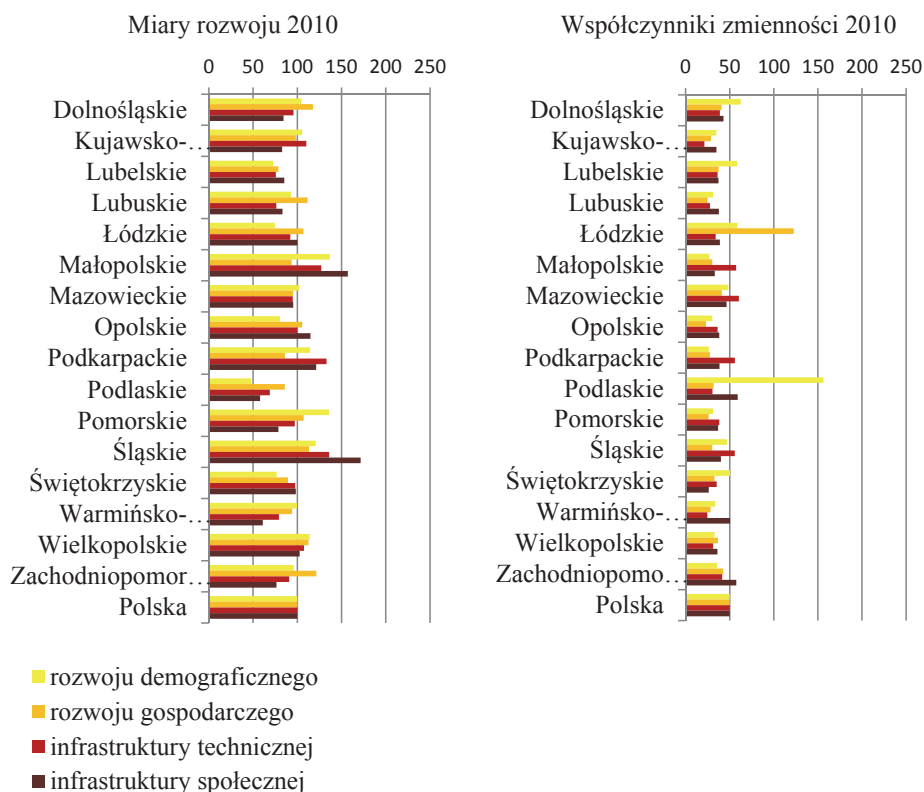
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

Jak wykazują badania, duże są również różnice między poszczególnymi aspektami wewnątrz regionów (rys. 2, 3 i 4), co prowadzi do pogorszenia spójności w regionie. Taka sytuacja po części wynika z uwarunkowanej historycznie struktury oraz przyczyn obiektywnych – brak podejmowania przemyślanych i odpowiednio opracowanych instrumentów na rzecz dziedzin, które „odstają” od innych w regionie. Dla zobrazowania tego procesu porównano liczbę gmin w roku 2005 i 2017 r., w których poziom rozwoju był niższy od średniej dla obszarów wiejskich: np. w przypadku rozwoju demograficznego liczba gmin wzrosła o 10,5%, poziomu społeczno-gospodarczego zmniejszyła się o 2,7%, infrastruktury technicznej zmniejszyła się o 0,2%, a w przypadku infrastruktury społecznej zmniejszyła się o 4,6%. Wskazana wydaje się większa koncentracja



zarówno tematyczna, jak i przestrzenna. W większości regionów dotyczy to rozwoju demograficznego, który jest jednym z ważniejszych czynników rozwoju obszarów wiejskich. Inwestycje w człowieka mogą zrodzić szansę na spójny rozwój obszarów wiejskich w regionie, oparty na wzajemnych oddziaływaniach wzrostu zatrudnienia – zwiększenia dochodów mieszkańców – podniesienia poziomu konsumpcyjnego, dalszego rozwoju działalności gospodarczej i wzrostu liczby mieszkańców.

Rys. 3. Poziom i zróżnicowanie rozwoju badanych aspektów według województw w 2010 roku



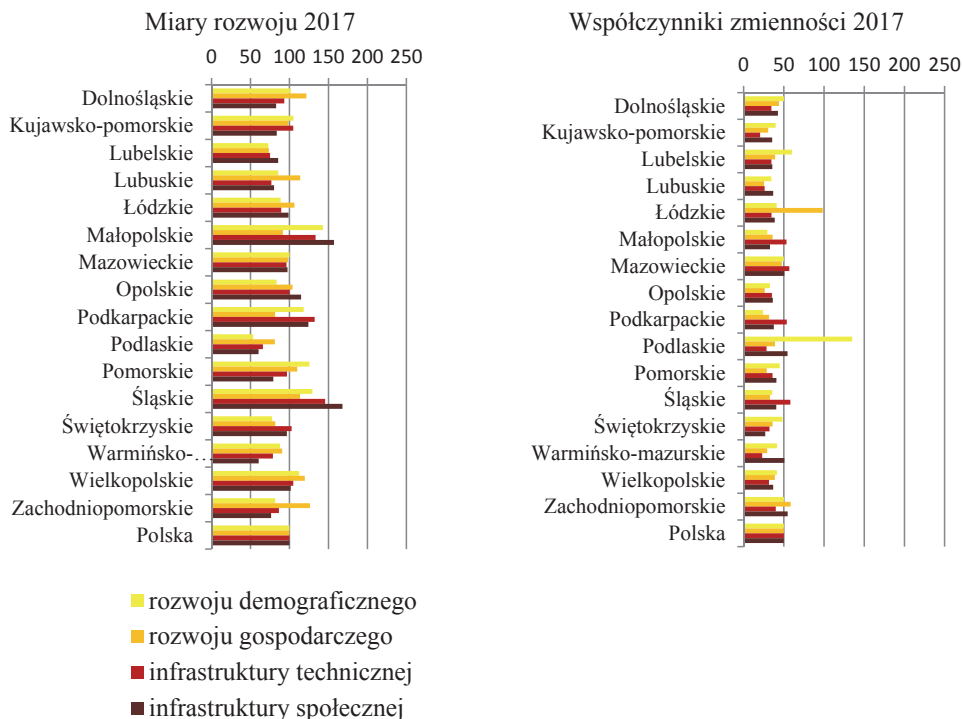
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

Można zauważyć, że w badanych latach w większości regionów wyższy poziom rozwoju kojarzony był z jego większym zróżnicowaniem wewnątrz regionu (rys 2, 3 i 4). Często wiąże się to z problemami oddalenia obszarów wiejskich od centrów rozwoju lokalnego i niską jakością życia. Obserwuje się to przede wszystkim w woj. podlaskim, lubelskim i lubuskim. Jedynie prioryteza-

cja działań w regionalnych programach operacyjnych może przyczynić się do zniwelowania zdiagnozowanych rozpiętości i ustalenia dla nich odpowiednich alokacji w programie.

W regionach, w których wskaźniki rozwoju demograficznego, społeczno-gospodarczego i infrastrukturalnego znacznie odbiegają od średniej, konieczne jest tworzenie instytucjonalnych warunków do zwiększania inwestycji pozarolniczych, tj. regionalnych i lokalnych zintegrowanych instytucji doradczych i finansowych, świadczących głównie usługi dla przedsiębiorców. Jest to związane z poprawą jakości funkcjonowania instytucji publicznych w zakresie zarządzania rozwojem, zdobywanie środków finansowych i ich wykorzystanie do realizacji projektów rozwojowych, a także poszukiwanie najlepszych dróg rozwoju z wykorzystaniem kapitału terytorialnego. Chodzi o to, aby zapobiec procesom asymetrycznym, które pogłębiają różnice w rozwoju regionu.

Rys. 4. Poziom i zróżnicowanie rozwoju badanych aspektów według województw w 2017 roku



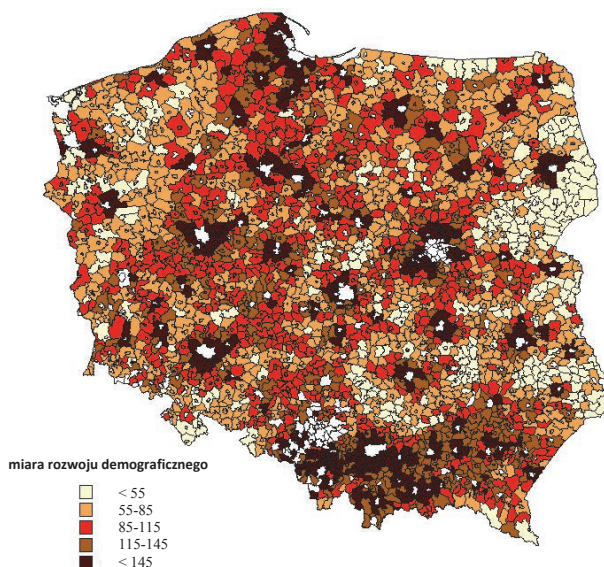
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

Przedstawione rysunki (2, 3 i 4) obrazują duże różnice w rozwoju poszczególnych aspektów w regionach, a także duże różnice poziomu rozwoju między regionami. Spójność polskich regionów jest procesem ewolucyjnym i jest uzależniona w dużym stopniu od współpracy samorządów terytorialnych (wojewódzkich i gminnych) i podejmowaniu zintegrowanych działań. Kilka regionów – małopolski, śląski i podkarpacki – ten wymóg spełnia i ma nad innymi przewagę pod względem spójności obszarów wiejskich.

## 2.2. Wieloaspektowe ujęcie spójności obszarów wiejskich w wymiarze lokalnym

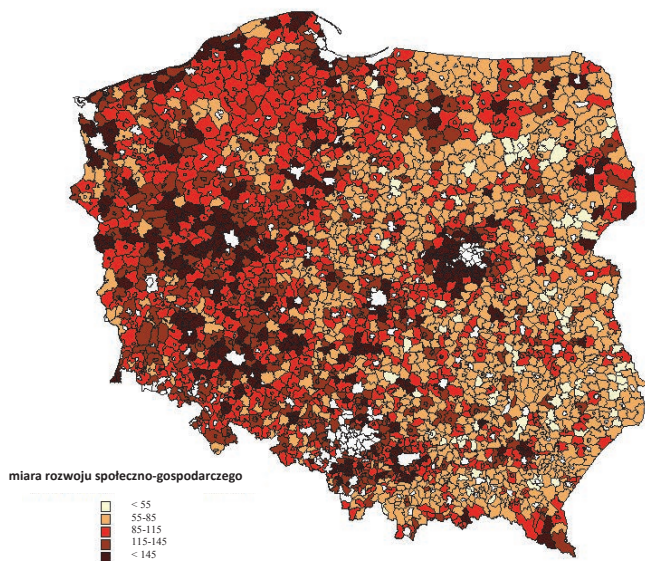
Jest oczywiste, że wielką rolę w kształtowaniu spójności obszarów wiejskich odgrywają instytucje lokalne, głównie samorząd lokalny – jako organizator, finansista, doradca i koordynator rozwoju. Jednak nie wszystkie samorządy lokalne mogą aktywnie i efektywnie uczestniczyć w rozwoju obszarów wiejskich ze względu na zbyt ubogi kapitał terytorialny. Stąd duże różnice w poziomie rozwoju poszczególnych aspektów (rys. 5, 6, 7 i 8). Celem badań przedstawionych w dalszej części opracowania była ocena spójności terytorialnej gmin na obszarach wiejskich w Polsce w latach 2005-2017 przy wykorzystaniu nieparametrycznych metod oceny efektywności. Badaniem objęto całą populację – 2174 jednostki gmin na obszarach wiejskich (tj. gminy wiejskie i miejsko-wiejskie).

Rys. 5. Miara rozwoju demograficznego w 2017 roku



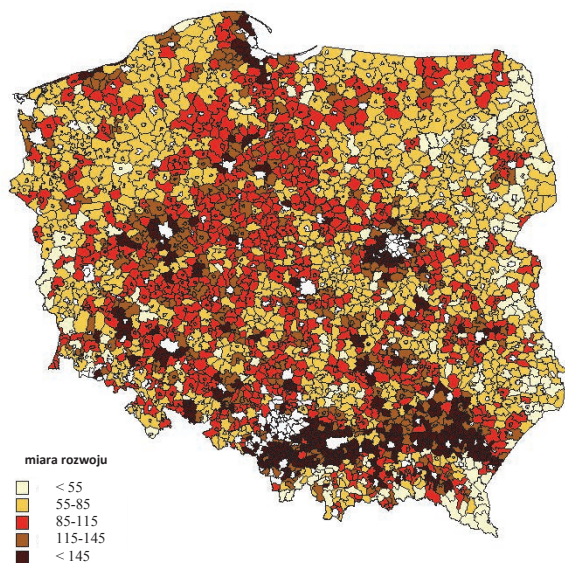
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

Rys. 6. Miara rozwoju społeczno-gospodarczego w 2017 roku



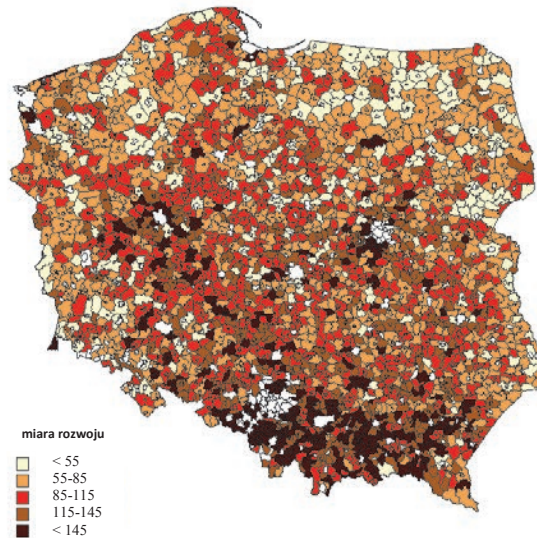
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

Rys. 7. Miara rozwoju infrastruktury technicznej w 2017 roku



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

Rys. 8. Miara rozwoju infrastruktury społecznej w 2017 roku



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

### 2.2.1. Podejście metodyczne, założenia badania

Metodą wyboru przy omawianej analizie były nieparametryczne podejście przy wykorzystaniu programowania liniowego. Nie ma tu zatem konieczności przyjmowania założeń o zależności funkcyjnej pomiędzy badanymi zmiennymi. Za pomocą programowania liniowego zostaje ustalony kształt funkcji produkcji wyznaczony przez najlepsze przedsiębiorstwa w badanym okresie i stanowiącej pewnego rodzaju wzorzec, który służy za podstawę oceny względnego oddalenia pozostałych badanych przedsiębiorstw. Oddalenie to stanowi miarę nieefektywności danego obiektu w stosunku do obiektów, które wyznaczają optymalną w danych warunkach funkcję produkcji, dlatego metody nieparametryczne są elastycznym i wygodnym narzędziem pomiaru sprawności gospodarowania. Mogą być stosowane do analizy małej liczebnie próby podmiotów. Pozwalają także na uwzględnienie w analizie wielu czynników produkcji, wyrażonych w różnych postaciach, tj. ilościowej i jakościowej. Ich użycie pozwala na określenie względnych zmian w pozycji danego podmiotu w stosunku do danych, wyznaczonych przez najlepsze przedsiębiorstwa. W ujęciu obliczeniowym najpopularniejsze metody to podejścia tzw. stochastycznej granicy produkcji (*Stochastic Frontier Analysis* – SFA) jako model parametryczny oraz podejście tzw. obwiedni danych (*Data Envelopment Analysis* – DEA) jako model nieparame-

tryczny. Podejście DEA opiera się na zastosowaniu programowania liniowego do budowy cząstkowej granicy otaczającej obserwacje wszystkich jednostek decyzyjnych. Na stworzonej granicy znajdują się obserwacje wykazujące najlepszą wydajność wśród badanych jednostek – jest to granica efektywności dla badanej próby. Zaletą metody DEA jest możliwość uwzględnienia w jednej analizie wielu nakładów i efektów produkcji. Ponadto metoda DEA umożliwia obliczanie efektywności skali. Ogólna koncepcja tej metody zrodziła się w Stanach Zjednoczonych w czasie badań prowadzonych przez A. Charnesa, W.W. Coopera oraz E. Rhodesa w zakresie udoskonalania metod ułatwiających podejmowanie decyzji ze sfery zarządzania strategicznego w 1978 r. Bazując na koncepcji przedstawionej w 1957 r. przez M.J. Farrell'a, zaproponowali oni własną miarę efektywności. Od czasu prezentacji pierwotnego modelu DEA zaproponowano wiele jego istotnych modyfikacji, czego dowodzi bogata literatura przedmiotu. Każdy ze stworzonych modeli ma na celu ustalenie liczby jednostek decyzyjnych DMUs (*decision making units*) tworzących granicę (płaszczyznę) efektywności (*best practice efficiency frontier*). Geometria tej płaszczyzny zależy od przyjętych założeń dotyczących postaci funkcyjnej granicy efektywności. Definicja granicy produkcji w ujęciu całkowitej efektywności ekonomicznej określa minimalne nakłady niezbędne do wytworzenia określonego efektu. Podstawową cechą metody jest to, że  $m$  nakładów i  $s$  efektów zostaje sprowadzonych do syntetycznego nakładu i syntetycznego efektu, a następnie wykorzystywanych do określania współczynnika efektywności danego obiektu. Maksymalizacja bądź minimalizacja tego wskaźnika stanowi w tym przypadku funkcję celu.

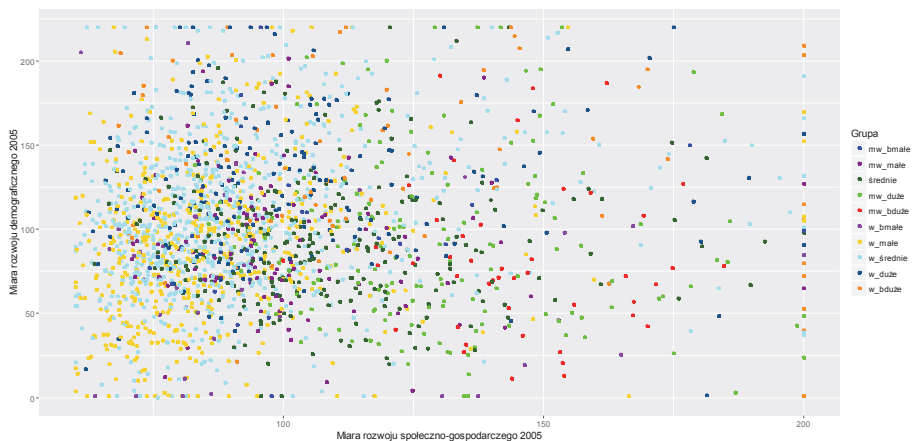
W przypadku założenia stałych efektów skali formułowany jest model CRS (CCR), zaś w przypadku efektów zmiennych model VRS (BCC).

Zmodyfikowany model DEA może zostać wykorzystany do budowy indeksu spójności terytorialnej. Równanie modelu zostaje wówczas przekształcone tak, aby zawierało tylko jeden nakład (*input*) przyjmujący wartość 1 dla każdego badanego obiektu (prezentowanym badaniu – gminy. Zestaw efektów funkcjonowania gmin w wybranym okresie (*outputs*) podlega maksymalizacji, tj. w takim przypadku wybierana jest orientacja modelu na maksymalizację efektów. Standardowy wybór modelu w odniesieniu do efektów skali to model z efektami stałymi CRS (Sanchez-Zamora i in. 2017). Ostatecznie zatem w przypadku analizowanego badania sformułowanie modelu DEA obejmowało 1 nakład (wartość 1 dla każdej gminy) oraz 4 efekty w postaci miar rozwoju skonstruowanych na bazie podejścia taksonomicznego Z. Hellwiga. Zestaw wskaźników rozwoju gmin wykorzystany do konstrukcji wspomnianych czterech miar rozwoju gmin: demograficznego, społeczno-gospodarczego oraz infrastruktury technicznej i społecznej zaprezentowano w pkt. 2.1.

## 2.2.2. Wyniki analizy i wnioski zeń wyływające

W celu wizualnej oceny wzajemnych powiązań pomiędzy poszczególnymi miarami rozwoju zbadano rozrzut wartości parami poszczególnych miar w przestrzeni dwuwymiarowej (rys. 9-14). Aby uwidocznic zależności pomiędzy cechami, a także uchwycić przyczyny zróżnicowania ich wartości dodatkowo zaznaczono wielkość i rodzaj badanej gminy.

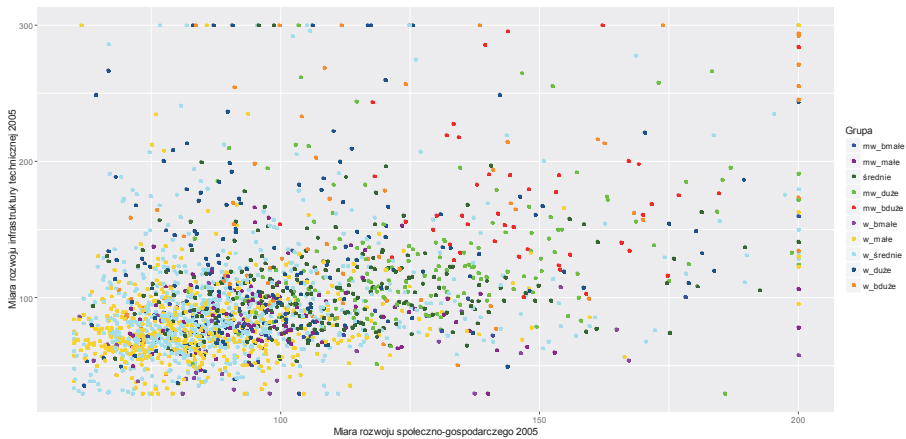
Rys. 9. Rozrzut wartości miary rozwoju społeczno-gospodarczego oraz miary rozwoju demograficznego w ujęciu rodzajowym (typ i wielkość gminy)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

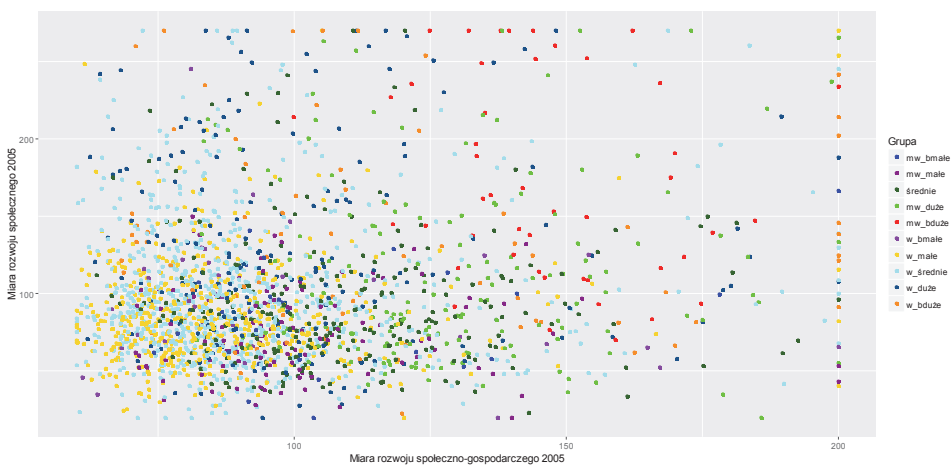
Analiza wizualna wskazuje na brak jednolitego wzorca układania się danych oraz duże ich rozproszenie. Niewielka liczba analizowanych gmin znalazła się w pobliżu linii 45, co mogłoby wskazywać na osiąganie podobnego poziomu badanych cech, a tym samym na istnienie spójności w zakresie kształtowania się poziomu wskaźników w poszczególnych gminach. Również analiza danych w ujęciu rodzajowym oraz według wielkości gminy wyrażonej liczbą ludności zamieszkującej jej obszar, nie wykazała, aby były to cechy pozwalające na różnicowanie poszczególnych miar rozwoju oraz poszukiwanie wspólnego wzorca ich zachowań. Powyższe konstatacje zostały zweryfikowane poprzez oszacowanie współczynników korelacji (w ujęciu Pearsona) dla poszczególnych miar rozwoju w kolejnych latach (tab. 2). Łącznie przeanalizowano 12 par wskaźników. Oszacowane miary korelacji były stosunkowo niskie i nie przekraczały wartości 0,5, z wyjątkiem par tych samych zmiennych w kolejnych latach, gdzie współczynniki korelacji wskazywały na bardzo wysoką współzależność obu wartości.

Rys. 10. Rozrzut wartości miary rozwoju społeczno-gospodarczego oraz miary rozwoju infrastruktury technicznej w ujęciu rodzajowym (typ i wielkość gminy)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

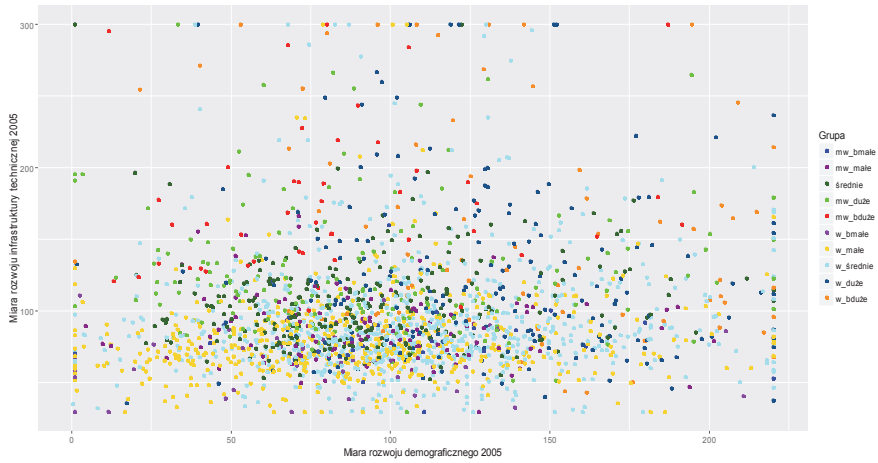
Rys. 11. Rozrzut wartości miary rozwoju społeczno-gospodarczego oraz miary rozwoju społecznego w ujęciu rodzajowym (typ i wielkość gminy)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

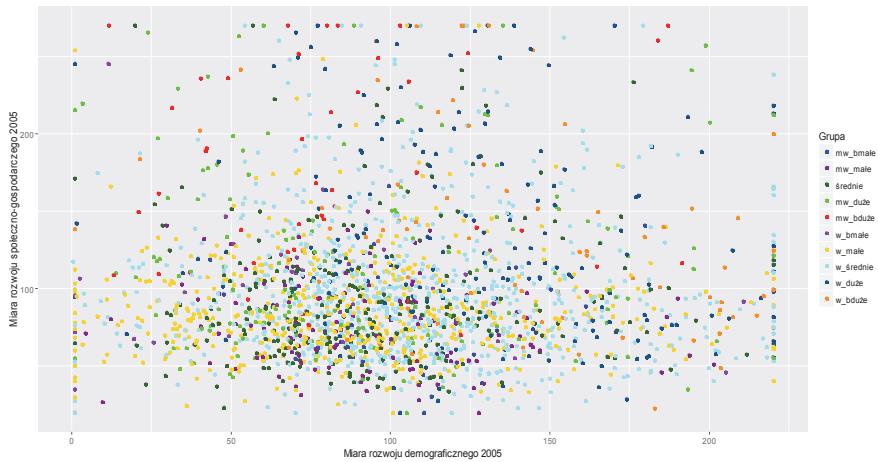


Rys. 12. Rozrzut wartości miary rozwoju demograficznego oraz miary rozwoju infrastruktury technicznej w ujęciu rodzajowym (typ i wielkość gminy)



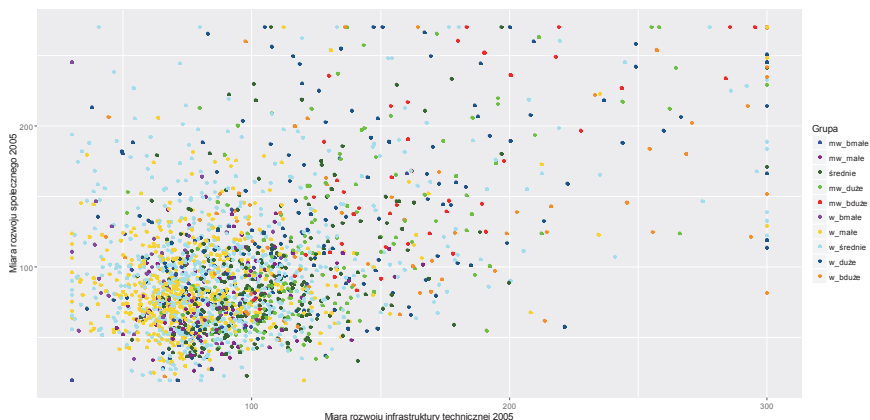
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

Rys. 13. Rozrzut wartości miary rozwoju demograficznego oraz miary rozwoju społecznego w ujęciu rodzajowym (typ i wielkość gminy)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

Rys. 14. Rozrzut wartości miary rozwoju infrastruktury technicznej oraz miary rozwoju społecznego w ujęciu rodzajowym (typ i wielkość gminy)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

Tabela 2. Współczynniki korelacji miar rozwoju w latach 2005-2017

		2005				2010				2017			
		Spoleczno-gospodarczego	Demograficznego	Technicznego	Spolecznego	Spoleczno-gospodarczego	Demograficznego	Technicznego	Spolecznego	Spoleczno-gospodarczego	Demograficznego	Technicznego	Spolecznego
2005	Spoleczno-gospodarczego	1											
	Demograficznego	0,062	1										
	Technicznego	0,409	0,071	1									
	Spolecznego	0,141	0,003	0,498	1								
2010	Spoleczno-gospodarczego	0,928	0,094	0,412	0,138	1							
	Demograficznego	0,314	0,545	0,410	0,32	0,354	1						
	Technicznego	0,414	0,115	0,908	0,515	0,425	0,458	1					
	Spolecznego	0,264	-0,075	0,517	0,855	0,242	0,263	0,527	1				
2017	Spoleczno-gospodarczego	0,885	0,103	0,395	0,127	0,924	0,366	0,409	0,223	1			
	Demograficznego	0,300	0,546	0,462	0,385	0,354	0,877	0,525	0,297	0,364	1		
	Technicznego	0,398	0,139	0,863	0,576	0,420	0,515	0,922	0,573	0,409	0,593	1	
	Spolecznego	0,171	-0,027	0,376	0,626	0,162	0,254	0,400	0,704	0,154	0,297	0,448	1

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

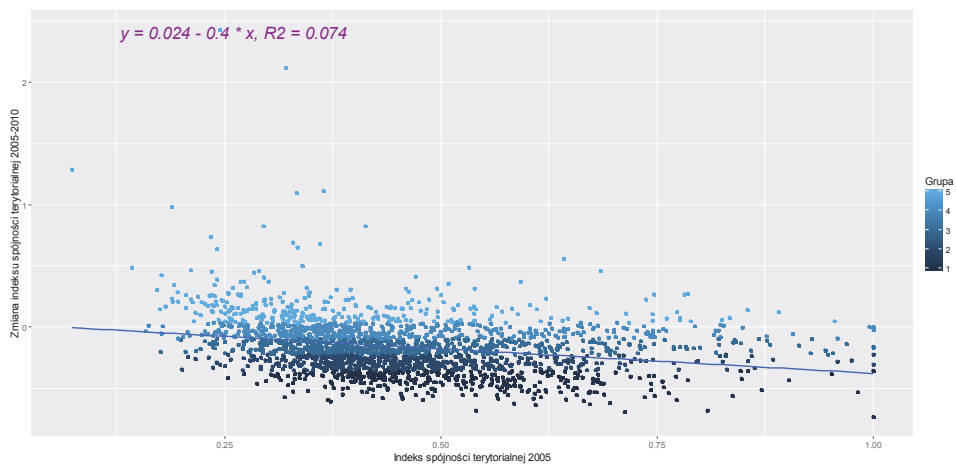
W kolejnych latach analizy (2005, 2010 i 2017) oszacowane wartości całościowych indeksów spójności terytorialnej wyniosły odpowiednio 45,3; 37,3 oraz 37,1%. Pozwala to na wysnucie całościowego wniosku, że w ciągu badanego okresu spójność terytorialna w badanej populacji malała, postępowała zaś polaryzacja. Granicę maksymalnej spójności (ustaloną na poziomie powyżej 90%) odpowiadającej granicy efektywności w klasycznym modelu DEA udało się osiągnąć w 2005 roku 25 gminom – Jerzmanowa (2)<sup>22</sup> dolnośląskie, Osielsko (2) kujawsko-pomorskie, Kleszczów (2) łódzkie, Łuzna (2) małopolskie, Michłowice (2) małopolskie, Zabierzów (2) małopolskie, Dobczyce (3)<sup>23</sup> małopolskie, Niepołomice (3) małopolskie, Brok (3) mazowieckie, Pawłosiów (2) podkarpackie, Krościenko Wyżne (2) podkarpackie, Miejsce Piastowe (2) podkarpackie, Łańcut (2) podkarpackie, Boguchwała (3) podkarpackie, Krasne (2) podkarpackie, Trzebowno (2) podkarpackie, Buczkowice (2) śląskie, Czechowice-Dziedzice (3) śląskie, Hażlach (2) śląskie, Miedzna (2) śląskie, Godów (2) śląskie, Lubowo (2) wielkopolskie, Komorniki (2) wielkopolskie, Rokietnica (2) wielkopolskie, Rewal (2) zachodniopomorskie). W kolejnych latach nastąpił jednak dość dramatyczny spadek wskaźnika, tak że w 2010 r. tylko 14 osiągnęło poziom efektywności przekraczający 90% (Kleszczów (2) łódzkie, Wieliczka (3) małopolskie, Lesznów (2) mazowieckie, Piaseczno (3) mazowieckie, Michałowice (2) mazowieckie, Wierzbno (2) mazowieckie, Wołomin (3) mazowieckie, Buczkowice (2) śląskie, Czechowice-Dziedzice (3) śląskie, Jejkowice (2) śląskie, Świerklany (2) śląskie, Koszarawa (2) śląskie, Dopiewo (2) wielkopolskie, Rewal (2) zachodniopomorskie, zaś w 2015 r. takich gmin pozostało zaledwie 10 – (Kleszczów (2) łódzkie, Zielonki (2) małopolskie, Lesznów (2) mazowieckie, Piaseczno (3) mazowieckie, Prażmów (2) mazowieckie, Michałowice (2) mazowieckie, Nadarzyn (2) mazowieckie, Brańszczyk (2) mazowieckie, Buczkowice (2) śląskie, Czechowice-Dziedzice (3) śląskie, Jejkowice (2) śląskie, Świerklany (2) śląskie, Koszarawa (2) śląskie, Łodygowice (2) śląskie, Komorniki (2) wielkopolskie, Rewal (2) zachodniopomorskie. Analiza składu wymienionych wyżej grup gmin wskazuje na ich pewną homogeniczność – nazwy relatywnie niewielkiej grupy podmiotów powtarzają się w kolejnych latach badania. Nie następuje zatem poszerzanie zakresu spójności terytorialnej o nowe podmioty, jest ona udziałem nielicznej i zamkniętej grupy gmin. W celu ustalenia potencjalnych przyczyn takiego stanu rzeczy w końcowej części analizy podjęto również próbę zestawienia indeksów spójności terytorialnej gmin z zestawem wybranych cech przestrzennych i finansowych gmin, które w zamyśle powinny stymulować osiąganie przez gminy wyższego

<sup>22</sup> (2) – oznacza gminy wiejskie.

<sup>23</sup> (3) – oznacza gminy miejsko-wiejskie.

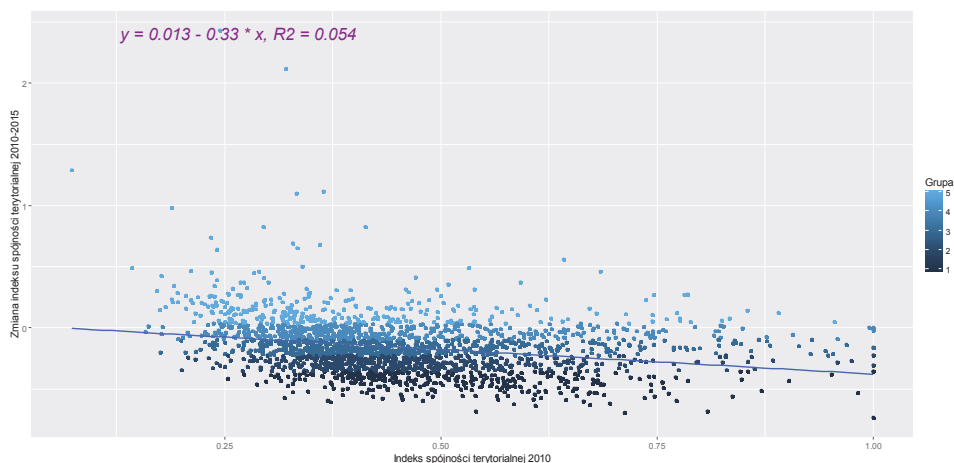
poziomu spójności. Ponadto, aby określić dynamikę zmian wartości indeksów spójności terytorialnej na przetrzeni lat analizy, oszacowano obok miar stałych również wskaźniki ich dynamiki, a następnie zestawiono je w przestrzeni dwuwymiarowej w celu zbadania trendów, którym podlegały te wartości (rys. 15-17). Nachylenie linii regresji oraz znak współczynnika (minus) przy zmiennej objaśniającej jednoznacznie potwierdzają ujemną dynamikę zjawiska, tj. spadek spójności terytorialnej w omawianym okresie. Dynamika spadku wartości indeksów spójności terytorialnej była stosunkowo wysoka.

Rys. 15. Dynamika indeksu spójności terytorialnej w badanej grupie gmin w latach 2005-2010



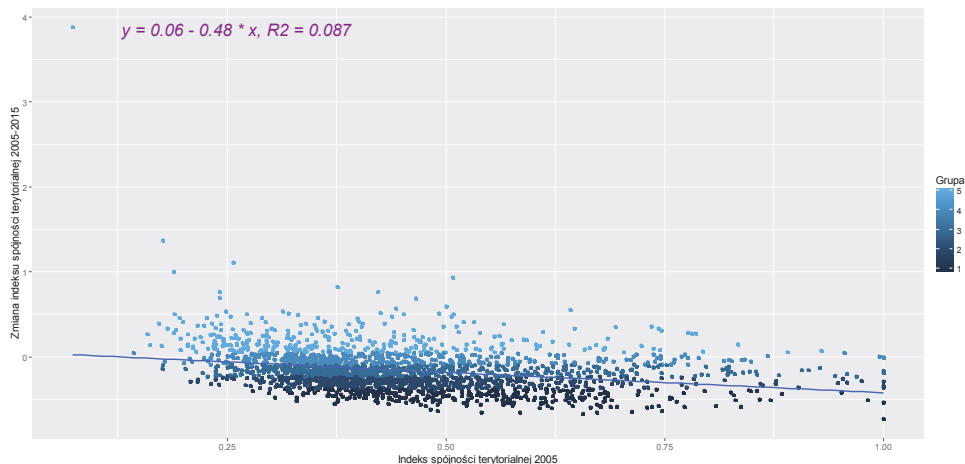
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

Rys. 16. Dynamika indeksu spójności terytorialnej w badanej grupie gmin w latach 2010-2017



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

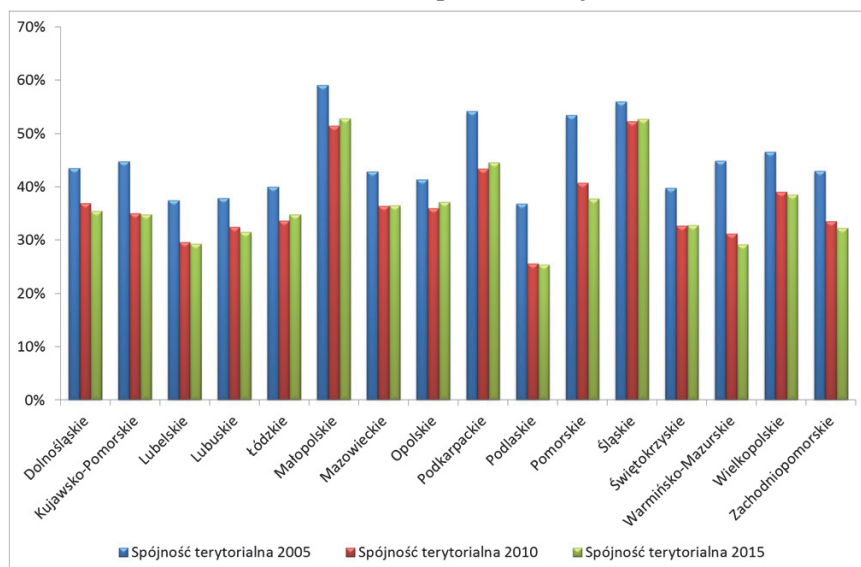
Rys. 17. Dynamika indeksu spójności terytorialnej w badanej grupie gmin w latach 2005-2017



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

W ujęciu przestrzennym (w rozbięciu na województwa) można wskazać (rys. 18 i tab. 3), że spadek spójności dotyczył gmin we wszystkich 16 województwach w Polsce, zaś najbardziej dotkliwy był na terenie warmińsko-mazurskiego, podlaskiego i lubelskiego. Najwyższe wartości indeksu spójności terytorialnej w ujęciu wojewódzkim odnotowano: w Małopolsce, na Górnym Śląsku, Pomorzu i Podkarpaciu.

Rys. 18. Wartość indeksu spójności terytorialnej w badanej grupie gmin w latach 2005-2015 w podziale wojewódzkim



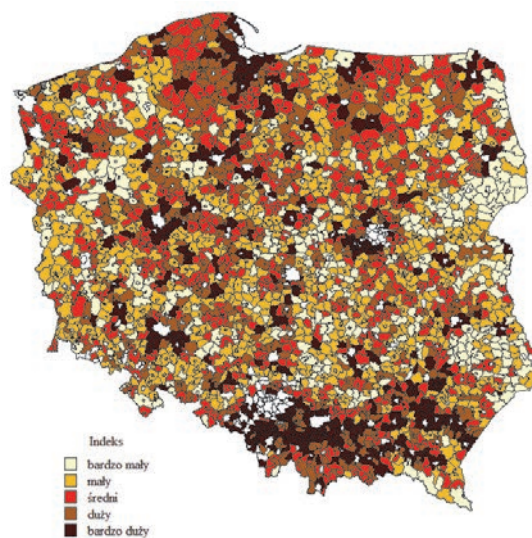
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

Tabela 3. Wartość indeksu spójności terytorialnej w badanej grupie gmin w latach 2005-2015 w podziale wojewódzkim (wartości w %)

Województwo	Indeks spójności terytorialnej w roku 2005	Indeks spójności terytorialnej w roku 2010	Indeks spójności terytorialnej w roku 2015
Dolnośląskie	43,5	36,9	35,5
Kujawsko-pomorskie	44,8	35,0	34,8
Lubelskie	37,5	29,6	29,3
Lubuskie	37,8	32,5	31,5
Łódzkie	40,0	33,7	34,8
Małopolskie	59,1	51,4	52,8
Mazowieckie	42,8	36,4	36,5
Opolskie	41,4	36,0	37,1
Podkarpackie	54,2	43,4	44,6
Podlaskie	36,8	25,6	25,4
Pomorskie	53,4	40,7	37,8
Śląskie	56,0	52,3	52,7
Świętokrzyskie	39,8	32,7	32,8
Warmińsko-mazurskie	44,8	31,2	29,2
Wielkopolskie	46,6	39,0	38,5
Zachodniopomorskie	42,9	33,5	32,3
łącznie (PL)	45,3	37,3	37,1

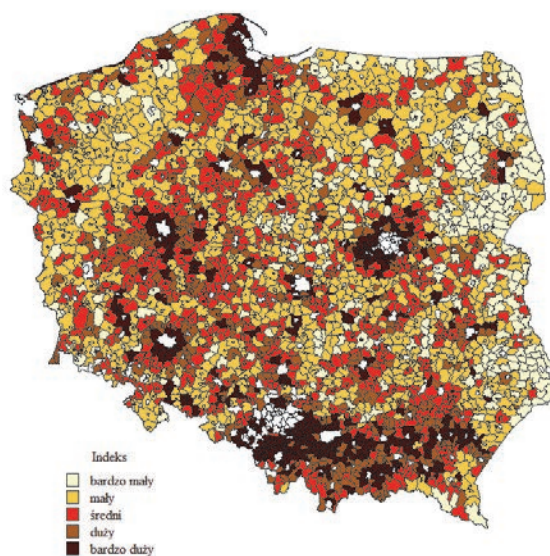
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

Rys. 19. Wartości indeksu spójności w roku 2005 w ujęciu przestrzennym po nałożeniu na mapę gmin w Polsce



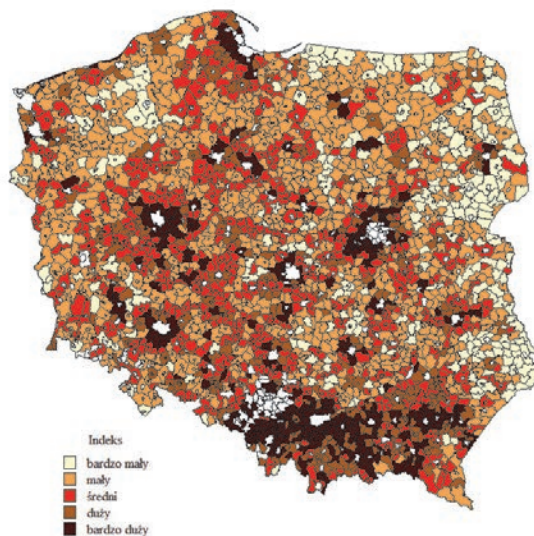
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

Rys. 20. Wartości indeksu spójności w roku 2010 w ujęciu przestrzennym po nałożeniu na mapę gmin w Polsce



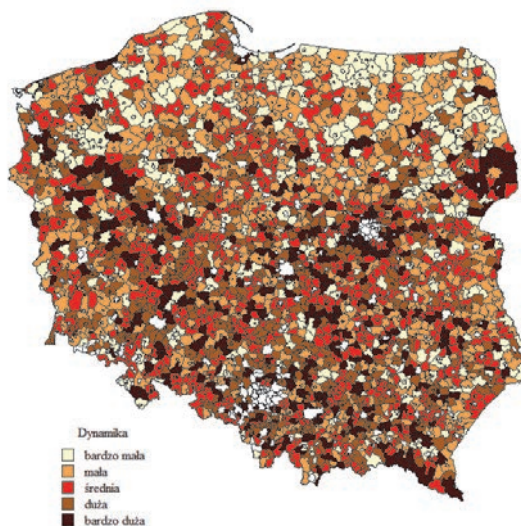
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

Rys. 21. Wartości indeksu spójności w roku 2017 w ujęciu przestrzennym po nałożeniu na mapę gmin w Polsce



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

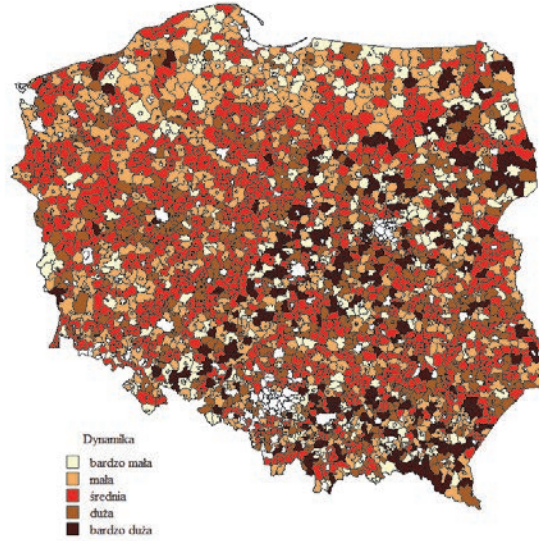
Rys. 22. Wartości dynamiki indeksu spójności w latach 2005-2017 w ujęciu przestrzennym po nałożeniu na mapę gmin w Polsce



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

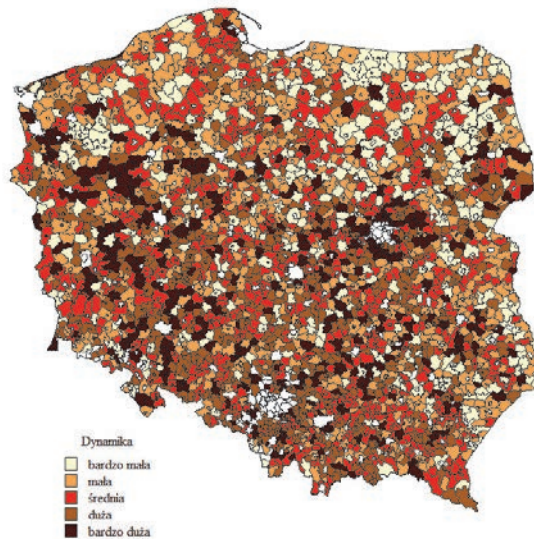


Rys. 23. Wartości dynamiki indeksu spójności w latach 2005-2010 w ujęciu przestrzennym po nałożeniu na mapę gmin w Polsce



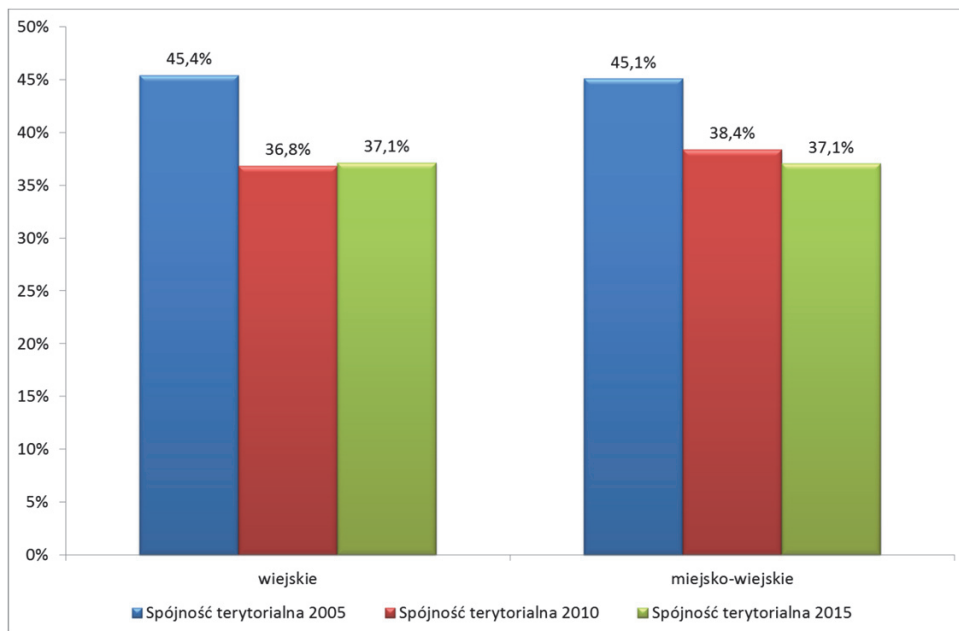
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

Rys. 24. Wartości indeksu spójności w latach 2010-2015 w ujęciu przestrzennym po nałożeniu na mapę gmin w Polsce



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

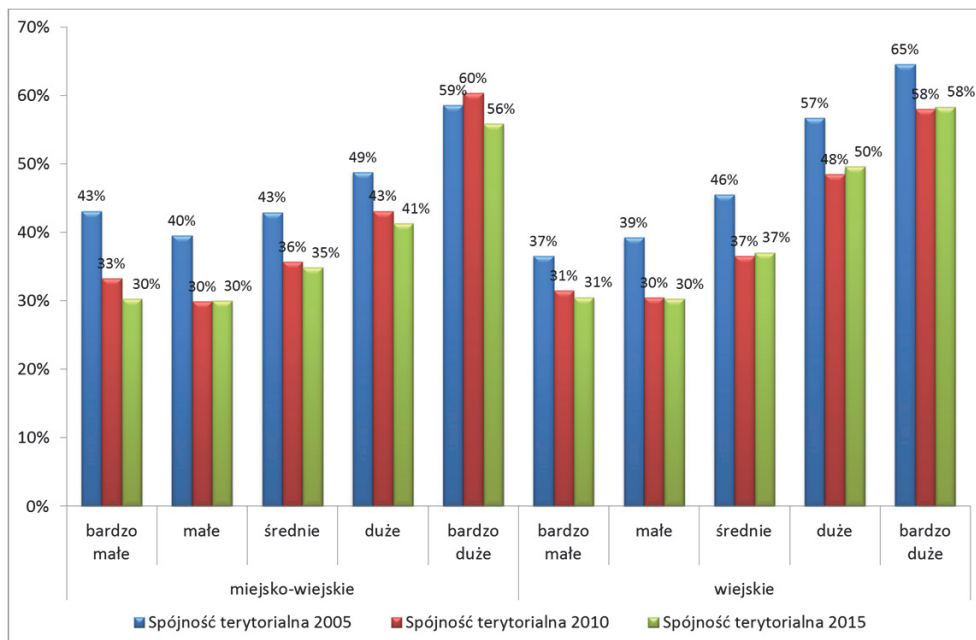
Rys. 25. Wartość indeksu spójności terytorialnej w badanej grupie gmin w latach 2005-2015 według typów gmin



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

W ujęciu rodzajowym według typów gmin można odnotować brak istotnej statystycznie różnicy pomiędzy przeciętnymi wartościami w grupie gmin wiejskich i miejsko-wiejskich. Obecnie (tj. dla ostatniego roku analizy) średnia wartość indeksu w obu grupach jest zbliżona. Po podniesieniu granulacji danych i dodaniu do analizy również wymiaru wielkości gminy mierzonego liczbą mieszkańców można zauważyć, że pomimo konsekwentnego spadku indeksu w kolejnych latach w większości grup nieznaczny wzrost spójności w okresie 2005-2010 odnotowano w grupie największych gmin miejsko-wiejskich. Był to ewenement w analizowanej populacji gmin (rys. 26).

Rys. 26. Wartość indeksu spójności terytorialnej w badanej grupie gmin w latach 2005-2015 według typów i wielkości gmin<sup>24</sup>



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

W ostatnim etapie analizy przeprowadzono poszukiwanie predyktorów, które mogłyby posłużyć wyjaśnieniu zachowania indeksów spójności analizowanych gmin. W tym celu na podstawie źródeł literaturowych zidentyfikowano zestaw wskaźników opisujących różne aspekty działalności gmin w zakresie cech fizycznych, wielkości i siły finansowej oraz efektywności gospodarowania (tab. 4).

<sup>24</sup> Populacja (w tys.) w rodzajach i typach ludnościowych gmin: miejskie – najmniejsze (< 10), małe (10-20), średnie (20-50), duże (50-100), największe (> 100); wiejskie – najmniejsze (< 2,5), małe (2,5-5), średnie (5-10), duże (10-15), największe (> 15); miejsko-wiejskie – najmniejsze (< 5), małe (5-7,5), średnie (7,5-15), duże (15-30), największe (> 30).

Tabela 4. Lista zmiennych (wraz z symbolami) wykorzystywanych do analiz zależności korelacyjnej oraz w wielomianowym modelu logitowym

Lp.	Symbol zmiennej	Opis zmiennej	Średnia	Odch. standardowe	Max	Min	Pot. kierunek zal. z zz
1	omw	Odległość od miasta wojewódzkiego (w km)	61,8	29,6	181,5	7,6	-
2	dwm	Przeciętne dochody własne na mieszkańca w latach 2006- 2017 (w PLN)	18 581,8	6 047,5	229 505,4	0,0	+
3	duem	Przeciętne dochody z Unii Europejskiej na mieszkańca w latach 2006-2017 (w PLN)	857,0	844,2	17 206,6	0,0	+
4	duep	Przeciętny udział dochodów z Unii Europejskiej w dochodach ogółem w latach 2006-2017 (w %)	4,5	3,6	42,7	0,0	+
5	pow	Powierzchnia gminy w km <sup>2</sup>	137,3	74,6	634,0	8,0	+/-
6	lmi	Przeciętna liczba mieszkańców w latach 2006-2017	9 131,5	7 042,9	81 207,0	1567,0	+
7	rp	Miejsce gminy w rankingu pod względem powierzchni	1 063,1	608,7	2 332,0	1,0	+
8	rl	Miejsce gminy w rankingu pod względem liczby ludności	1 285,1	607,4	2 310,0	45,0	
9	samf	Wskaźnik samofinansowania – suma wartości dochodów majątkowych i nadwyżki operacyjnej w relacji do wydatków majątkowych	2,6	47,9	2 232,6	-1,2	+
10	nom	Nadwyżka operacyjna na mieszkańca	387,1	410,3	16 090,1	-1808,9	+
11	zom	Zobowiązania ogółem na mieszkańca	926,5	907,9	26 902,6	0,0	+/-
12	zdo	Udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem	0,2	0,2	4,0	0,0	+/-
13	st5	Indeks spójności terytorialnej w roku 2005	0,45	0,15	1,00	0,07	
14	st10	Indeks spójności terytorialnej w roku 2010	0,37	0,14	1,00	0,13	
15	st17	Indeks spójności terytorialnej w roku 2017	0,37	0,14	1,00	0,15	
16	dst517	Dynamika indeksu spójności terytorialnej w latach 2005-2017	-0,16	0,24	3,88	-0,72	
17	dst510	Dynamika indeksu spójności terytorialnej w latach 2005-2010	0,01	0,20	1,75	-0,80	
18	dst1017	Dynamika indeksu spójności terytorialnej w latach 2010-2017	-0,16	0,22	2,43	-0,73	

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

Podejścia ilościowe zastosowane w analizie obejmowały rachunek korelacyjny oraz w celu ustalenia związku przyczynowego rachunek regresyjny w postaci wielomianowego logitowego modelu uporządkowanego.

Tabela 5. Współczynniki korelacji (Pearsona) dla zmiennych objaśniających poziom indeksu spójności terytorialnej

	omw	dwm	duem	duep	pow	lmi	rp	rl	samf	nom	zom	zdo
omw	1											
dwm	0,097	1										
duem	0,025	0,249	1									
duep	-0,017	0,112	0,950	1								
pow	0,202	0,039	-0,006	-0,025	1							
lmi	-0,240	-0,146	-0,126	-0,093	0,229	1						
rp	-0,194	-0,033	-0,001	0,018	-0,893	-0,221	1					
rl	0,236	0,188	0,147	0,102	-0,268	-0,830	0,263	1				
samf	0,014	0,215	-0,015	-0,022	-0,026	-0,020	0,036	0,032	1			
nom	-0,039	0,663	0,058	-0,014	-0,025	0,055	0,019	-0,065	-0,036	1		
zom	0,008	0,216	0,166	0,139	0,059	0,045	-0,048	-0,029	0,616	-0,076	1	
zdo	-0,015	0,056	0,193	0,195	0,085	0,097	-0,081	-0,089	0,165	-0,139	0,850	1

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

Analiza współczynników korelacji wskazała na relatywnie niewielki poziom korelacji zarówno pomiędzy zmiennymi objaśniającymi, jak i pomiędzy zmiennymi objaśniającymi a różnymi wersjami indeksu zmienności.

Tabela 6. Współczynniki korelacji (Pearsona) pomiędzy zmiennymi objaśniającymi a poziomem indeksu spójności terytorialnej w latach 2005-2017

	st5	st10	st17	dst517	dst510	dst1017
omw	-0,234	-0,330	-0,354	-0,173	-0,045	-0,152
dwm	0,039	0,047	0,030	-0,042	-0,043	-0,013
duem	-0,077	-0,088	-0,076	-0,014	0,010	-0,022
duep	-0,073	-0,086	-0,066	-0,005	0,025	-0,026
pow	-0,226	-0,315	-0,333	-0,139	-0,040	-0,130
lmi	0,345	0,501	0,454	0,138	-0,081	0,203
rp	0,276	0,379	0,398	0,163	0,040	0,154
rl	-0,376	-0,476	-0,462	-0,117	0,052	-0,148
samf	0,070	0,095	0,095	0,019	-0,001	0,021
nom	0,188	0,228	0,244	0,068	0,020	0,050
zom	0,052	0,094	0,081	0,010	-0,051	0,040
zdo	-0,003	0,033	0,017	-0,002	-0,060	0,034

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

Tabela 7. Wyniki oszacowania wielopoziomowego uporządkowanego modelu logitowego (*multinomial ordered logit*) ze zmienną zależną – wartością indeksu spójności terytorialnej w podziale na 5 grup

Zmienna	Współczynnik	Błąd stand.	z	wartość p	
omw	-0,00925688	0,0016	-5,9572	<0,0001	***
dwm	0,0000	0,0000	1,1253	0,2605	
duem	-0,000125539	0,0003	-0,4411	0,6592	
duep	0,0088	0,0592	0,1479	0,8824	
pow	-0,000651615	0,0013	-0,5042	0,6141	
lmi	0,0000	0,0000	3,8400	0,0001	***
rp	0,0024	0,0002	15,0114	<0,0001	***
rl	-0,00251126	0,0002	-15,9002	<0,0001	***
samf	-0,00213934	0,0850	-0,0252	0,9799	
nom	0,0019	0,0004	5,4637	<0,0001	***
zom	0,0017	0,0004	3,7210	0,0002	***
zdo	-6,7066	1,7675	-3,7944	0,0001	***
cut1	-2,73995	0,647766	-4,2298	<0,0001	***
cut2	0,122819	0,642884	0,1910	0,8485	
cut3	2,07451	0,643902	3,2218	0,0013	***
cut4	3,32392	0,645417	5,1500	<0,0001	***
Średn. arytm. zm. zależnej	2,817219		Odch. stand. zm. zależnej	1,241542	
Logarytm wiarygodności	-2407,552		Kryt. inform. Akaike'a	4847,104	
Kryt. bayes. Schwarza	4938,038		Kryt. Hannana-Quinna	4880,354	

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

W tabeli 7 dodatnie (ujemne) znaki oszacowanych parametrów przy zmiennych objaśniających oznaczają, że wraz ze wzrostem wartości danej zmiennej wzrasta/maleje prawdopodobieństwo zaklasyfikowania obiektu do najwyższej kategorii porządkowej. Jednoznaczny wniosek na podstawie znaków jest jednak możliwy tylko w przypadku ostatniej kategorii porządkowej. Dla kategorii niższych wniosek o wzroście lub spadku zależy od wyjściowych wartości danej zmiennej objaśniającej, gdyż prawdopodobieństwa przynależności do kategorii niższych są obliczane jako różnice prawdopodobieństw przynależności do sąsiednich kategorii porządkowych wyznaczonych na podstawie modelu.

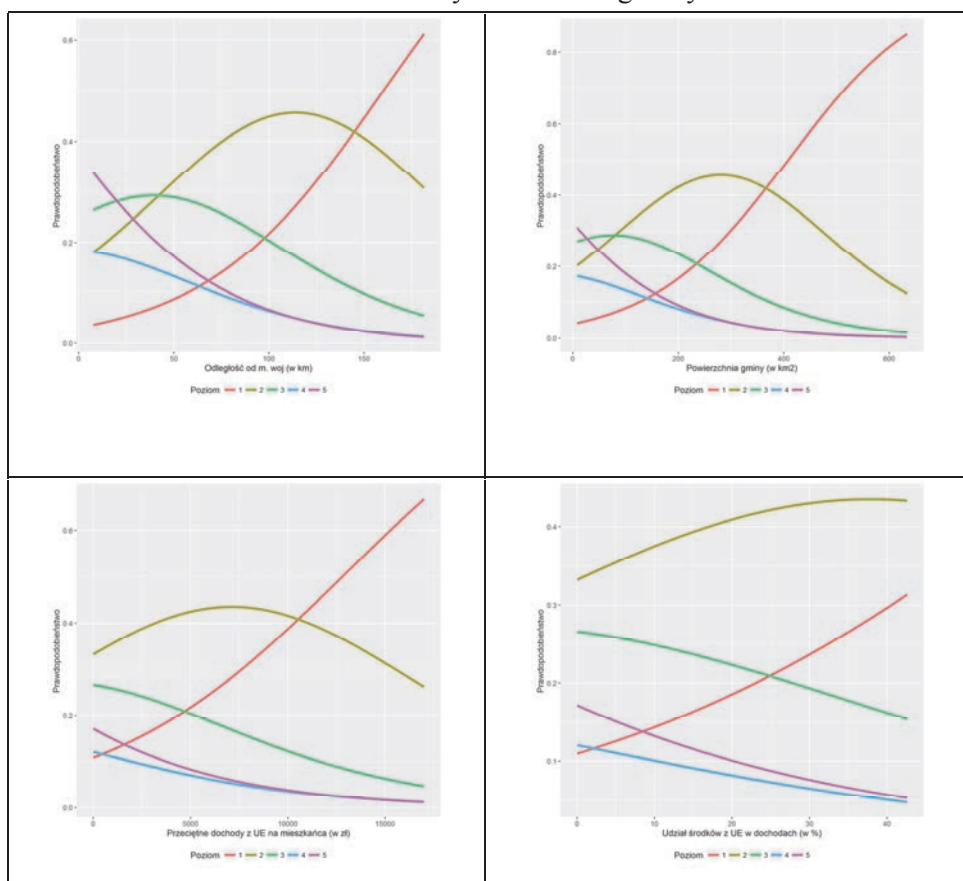
Kategorie zmiennej zależnej zostały zdefiniowane na podstawie poziomu spójności terytorialnej w kolejnych latach. W każdym roku rzeczywistym wartościom produkcji towarowej przyporządkowano kolejne liczby w następujący sposób:

Tabela 8. Granice przedziałów dla zmiennej zależnej w modelu logitowym

Poziom rozwoju	Granice przedziałów ( $\bar{x}$ – wartość średnia, $\delta$ – odchylenie standardowe)
bardzo niski	$x_i < \bar{x} - 0,9\delta_x$
niski	$\bar{x} - 0,3\delta_x > x_i \geq \bar{x} - 0,9\delta_x$
średni	$\bar{x} + 0,3\delta_x > x_i \geq \bar{x} - 0,3\delta_x$
wysoki	$\bar{x} + 0,9\delta_x > x_i \geq \bar{x} + 0,3\delta_x$
bardzo wysoki	$x_i \geq \bar{x} + 0,9\delta_x$

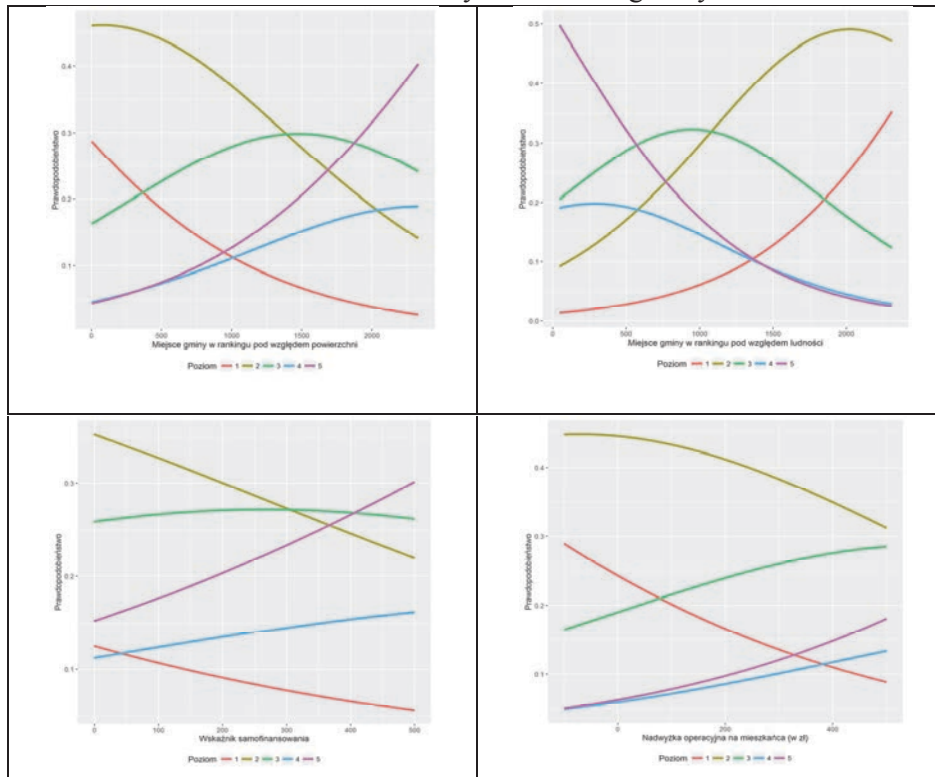
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

Rys. 27. Prognozowane prawdopodobieństwa osiągnięcia danego poziomu indeksu spójności w zależności od wartości zmiennej objaśniającej w wielomianowym modelu logitowym



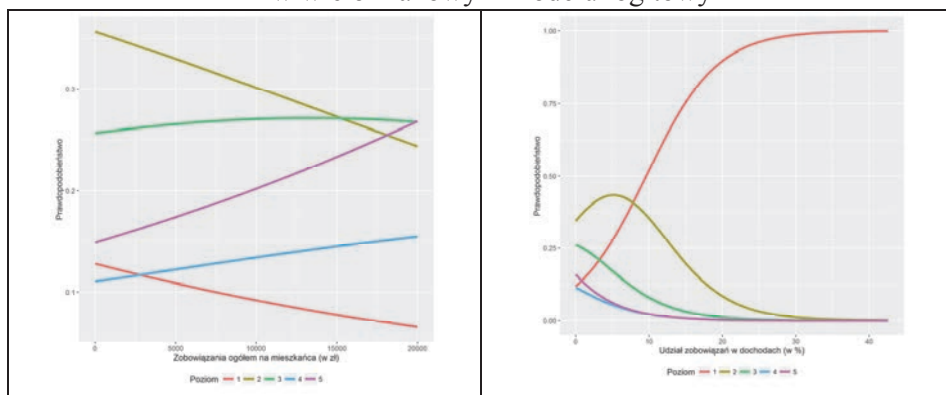
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

Rys. 28. Prognozowane prawdopodobieństwa osiągnięcia danego poziomu indeksu spójności w zależności od wartości zmiennej objaśniającej w wielomianowym modelu logitowym



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

Rys. 29. Prognozowane prawdopodobieństwa osiągnięcia danego poziomu indeksu spójności w zależności od wartości zmiennej objaśniającej w wielomianowym modelu logitowym



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.



W przypadku wielomianowego modelu logitowego oszacowanie parametrów oraz wartości zmiennych objaśniających pozwala na wyznaczenie prawdopodobieństwa przynależności każdej z obserwacji do poszczególnych kategorii zmiennej objaśnianej, a następnie na ich podstawie na przypisanie każdej obserwacji do prognozowanej kategorii. Wykorzystywana jest tym miejscu zasada największego prawdopodobieństwa, zgodnie z którą obserwację przypisuje się do kategorii, dla której prawdopodobieństwo przynależności obserwacji jest największe. W przypadku oszacowanego na potrzeby analizy wielomianowego modelu logitowego na rysunkach 27-29 zilustrowano zależność pomiędzy zmienną zależną (poziomem indeksu spójności gminy w ujęciu pięciu uporządkowanych kategorii) a poziomem zastosowanych zmiennych objaśniających. Interpretacja graficzna wyników wskazuje na skokowy wzrost prawdopodobieństwa przypisania do najniższej kategorii spójności wraz ze wzrostem odległości gminy od miasta wojewódzkiego oraz wielkości gminy mierzonej powierzchnią. W przypadku dochodów gminy pochodzących ze środków Unii Europejskiej brak jest jednoznacznej zależności, co potwierdza brak istotności tych zmiennych przy wyjaśnianiu poziomu indeksu spójności. W przypadku zmiennych rankingowych (opisujących miejsce gminy w klasyfikacji na podstawie kryterium ludnościowego i powierzchniowego) rozkład prawdopodobieństwa ma logiczny i uporządkowany charakter w przypadku rankingu ludnościowego (wraz ze spadkiem wielkości gminy mierzonej miejscem w rankingu rośnie szansa na przypisanie do najniższej kategorii indeksu spójności. Rozkład prawdopodobieństwa wejścia do poszczególnych kategorii indeksu spójności w przypadku zmiennych opisujących kondycję finansową gminy (wskaźnik samofinansowania i miara nadwyżki finansowej) wskazuje na istotny związek ich maksymalizacji z osiąganiem wyższego poziomu spójności (rosnące prawdopodobieństwo przypisania do najwyższej kategorii wraz ze wzrostem wartości wskaźników), zaś rozkład zmiennych opisujących wielkość i strukturę zadłużenia gminy nie pozwalają na jednoznaczne konkluzje co do kierunku zależności ze zmienną objaśnianą.

### **3. Rola lokalnych instytucji w kształtowaniu spójności obszarów wiejskich – studium przypadku woj. pomorskie**

#### **Wstęp**

Najważniejszym przejawem lokalnego rozwoju jest dynamizowanie pozytywnych zmian struktur lokalnych. Zmiany te wpływają między innymi na procesy społeczno-gospodarcze w kierunku rozwoju zrównoważonego. Zdefiniowanie tych struktur lokalnych i przedstawienie odpowiednich wspierających je instrumentów jest podstawowym celem władz lokalnych. Struktury te są funkcją realizowania strategii rozwoju, która ma doprowadzić do zwiększenia atrakcyjności układu lokalnego i umocnienia jego pozycji w przestrzeni. Podlegają one ciągłym procesom dostosowania, ale szczególnego przyspieszenia nabrały po wejściu Polski do Unii Europejskiej. Niektóre obszary rozwijają się jednak szybciej, inne wolniej, zaś w efekcie występuje różnicowanie się przestrzeni wiejskiej, którego następstwem jest brak spójności między obszarami w regionie.

Celem niniejszego opracowania jest zaprezentowanie roli samorządu lokalnego oraz lokalnych instytucji i organizacji w kształtowaniu spójności obszarów wiejskich na przykładzie woj. pomorskiego.

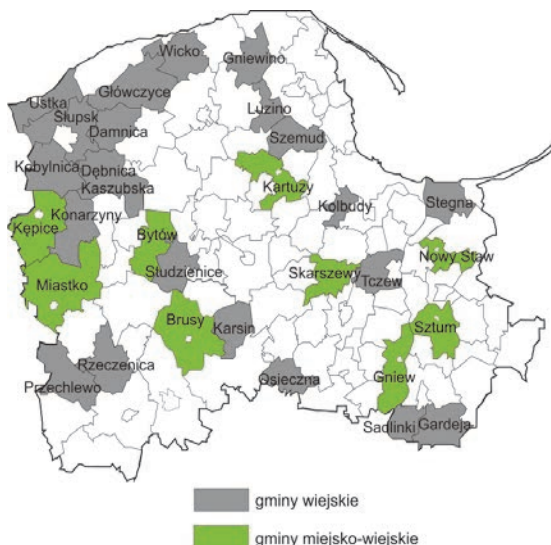
Przyjęto następujące założenia badawcze:

- struktura demograficzna, gospodarcza i infrastrukturalna ma duże znaczenie w rozwoju obszarów wiejskich;
- spójność terytorialna wymaga zaangażowania samorządu lokalnego;
- potencjał rozwojowy wzmacnia instytucje i organizacje lokalne.

W pierwszej części opracowania został przedstawiony poziom rozwoju: demograficznego, społecznego, gospodarczego i infrastrukturalnego obszarów wiejskich na podstawie syntetycznych wskaźników, które wyliczono, wykorzystując metodę Z. Hellwiga. Zestaw wskaźników dla poszczególnych poziomów rozwoju zaprezentowano przy szczegółowym omawianiu wspomnianych aspektów przyjętych do badań. Wartość wskaźników obliczono dla lat 2005, 2010 i 2015, co pozwoliło na dokonanie porównania. Ważne miejsce zajmują również analizy zróżnicowań przestrzennych wewnątrz regionu pomorskiego. Użyte dane statystyczne miały charakter wtórny i pochodziły z oficjalnej statystyki publicznej udostępnianej przez Główny Urząd Statystyczny. Zakres przestrzenny pracy obejmował woj. pomorskie, w podziale na 19 gmin miejsko-wiejskich i 81 gmin wiejskich traktowanych jako obszary wiejskie. Należy w tym miejscu zaznaczyć, iż obecne województwo pomorskie utworzyły byłe woj. gdańskie, słupskie (bez gminy wiejskiej i miejskiej Sławno i gminy wiejskiej Postomino) oraz w dużych fragmentach byłe woj. bydgoskie (powiat chojnicki) i elbląskie

(powiaty: nowodworski, sztumski, malborski i kwidziński). Elementem indywidualizującym woj. pomorskie w skali kraju jest jego usytuowanie w granicach regionu kulturowo-etnicznego, jakim są Kaszuby, co wyraża się w odrębności procesów społeczno-gospodarczych.

Rys. 30. Gminy woj. pomorskiego objęte badaniami ankietowymi



Źródło: opracowanie własne.

W drugiej części opracowania zaprezentowano działalność samorządów i instytucji lokalnych na rzecz spójności terytorialnej. Ta część opracowania powstała na bazie informacji pierwotnych. Podstawowe badania terenowe, w których posłużono się ankietami, zostały przeprowadzone w okresie lipiec–wrzesień 2018 r. i składały się z dwóch części. Pierwsza ankieta dotyczyła określenia roli samorządu terytorialnego w kształtowaniu spójności obszarów wiejskich na poziomie lokalnym, druga skierowana była do instytucji i organizacji lokalnych i miała wskazać ich rolę jako aktorów kształtujących rozwój lokalny. Opinie z jednej strony władz samorządowych, a z drugiej organizacji lokalnych dostarczyły informacji o rzeczywistym stanie jednostek terytorialnych i pozwoliły ocenić stan spójności na obszarach wiejskich woj. pomorskiego. Przeprowadzono łącznie 31 ankiet z przedstawicielami gminnych samorządów lokalnych, w tym 9 gmin miejsko-wiejskich i 22 wiejskich (rys. 30). Na terenie wspomnianych gmin przeprowadzono również 60 ankiet z osobami sprawującymi kierownicze funkcje w organizacjach lokalnych. Doboru gmin do badań dokonano me-

todą ekspercką, opierając się na dotychczasowej wiedzy o woj. pomorskim. Badane gminy zostały zakwalifikowane do jednego z 5 typów gmin: gminy suburbanizacyjne (w. Kolbudy, w. Szemud, w. Dębica Kaszubska, w. Kobylnica, w. Słupsk, w. Tczew, w. Luzino,), gminy postpegeerowskie (m-w. Miastko, w. Trzebielino, w. Przechlewo, w. Rzeczenica, w. Gardeja, w. Sadlinki, w. Wicko, m-w. Nowy Staw, m-w Kępcice, w. Osieczna, m-w. Skarszewy, m-w. Gniew, m-w. Sztum, w. Damnica, w. Główny, w. Kołczygłowy), gminy turystyczne (m-w. Kartuzy, w. Stegna, w. Ustka), gminy przemysłowe (m-w. Bytów, w. Gniewino) i leśne gminy interioru (m-w. Brusy, w. Karsin, w. Studzienice). Gminy suburbanizacyjne to gminy sukcesu o regresywnych procesach społeczno-gospodarczych położone w obszarze funkcjonalnym Trójmiasta i wokół miast średniej wielkości. Gminy postpegeerowskie są położone we wschodniej i zachodniej strefie peryferyjnej woj. pomorskiego, oddalone od większych węzłów osadniczych, słabo skomunikowane z Trójmiastem, naznaczone stygmatami społecznymi, o małej aktywności gospodarczej i regresywnych procesach demograficznych. Gminy turystyczne to jednostki o wysokim stopniu rozwoju przedsiębiorczości wykorzystujące naturalny potencjał środowiska przyrodniczego. Gminy przemysłowe to jednostki o dodatnim przyroście rzeczywistym ludności i dobrej kondycji gospodarczej. Leśnymi gminami interioru są gminy położone wśród rozległych powierzchni leśnych i jeziornych, słabo skomunikowane i oddalone od centrum, o rozwiniętych funkcjach w zakresie gospodarki leśnej oraz kształtującej się funkcji turystycznej.

### **3.1. Województwo pomorskie w lokalnej strukturze gospodarczej, demograficznej, infrastrukturalnej w kontekście średnich krajowych**

#### **3.1.1. Potencjał demograficzny**

Ludność obecnego woj. pomorskiego jest zbiorowością heterogeniczną, która w ujęciu historycznym zamieszkuje na Ziemiach Odzyskanych i ziemiach przed II wojną światową należących do Polski. W ujęciu przestrzennym część wschodnią i zachodnią obecnego województwa zamieszkuje przybysze, a dziś już ich dzieci z obszarów przedwojennej Polski, natomiast część centralną zamieszkuje bardzo wyrazista grupa etniczna Kaszubów.

W 2015 r. w woj. pomorskim mieszkało łącznie 2307,7 tys. ludności, w tym w 23 gminach miejskich 1333,5 tys., w 19 gminach miejsko-wiejskich 309,7 tys. i w 81 gminach wiejskich 664,5 tys. osób (tab. 9). Na obszarach wiejskich mieszkało więc 42,2% ogółu ludności województwa. Zamieszkiwali oni w 2858 miejscowościach wiejskich – średnio na 1 miejscowość wiejską przypadało 287 osób, pod-

czas gdy w kraju średnio 291 osób. Biorąc pod uwagę strukturę wielkościową gmin wyrażoną liczbą mieszkańców, w gminach miejsko-wiejskich przeważają gminy średnie (10-20 tys. osób) i duże (powyżej 20 tys.). Stanowiły około 50% ogólnej liczby gmin tego rodzaju i koncentrowały 47,4% ludności. Jednocześnie 36,7% ludności skupiały 4 duże gminy: gmina miejsko-wiejska Czersk (21,5 tys.), Bytów (25,2 tys.), Kartuzy (33,4 tys.) i Żukowo (34,3 tys.). Tylko jedna gmina Czarna Woda (3,3 tys.) reprezentowała jednostki najmniejsze, liczące mniej niż 5 tys. mieszkańców.

Tabela 9. Ludność na obszarach wiejskich woj. pomorskiego

Liczba mieszkańców w gminie a – 2005 r. b – 2010 r. c – 2015 r.	Liczba gmin		Liczba mieszkańców	
	ogółem	w %	ogółem	w %
<b>gminy miejsko-wiejskie</b>				
< 5 000	0			
a	-	-	-	-
b	-	-	-	-
c	1	5,3	3 264	1,0
5 000-10 000				
a	5	29,4	45 860	16,8
b	5	29,4	46 070	16,1
c	5	26,3	45 144	14,6
10 000-20 000				
a	8	47,1	127 855	47,1
b	7	41,2	111 791	39,0
c	9	47,4	146 820	47,3
>20 000				
a	4	23,5	100 063	36,5
b	5	29,4	128 700	44,9
c	4	21,0	114 491	37,0
<b>gminy wiejskie</b>				
< 5 000				
a	29	35,8	107 496	35,8
b	27	33,3	101 063	16,0
c	22	27,2	77 869	11,7
5 000-10 000				
a	34	42,0	234 482	40,1
b	33	40,7	228 537	36,1
c	36	44,4	236 674	35,6
10 000 -20 000				
a	17	21,0	220 738	37,8
b	18	22,3	236 060	37,4
c	20	24,7	273 478	41,2
>20 000				
a	1	1,2	21 719	3,7
b	3	3,7	66 284	10,5
c	3	3,7	76 486	11,5

Źródło: opracowanie własne podstawie: [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl) z dnia 21.11.2018 r., Bank Danych Lokalnych.

Nieco inaczej wygląda sytuacja w przypadku gmin wiejskich. W 2015 roku koncentrowały one 28,8% ogółu ludności woj. pomorskiego. Dominowały gminy małe, stanowiąc prawie 75% ogólnej liczby gmin wiejskich. Jeśli chodzi jednak o liczbę mieszkańców, to zarysowuje się tendencja do równowagi pomiędzy gminami małymi a średnimi, przy wyraźnym niedoborze jednostek dużych (tab. 9). Liczba ludności zamieszkującej poszczególne gminy wiejskie była jednak dość znacznie zróżnicowana i wahała się od 2,3 tys. osób w gminie Konarzyny do 27,0 tys. w gminie Pruszcz Gdański. Generalnie przeciętna liczba ludności w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich woj. pomorskiego była wyższa w porównaniu do kraju.

Rozmieszczenie i gęstość zaludnienia na obszarach wiejskich woj. pomorskiego wykazuje dość duże zróżnicowanie przestrzenne. Koncentracja ludności wiejskiej występuje z jednej strony w bezpośredniej strefie oddziaływania aglomeracji trójmiejskiej, zwłaszcza w pierwszym pierścieniu gmin sąsiadujących bezpośrednio z miastami rdzeniowymi aglomeracji, tj. w pierścieniu suburbanizacyjnym, z drugiej wokół węzłów osadniczych średniej wielkości, tj. Słupska, Lęborka, Tczewa i Starogardu Gdańskiego. Jest to ścisła korelacja z procesami suburbanizacyjnymi. Obszarem o podwyższonej koncentracji ludności wiejskiej jest także część gmin położonych w ujściowym odcinku Wisły, na jej lewym brzegu. Tu z kolei korzystne warunki przyrodnicze dolin rzecznych sprzyjają procesom osiedlania się ludności. Tradycyjnie również gminy położone wzdłuż pasm komunikacyjnych na badanym obszarze stają się atrakcyjnymi miejscami zamieszkania, co dobrze uwidacznia się na podstawie równoleżnikowego układu dróg kołowych w woj. pomorskim, gdzie podstawowymi ciągami kołowymi są drogi krajowe nr 6, 22 i 20. W gęstości zaludnienia obszarów wiejskich woj. pomorskiego zauważyć można wyraźne tendencje odśrodkowe – im dalej od strefy węzłowej aglomeracji trójmiejskiej tym gęstość zaludnienia mniejsza. Przeciętna gęstość zaludnienia w gminach wiejskich w bezpośrednim sąsiedztwie aglomeracji wynosiła 149 osób/km<sup>2</sup>, podczas gdy w peryferyjnych gminach wiejskich w zachodniej części woj. pomorskiego (subregion słupski) tylko 32 osoby/km<sup>2</sup>. Średnia gęstość zaludnienia na obszarach wiejskich województwa w 2015 r. wynosiła 64 osoby/km<sup>2</sup> i była niższa niż w skali kraju (71 osób/km<sup>2</sup>). W gminach miejsko-wiejskich kształtowała się na poziomie 48 osób/km<sup>2</sup>, a w gminach wiejskich 78 osób/km<sup>2</sup>. Należy dodać, iż na obszarach wiejskich dominują gminy o niskim zaludnieniu (70 osób/km<sup>2</sup>), łącznie 74 gminy, w tym 8 miejsko-wiejskich. Gminy gęsto zaludnione (powyżej 100 osób/km<sup>2</sup>) stanowiły tylko 16% ogólnej liczby gmin. W grupie gmin wiejskich wysokie zagęszczenie ludności charakteryzowało 11,1% jednostek, natomiast w zbiorze gmin miejsko-wiejskich było ich czterokrotnie więcej. Rozpatrując po-

szczególne jednostki, gęstość zaludnienia wahała się od 13 osób/km<sup>2</sup> w gminie wiejskiej Smołdzino do 394 osób/km<sup>2</sup> w gminie miejsko-wiejskiej Władysławowo.

Województwo pomorskie wyróżnia się w Polsce pod względem demograficznym. W latach 2005-2015 liczba ludności wzrosła o 4,9%, co stawiało je na pierwszym miejscu w kraju przed woj. wielkopolskim (4,5%) i małopolskim (4,2%). Wzrost liczby ludności następował jednak w gminach wiejskich (o 13,7%) i miejsko-wiejskich (11,3%). Gminy miejskie charakteryzował niewielki (1%) spadek liczby ludności, a najsilniejszą depopulacją odznaczały się małe miasta nadmorskie (Hel 10,7%; Jastarnia 5,2%; Krynica Morska 3,0%) oraz Sopot (spadek 7,1%) i Słupsk (6,3%). Jak wynika z badań Jażewicz (2014) regres demograficzny w małych miastach nadmorskich woj. pomorskiego jest wynikiem splotu kilku okoliczności, m.in. ograniczenia zatrudnienia w przemyśle stoczniowym i przetwórstwie rybnym, sezonowości funkcji turystycznej, braku wystarczającego kapitału lokalnego oraz wynagrodzeń w sektorze turystycznym nieadekwatnych do oczekiwań społeczności lokalnej.

Procesy ludnościowe na obszarach wiejskich woj. pomorskiego w latach 2005-2015 były zróżnicowane. Wyróżniono 3 typy gmin o różnych tendencjach zmian. Najliczniejszą grupę stanowiły gminy progresywne, w których nastąpił wzrost liczby ludności powyżej 5%. Na ogólną liczbę 100 gmin aż 54 gminy, w tym 50 wiejskich i 4 miejsko-wiejskie, charakteryzował systematyczny wzrost ludności. Obszary wiejskie o najwyższym tempie zaludnienia tworzą zwarty obszar kaszubski w centralnej strefie województwa ciągnący się południkowo od powiatu puckiego na północy przez powiat wejherowski, kartuski i kościerski, gdzie przyrost ludności wyniósł prawie 1/5. Przyrost ludności był jeszcze wyższy w gminach wiejskich pierwszego pierścienia suburbanizacyjnego, np. w gminie Kosakowo sięgał 62,2%, a w gminie Pruszcz Gdański 61,1%. Gminy o umiarkowanym wzroście (liczby ludności do 5%) obejmowały jednostki o łącznym zaludnieniu 373,1 tys. osób i koncentrowały 27% gmin położonych na obszarach wiejskich województwa. Gminy z tendencją wzrostową obejmowały drugi w granicach woj. pomorskiego obszar etniczno-kulturowy, jakim jest Kociewie; powiat chojnicki, część gmin powiatu bytowskiego i słupskiego. W grupie gmin stagnujących (spadek ludności do 5%) znalazło się 18 jednostek położonych na południowo-zachodnich i wschodnich rubieżach woj. pomorskiego. Zaobserwowano tu negatywne zjawisko depopulacji małych miast (Debrzno, Czarne, Kępice, Nowy Staw, Dzierzgoń), bez wzrostu ludności w obszarze ich zaplecza. Jest to szczególnie niekorzystna sytuacja, bowiem obniżenie potencjału demograficznego miasta przynosi negatywne skutki w postaci kurczenia się lokalnego rynku pracy czy pogorszenia jakości kapitału ludzkiego.

Zmiany w liczbie ludności wiejskiej stanowią wypadkową działania trzech czynników, tj. ruchu naturalnego ludności wiejskiej, migracji wewnętrznych między miastem a wsią, a także migracji zagranicznych ludności wiejskiej oraz zmian w podziale administracyjnym kraju na miasta i wieś (Frenkel 2003).

Spośród trzech czynników decydujących o rozwoju ludnościowym regionów, urodzenia podlegają największej fluktuacji. W latach 2005-2015 współczynnik urodzeń w badanym województwie obniżył się z 12,6‰ w 2005 r. do 11,5‰ w 2015 r., co nawiązuje do tendencji ogólnokrajowych. W 2015 r. odnotowano tu 24,6 tys. urodzeń żywych, w tym 9,6 tys. na wsi. Współczynnik urodzeń wynosił 10,7‰, co dawało województwu pomorskiemu drugie miejsce w kraju, natomiast na wsi współczynnik urodzeń kształtował się na poziomie 11,8‰ i była to najwyższa w Polsce. Należy wspomnieć, że aż 2/3 gmin wiejskich oraz 1/3 gmin wiejsko-miejskich charakteryzował wyższy niż przeciętny dla obszarów wiejskich współczynnik urodzeń. Zdecydowało o tym położenie w obrębie zwartego kulturowo regionu Kaszub o silnych tradycjach i przywiązanie do tradycyjnej wartości, jaką jest rodzina. Najwyższy współczynnik urodzeń mają właśnie gminy wiejskie na obszarze Kaszub: gmina Sierakowice (18,4‰) i Sulęcyno (17,7‰).

Ogólnie biorąc, mniejszy spadek liczby urodzeń w okresie 2005-2015 nastąpił w gminach wiejskich (z 12,8‰ w 2005 r. do 11,7‰ w 2015 r.) niż w miejsko-wiejskich, obciążonych systematycznym spadkiem urodzeń w części miejskiej.

Niekorzystny wpływ na zmiany przyrostu naturalnego miał współczynnik zgonów, który wykazuje tendencje wzrostowe. W porównaniu z innymi województwami był jednak stosunkowo niski (trzecia lokata po podkarpackim i małopolskim). W układzie miasto-wieś współczynnik zgonów w 2015 r. był niższy na wsi (7,8‰) niż w mieście (9,9‰).

W konsekwencji zmniejszania się liczby urodzeń i wzrostu liczby zgonów następuje spadek przyrostu naturalnego na obszarach wiejskich woj. pomorskiego. Generalnie jednak pomorskie należy do województw o najwyższym współczynnikiem (1,5‰) przyrostu naturalnego w kraju (-0,7‰). W latach 2005-2015 współczynnik przyrostu naturalnego obniżył się z 4,9 do 3,6‰ i był wyższy na terenie gmin wiejskich (4,2‰ w 2015 r.) niż miejsko-wiejskich (2,3‰ w 2015 r.). Natomiast jeśli wziąć pod uwagę średni współczynnik przyrostu naturalnego w ujęciu 3-letnim (2013, 2014, 2015), to blisko 90% gmin odznacza się przyrostem ludności. Tylko 11 gmin charakteryzuje się ubytkiem naturalnym, w tym 4 gminy miejsko-wiejskie (Kępice -1,8‰; Nowy Staw -0,8‰; Czarne -2,3‰ i Prabuty -0,3‰) i 7 wiejskich. W układzie przestrzennym widoczna jest prawidłowość: w miarę oddalania się od trójmiejskiego układu



aglomeracyjnego, wraz ze spadkiem poziomu urbanizacji i rozwoju społeczno-gospodarczego występuje ubytek naturalny ludności. Jest on szczególnie intensywny w obrębie wschodniej (byłe woj. śląskie) i zachodniej strefy peryferyjnej (byłe woj. elbląskie) woj. pomorskiego. Depopulacja i recesja peryferii to efekt oddalenia od dużych miast, słabej dostępności komunikacyjnej, słabo rozwiniętej sieci osadniczej oraz problemów społecznych związanych z restrukturyzacją sektora państwowego w rolnictwie.

Oprócz urodzeń, zgonów i zmiany stanu cywilnego najważniejszym komponentem reprodukcji ludności są migracje. Przestrzenne przemieszczenia ludności wywierają bowiem duży wpływ na procesy demograficzne, zwłaszcza w regionach, gdzie oddziałują na zmianę podstawowych struktur demograficznych, m.in. wieku, płci, stanu cywilnego czy liczby dzieci. W pewnym stopniu kształtują również szeroko rozumiane zachowania demograficzne, a w określonych warunkach społeczno-gospodarczych też silniej wpływają na wzrost liczby ludności (Kędelski, Paradysz 2006).

W latach 2005-2016 wielkość napływu migracyjnego zwiększyła się z 13,8 do 14,6 tys. osób, natomiast współczynnik napływu migracyjnego wynosił 14,6‰. Uwagę zwracają przy tym różnice natężenia napływu w poszczególnych rodzajach gmin. W 2016 r. gminy wiejskie pochłaniały nieco ponad 2/3 napływu migracyjnego i wykazywały wartość współczynnika napływu 15,7‰, podczas gdy w gminach miejsko-wiejskich był on równy 13,2‰.

Ważną składową przyrostu migracyjnego jest odpływ migracyjny, który na obszarach wiejskich woj. pomorskiego w latach 2005-2016 zmniejszył się. Generalnie większy odpływ – 12,6‰ – charakteryzował gminy miejsko-wiejskie, głównie z powodu obciążenia w postaci centrów mikroregionów, które z reguły stanowiły małe miasta. Jak już wspomniano, są to mało atrakcyjne jako miejsca zamieszkania jednostki o podstawowych funkcjach centralnych, z reguły usytuowane na rolniczym zapleczu (m.in.: Miastko, Sztum, Pelplin, Gniew).

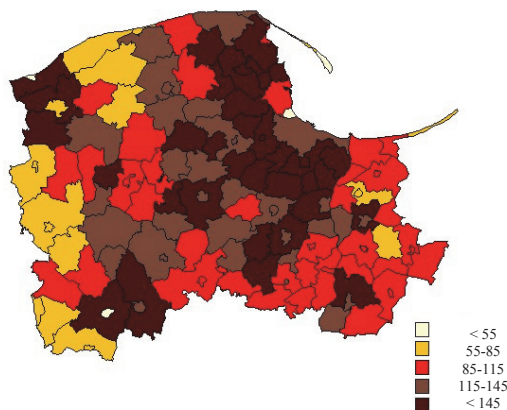
Na przyrost (lub ubytek) rzeczywisty ludności istotny wpływ mają przyrosty lub ubytki migracyjne. Na obszarach wiejskich woj. pomorskiego saldo migracji w 2016 r. było dodatnie. Decydował o tym stosunkowo wysoki napływ migracyjny ludności z miast na wieś na teren gmin wiejskich, zwłaszcza do gmin pierwszego pierścienia suburbanizacyjnego wokół aglomeracji trójmiejskiej (Kosakowo 44,4‰; Pruszcz Gdański 39,6‰; Żukowo 25,5‰) lub do gmin wiejskich położonych wokół miast średniej wielkości, takich jak: Słupsk, Wejherowo, Tczew czy Malbork. Niestety ponad połowa gmin głównie w strefie peryferyjnej wykazała ujemne saldo migracyjne, którego rozpiętość wynosiła od -0,2‰ w gminie wiejskiej Kołczygłowy do -10,4‰ w gminie wiejskiej Stary Dzierzgoń.

Ostatecznie do oceny relacji przyrostu naturalnego (średnia trzyletnia 2013-2015) i salda migracji (2013-2015) jako komponentów przyrostu rzeczywistego ludności zastosowano klasyfikację J.W. Webba (1963). Według dokonanej typologii wyróżniono 6 typów rozwoju demograficznego, z wyraźną jednak dominacją gmin o charakterze progresywnym (64,0%), gdzie progres jest wynikiem nadwyżki przyrostu naturalnego (typ B) nad dodatnim saldem migracji, nadwyżki przyrostu naturalnego nad ujemnym saldem migracji (A) oraz nadwyżki dodatniego salda migracji nad przyrostem naturalnym ludności (C) lub ubytkiem naturalnym (D). Taka sytuacja ma miejsce głównie w obszarze funkcjonalnym Trójmiasta i na Kaszubach. We wschodniej strefie województwa, przede wszystkim w gminach wiejskich na prawym brzegu Wisły, dominują regresywne typy rozwoju demograficznego na skutek ujemnego salda migracji i ubytku naturalnego ludności (typ G). Gminy położone na zachodnich peryferiach województwa regresywny charakter zawdzięczają ujemnemu saldu migracji (typ H).

Ważne miejsce w badaniach demograficznych zajmują analizy dotyczące struktury wieku ludności, bowiem warunkuje ona procesy społeczne i ekonomiczne. Dobrą syntetyczną miarą zmian demograficznych jest wskaźnik obciążenia demograficznego. W 2015 r. średni wskaźnik obciążenia demograficznego w woj. pomorskim kształtował się na poziomie 57,7, przy czym nieco więcej niż połowa gmin miała korzystniejszą sytuację. Najniższy wskaźnik obciążenia demograficznego (56,9) charakteryzował gminy wiejskie. Najlepsza sytuacja była w peryferyjne położonych gminach na Powiślu, takich jak: Kwidzyn 50,5, Sądlinki 50,8 i Starogard Gdański 51,1, najgorsza zaś w gminach kaszubskich o znacznej dynamice ludności w wieku przedprodukcyjnym: Sierakowice 66,1, Sulęcyno 66,7 i Stężyca 67,8. W gminach miejsko-wiejskich średni wskaźnik obciążenia wynosił 57,9. Najwyższy zaś był w gminach miejskich 60,8, powyżej średniej znalazło się 47,8% gmin. Stosunkowo wysokim wskaźnikiem obciążenia odznaczały się gminy miejskie aglomeracji gdańskiej (Sopot 70,1; Gdynia 65,8; Gdańsk 64,1).

Wskaźnik obciążenia społecznego dla ogółu gmin woj. pomorskiego w 2015 r. osiągnął średnią wartość równą 24,2. W skali lokalnej wyższym wskaźnikiem cechowały się gminy miejsko-wiejskie (25,3) niż wiejskie (21,7). W tym przypadku najwyższe wartości wskaźnika dotyczyły gmin peryferyjnych o charakterze depopulacyjnym, gdzie przyrost ludności w wieku przedprodukcyjnym jest znikomy. Jeśli chodzi o dynamikę zmian, to można stwierdzić, że znacznie niższy był wzrost w gminach wiejskich (119,5%) niż miejsko-wiejskich (132,8%).

Rys. 31. Poziom rozwoju demograficznego gmin woj. pomorskiego według syntetycznego wskaźnika w 2015 r.



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

Tabela 10. Liczba gmin według poziomu rozwoju demograficznego w woj. pomorskim

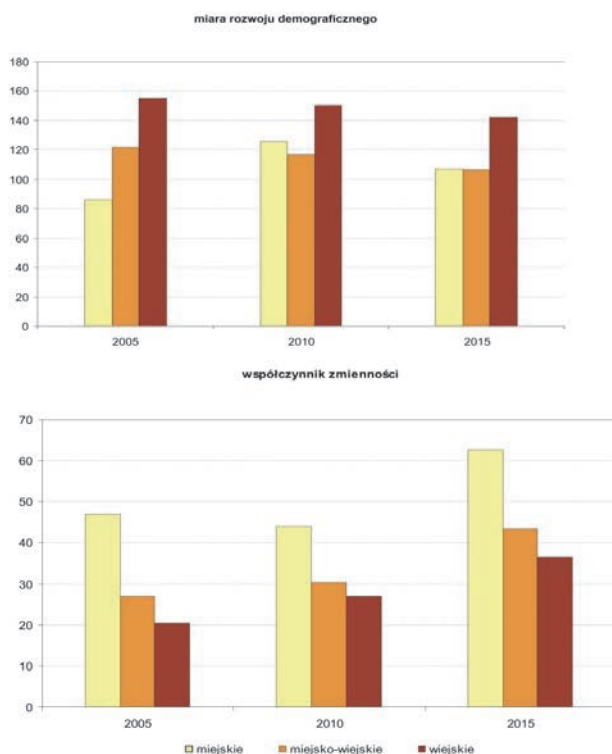
Wyszczególnienie	Poziom rozwoju demograficznego					Razem
	bardzo niski	niski	średni	wysoki	bardzo wysoki	
a – 2005 r.						
b – 2010 r.						
c – 2015 r.						
<b>gminy miejskie</b>						
a	4	6	9	2	2	23
b	1	4	5	8	5	23
c	4	4	2	9	4	23
<b>gminy wiejskie</b>						
a	-	1	10	22	48	81
b	-	-	16	28	37	81
c	-	5	26	19	31	81
<b>gminy miejsko-wiejskie</b>						
a	-	1	9	6	3	19
b	-	2	10	6	1	19
c	-	5	9	4	1	19

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

Do określenia poziomu zróżnicowania rozwoju demograficznego w poszczególnych gminach woj. pomorskiego wykorzystano miarę rozwoju Z. Hellwiga (1968). Przyjęto zestaw następujących wskaźników demograficznych: zmiana liczby mieszkańców w latach 2005-2015, gęstość zaludnienia w 2015 r.,

średni przyrost naturalny za lata 2013-2015, saldo migracji za lata 2013-2014, wskaźnik obciążenia demograficznego w 2015 r., dynamika zmian wskaźnika obciążenia demograficznego za lata 2005-2015, wskaźnik obciążenia społecznego w 2015 r. oraz dynamika zmian wskaźnika obciążenia społecznego. Otrzymane wartości określające poziom rozwoju demograficznego przedstawiono w relacji do średniej krajowej, przyjętej za 100. W rezultacie wydzielono 5 klas gmin: gminy o bardzo niskim rozwoju (wskaźnik syntetyczny <55), o niskim poziomie (55-85), o średnim poziomie (85-115), o wysokim poziomie (115-145) i o bardzo wysokim poziomie (>145). Stwierdzono, że w 2015 r. spośród 123 gmin woj. pomorskiego 36 gmin prezentowało bardzo wysoki poziom rozwoju demograficznego (z tego 86,1% stanowiły gminy wiejskie), 32 miały wysoki poziom rozwoju (59,3% to gminy wiejskie), 37 średni poziom rozwoju (gminy wiejskie 70,3%) 14 gmin niski poziom rozwoju (po 1/3 gminy wiejskie i gminy wiejskie) i bardzo niski poziom rozwoju wyłącznie 4 gminy miejskie.

Rys. 32. Poziom i zróżnicowanie rozwoju demograficznego według rodzaju gmin w woj. pomorskim



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

W układzie przestrzennym wyraźnie zarysowuje się podział na 3 strefy: zachodnią, centralną i wschodnią. Zdecydowanie najkorzystniejszą sytuację demograficzną posiadały suburbanne gminy wiejskie w środkowej części województwa, w zasięgu bezpośredniego oddziaływania aglomeracji trójmiejskiej z dodatkowym atutem położenia na terenie zwartej kulturowo regionu, jakim są Kaszuby. Większość gmin ma charakter progresywny dzięki wysokiej prężności biologicznej mieszkańców oraz dodatniemu przyrostowi migracyjnemu. Natomiast zachodnią część województwa charakteryzuje niski poziom rozwoju demograficznego, na co składa się ubytek naturalny ludności, nadwyżka odpływu nad napływem migracyjnym oraz wysoki wskaźnik obciążenia społecznego z widocznym postępowaniem starzenia się ludności. Pewien wyjątek stanowią gminy wiejskie w otoczeniu miast średniej wielkości, tj. Słupska i Chojnic, które podlegają procesom suburbanizacji. Wschodnia część województwa, obejmująca w dużej części gminy byłego woj. elbląskiego, cechuje średni poziom rozwoju demograficznego z tendencją do regresji zaludnienia i ujemnym saldem migracji. Wyspowo występują gminy o niskim poziomie rozwoju demograficznego (Nowy Staw, Stary Targ), zaś gminy o wysokim poziomie rozwoju demograficznego – w strefie podmiejskiej Kwidzyna i Malborka.

### **3.1.2. Poziom rozwoju infrastruktury technicznej**

#### **Infrastruktura wodociągowa**

W 2015 r. długość sieci wodociągowej na 100 km<sup>2</sup> na obszarach wiejskich woj. pomorskiego wynosiła 77,0 km, w tym w gminach miejsko-wiejskich 83,1 km, a w wiejskich 75,6 km, ale w tych drugich przyrost długości sieci wodociągowej jest znacznie wyższy. Najwyższy był poziom zwodociągowania w gminach otaczających aglomerację trójmiejską; od strony północno-zachodniej gminy wiejskie Kosakowo (156,4 km) i Szemud (187,8 km), w części środkowej gmina wiejska Przodkowo (177,6 km) i gmina miejsko-wiejska Żukowo (253,1 km), a od strony południowo-wschodniej gmina Kolbudy (163,4 km) oraz gmina wiejska Pruszcz Gdański (149,9 km).

Im dalej od obszarów aglomeracyjnych, tym poziom zwodociągowania jest niższy. Najkrótszą siecią wodociągową dysponują gminy interioru położone na terenie Pojezierza Bytowskiego i częściowo Pojezierza Kaszubskiego, gdzie sieć osadnicza jest bardzo rozdrobniona, a zabudowa rozproszona, co generuje wysokie koszty inwestycji infrastrukturalnych. Podobnie sytuacja wygląda na południowym zachodzie woj. pomorskiego, np. w powiecie człuchowskim, gdzie długość sieci wodociągowej w gminie wiejskiej Koczała wynosi 18 km. Generalnie rozpiętość długości sieci wodociągowej na 100 km<sup>2</sup> na obszarach wiejskich woj. pomorskiego była bardzo zróżnicowana i wahała się od 8,1 km w gminie wiejskiej Osiek ulokowanej na granicy z woj. kujawsko-pomorskim do 253,1 km w gminie miejsko-wiejskiej Żukowo sąsiadującej z Gdańskiem.

Tabela 11. Infrastruktura wodociągowa na obszarach wiejskich woj. pomorskiego w 2015 r.

Gminy wg liczby ludności w tys.	Długość sieci wodociągowej na 100 km <sup>2</sup>	Korzystający z sieci wodociągowej w %	Współczynniki zmienności	
			długość sieci wodociągowej na 100 km <sup>2</sup>	korzystający z sieci wodociągowej w %
Wiejskie	75,6	83,0	57,0	14,9
<2,5	32,1	56,4	105,7	66,6
2,5-5,0	56,4	82,6	51,9	14,4
5,0-10,0	72,2	81,9	57,0	81,9
10,0-15,0	91,7	88,7	47,2	7,7
>15,0	119,0	85,6	35,7	12,2
Miejsko-wiejskie	83,1	88,3	65,0	7,4
<5,0	126,6	93,0	-	-
5,0-10,0	42,6	89,9	35,8	5,2
10,0-15,0	76,6	86,6	37,5	9,7
>15,0	103,6	84,4	62,6	8,6
Ogółem	77,0	84,0	58,5	13,9

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

W 2015 r. na obszarach wiejskich woj. pomorskiego z wodociągu korzystało 84,0% mieszkańców, przy czym nieco wyższy wskaźnik miały gminy miejsko-wiejskie (88,3%) niż gminy wiejskie (83,0%). Trzeba jednak podkreślić, że w latach 2005-2015 dynamika wzrostu liczby mieszkańców korzystających z wodociągu w gminach wiejskich była dwukrotnie wyższa niż w gminach miejsko-wiejskich. Jak wynika z prowadzonych badań ankietowych, największe inwestycje w zakresie zwodociągowania wsi miały miejsce w latach 2007-2013 i były wspierane finansowo z funduszy Unii Europejskiej.

### Infrastruktura kanalizacyjna

Inaczej na obszarach wiejskich wygląda kwestia sieci kanalizacyjnej. Ma to uzasadnienie społeczne i techniczne. Jak wynika z badań ankietowych, o ile dostęp do wody jest silną potrzebą społeczną, o tyle kanalizacja dla społeczności lokalnej regionu pomorskiego stanowi pewien kłopot. W ich opinii klasyczne szamba stanowią wystarczające rozwiązanie.

W 2015 r. średnia wojewódzka długość sieci kanalizacyjnej na 100 km<sup>2</sup> na obszarach wiejskich wynosiła 42,7 km i była niewiele większa od średniej w wiejskich (43,7 km), a nieco mniejsza niż w miejsko-wiejskich (38,1 km). Warto dodać, że uzbrojenie w sieć kanalizacyjną wykazuje największą dynamikę rozwoju spośród elementów infrastruktury technicznej. Najwyższe tempo wzrostu długości sieci kanalizacyjnej charakteryzowało gminy wiejskie, w ciągu ostatnich dziesięciu lat długość sieci kanalizacyjnej wzrosła tam ponad dwukrotnie.

Tabela 12. Infrastruktura kanalizacyjna na obszarach wiejskich woj. pomorskiego w 2015 r.

Gminy wg liczby ludności w tys.	Długość sieci kanalizacyjnej na 100 km <sup>2</sup>	Korzystający z sieci kanalizacyjnej w %	Współczynnik zmienności	
			długość sieci kanalizacyjnej na 100 km <sup>2</sup>	korzystający z sieci kanalizacyjnej w %
Wiejskie	43,7	47,9	82,1	38,5
<2,5	26,9	47,2	102,5	64,3
2,5-5,0	27,5	43,3	61,4	52,6
5,0-10,0	38,7	47,5	80,7	29,0
10,0-15,0	70,0	54,7	72,8	23,4
>15,0	69,0	52,0	54,8	43,1
Miejsko-wiejskie	38,1	63,9	47,1	16,8
<5,0	73,6	60,3	-	-
5,0-10,0	29,3	70,8	35,8	10,3
10,0-15,0	20,8	59,3	31,8	8,6
>15,0	44,8	62,1	38,1	21,0
Ogółem	42,7	50,8	78,1	36,1

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

W 38,3% gmin wskaźnik skanalizowania osiągnął wyższe wartości niż średnia dla obszarów wiejskich. Podobnie jak w przypadku sieci wodociągowej najdłuższą sieć kanalizacyjną miały gminy o charakterze imigracyjnym i rozwiniętych funkcjach rezydencjalnych, przykładowo: gmina Kosakowo (215 km), gmina Pszczółki (169,4), gmina Kolbudy (142 km) i gmina Pruszcz Gdański (127,7 km). Odwrotnie przedstawiała się sytuacja w gminach Smołdzino (0,9 km), Ostaszewo (1,2 km) i Stary Dzierżgoń (4,3 km), gdzie wartość omawianego wskaźnika wynosiła poniżej 5 km. Jedna gmina wiejska Osieczna w powiecie starogardzkim w ogóle nie była wyposażona w sieć kanalizacyjną. Brak własnej oczyszczalni ścieków i skromny budżet gminy nie pozwalał na realizację sieci kanalizacyjnej, a w 2015 r. gmina Bobowo rozpoczęła prace projektowe nad budową kanalizacji. Mniejsze zróżnicowanie wartości dotyczyło gmin miejsko-wiejskich: rozpiętość wskaźnika wynosiła od 15,3 km w gminie Prabuty do 73,6 km w gminie Czarna Woda.

Dostępność sieci kanalizacyjnej dla mieszkańców woj. pomorskiego w stosunku do średniej krajowej była prawie dwukrotnie wyższa. Jednakże na obszarach wiejskich regionu, mimo ponad dwukrotnego tempa przyrostu długości sieci kanalizacyjnej na 100 km<sup>2</sup> – tylko 50,9% mieszkańców korzystało z kanalizacji zbiorczej. Korzystniejsza była sytuacja w gminach miejsko-wiejskich – 63,9% korzystających, podczas gdy w gminach wiejskich 47,9%. Dynamika zmian w gminach wiejskich była jednak zdecydowanie wyższa, zwłaszcza w gminach o dużym napływie migracyjnym, takich jak Kosakowo

(68,4% korzystających), Pruszcz Gdański (74,4%) i Kolbudy (78,8%). W układzie przestrzennym niezłą dostępność kanalizacji mieli mieszkańcy gmin – poza gminami aglomeracyjnymi – powiatu słupskiego, człuchowskiego i chojnickiego, a także gminy Powiśla. Ta sytuacja ma związek z przeszłością gmin nawiązującą do funkcjonowania rolnictwa wielkoobszarowego. Osiedla mieszkaniowe byłych PGR-ów często były wyposażone w oczyszczalnie ścieków i sieć kanalizacyjną, co jak wynika z prowadzonych badań ankietowych, dało początek rozwojowi infrastruktury kanalizacyjnej.

Wyniki badań ankietowych wykazały dysproporcje dostępności pomiędzy gospodarstwami domowymi. Na obszarach wiejskich poddanych badaniom najwyższą dostępność charakteryzowała gminy powiatu słupskiego, gdzie 67,3% gospodarstw domowych ma dostęp do infrastruktury kanalizacyjnej. Powiat słupski posiada 26 oczyszczalni i zajmuje pierwsze miejsce pod względem liczby oczyszczalni w woj. pomorskim przed powiatami bytowskim (12 oczyszczalni) i człuchowskim (9). Bardziej skomplikowana jest sytuacja gmin położonych w refie pojezierza, gdzie budowa sieci często jest kosztowna z powodu dużych deniwelacji terenu oraz rozległych powierzchni leśnych i jeziornych. Gospodarstwa domowe korzystają tam z przydomowych oczyszczalni ścieków.

### **Infrastruktura gazowa**

Obszary wiejskie woj. pomorskiego zaopatrywane są w gaz głównie z gazociągu tranzytowego DN400 relacji Włocławek–Gdańsk prowadzącego gaz wysokometanowy, tylko północno-zachodnią część województwa, tj. gminy Słupsk i Kobylnica zaopatrywana jest w gaz ziemny zaazotowany przesyłany gazociągiem lokalnym Piła–Koszalin.

Pod względem długości sieci gazowej pomorskie zajmowało 9. miejsce w Polsce z wartością 30,8 km na 100 km<sup>2</sup>, przy średniej dla kraju 39,9 km. W 2015 r. długość sieci gazowej na 100 km<sup>2</sup> na obszarach wiejskich wynosiła 15,3 km i była większa w gminach miejsko-wiejskich (21,8 km) niż wiejskich (13,8 km) (tab. 5). Sieć gazową posiadało 75% gmin miejsko-wiejskich. Wyjątkowo długością sieci gazowej dysponowała gmina Żukowo – 204,1 km – zaś w 1/3 gmin długość sieci była wyższa od średniej dla obszarów wiejskich. W gorszym położeniu znajdowały się gminy wiejskie, bowiem tylko 61,7% posiadało gaz sieciowy. Rozpiętość długości była bardzo znaczna od 0 km w 31 gminach do 206,6 km w gminie Kosakowo.



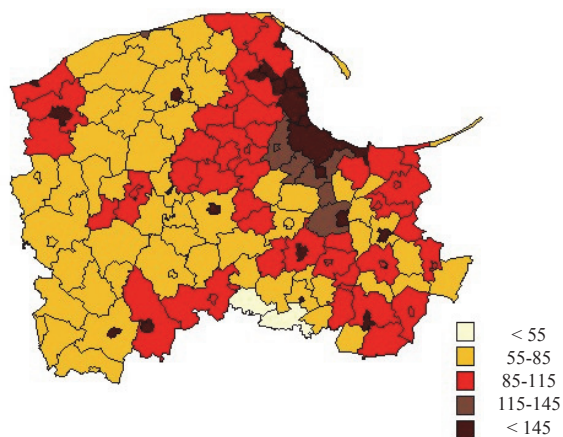
Tabela 13. Infrastruktura gazowa na obszarach wiejskich woj. pomorskiego w 2015 r.

Gminy wg liczby ludności w tys.	Długość sieci gazowej na 100 km <sup>2</sup>	Korzystający z sieci gazowej w %	Współczynnik zmienności	
			długość sieci gazowej na 100 km <sup>2</sup>	korzystający z sieci gazowej w %
Wiejskie	13,8	5,2	252,0	220,2
<2,5	0,0	0	-	-
2,5-5,0	1,9	1,8	343,0	379,3
5,0-10,0	5,2	1,4	356,5	352,8
10,0-15,0	37,1	15,2	61,3	18,2
>15,0	42,1	14,0	112,2	109,7
Miejsko-wiejskie	21,8	23,1	214,2	104,4
<5,0	0	0	-	-
5,0-10,0	8,7	20,9	137,2	136,5
10,0-15,0	4,1	14,5	173,2	172,0
>15,0	37,5	29,7	168,7	77,1
Ogółem	15,3	8,5	243,1	189,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

Długość sieci gazowej w latach 2005-2015 wzrosła 2-krotnie, a mimo to dostępność do niej jest na niezadowalającym poziomie. Na obszarach wiejskich z sieci gazowej w 2015 r. korzystało 8,5% ludności, w tym w gminach miejsko-wiejskich 23,1%, a wiejskich 5,2%. Korzystną sytuację mają gminy powiatów człuchowskiego i chojnickiego dzięki oddaniu do eksploatacji gazociągu wysokiego ciśnienia Chojnice–Człuchów. Warto podkreślić, że dostępność do sieci gazowej na obszarach wiejskich woj. pomorskiego poprawi się dzięki budowie gazociągu wysokiego ciśnienia Włocławek–Żarnowiec. Ponadto tereny wiejskie woj. pomorskiego zostały ujęte w Programie Rozwoju Polskiego Górnictwa Naftowego i Gazownictwa, a program ten zakłada gazyfikację przewodową na terenie wszystkich miast i gmin.

Rys. 33. Poziom rozwoju infrastruktury technicznej  
w gminach woj. pomorskiego w 2015 r.



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

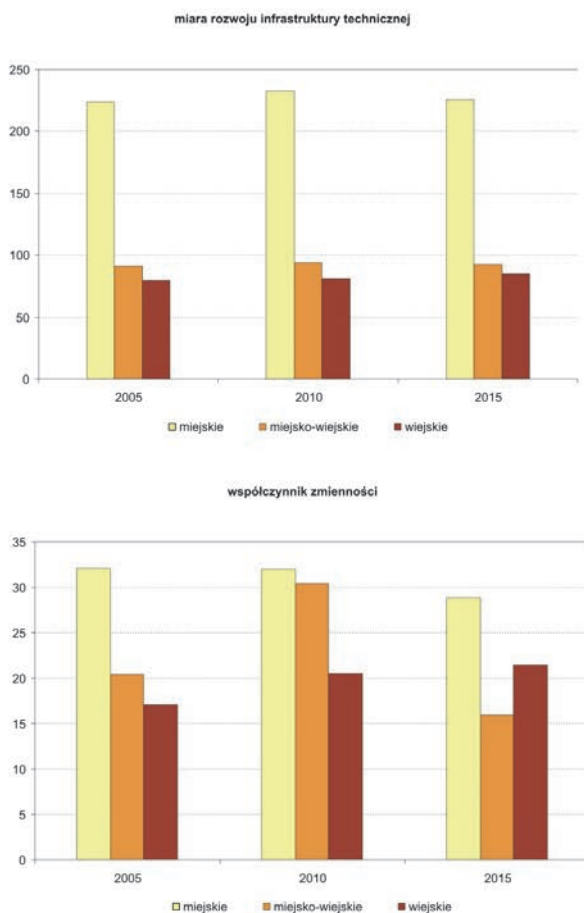
Tabela 14. Liczba gmin według poziomu rozwoju infrastruktury technicznej  
w woj. pomorskim

Wyszczególnienie a – 2005 r. b – 2010 r. c – 2015 r.	Poziom rozwoju					
	bardzo niski	niski	średni	wysoki	bardzo wysoki	razem
<b>gminy miejskie</b>						
a	-	1	-	2	20	23
b	-	2	-	-	21	23
c	-	2	-	1	20	23
<b>gminy wiejskie</b>						
a	2	60	16	3	-	81
b	1	59	17	3	1	81
c	2	46	28	4	1	81
<b>gminy miejsko-wiejskie</b>						
a	-	8	9	1	1	19
b	-	8	9	1	1	19
c	-	7	11	1	-	19

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

Do oceny zróżnicowania poziomu rozwoju infrastruktury technicznej w gminach woj. pomorskiego wykorzystano miarę rozwoju Z. Hellwiga. Do analiz przyjęto zestaw 6 cech: długość sieci wodociągowej na 100 km<sup>2</sup>, długość sieci kanalizacyjnej na 100 km<sup>2</sup>, długość sieci gazowej na 100 km<sup>2</sup>, odsetek ludności korzystającej z sieci wodociągowej, odsetek ludności korzystającej z sieci kanalizacyjnej i odsetek ludności korzystającej z sieci gazowej. Ogólnie można stwierdzić, że poziom rozwoju infrastruktury technicznej na terenie woj. pomorskiego wykazuje duże zróżnicowanie (rys. 33 i 34, tab. 14).

Rys. 34. Poziom i zróżnicowanie rozwoju infrastruktury technicznej wg rodzaju gmin w woj. pomorskim



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

Najwyższy poziom rozwoju wykazały gminy miejskie (271,5), następnie miejsko-wiejskie (90,8), a najniższy gminy wiejskie (84,8). W 46,4% gminach woj. pomorskiego poziom rozwoju infrastruktury technicznej był niższy od średniej dla kraju przyjętego za 100. Wskaźnik ten był wyższy w gminach wiejskich (61,7% ogólnej liczby takich gmin) niż miejsko-wiejskich (36,8%). Spośród 123 gmin miejsko-wiejskich i wiejskich najliczniej w 2015 r. były reprezentowane gminy o niskim poziomie rozwoju infrastruktury technicznej – 43,1% ogółu gmin i tylko jedna gmina wiejska Kosakowo znalazła się w grupie gmin o bardzo wysokim poziomie (148,7). Jeśli chodzi o poszczególne rodzaje gmin, to 57,9% gmin miejsko-wiejskich miało średni poziom rozwoju, 36,8% niski poziom rozwoju i tylko jedna gmina aglomeracyjna Żukowo wysoki poziom rozwoju (132,7). W grupie gmin wiejskich dominowały gminy o niskim poziomie rozwoju (56,7%), a 34,6% gmin miało średni. Skrajne wartości osiągnęły: bardzo niski poziom 2 gminy powiatu starogardzkiego, tj. Osiek (36,3) i Osieczna (51,4), bardzo wysoki zaś gmina Kosakowo (148,7).

Reasumując: daje się zauważyć pozytywny trend zmniejszania liczebności grupy gmin o niskim poziomie na rzecz średniego poziomu rozwoju (tab. 6). Pomimo bardzo dynamicznych zmian, często przy udziale funduszy europejskich, gęstość i dostępność do infrastruktury technicznej jest niewystarczająca, zwłaszcza na terenie gmin wiejskich. Istnieje duża polaryzacja pomiędzy gminami aglomeracyjnymi a strefą peryferyjną (rys. 6), wpływ na to mają m.in. czynniki przestrzenne i ekonomiczne. Niewątpliwie charakter sieci osadniczej, stopień koncentracji ludności czy stopień skomunikowania z centrum warunkują możliwość rozbudowy opłacalnej ekonomicznie sieci infrastruktury technicznej.

### **3.1.3. Infrastruktura społeczna**

Infrastruktura społeczna odgrywa bardzo istotną rolę w rozwoju społeczno-ekonomicznym społeczności lokalnych (Rochmińska, Pędziwiatr 2017). Składają się na nią urzędy i instytucje związane z: oświatą, wychowaniem, upowszechnianiem kultury i sztuki, zdrowia, opieki społecznej, sportu i turystyki, wypoczynku i rekreacji (Rochmińska, Pędziwiatr, Mikołajewicz 2017; Dolata, Łuczka-Bakuła 2005; Rutkowska 2007; Kołodziejczyk 2014). Szczególną rolę w zakresie infrastruktury i usług związanych z infrastrukturą społeczną odgrywają placówki związane z ochroną zdrowia, oświatą oraz kulturą. Na obszarach wiejskich około 30% ogółu pracujących jest zatrudnionych w działach gospodarki (Kołodziejczyk 2014).

Placówki związane z oświatą i wychowaniem w gminach województwa pomorskiego są rozmieszczone nierównomiernie – istnieją wyraźne różnice w ich dostępności pomiędzy gminami wiejskimi a miejsko-wiejskimi oraz gminami w poszczególnych klasach wielkości ze względu na liczbę mieszkańców (tab. 15).

Tabela 15. Wybrane wskaźniki dotyczące dostępności przestrzennej infrastruktury społecznej wg rodzaju gmin w 2015 r.

Liczba mieszkańców w gminie w tys.	Przedszkola	Szkoły podstawowe	Gimnazja
	na 100 km <sup>2</sup>		
Wiejskie	1,88	2,61	1,42
<2,5	0,48	0,80	0,80
2,5-5,0	1,01	2,03	1,26
5,0-10,0	1,01	2,78	1,31
10,0-15,0	3,08	2,80	1,59
>15,0	3,84	4,64	2,15
Miejsko-wiejskie	1,12	2,14	1,08
<5,0	1,04	1,24	1,24
5,0-10,0	0,81	2,21	1,08
10,0-15,0	1,26	3,08	1,31
>15,0	2,51	4,19	1,76
Ogółem	1,60	2,60	1,40

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

W 2015 roku w blisko 10,0% gmin nie było przedszkoli. Liczba dzieci w przedszkolach wynosiła średnio 33,6% ogółu dzieci w wieku przedszkolnym i najwyższa była w gminach powiatów gdańskiego i nowodworskiego (ponad 50%), najniższa zaś w małych gminach wiejskich powiatów kartuskiego, starogardzkiego i wejherowskiego. Na terenie wszystkich gmin funkcjonowały szkoły podstawowe i gimnazja (szkół podstawowych było więcej w 8 gminach, a gimnazjów w 9 w odniesieniu o średniej krajowej).

W gminach o większej liczbie mieszkańców oraz miejsko-wiejskich dostępność placówek wychowawczych i oświatowych jest wyraźnie lepsza. Najwyższa jest w gminach miejsko-wiejskich w przedziale wielkości powyżej 15 000 mieszkańców.

Niska jest dostępność przedszkoli, szkół podstawowych oraz gimnazjów na obszarach peryferyjnych w stosunku do aglomeracji trójmiejskiej w zachodnim i południowym sektorze województwa (powiaty bytowski, człuchowski, chojnicki), a wysoka w bezpośrednim sąsiedztwie aglomeracji trójmiejskiej (powiaty: pucki, gdański, kartuski, tczewski).

W blisko 23% ogółu gmin wiejskich i miejsko-wiejskich nie było domu kultury, w około 2% żadnej biblioteki (tab. 16). Dwie spośród 99 gmin wiejskich województwa pomorskiego nie miało na swoim terenie przychodni zdrowia.

Tabela 16. Wybrane wskaźniki dotyczące dostępności przestrzennej infrastruktury społecznej wg rodzaju gmin w woj. pomorskiego w 2015 r.

Liczba mieszkańców w gminie w tys.	Domy kultury	Przychodnie	Biblioteki
	na 100 km <sup>2</sup>		
Wiejskie	1,2	2,0	1,3
<2,5	0,5	1,3	0,8
2,5-5,0	1,4	1,8	1,3
5,0-10,0	1,4	1,6	1,3
10,0-15,0	1,3	2,0	1,6
>15,0	1,2	3,3	1,5
Miejsko-wiejskie	1,6	1,9	1,3
<5,0	0,7	1,8	1,3
5,0-10,0	1,4	1,1	1,0
10,0-15,0	1,0	1,7	1,6
>15,0	3,4	2,9	1,2
Ogółem	1,4	1,9	1,3

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

Najniższą dostępnością przestrzenną wybranych placówek kulturalnych oraz opieki zdrowotnej charakteryzowały się gminy wiejskie poniżej 2500 mieszkańców (wskaźnik dostępności domów kultury wynosił 1,2, bibliotek 1,3, a przychodni 2,0). W gminach wiejskich i miejsko-wiejskich powyżej 15 tys. mieszkańców takie placówki były najbardziej dostępne.

Największa dostępność domów kultury, bibliotek oraz przychodni na 1000 mieszkańców cechowała gminy wiejskie i miejsko-wiejskie z górnych klas przedziałów według liczby ludności, znacznie niższa gminy o mniejszym zaludnieniu.

### 3.1.4. Poziom rozwoju gospodarczego

Celem działań społecznych i gospodarczych podejmowanych w skali lokalnej jest przede wszystkim wzrost zamożności oraz poprawa poziomu i jakości życia mieszkańców. Działania, które są podejmowane w tym kierunku to: rozwój budownictwa mieszkaniowego, troska o środowisko przyrodnicze, poprawa wyposażenia w infrastrukturę techniczną i społeczną, przyciąganie nowych inwestycji gospodarczych, wzrost aktywności społecznej i ekonomicznej wśród mieszkańców (Ziemiańczyk 2010).

Poziom rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich województwa pomorskiego oceniono, biorąc pod uwagę liczbę podmiotów gospodarczych oraz pracujących w poszczególnych gminach na 10 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym, dochody własne gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca oraz udział wydatków inwestycyjnych w ogólnych wydatkach gmin w roku 2015 (tab. 17).

Tabela 17. Wybrane wskaźniki gospodarcze w województwie pomorskim z uwzględnieniem rodzaju gmin i ich wielkości

Liczba mieszkańców w gminie w tys.	Podmioty gospodarcze	Pracujący	Dochody własne	Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogólnych %
	na 10 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym		na 1 mieszkańca	
Miejskie	2637,1	3898,0	2777,9	16,1
<10,0	4019,3	3060,1	4074,8	9,6
10,0-20,0	2247,8	3775,7	2153,8	20,1
20,0-50,0	2094,7	4140,1	2244,5	16,8
>50,0	2186,7	4616,0	2638,7	17,8
Wiejskie	1295,5	1904,1	1650,9	16,3
<2,5	1177,1	1437,6	1440,1	9,0
2,5-5,0	1114,0	1490,0	1509,0	13,6
5,0-10,0	1197,7	1752,3	1607,9	16,1
10,0-15,0	1422,6	2254,4	1867,2	21,5
>15,0	1565,8	2586,3	1830,2	21,1
Miejsko-wiejskie	1484,4	2995,0	1504,4	11,2
<5,0	1309,4	4990,3	1492,6	9,1
5,0-10,0	1235,6	1876,9	1500,0	10,6
10,0-15,0	1925,7	2254,2	1531,1	12,2
>15,0	1466,7	2858,6	1494,0	12,8
Ogółem	1766,4	2853,3	1952,6	14,6

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

Uzyskane wartości wskaźników gospodarczych świadczą o znacznych dysproporcjach w poziomie rozwoju gospodarczego gmin i niewątpliwie są związane z rodzajem gmin i potencjałem demograficznym poszczególnych jednostek. Generalnie niskie wskaźniki uzyskały gminy o niewielkiej liczbie ludności (niezależnie od rodzaju gminy) oraz gminy wiejskie.

## 3.2. Charakterystyka badanych gmin

### 3.2.1 Zróżnicowanie poziomu demograficznego gmin

W 2015 r. w 31 badanych gminach mieszkało łącznie 351,9 tys. mieszkańców, w 9 gminach miejsko-wiejskich 159,3 tys. i 22 gminach wiejskich 192,6 tys. osób. W grupie badanych gmin miejsko-wiejskich dominowały gminy średniej wielkości jeśli chodzi o liczbę mieszkańców (10-20 tys.). Obejmowały one ponad połowę zbioru gmin i 52,4% ogółu ludności zamieszkującej gminy miejsko-wiejskie. Liczba ludności była dość zróżnicowana i wahała się od

14,3 tys. osób w gminie Brusy do 19,9 tys. osób w gminie Miastko. Gminy duże to Bytów (25,2 tys.) i Kartuzy (33,4 tys.), skupiające 36,8% ogółu ludności gminy miejsko-wiejskich. Dwie małe gminy, tj. Kępice i Nowy Staw, zamieszkiwało ogółem 17,2 tys. osób – zaledwie 10,8% ogółu tego rodzaju.

Grupa badanych gmin wiejskich liczyła 22 jednostki i koncentrowała 54,7% ogółu ludności w takich gminach. Aż 16 spośród 22 gmin stanowiły gminy małe o wyraźnej dysproporcji ludnościowej, od 2,9 tys. osób w gminie Osieczna do 9,8 tys. osób w gminie Stegna. Do gmin o średniej liczbie ludności należało 6 jednostek, które koncentrowały aż 47,0% ogółu ludności wiejskiej. Liczba ludności wahała się od 11,5 tys. osób w gminie Kobylnica do 17,0 tys. w gminie Słupsk.

Jeśli chodzi o dynamikę zaludnienia, to należy zaznaczyć, że w latach 2005-2015 16 z 31 badanych gmin miało charakter progresywny. Przyczyny systematycznego wzrostu zaludnienia były jednak różne. Z jednej strony były to gminy położone w regionie etniczno-kulturowym Kaszuby (Karsin, Bytów, Studzienice, Gniewino, Brusy), gdzie tradycyjne wartości, m.in. rodzina, mają duże znaczenie. Z drugiej strony były suburbanizacyjne gminy kaszubskie (Luzino, Szemud, Kolbudy) o skumulowanych czynnikach atrakcyjności, takich jak bliskie sąsiedztwo aglomeracji trójmiejskiej oraz dobra dostępność komunikacyjna, gdzie wzrost liczby ludności wynosił powyżej 1/4. Wystarczy wspomnieć, że gmina Luzino położona jest przy drodze krajowej nr 6 i linii kolejowej 202 łączącej Gdynię ze Stargardem Gdańskim, a gminę Szemud przebiegają dwie drogi wojewódzkie – 224 łączy Wejherowo z Tczewem, a 218 Krokową z Gdańskiem Osowo. Przez wschodnią część gminy Kolbudy przebiega droga ekspresowa S7, zaś równoleżnikowo gminę przecina droga wojewódzka nr 221 pomiędzy Kościerzyną a Gdańskiem. Progresywny charakter gmin wiejskich Słupsk, Kobylnica i Ustka jest zaś efektem położenia w strefie bezpośredniego oddziaływania miasta Słupska i zachodzących tam procesów suburbanizacyjnych. Na przykład w gminie wiejskiej Słupsk w miejscowościach graniczących administracyjnie z miastem Słupskiem liczba ludności w miejscowości wiejskiej Siemianice wzrosła z 324 osób w 1994 r. do 2417 osób, w Krępie Słupskiej odpowiednio: z 337 do 873 osób, we Włynkówku z 324 do 759 osób, a w Głobinie z 418 do 616 osób. Progresywna pod względem ludnościowym była również nadwiślańska gmina wiejska Tczew o zaawansowanych procesach suburbanizacyjnych i bardzo dobrej dostępności komunikacyjnej. Przez obszar gminy przebiega droga wojewódzka 224, droga krajowa nr 1 (polska część międzynarodowego szlaku komunikacyjnego E75 Helsinki–Gdańsk–Łódź–Budapeszt–Ateny), droga krajowa nr 22 (prowadzi od przejścia granicznego polsko-rosyjskiego w Grzechotkach do przejścia polsko-niemieckiego w Kostrzynie) autostrada A1



z dwoma węzłami w miejscowości Stanisławie – Tczew i Swaróżyn. Dostępności drogowej towarzyszy bardzo dobra dostępność kolejowa bowiem przez obszar gminy przebiega wielotorowa linia kolejowa nr 9 łącząca Gdańsk z Warszawą oraz linia kolejowa nr 203 łącząca Tczew z Kostrzynem.

Gminy o umiarkowanym rozwoju (wzrost zaludnienia do 5%) tworzyły zbiór 8 dość zróżnicowanych jednostek i koncentrowały 26,1% ogółu ludności badanych gmin. W układzie przestrzennym zajmowały teren byłego woj. śląskiego (Miastko, Przechlewo, Dębica Kaszubska) – obecnie to zachodnie peryferie woj. pomorskiego oraz teren byłego woj. elbląskiego (Gardeja, Stegna, Sztum), czyli wschodnie peryferie woj. pomorskiego. W grupie gmin z tendencją wzrostu zaludnienia znalazły się również dwie gminy kociewskie, tj. Gniew i Osieczna. Należy zaznaczyć, że gminy: Miastko, Gniew, Gardėja i Osieczna leżą na pograniczu województw, a gmina Miastko na pograniczu woj. pomorskiego i innych województw.

Gmina miejsko-wiejska Miastko położona jest na pograniczu woj. pomorskiego i zachodniopomorskiego. Od zachodu graniczy z miejsko-wiejskimi gminami woj. zachodniopomorskiego Polanów (powiat koszaliński) i Biały Bór (powiat szczecinecki). Jest to największa pod względem powierzchni gmina w woj. pomorskim i zajmuje 466 km<sup>2</sup> przy stosunkowo niewielkiej gęstości zaludnienia równej 43 osoby/km<sup>2</sup>. Słaba gęstość zaludnienia to wynik uwarunkowań środowiska przyrodniczego gminy. Młodościowa rzeźba terenu, liczne jeziora polodowcowe, duża lesistość (57% powierzchni gminy zajmują lasy) stanowią naturalną barierę rozwoju osadnictwa. Warto tu wspomnieć, że gmina Miastko w powojennym okresie zasiedlania poddana była rozwojowi osadnictwa rolniczego w formie Państwowych Gospodarstw Rolnych. W 1988 r. udział użytków rolnych PGR w ogólnej powierzchni użytków rolnych gminy wynosił 65,4%. Obecnie jest to typowa gmina popegeerowska. Pomimo peryferyjnej lokalizacji układ komunikacyjny gminy jest korzystny. Miastko położone jest na skrzyżowaniu dróg krajowych nr 20 (Starogard Gdański–Gdynia) i nr 21 (Miastko–Ustka) oraz drogi wojewódzkiej 206 (Koszalin–Miastko). Przez obszar gminy przebiega linia kolejowa nr 405 relacji Szczecinek–Ślupsk. Położenie na obrzeżach województwa sprawia, że choć sieć dróg jest nieźle rozwinięta, to czas dojazdu samochodem osobowym do Gdańska wynosi 1h 15 minut.

Na pograniczu woj. pomorskiego i kujawsko-pomorskiego znajduje się kociewska gmina Osieczna, która graniczy z gminą Śliwice w powiecie tucholskim. Jest położona na terenie Borów Tucholskich i lasy zajmują tu 77% powierzchni. Konsekwencją jest niska gęstość zaludnienia – 23 osoby na km<sup>2</sup> oraz słabo rozwinięta sieć osadnicza. Tworzyło ją zaledwie 8 sołectw, a dwie miejscowości wiejskie Osieczna (906 mieszkańców) i Szlachta (820) skupiały

w 2015 r. 60,2 % ludności gminy. Z całą pewnością barierę rozwojową stanowi słabo rozwinięty układ komunikacyjny. Przez teren gminy nie przechodzi żadna droga wojewódzka ani wyższej kategorii. Dostępność drogowa ze wsi gminnej do najbliższego miasta (Czarna Woda) wynosi 15 minut, do miasta powiatowego (Starogard Gdański) 34 minuty, a do miasta regionalnego (Gdańska) 71 minut. Uzupełnieniem układu komunikacyjnego gminy Osieczna są dwie linie kolejowe Bydgoszcz–Gdynia i Czersk–Laskowice Pomorskie.

Odrębne skupienie jednostek z tendencją do wzrostu tworzą 4 gminy: Sztum, Gniew, Sadlinki i Gardeja, z których 3 są położone na pograniczu. W części południowo-wschodniej woj. pomorskiego na jego pograniczu z kujawsko-pomorskim usytuowane są gminy Gniew i Sadlinki, na południowym skraju na styku woj. kujawsko-pomorskiego i warmińsko-mazurskiego położona jest gmina Gardeja.

Wschodnią granicę miejsko-wiejskiej gminy Gniew stanowi lewy brzeg Wisły. Administracyjnie gmina należy do powiatu tczewskiego, a rozpościera się na terenie Pojezierza Starogardzkiego i Doliny Kwidzyńskiej. Miasto Gniew jest usytuowane na skarpie gniewskiej przy ujściu rzeki Wierzycy do Wisły. Gmina wiejska zaś ma bardzo dobre warunki agroekologiczne do rozwoju rolnictwa dzięki rozległym płaskim powierzchniom i w miarę korzystnym warunkom klimatyczno-glebowym. Atutem gminy jest bardzo dobrze rozwinięta sieć komunikacyjna. Składa się na to 7 dróg o randze wojewódzkiej, 2 drogi krajowe i bliskie sąsiedztwo autostrady A1, w efekcie dostępność drogowa do ośrodka regionalnego nie przekracza 60 minut.

Po prawej stronie Wisły w powiecie kwidzyńskim po sąsiedzku położone są postpegeerowskie gminy Sadlinki i Gardeja. Gmina Sadlinki jest zróżnicowana pod względem fizyczno-geograficznym. Zachodnia, większa terytorialnie część gminy charakteryzuje się równinnym krajobrazem Żuław Kwidzyńskich, których zachodnią granicę wyznacza Wisła. Dzięki położeniu w obrębie Doliny Kwidzyńskiej warunki środowiska przyrodniczego są odpowiednie do gospodarki rolnej. Część wschodnia gminy leży na terenie Pojezierza Iławskiego z wyraźnie zarysowaną rzeźbą młodoglacjalną z wyjątkową liczbą jezior polodowcowych. Gmina Gardeja jest najdalej na południe wysuniętą gminą w woj. pomorskim w całości położoną w strefie pojeziernej i odznacza się największą liczbą jezior w powiecie kwidzyńskim. Walory turystyczne gminy sprzyjają rozwojowi turystyki, lecz w strukturze funkcjonalnej dominuje rolnictwo. Obydwie omawiane gminy pomimo peryferyjnego położenia mają w miarę dobrą drogową dostępność komunikacyjną, wyraźnie lepszą po oddaniu do użytkowania w 2013 r. nowego mostu drogowego na Wiśle w pobliżu Kwidzyna. Czas dojazdu samochodem osobowym do ośrodka regionalnego wynosi niespełna 90 minut.

Umiarkowany wzrost liczby mieszkańców był także udziałem gminy miejsko-wiejskiej Sztum (powiat sztumski) we wschodniej części woj. pomorskiego. Jest to gmina o specyficznym położeniu geograficznym – zachodnią jej granicę wyznacza Wisła, zaś północna granica oddziela Żuławy Wiślane i Pojezierze Iławskie. W gminie wyraźnie zarysowuje się podział na dwie części, którego osią jest droga krajowa nr 55. Zachodnia część gminy ma bogate walory przyrodnicze i dobre zagospodarowanie turystyczne, co sprzyja rozwojowi funkcji turystycznej, wschodnia zaś, urozmaicona licznymi jeziorami, jest wykorzystywana głównie do produkcji rolnej. Dodatkowym walorem gminy miejsko-wiejskiej Sztum jest dobre położenie komunikacyjne. Leży ona przy drodze krajowej nr 55 łączącej Nowy Dwór Gdański ze Stolnem w pobliżu Torunia. Sieć drogowa obejmuje również 7 dróg o znaczeniu wojewódzkim, co sprawia, że dostępność drogowa do stolicy województwa wynosi 59 minut. Przez teren miasta i gminy Sztum przebiegają także 2 linie kolejowe – nr 009 Warszawa–Gdańsk Główny oraz nr 207 Toruń Wschodni–Malbork.

Zbiór jednostek z tendencją do wzrostu zaludnienia uzupełniały 3 gminy wiejskie, tj. Stegna, Przechlewo i Dębica Kaszubska. Najwyższą dynamiką przyrostu ludności charakteryzowała się postpegeerowska gmina Dębica Kaszubska, położona w południowej części powiatu słupskiego, w odległości 35 km od Morza Bałtyckiego i 12 km od miasta Słupska. Bliskie sąsiedztwo Słupska powoduje, że jest to gmina o funkcjach rezydencjalnych. Z drugiej strony ponad 50% jej powierzchni zajmują lasy, a 40% tereny objęte ochroną przyrody i krajobrazu. Na szczególną uwagę w przestrzeni przyrodniczej zasługuje utworzony w 1981 r. Park Krajobrazowy „Dolina Słupi”, który przyczynił się do rozwoju funkcji turystycznych i rekreacyjnych w gminie. Pewną barierą rozwoju jest słaby układ komunikacyjny oparty w zasadzie na jednej drodze wojewódzkiej nr 210 i braku dostępu do sieci kolejowej. W gminie Przechlewo przyrost liczby ludności kształtował się na poziomie 103,2%. Podobnie jak Dębica Kaszubska jest to gmina postpegeerowska. Znajduje się w południowo-zachodniej części woj. pomorskiego na terenie powiatu człuchowskiego o dużych walorach środowiska przyrodniczego. Usytuowanie gminy na Równinie Charzykowskiej i Pojezierzu Krajeńskim sprawia, że głównie jej północno-zachodnia strona ma wysokie walory krajobrazowe: 52,3% powierzchni zajmują lasy, ponad 5% jeziora, a atrakcyjność przyrodniczą gminy zwiększa rzeka Brda należąca do znanych szlaków kajakowych w Polsce. Dominującą funkcją gminy pozostaje jednak rolnictwo i leśnictwo. Niestety gmina ma bardzo słabo ukształtowaną sieć transportową, na jej terenie brakuje dróg krajowych i wojewódzkich, a jedyna linia kolejowa Słosinko–Człuchów łącząca gminę Przechlewo z Piłą i Ustką została zawieszona. Jednostką umiarkowanego rozwoju była również wyjątkowo położona gmina Stegna, której

północną granicę stanowi linia brzegowa Zatoki Gdańskiej, a zachodnią rzeka Wisła. Zgodnie z podziałem fizyczno-geograficznym J. Kondrackiego (2009) północny fragment gminy obejmuje Mierzeję Wiślaną, a pozostała część należy do Żuław Wiślanych. Pod względem administracyjnym należy do powiatu nowodworskiego, a – co ważne – od strony zachodniej graniczy z miastem Gdańsk. Pomimo sąsiedztwa z miastem regionalnym w gminie nie zachodzą procesy suburbanizacyjne o dużej skali. W tym przypadku położenie w granicach Żuław Wiślanych staje się naturalną barierą rozwoju funkcji rezydencjalnych. Bardzo korzystne uwarunkowania przyrodnicze przede wszystkim gleby aluwialne, predestynują gminę do rozwoju rolnictwa. W części północnej dostępność do Zatoki Gdańskiej daje możliwość rozwoju funkcji turystycznych. Gmina Stegna ma ukształtowany system powiązań komunikacyjnych, jej sieć transportową tworzy droga krajowa nr 7 (Żukowo–Warszawa) i dwie drogi wojewódzkie nr 501 (Przejazdowo–Warszawa) oraz nr 502 (Stegna–Nowa Karczma). Dodatkowo w sezonie funkcjonuje linia wąskotorowa Żuławskiej Kolei Dojazdowej łącząca Stegnę z Nowym Dworem Gdańskim.

Do grupy gmin zagrożonych depopulacją należało 7 jednostek w przeszłości związanych z funkcjonowaniem sektora państwowego w rolnictwie, 6 gmin na terenie byłego woj. śląskiego i jedna miejsko-wiejska na terenie byłego woj. elbląskiego. Mieszka w nich łącznie 44,5 tys. osób, co stanowiło 22,6% ogółu ludności badanych gmin. Dynamika zaludnienia wynosiła od 96,9% w mieście i gminie Kępice do 99,8% w gminie Trzebielino. W układzie przestrzennym można wydzielić jeden multipolarny układ gmin Kępice–Trzebielino–Kołczygłowy, układ bipolarny Damnica–Główczyce, gminę Rzechenica na pograniczu regionu i gminę miejsko-wiejską Nowy Staw.

Układ multipolarny tworzyły 2 gminy wiejskie – Trzebielino i Kołczygłowy – oraz gmina miejsko-wiejska Kępice. Gmina Trzebielino administracyjnie należy do powiatu bytowskiego, pod względem fizyczno-geograficznym natomiast zajmuje obszar Wysoczyzny Polanowskiej porożcinanej dolinami rzek Grabowej, Wieprzy i Słupi. W użytkowaniu ziemi dominują lasy, które zajmują 62% powierzchni. Jest to gmina o wiodącej funkcji w zakresie leśnictwa i rolnictwa (30,3% stanowią użytki rolne) z możliwością rozwoju agroturystyki. Główną osią transportową gminy jest droga krajowa nr 21 (Miasto–Ustka) i niewielki fragment drogi wojewódzkiej nr 209 (Sławno–Bytów). Przez obszar gminy przebiegały dwie niezelektryfikowane linie kolejowe, ale ich kursy zostały zawieszony. Gmina Trzebielino jest jedną z gmin woj. pomorskiego o bardzo niekorzystnej dostępności drogowej – dojazd samochodem osobowym do Gdańska wynosi 113 minut. Od strony zachodniej sąsiaduje z nią gmina Kołczygłowy umiejscowiona w północnej części powiatu bytowskiego. Jej północną część

zajmuje Wysoczyzna Polanowska z fragmentem Parku Krajobrazowego „Dolina Słupi” oraz obszarami Natura 2000, a południowa należy do Pojezierza Bytowskiego wraz z obszarem ochrony siedliskowej Natura 2000. Warunki przyrodnicze spowodowały, że na gospodarkę gminy składają się głównie rolnictwo i leśnictwo z perspektywą rozwoju turystyki wiejskiej. Gmina Kołczygłowy ma bardzo słabo rozwiniętą sieć transportową – jest tu tylko jedna droga o znaczeniu wojewódzkim – nr 209 – a dojazd samochodem do Gdańsk trwa 110 minut. Specyficznym miejscem w skali woj. pomorskiego jest gmina miejsko-wiejska Kępice, przynależna do powiatu słupskiego. Usytuowana na pograniczu woj. pomorskiego i zachodniopomorskiego, sąsiaduje z gminami Sławno i Polanów w zachodniopomorskim. Dzięki położeniu na Wysoczyźnie Polanowskiej oraz w dolinie rzeki Wieprzy ma szczególne walory przyrodnicze, rozległy kompleks leśny (prawie 63,0% stanowią lasy), liczne jeziora oraz zróżnicowaną rzeźbę terenu. To sprawia, że gmina jest atrakcyjnym miejscem do spędzania wolnego czasu. Duże zalesienie, brak dużych zakładów pracy i stosunkowo niewielki udział użytków rolnych powoduje, że dominują funkcje rolniczo-leśne. Gmina Kępice oddalona jest również od szlaków transportowych, przebiegają przez nią tylko 3 drogi wojewódzkie i jedna linia kolejowa jednotorowa drugorzędna o znaczeniu krajowym, łącząca Piłę ze Słupskiem. Niedostatek powiązań drogowych powoduje, że przejazd 143 km samochodem osobowym do Gdańsk trwa 121 min.

W zbiorze gmin stagnujących znalazły się sąsiadujące gminy Damnica i Głównyzyce w powiecie słupskim, w przeszłości związane z istnieniem Państwowych Gospodarstw Rolnych. Gmina Głównyzyce, gdzie 58% powierzchni zajmują użytki rolne, do dziś pełni funkcje rolnicze z uzupełniającą funkcją turystyczną. Rozwojowi turystyki sprzyja położenie północnej części gminy na terenie Słowińskiego Parku Narodowego i Jeziora Łebsko, a także bliskość Morza Bałtyckiego. Niestety barierą rozwoju gminy stanowi dostępność transportowa. Przez teren gminy przebiega bowiem jedynie droga wojewódzka nr 213 łącząca Słupsk z Półwyspem Helskim, która wymaga gruntownego remontu. Czas dotarcia mieszkańca gminy Głównyzyce do stolicy województwa samochodem osobowym wynosi 113 minut. Gmina Damnica położona jest na Wysoczyźnie Damnickiej, sąsiaduje z gminą wiejską Słupsk, a odległość do Słupska wynosi 20 km. Bliskość Słupska i dobre skomunikowanie gminy z miastem sprzyja rozwojowi procesów suburbanizacyjnych. Podstawę egzystencji gminy stanowi jednak rolnictwo, bowiem użytki rolne zajmują 64,7% powierzchni gminy. Dobre skomunikowanie gminy ze Słupskiem i Gdańskiem zapewnia droga krajowa nr 6 (Szczecin–Gdańsk) i linia kolejowa nr 202 (Szczecin–Gdańsk).

Do gmin o charakterze stagnacyjnym należała również peryferyjna gmina Rzeczenica, usytuowana w powiecie człuchowskim, w południowo-zachodniej części woj. pomorskiego na jego pograniczu z zachodniopomorskim. Od strony zachodniej graniczy z gminą miejsko-wiejską Biały Bór i z gminą wiejską Szczecinek (obie w zachodniopomorskim). Gmina Rzeczenica ma stosunkowo dużą powierzchnię – w 2015 r. zajmowała 274,8 km<sup>2</sup>, zaś gęstość zaludnienia kształtowała się na poziomie 13,5 osób /na km<sup>2</sup>. Duża lesistość gminy (68,1% powierzchni), niewielka powierzchnia terenów zurbanizowanych (1,8%) oraz peryferyjne położenie determinuje jej podstawy gospodarcze. Rozkład użytkowania gruntów wskazuje, że jest to gmina o funkcjach rolniczo-leśnych. Główny szlak komunikacyjny to droga krajowa nr 25 relacji Bobolice–Oleśnica, uzupełnienie układu transportowego to droga wojewódzka nr 202 łącząca miasto Czarne z Rzeczenicą, a także linia kolejowa nr 405 Piła–Ustka. Wybitnie peryferyjne położenie gminy powoduje, że jej skomunikowanie z Gdańskiem jest wyjątkowo niekorzystne: dojazd do Gdańska samochodem osobowym trwa 2 godz. 14 minut.

Gmina miejsko-wiejska Nowy Staw znajduje się w północnej części powiatu malborskiego. Teren gminy obejmują Żuławy Wiślane, z bardzo korzystnymi warunkami przyrodniczymi dla rozwoju produkcji rolnej. Wysoka wartość rolniczej przestrzeni produkcyjnej naturalnie predestynuje gminę do rozwoju funkcji rolniczych. Umiejscowienie w zewnętrznej strefie metropolii gdańskiej podnosi jednak jej potencjał osadniczy, a dobre skomunikowanie ze stolicą województwa może w perspektywie skutkować rozwojem funkcji rezydencjalnych.

Jako podsumowanie można stwierdzić, że w 2015 r. spośród 31 gmin poddanych badaniom 8 prezentowało bardzo wysoki poziom rozwoju demograficznego i koncentrowało 30,2% ogólnej liczby ludności, 6 gmin miało wysoki poziom rozwoju (23,9% ogółu ludności), 13 gmin średni poziom rozwoju (32,7% ludności) i 4 gminy niski poziom rozwoju (13,2% ludności). Najwyższy poziom rozwoju demograficznego charakteryzowały gminy o największym zaludnieniu, uprzywilejowane ze względu na tzw. korzyści miejsca, bowiem ich usytuowanie w bezpośredniej strefie oddziaływania aglomeracji trójmiejskiej (Kolbudy, Luzino, Szemud, Gniewino) i położenie przy trasach komunikacyjnych o randze krajowej i międzynarodowej sprzyja rozwojowi społeczno-gospodarczemu. Nie mniej ważny pozostaje w tym przypadku czynnik kulturowy – położenie w regionie etnicznych Kaszub o silnych więziach rodzinnych wpływa na zachowania prokreacyjne. Dynamiczny wzrost zaludnienia jest także efektem rozwoju procesów suburbanizacyjnych w strefach podmiejskich miast średnich (Tczew, Słupsk), czego dobrym przykładem jest pierścień gmin wiejskich Kobylnica, Ustka i Słupsk wokół miasta Słupska.

W grupie gmin o stosunkowo wysokim poziomie rozwoju demograficznego znalazły się gminy zlokalizowane w regionach kulturowych Kaszub (gminy m-w. Kartuzy, Brusy) oraz Kociewia (gmina m-w. Skarszewy), o bardzo dobrych współczynnikach przyrostu naturalnego od 4,0‰ w gminie m-w. Brusy, do 5,3‰, w gminie m-w. Skarszewy, przy średniej dla woj. pomorskiego równej 2,9‰. Do omawianego zbioru gmin należały również gminy suburbanizacyjne Dębica Kaszubska w strefie podmiejskiej Słupska oraz gmina wiejska Wicko w strefie podmiejskiej Lęborka.

Najliczniejszą grupę stanowiły gminy o średnim poziomie rozwoju demograficznego, a rozpiętość wskaźnika syntetycznego wahała się od 88,2 w gminie m-w. Gniew do 114,1 w gminie Przechlewo. Były to z reguły gminy o atrakcyjnym środowisku przyrodniczym, związanym ze strefą pojezierzy, a więc rozległych powierzchniach leśnych i jeziornych, ale niesprzyjających rozwojowi potencjału osadniczego. W konsekwencji jednostki z omawianej grupy odznaczały się stosunkowo niewielką liczbą ludności oraz gęstością zaludnienia, np. gmina wiejska Rzechenica 13 osób/km<sup>2</sup>, Trzebielino 16 osób/km<sup>2</sup>, Studzienice 21 osób/km<sup>2</sup>, Osieczna 23 osoby/km<sup>2</sup>, Kołczygłowy 25 osób /km<sup>2</sup> czy Przechlewo 26 osób/km<sup>2</sup>. Wykazywały one natomiast wysoki przyrost naturalny i młodą strukturę demograficzną. Ich przeszłość związana z funkcjonowaniem Państwowych Gospodarstw Rolnych, których społeczność odznaczała się dużą prężnością biologiczną spowodowała, że są to w miarę młode zbiorowości terytorialne, co potwierdziły wyliczone wskaźniki obciążenia demograficznego. Niestety położenie na peryferiach woj. pomorskiego, z dala od głównych szlaków komunikacyjnych, słabo ukształtowana wewnątrzgminna sieć transportowa w oddaleniu od ośrodków subregionalnych i Trójmiasta, a także skomplikowany lokalny rynek pracy spowodowały straty migracyjne w mikroregionach. W konsekwencji selektywność migracji doprowadziła do wzrostu wskaźnika obciążenia społecznego.

Niski poziom rozwoju demograficznego reprezentowały 3 gminy miejsko-wiejskie (Kępice, Miastko, Nowy Staw) i gmina wiejska Głównyże, w których dominującą funkcją jest rolnictwo. Są to gminy postpegeerowskie o ujemnym przyroście rzeczywistym, gdzie dwie składowe – przyrost naturalny i saldo migracji – są ujemne (gminy Kępice i Nowy Staw) lub ubytek migracyjny przewyższa przyrost naturalny ludności (gmina Miastko i Głównyże). Narastający odpływ migracyjny skutkuje wzrastaniem obciążenia społecznego i demograficznego. Peryferyjne i pograniczne położenie gmin (Kępice i Miastko), o dużym zalesieniu oraz jeziorności, słabym skomunikowaniu i dostępności transportowej z ośrodkiem regionalnym oraz słaby rozwój infrastruktury technicznej i działalności pozarolniczej powoduje odpływ mieszkańców.

### 3.2.2. Zróżnicowanie poziomu rozwoju infrastruktury badanych gmin

Ważnym czynnikiem rozwoju obszarów wiejskich jest zagospodarowanie infrastrukturalne. Aby zminimalizować koszty, inwestorzy poszukują z reguły miejsc o dobrze rozwiniętej i dostępnej infrastrukturze technicznej. Na obszarze ankietowanych gmin daje się zauważyć wyraźne dysproporcje w poziomie rozwoju infrastruktury technicznej. W świetle wskaźnika syntetycznego wyliczonego metodą Hellwiga najwyższym poziomem rozwoju (wskaźnik syntetyczny równy 135,4) wyróżniała się sąsiadująca z Gdańskiem suburbanizacyjna gmina wiejska Kolbudy, najniższym zaś – peryferyjna gmina Osieczna (wskaźnik syntetyczny 51,4) ulokowana na granicy woj. pomorskiego i kujawsko-pomorskiego. Najliczniejszy zbiór tworzyły gminy o niskim poziomie rozwoju – zaliczono do nich 16 gmin, tj. 51,6% ogółu ankietowanych jednostek. Rozpiętość wartości wskaźnika syntetycznego kształtowała się od 65,1 w gminie Wicko do 84,4 w gminie Gniewino. Wszystkie wskaźniki cząstkowe przyjęte do badań kształtowały się poniżej średniej dla wszystkich badanych gmin. Najbardziej zbliżone do średniej wartości osiągnął odsetek mieszkańców korzystających z sieci wodociągowej i kanalizacyjnej. Dostępność do gazu sieciowego był udziałem tylko mieszkańców gminy wiejskiej Gniewino i miejsko-wiejskiej Miastko. Większość z omawianych jednostek to postpegeerowskie gminy położone na terenie byłego woj. śląskiego oraz gminy interioru (Brusy, Bytów, Karsin, Studzienice) w strefie Pojezierzy Południowobałtyckich. Urozmaicona konfiguracja terenu z rozbudowanymi i regularnymi układami zespołów form glacialnych, duża liczba jezior, a także rozległe kompleksy leśne stworzyły specyficzny układ sieci osadniczej (Jażewicz 2014). Rozproszenie i rozdrobnienie wiejskiej sieci osadniczej wykształconej w specyficznym środowisku przyrodniczym stało się barierą rozwoju infrastruktury technicznej, ze względu na wysokie koszty inwestycji.

Drugą pod względem liczebności grupę jednostek tworzyły gminy o średnim poziomie rozwoju infrastruktury technicznej. Znalazło się w niej 12 gmin, w tym 5 miejsko-wiejskich i 7 wiejskich (tab. 17). Wszystkie przyjęte do badań wartości wskaźników były tu wyższe niż średnia dla ogółu ankietowanych gmin. Na szczególną uwagę zasługują podwyższone wartości dotyczące sieci wodociągowej i kanalizacyjnej. W gminach o średnim poziomie rozwoju odsetek korzystających z sieci wodociągowej wyniósł 91,2%, sieci kanalizacyjnej 60,9%, najmniej mieszkańców korzystało z gazu sieciowego 22,2%, przy średnich dla ogółu ankietowanych gmin wynoszących odpowiednio: 87,2, 57,2 i 11,5%. Średnim poziomem rozwoju infrastruktury technicznej cechowały się gminy o funkcjach rezydencjalnych w sąsiedztwie aglomeracji trójmiejskiej (Szemud, Luzino) i miasta Słupska (Ustka, Kobylnica, w. Słupsk), w których zainwestowanie infrastrukturalne ułatwiają dochody ze sprzedaży działek budowlanych przez gminy.



Tabela 17. Poziom rozwoju infrastruktury technicznej badanych gmin

Gminy	Poziom rozwoju				
	bardzo niski	niski	średni	wysoki	bardzo wysoki
<b>miejsko-wiejskie</b>					
Brusy		X			
Bytów			X		
Gniew			X		
Kartuzy			X		
Kępice		X			
Miastko		X			
Nowy Staw			X		
Skarszewy		X			
Sztum					
<b>wiejskie</b>					
Damnica		X			
Dębica Kaszubska		X			
Gardeja			X		
Główczyce		X			
Gniewino			X		
Karsin		X			
Kobylnica			X		
Kolbudy				X	
Kołczygłowy		X			
Luzino			X		
Osieczna	X				
Przechlewo		X			
Rzecenica		X			
Sadlinki		X			
Słupsk			X		
Stegna			X		
Studzienice		X			
Szemud			X		
Tczew				X	
Trzebielino		X			
Ustka			X		
Wicko		X			

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

Wysoki poziom rozwoju infrastruktury technicznej reprezentowały zaledwie 2 gminy wiejskie – Tczew i Kolbudy. Ich umiejscowienie w przestrzeni województwa i pełnione funkcje rezydencjalne sprawiają, że władze lokalne traktują rozwój infrastruktury technicznej jako priorytetowe zadanie gminy. Z kolei bardzo niskim poziomem rozwoju infrastruktury spośród ankietowanych gmin odznaczała się tylko gmina Osieczna. Niestety mieszkańcy tej gminy ko-

rzystają jedynie z sieci wodociągowej, brakuje sieci kanalizacyjnej i gazu sieciowego. Jest to gmina o małym potencjale demograficznym, jej stosunkowo niewielki budżet i brak gminnej oczyszczalni ścieków nie pozwolił na rozbudowę infrastruktury technicznej.

### **3.3. Działalność samorządów lokalnych na rzecz spójności terytorialnej**

Samorządy lokalne mają duże możliwości stymulowania rozwoju społeczno-gospodarczego na swoim terenie poprzez instrumenty pozwalające na identyfikację potrzeb danej społeczności i podejmowanie działań ukierunkowanych na racjonalne wykorzystanie kapitału terytorialnego. W celu identyfikacji wpływu samorządów na kształtowanie spójności na poziomie lokalnym przeprowadzono badania ankietowe w 31 wybranych gminach województwa pomorskiego. Wyniki badań pozwoliły na identyfikację głównych kierunków działań samorządów zmierzających do kształtowania spójności w sferze środowiskowej, społecznej i gospodarczej.

Rozwój większości gmin, których samorządy lokalne zostały poddane badaniom ankietowym był związany z funkcją rolniczą. Dla 76,0% gmin głównymi sektorami gospodarki była produkcja rolna, przetwórstwo rolno-spożywcze oraz inne usługi dla rolnictwa. Wśród 5 głównych sektorów gospodarki najczęściej wskazywano na produkcję rolną (28,3% wskazań), usługi dla rolnictwa (20,0%), budownictwo (18,3%), turystykę (18,3%) oraz przetwórstwo rolno-spożywcze (15,0%).

Rozwój społeczno-gospodarczy badanych gmin (według miary rozwoju Hellwiga) cechuje duże zróżnicowanie (tab. 18). Wśród gmin miejsko-wiejskich aż 55% miało poziom rozwoju poniżej średniej przyjętej dla obszarów w kraju, a gmin wiejskich 39%. Podobnie jak w skali kraju gminy o większej liczbie mieszkańców oraz położone w strefie oddziaływania większych ośrodków osadniczych i o lepiej rozwiniętej funkcji przemysłowej i usługowej miały znacznie wyższy poziom rozwoju społeczno-gospodarczego.

Tabela 18. Poziom rozwoju badanych gmin w 2015 r.

Gminy	Liczba ludności		Wartość wskaźnika rozwoju w 2015			
	2015	Zmiana 2015/2005	demograficz- nego	gospodarczego	Infrastruktury	
					technicznej	społecznej
<b>miejsko-wiejskie</b>						
Brusy	14 323	109,4	132,2	85,7	77,3	79,5
Bytów	25 198	107,0	105,0	139,7	106,2	90,4
Gniew	15 760	101,3	88,2	88,0	88,1	65,1
Kartuzy	33 400	107,7	128,3	116,8	103,3	98,3
Kępice	9 406	96,9	71,5	88,0	71,0	87,5
Miastko	19 950	100,8	70,8	104,7	77,7	78,3
Nowy Staw	7 807	99,3	82,9	95,2	91,4	97,3
Skarszewy	14 720	105,2	124,1	93,5	81,4	76,7
Sztum	18 727	104,7	100,7	108,6	100,2	80,1
<b>wiejskie</b>						
Damnica	6 258	99,3	104,2	76,3	79,2	88,3
Dębica Kaszubska	9 795	104,1	116,7	81,8	79,1	77,7
Gardeja	8 458	102,8	101,9	65,8	89,9	79,8
Główczyce	9 371	99,5	84,4	64,0	67,6	97,3
Gniewino	7 425	109,3	150,6	145,9	84,4	72,6
Karsin	6 255	106,0	104,9	116,8	80,6	99,3
Kobylnica	11 491	119,8	197,2	162,6	93,1	85,4
Kolbudy	15 908	135,0	222,0	171,1	135,4	89,4
Kołczygłowy	4 248	98,3	113,1	88,7	77,9	79,1
Luzino	15 337	120,4	197,3	89,2	92,1	76,7
Osieczna	2 868	103,1	109,4	66,6	51,4	82,0
Przechlewo	6 359	103,2	114,1	102,5	73,8	69,7
Rzeczennica	3 693	99,4	110,6	101,5	73,4	78,4
Sadlinki	5 899	106,5	140,9	57,4	74,9	66,0
Słupsk	17 049	126,8	209,9	172,9	95,4	70,8
Stegna	9 844	103,1	96,8	121,7	96,7	92,4
Studzienice	3 639	107,6	109,8	115,4	70,6	93,3
Szemud	16 702	132,7	235,0	124,3	111,0	91,5
Tczew	13 953	125,0	222,2	140,1	117,2	28,0
Trzebielino	3 721	99,8	93,9	84,1	71,4	73,4
Ustka	8 342	113,9	180,3	232,2	95,3	44,7
Wicko	5 968	108,7	125,0	127,3	65,1	44,2

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

Nie ulega wątpliwości, że na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego decydujący wpływ ma działalność pozarolnicza. Dlatego władze lokalne, jako podmiot gospodarujący i sterujący rozwojem lokalnym, powinny mieć na uwadze potrzeby obecnych i przyszłych przedsiębiorców, aby ocenić, w jakim kierunku powinny iść ich działania. Dla podejmującego decyzję o prowadzeniu działalności gospodarczej szczególnie istotne jest to, jakie są na danym terenie warunki do

powstania i funkcjonowania jego firmy, a więc: jakie istnieją organizacyjne, finansowe systemy wspierania przedsiębiorczości?; jak zagospodarowana jest przestrzeń? jaką siłą nabywczą dysponuje region?. Gminy uruchamiają więc różnorodne przedsięwzięcia, które w znacznym stopniu uatrakcyjniają przestrzeń jako miejsce lokalizacji przedsiębiorstwa – co podnosi ich konkurencyjność. Zakres, sposób i rodzaj zastosowanych przez władze samorządowe instrumentów zależy od ich możliwości finansowych i organizacyjnych. W najpowszechniej stosowanej klasyfikacji rodzajowej wymienia się instrumenty pośrednie i bezpośrednie oddziaływania samorządów terytorialnych na gospodarkę lokalną.

Narzędzia pierwszego rodzaju są zwykle adresowane do określonego typu podmiotów lokalnych i mają formę parametrów ekonomicznych sterowania procesami pożądanymi zmianami w układzie lokalnej ekonomiki. Narzędzia te mają stymulować podmioty gospodarcze oraz zainteresowanych inwestorów do rozwijania działalności zgodnej z przyjętą strategią gminy lub ograniczać zainteresowanie działalnością uważaną za niepożądaną. W grupie instrumentów pośrednich znajdują się wszelkiego rodzaju działania prowadzące do poprawy infrastruktury w gminie i kwalifikacji miejscowej ludności, pozyskiwanie środków unijnych, zarządzanie rozwojem lokalnym – opracowanie strategii rozwoju, przedsięwzięcia prawno-organizacyjne (przede wszystkim przygotowanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego), promowanie gminy czy kreowanie współpracy z innymi gminami. Inaczej mówiąc, są to działania mające na celu tworzenie środowiska sprzyjającego rozwojowi społeczno-gospodarczemu.

Z badań empirycznych przeprowadzonych w gminach wynika, że wśród instrumentów pośrednich ważne miejsce zajmują takie działania jak: opracowanie strategii rozwoju, podnoszenie kwalifikacji społeczności lokalnej oraz rozwój infrastruktury technicznej. Większość badanych gmin miała opracowane strategie rozwoju, co w głównej mierze było skutkiem obowiązujących przepisów i podstawą do pozyskania środków strukturalnych z Unii Europejskiej. W badanej grupie tylko jedna gmina (Gardeja) nie posiadała aktualnej strategii rozwoju, chociaż i w tym wypadku wynikało to z faktu utraty ważności poprzedniej strategii, oraz pracami nad nowym dokumentem. Planami zagospodarowania przestrzennego dla całego obszaru dysponowało tylko 16,6% gmin (Dębica Kaszubska, Gardeja, Kolbudy, Trzebielino). Miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego było objęte średnio 21,3% obszaru wszystkich badanych gmin. Większość gmin nie dysponowała dokładnymi danymi dotyczącymi powierzchni i struktury gruntów przeznaczonych w planie przestrzennego zagospodarowania pod zabudowę.

Posiadanie strategii z określonymi najważniejszymi problemami do rozwiązania traktowane jest jak ważny instrument zarządzania gminą w długim okresie. Strategię rozwoju lokalnego przedstawiają również działania władz publicznych na

rzecz tworzenia i wspierania środowiska innowacyjnego dla rozwoju działalności pozarolniczej. Dlatego potencjalni przedsiębiorcy, chcąc funkcjonować w konkurencyjnym otoczeniu, muszą zapoznać się ze strategią rozwoju gminy.

Stwierdzono, że w znacznej części gmin postrzega się rozwój infrastruktury technicznej jako najważniejszy instrument rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej. W grupie gmin miejsko-wiejskich najwięcej gmin (ponad 80%) wspierało rozwój infrastruktury drogowej, wodociągowej i kanalizacyjnej, a 67% powstawanie i rozwój składowisk odpadów stałych na swoim terenie. W odniesieniu do gmin wiejskich wsparcie rozwoju infrastruktury technicznej dotyczyło przede wszystkim powstawania i modernizacji urządzeń infrastruktury wodociągowej i kanalizacyjnej – 72,2% gmin wiejskich, ponadto rozwój i poprawę jakości dróg – 63,3% i budowę oczyszczalni – 54,5%. Najmniejsze zainteresowanie gmin wiejskich budziła organizacja na swoim terenie składowisk odpadów stałych – dotyczyło to zaledwie 4 jednostek (Główczyce, Karsin, Osieczna i Słupsk) – tabela A2 (w Aneksie).

Badane gminy szczególną wagę przywiązują do budowania silnej konkurencyjnej gospodarki, opartej na wysokiej jakości czynnika ludzkiego, a to jest jedna z podstawowych ról infrastruktury społecznej. Niedobór odpowiedniej jakości czynnika ludzkiego na lokalnym rynku pracy jest poważną barierą rozwoju przedsiębiorczości. Ma ona większe znaczenie na obszarach, na których występuje zachwiana struktura społeczna, m.in. niski wskaźnik zatrudnienia. Czynnikiem ludzki stanowi wówczas warunek konieczny i jest szansą na pokonanie dystansu społeczno-gospodarczego, jakie dzieli obszary wiejskie od innych obszarów.

Wśród działań na rzecz kształtowania kapitału ludzkiego na badanym terenie, szczególną rolę odgrywają działania informacyjne dotyczące możliwości podnoszenia kwalifikacji zawodowych mieszkańców oraz wspieranie działalności edukacyjno-szkoleniowej poprzez udostępnienie bazy lokalowej gmin na organizację kursów i szkoleń podnoszących kwalifikacje zawodowe mieszkańców. Ogółem w różnych formach aktywności samorządów ukierunkowanych na kształtowanie kapitału ludzkiego w badanych gminach uczestniczyło średnio 32,9% gmin. Najczęściej podejmowaną formą tego typu działań były inicjatywy stymulujące podnoszenie kwalifikacji zawodowych ludności w wieku produkcyjnym – uczestniczyło w nich 80% badanych gmin, w tym 78% gmin miejsko-wiejskich i 81% wiejskich. Istotną formą aktywności samorządów w kształtowaniu kapitału ludzkiego było udostępnienie bazy lokalowej dla różnych form szkoleń – 74,1% ogółu badanych gmin, w tym około 67% gmin miejsko-wiejskich i ponad 77% gmin wiejskich. Niestety nieliczne gminy współfinansowały te szkolenia – tylko 2 miejsko-wiejskie (Bytów i Kępice) i 6 wiejskich (Główczyce, Gniewino, Kolbudy, Luzino, Słupsk i Studzienice). Jedna gmina

miejsko-wiejska (Bytów) oraz cztery wiejskie (Gniew, Karsin, Rzeczzenica, Szemud) prowadziły działalność stypendialną w tym zakresie.

Oprócz bezpośrednich działań ukierunkowanych na kształtowanie kapitału ludzkiego oraz zmianę lub podnoszenie kwalifikacji zawodowych mieszkańców gminy podejmowały aktywną współpracę w tym zakresie z innymi instytucjami i organizacjami (społecznymi i prywatnymi).

Szczególną rolę odgrywała tu współpraca z organizacjami pozarządowymi. Ogółem około 68,0% gmin objętych badaniem podejmowało współpracę z różnymi organizacjami pozarządowymi (56,0% gmin miejsko-wiejskich i ponad 72,0% wiejskich) w działaniach związanych z kształtowaniem kapitału ludzkiego i podnoszeniem lub zmianą kwalifikacji ludności czynnej zawodowo. Z różnymi szczeblami samorządu terytorialnego podejmowało zaś współpracę 45,1% gmin (ponad 56,0% miejsko-wiejskich i 42,0% wiejskich).

Istotnym partnerem współpracy, której celem było podnoszenie kwalifikacji zawodowej ludności, były również instytucje prywatne. Z takimi instytucjami współpracowały samorządy 38,7% badanych gmin: częściej miejsko-wiejskich (56,0%), rzadziej wiejskich (32,0%).

Tylko 22,0% jednostek współpracowało z organizacjami rządowymi w przedsięwzięciach związanych z podnoszeniem kwalifikacji zawodowych ludności. Znacznie częściej były to gminy miejsko-wiejskie (ponad 44,0%) niż wiejskie (13,6%). Współpraca gmin z kościołem była raczej słaba i dotyczyła raczej gmin wiejskich – tabela A1 (w Aneksie).

Analizy empiryczne dotyczyły również wykorzystania do pobudzenia lokalnej aktywności gospodarczej i stymulowania wzrostu zatrudnienia w ankietowanych gminach pomocy takich jak: instrumenty finansowe, instrumenty organizacyjno-techniczne, zinstytucjonalizowane formy wsparcia pozarolniczej działalności, pobudzenie działalności poprzez marketing itp. Badania wykazały, że tylko 23,3% gmin miały wydzielone w ramach struktur gminnych specjalne komórki zajmujące się obsługą inwestorów. Rola instytucjonalnych form wspierania przedsiębiorstw polega na udostępnieniu podstawowej informacji o działaniach i ofercie PARP, Punktów Konsultacyjnych oraz sieci Krajowego Systemu Usług dla MSP, a także programów wsparcia. Informacje te mogą być przekazywane za pośrednictwem materiałów informacyjnych takich jak ulotki, broszury itp. Analizy wskazują jednoznacznie, że istnienie tych komórek przyczynia się do wzrostu liczby podmiotów gospodarczych w gminie.

Jeśli chodzi o działania promocyjno-organizacyjne, to najczęściej podejmowanymi formami stymulowania działalności gospodarczej w gminie były: szybkie i sprawne działania decyzyjne (88,0% w gminach miejsko-wiejskich i 59,0% w gminach wiejskich), przejrzyste prowadzenie przetargów (88,0%

w gminach miejsko-wiejskich i 77,2% w gminach wiejskich) oraz organizowanie spotkań przedsiębiorców (54,8% w badanych gminach), co tworzy klimat sprzyjający rozwojowi przedsiębiorczości – tabela A4 (w aneksie).

Wyznaczenie nowych obszarów dla realizacji działalności gospodarczej, czyli udostępnienie terenu inwestycyjnego – w formie tzw. strefy aktywności gospodarczej – nastąpiło w 78% gmin miejsko-wiejskich, a tylko 27,2% gmin wiejskich. Zapewne przyczyną jest fakt, że ta oferta jest skierowana do podmiotów dużych i średnich, a takich w gminach wiejskich jest mało. Ze wstępnej analizy wynika, że wyznaczone strefy inwestycyjne mają wpływ na wybrane parametry oceny rozwoju społeczno-gospodarczego (podmioty gospodarcze, zatrudnienie, dochody i wydatki gmin).

Stosunkowo rzadko wykorzystywaną formą wsparcia pozarolniczej działalności gospodarczej były gwarancje kredytowe udzielane przedsiębiorcom. Z tego instrumentu korzystało 54,5% gmin miejsko-wiejskich i zaledwie 18,1% gmin wiejskich (Dębica Kaszubska, Główny, Słupsk, Studzienice).

Najczęściej stosowaną formą publicznego wsparcia w odniesieniu zarówno do gmin miejsko-wiejskich, jak i wiejskich były ulgi i umorzenia podatkowe wobec przedsiębiorców. Z tego instrumentu korzystało 77,7% gmin miejsko-wiejskich i 50% gmin wiejskich. Ponadto dzierżawę, użyczenia, wynajem oraz oddanie w użytkowanie wieczyste wykorzystywało w swojej działalności wobec przedsiębiorców 77,7% gmin miejsko-wiejskich i 54,5% gmin wiejskich, co potwierdza szczególne znaczenie tego instrumentu. W zakresie usług publicznych (ponad 77% badanych gmin) dominuje udział gmin w spółkach funkcjonujących na ich terenie. Najczęściej były to przedsiębiorstwa gospodarki komunalnej (wodno-kanalizacyjnej), energetyki ciepłej oraz zakłady usług publicznych. Niestety tylko 32,1% badanych gmin jak: Brusy, Bytów, Damnica, Gardeja, Gniewino, Kępice, Miastko, Przechlewo i Skarszewo posiadało własne przedsiębiorstwa komunalne związane najczęściej z infrastrukturą drogową, zarządzaniem zasobami mieszkaniowymi oraz miejscami składowania i utylizacji odpadów – tabela A3 (w Aneksie).

Ważnym elementem rozwoju społeczno-gospodarczego gmin są zasoby naturalne. Determinują one możliwość eksploatacji środowiska na potrzeby różnych sektorów gospodarki, jednocześnie ich eksploatacja i towarzysząca często degradacja środowiska ma wpływ na życie społeczne mieszkańców. Dlatego gminy starają się aktywizować społeczność lokalną do formalizowania działalności ukierunkowanej na poprawę i ochronę środowiska naturalnego poprzez spotkania informacyjne (64,5% gmin), rozpowszechnienie informacji przez sołtysów (61,2%) i ogłoszenia w urzędach (71,0%). Badania pokazały, że 93% badanych gmin ocenia stan środowiska naturalnego jako bardzo dobry lub dobry. Wynika to w dużej mierze z sytuacji społeczno-gospodarczej gmin, w których

dość często dominują sektory mało inwazyjne dla środowiska naturalnego. Ponadto w trzech badanych gminach (Bytów, Gniew i Wicko) realizowane są projekty ukierunkowane na ochronę środowiska naturalnego. Dotyczą one głównie edukacji ekologicznej, m.in. Program Czyste powietrze, finansowany ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska. W siedmiu gminach (Brusy, Gniew, Kępice, Kobylnica, Sadlinki, Stegna i Trzebielino) w działalność na rzecz ochrony środowiska naturalnego włączają się ekologiczne organizacje pozarządowe oraz firmy prywatne.

Przejawem dbałości o stan środowiska naturalnego w gminach jest np. obowiązek podpisywania przez gospodarstwo domowe umów na wywóz nieczystości. W 24 badanych gminach (tj. 77,4%) podpisane są umowy na wywóz nieczystości płynnych, a pozostałe gminy mają wprowadzić taki obowiązek w najbliższych latach. Niestety w 35,4% badanych gmin gospodarstwa domowe korzystają z nieszczelnych szamb, najwięcej w gminie Kępice i Główny. Co gorsza liczba gospodarstw domowych korzystających z nieszczelnych szamb jest prawdopodobnie zaniżona, gdyż tylko 29,0% gmin prowadzi kontrolę szczelności szamb.

Zaledwie 4 spośród badanych gmin (Dębica Kaszubska, Luzino, Miastko i Słupsk) posiadają na swoim terenie wysypisko śmieci, a tylko 25,8% gmin ma świadomość istnienia na ich obszarze dzikich wysypisk śmieci. Wśród propozycji zmian w ustawodawstwie, które mogłyby się przyczynić do poprawy stanu środowiska gminy, ankietowani wskazują najczęściej zwiększenie kar za nieprzestrzeganie przepisów w zakresie ochrony środowiska oraz wprowadzenie ustawy odorowej.

Jednocześnie 90% badanych gmin wskazywało na funkcjonowanie barier ograniczających możliwości aktywnego wspierania rozwoju działalności gospodarczej na swoim terenie. Jako takie najczęściej wymieniono niedoskonałości systemu finansowania samorządów (71% gmin) i regulacji prawnych dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej (32,2%) – tabela A5 (w Aneksie).

### **3.4. Rola organizacji pozarządowych w kształtowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego gmin**

Obraz wiejskich obszarów w Polsce będzie zmieniać się w zależności od aktywności ludzkiej, pozwalającej efektywniej i dynamiczniej kreować tę przestrzeń. Najistotniejszym elementem tej aktywności jest umiejętność dostosowania się do zmian i wykorzystania ich w taki sposób, by dostosować metody angażowania i sposób myślenia ludzi oraz wskazać konieczne czynniki motywacyjne. Istotna jest zatem potrzeba tworzenia infrastruktury społeczeństwa obywatelskiego, tj. rozmaitych zrzeszeń, fundacji i stowarzyszeń, zwanych często



organizacjami pozarządowymi, których działania oparte są na wzajemnym zaufaniu i wspieraniu aktywności ludzkiej. Tę znaczną część potencjału ludzkiego, którą stanowią kulturowe, generujące zaufanie w stosunkach między ludźmi i w grupie, czy też między grupami, nazywa się dość często „kapitałem społecznym” (Coleman 1988; Fukuyama 1997). Badacze kapitału społecznego wychodzą z założenia, że źródłem sukcesów gospodarczych jest w 80% wolny rynek, a w 20% kapitał społeczny. Przyjęcie tego założenia skłania do określenia roli organizacji pozarządowych w rozwoju i spójności obszarów wiejskich. W tym celu przeprowadzono badania ankietowe z liderami 60 organizacji pozarządowych w 31 wybranych gminach województwa pomorskiego.

Tabela 19. Podstawowe cechy badanych organizacji pozarządowych w gminach województwa pomorskiego

Liczba członków	% ogółu	Formy działalności	% ogółu wskazań	Okres działalności	% ogółu wskazań	Zasięg oddziaływania	% ogółu wskazań
< 10	7	fundacja	3	przed 1950	10	gmina	75
10-30	53	kółko rolnicze	2	1950-2000	13	kraj	8
30-50	23	spółdzielnia	5	2000-2010	45	powiat	13
>50	17	stowarzyszenie	91	2010-2018	32	województwo	5

*Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników wywiadów kwestionariuszowych przeprowadzonych z liderami wybranych organizacji pozarządowych.*

Badane organizacje pozarządowe prowadzą swoją działalność w różnych formach organizacyjno-prawnych (tab. 19). Zdecydowanie dominującą formą organizacyjną były stowarzyszenia (91,0% wskazań). Średnia liczba członków w organizacji wynosiła 66 osób. Największy udział miały organizacje z liczbą członków w przedziale 10-30 (53% wskazań) oraz 30-50 członków (23% wskazań).

Większość organizacji (77%) objętych badaniem zainicjowało swoją działalność po 2000 roku, a około 10% rozpoczęło swoją działalność przed 1950 rokiem – to głównie kółka rolnicze. W zasięgu terytorialnego oddziaływania zaznacza się dominacja organizacji funkcjonujących w skali lokalnej (88%) (tab. 19).

Głównymi obszarami działania organizacji pozarządowych objętych badaniem były inicjatywy wspierające kulturę i sztukę (wsparcie dla młodzieży uzdolnionej muzycznie, plastycznie, organizacja warsztatów teatralnych), aktywizacja zawodowa mieszkańców dotkniętych bezrobociem, działalność wspierająca instytucje oświatowe oraz związana z działalnością wychowawczą (tab. 14). Popularne było również inicjowanie akcji promujących zdrowy styl życia oraz działania edukacyjne z zakresu ochrony zdrowia, doradztwa finansowego i technologicznego – zwłaszcza w dziedzinie rolnictwa – oraz pomoc osobom niepełnosprawnym i wykluczonym społecznie.

Impulsem do powstania organizacji pozarządowych było oddolne, deklarowane zainteresowanie mieszkańców powołaniem takich instytucji w celu rozwiązywania konkretnych problemów społeczności lokalnej (wspieranie działań edukacyjnych szkoły, wspieranie uzdolnionej młodzieży, poprawa stanu infrastruktury technicznej szkoły, przedszkola, wsparcie sektora rolniczego w zakresie doradztwa oraz pozyskiwania środków finansowych) (tab. 20). Ponadto istotnym czynnikiem była chęć reprezentowania interesów mieszkańców wobec instytucji szczebla państwowego i samorządowego oraz zapobieganie specyficznym problemom lokalnym i regionalnym (wsparcie rodzin biednych, wielodzietnych lub dotkniętych alkoholizmem).

Działalność organizacji pozarządowych była finansowana przede wszystkim przez składki członkowskie (25% wskazań), darowizny od osób fizycznych (15%), wsparcie samorządów (14%), darowizny od firm (13%) oraz źródła rządowe (10%). Ze względu na charakter podejmowanej działalności, której celem jest wspieranie rozwoju społecznego, organizacje pozarządowe współpracują z innymi podmiotami prawnymi. Głównym partnerem przy realizacji podejmowanych działań w badanej grupie organizacji pozarządowych były urzędy gmin (25,0% wskazań), starostwa powiatowe (19,0%), inne organizacje pozarządowe (16,0%) oraz instytucje użyteczności publicznej (10,0%). Istotnym czynnikiem powołania organizacji pozarządowych w wybranych gminach było poparcie mieszkańców dla nowej struktury organizacyjnej (35%) i pozytywne nastawienie mieszkańców (25%), a także oddolna chęć zaangażowania się w rozwój społeczno-gospodarczy terenu (tab. 20). Jako utrudnienia w funkcjonowaniu powołanych organizacji najczęściej wskazywano skomplikowane i nadmiernie rozbudowane procedury prawne (42,0%), niedoskonałość lub brak przepisów regulujących działania (26,0%), niejasne reguły współpracy z administracją publiczną (19,0%), brak osób bezinteresownie angażujących się w działania (45,0%), trudności w zdobywaniu środków finansowych na prowadzenie działań (21,0%), brak możliwości zatrudnienia nowych pracowników (13,0%) oraz złe warunki lokalowe (tab. 21).

Tabela 20. Charakterystyka funkcjonowania organizacji pozarządowych w badanych gminach województwa pomorskiego

Pola działań	% ogółu wskazań	Źródła dochodów	% ogółu wskazań	Institucje współpracujące	% ogółu wskazań	Czynniki powstania organizacji	% ogółu wskazań
Działalność ratownicza	2	1% podatku	1	partie polityczne	1	możliwość podjęcia współpracy międzynarodowej	1
Wolontariat	3	akcje charytatywne	2	inne organizacje pozarządowe	1	rationalne gospodarowanie finansami innych instytucji	1
Działalność ekologiczna	7	odsetki bankowe	4	biznes	1	koniczność wsparcia innych instytucji	1
Podtrzymywanie tradycji regionalnych, narodowych	7	dochody z działalności gospodarczej	4	media	5	zapotrzebowanie lokalnych przedsiębiorców	1
Pomoc w sprawach społecznych	8	wsparcie innych organizacji pozarządowych	4	urząd wojewódzki	9	możliwość wykorzystanie środków UE	4
Doradztwo technologiczne	9	zagraniczne źródła publiczne	7	instytucje użyteczności publicznej	10	ustawodawstwo sprzyjające działalności	5
Promocja i ochrona zdrowia	10	źródła rządowe	10	urząd marszałkowski	14	pomoc finansowa i merytoryczna ze strony organizacji samorządowych	9
Organizacja imprez rekreacyjnych, sportowych i turystycznych	11	darowizny od firm	13	inne organizacje pozarządowe	16	zapobieganie specyficznym problemom lokalnym i regionalnym	9
Edukacja i wychowanie	13	wsparcie samorządów	14	starostwo powiatowe	19	istnienie niszy w zakresie aktywizacja obszarów wiejskich	10
Aktywizacja zawodowa	14	darowizny od osób fizycznych	15	urząd gminy	25	reprezentowanie interesów mieszkańców	17
Działalność wspierająca kulturę i sztukę	15	składki członkowskie	25			zainteresowanie mieszkańców	42

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników wywiadów kwestionariuszowych przeprowadzonych z liderami wybranymi organizacjami pozarządowymi.

Tabela 21. Problemy funkcjonowania organizacji pozarządowych w wybranych gminach woj. pomorskiego

Czynniki powstania organizacji w gminie	% ogółu wskazań	Problemy organizacji w zakresie norm funkcjonowania	% ogółu wskazań	Wewnętrzne problemy funkcjonowania	% ogółu wskazań	Problemy w zakresie mechanizmów funkcjonowania	% ogółu wskazań
Zorganizowanie pomocy dla władz samorządowych w pozyskiwaniu środków finansowych	1	niejasne reguły współpracy z administracją publiczną	4	trudności w zdobywaniu środków finansowych na prowadzenie działań	21	nadmierne rozbudowana biurokracja	40
Umiejętność wykorzystania doświadczeń wyniesionych z działania na innym terenie	2	niedoskonałość lub brak przepisów regulujących działania	4	brak osób bezinteresownie angażujących się w działania	45	nadmierna kontrola ze strony administracji publicznej	11
Położenie geograficzne	3	zbyt skomplikowane i nadmierne rozbudowane procedury prawne	6	niskie kwalifikacje pracowników	1	konkurencja ze strony innych instytucji	3
Trafność propozycji rozwiązywania problemów lokalnych i regionalnych	5	zbyt wysokie obciążenia podatkowe	19	brak możliwości zatrudnienia dodatkowych pracowników	13	brak osób bezinteresownie angażujących się w działania	43
Możliwość pomocy ze strony władz samorządowych w pozyskiwaniu środków UE	7	brak dostępu do wiarygodnych informacji	26	trudności z powiększeniem zakresu działalności	4	brak odpowiedzialności członków za podejmowane działania	2
Chęć zaangażowania się w rozwój społeczno-gospodarczy terenu	25	inne	42	złe warunki lokalowe	10	inne	2
pozytywne nastawienie władz samorządowych	25			mała aktywność członków	4		
Poparcie mieszkańców dla nowej struktury organizacyjnej	33			niechęć innych organizacji do współpracy	2		

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników wywiadów kwestionariuszowych przeprowadzonych z liderami wybranych organizacji pozarządowych.

Analiza działalności organizacji pozarządowych w badanych gminach wykazała, że:

- mogą one być ważnym elementem zwiększenia konkurencyjności obszarów wiejskich;
- związek między rozwojem obszarów wiejskich a działalnością tych organizacji powoduje powstawanie takich układów lokalnych, które są źródłem endogenicznych procesów rozwoju;
- główną przeszkodą w rozwoju organizacji pozarządowych są nieuregulowane nadal sprawy finansowo-prawne oraz słaba aktywność społeczności lokalnej.

Dlatego organizacje pozarządowe powinny znaleźć swoje szczególne miejsce w strategii rozwoju obszarów wiejskich. Szansą na to jest kompleksowe ujęcie czynników rozwoju lokalnego uwzględniające również kapitał społeczny.

Jak wykazała analiza, spójność terytorialna obszarów wiejskich woj. pomorskiego jest zróżnicowana w aspekcie zarówno demograficznym, społeczno-gospodarczym, jak i infrastrukturalnym. Wyraźnie zarysowuje się podział aglomeracji trójmiejskiej oraz pozostała peryferyjna część regionu. Z kolei uwarunkowania historyczne i zmiany administracyjne pozwalają podzielić przestrzeń województwa na trzy części: zachodnią, centralną i wschodnią. Część zachodnia, która obejmuje byłe woj. śląskie, postrzegana jest jako obszar ze stygmatem przeszłości popegeerowskiej, gdzie większość gmin ma charakter regresywny pod względem demograficznym i prezentuje niski poziom rozwoju społeczno-gospodarczego. Podobnie część wschodnia województwa, czyli gminy położone po prawej stronie Wisły, jest obciążona dziedzictwem gospodarki państwowej w rolnictwie i niektóre gminy mają bardzo niskie wskaźniki rozwoju w badanych aspektach. Część centralna natomiast obejmuje obszar funkcjonalny Trójmiasta i tereny Kaszub, gdzie zdecydowana większość gmin ma charakter progresywny w aspekcie demograficznym oraz wysoki poziom rozwoju społeczno-gospodarczego i infrastrukturalnego. Tu z kolei położenie na terenie zwartej kulturowo-etnicznej regionu preferującego tradycyjne wartości i sprawność w działaniu sprawia, że są to gminy atrakcyjne pod względem warunków życia.

Analizując działania samorządów lokalnych na rzecz spójności terytorialnej, należy zauważyć, że stają one przed wyzwaniem wielopoziomowego zarządzania w zgodzie przede wszystkim z zasadami subsydiarności i partnerstwa, a dzięki posiadanym instrumentom mogą wpływać na konkurencyjność gmin i w efekcie poprawić ich atrakcyjność inwestycyjną. Podjęte działania, często przy wsparciu środków unijnych, dały szansę cywilizacyjnego rozwoju i w dużym stopniu przyczyniły się do zmniejszania różnic wewnątrzregionalnych w zakresie infrastruktury technicznej i społecznej oraz do budowy kapitału spo-

łecznego. Natomiast wsparcie sfery gospodarczej opierało się przede wszystkim na pobudzeniu przedsiębiorczości mieszkańców gminy oraz przygotowaniu przyjaznego klimatu dla obecnych i potencjalnych przedsiębiorców.

W konkluzji można stwierdzić, iż osiągnięcie spójności terytorialnej zwłaszcza na płaszczyźnie gospodarczej jest czasami trudne ze względu na położenie geograficzne, czego dobrym przykładem jest gmina Smołdzino. Zdecydowana większość gminy położona jest bowiem na terenie Słowińskiego Parku Narodowego, co praktycznie wyklucza prowadzenie działalności gospodarczej innej niż rolnictwo i gospodarka leśna.

Powstanie i rozwój organizacji pozarządowych w badanych gminach wiązało się przede wszystkim z szerokim spektrum problemów natury społecznej. Samoorganizacja społeczności lokalnej skierowana była z jednej strony na pomoc osobom wykluczonym społecznie, z drugiej zaś na poprawę stanu infrastruktury edukacyjnej, co zwłaszcza w strefie peryferyjnej woj. pomorskiego jest wciąż aktualnym problemem związanym z przeszłością pospegeerowską. Wydaje się również być bardzo pozytywnym komponentem budowania zaangażowania społeczności lokalnej poprzez powstawanie stowarzyszeń w konkretnych miejscowościach, z obecnością lidera.

Badania wykazały, że rola szczebla lokalnego w postaci samorządu jako autentycznego, samodzielnego gospodarza terenu z udziałem organizacji i instytucji lokalnych ma duże znaczenie w kształtowaniu spójności terytorialnej obszarów wiejskich.

#### **4. Rola instytucji w kształtowaniu spójności obszarów wiejskich – podsumowanie – wnioski – rekomendacje**

Praca miała na celu przedstawienie roli instytucji w kształtowaniu spójności obszarów wiejskich na poziomie lokalnym i regionalnym. Znaczenie instytucji (w szerokim tego słowa znaczeniu) w procesie rozwoju obszarów wiejskich zostało określone przez ich rolę w procesie zarządzania przestrzenią wiejską, która zapewnia skuteczność podejmowanych działań, poprawę świadczonych usług oraz lepsze ich dopasowanie do zróżnicowanych i zmieniających się potrzeb społecznych, czyli dążenie do rozwoju przestrzeni wiejskiej w kierunku zintegrowanych działań. Ta znacząca rola instytucji przejawia się przede wszystkim w warunkach sprawnego systemu instytucjonalnego, który na ogół jest przedstawiany jako określony porządek prawny, instytucje stanowiące podmioty gospodarcze oraz mechanizmy ich działania.

Badania wykazały, że w systemie instytucjonalnym w kontekście spójności obszarów wiejskich najważniejszą rolę odgrywają instytucje publiczne do zarządzania rozwojem, a przede wszystkim samorządy terytorialne. Zarówno na etapie programowania, jak i realizacji – jako organizator, finansista, doradca i koordynator rozwoju. Skuteczność działań podejmowanych przez te instytucje na różnych poziomach wymaga zastosowania odpowiednich mechanizmów, takich jak neoendogeny, koordynacja i współpraca. Dlatego istotną rolą sektora publicznego jako głównego koordynatora kształtowania spójności jest tworzenie struktur instytucjonalnych w postaci partnerstwa z sektorem prywatnym i sektorem pozarządowym. Bez partnerstwa międzysektorowego trudno kształtować spójny rozwój.

Analizując dokumenty strategiczne dotyczące rozwoju obszarów wiejskich, zauważono dążenie do osiągnięcia zintegrowanego rozwoju, jednak – jak wykazują badania – założenia te nie w pełni udaje się realizować. Podstawowa słabość polega na tym, że w wyniku procesów rozwojowych nasila się tendencja do zwiększania się różnic poziomu rozwoju obszarów wiejskich w skali regionalnej i lokalnej. Główną przyczyną jest kumulacja zjawisk w pewnych miejscach w przestrzeni, która powoduje jej polaryzację. W efekcie rozwój przestrzeni ma charakter dwubiegunowy i kształtują się obszary wysoko i słabo rozwinięte. Najbardziej zróżnicowany wewnętrznie w każdym aspekcie jest region mazowiecki, najmniej zaś lubuski – świadczy o tym współczynnik zmienności. Duże dysproporcje występują również w innych regionach, na terenie których znajdują się duże aglomeracje. Analizując proces rozwoju obszarów wiejskich w poszczególnych aspektach w latach 2005, 2010 i 2017, stwierdzono, że prze-

biega on z różną intensywnością zarówno w czasie, jak i przestrzeni geograficznej. Dlatego można mówić raczej o procesie kształtowania spójności obszarów wiejskich, a nie o stanie spójności.

Poziom rozwoju obszarów wiejskich jest w dużym stopniu funkcją jakości zarządzania, czyli umiejętności rozwiązywania problemów przez władze danej jednostki samorządu terytorialnego, tj. tworzenia możliwie najlepszego środowiska życia dla mieszkańców, terytorialności działań oraz lokalnego i regionalnego wymiaru ich skutków (negatywnych czy pozytywnych). Badania wykazały, że skuteczność rozwiązywania tych problemów zależy w dużym stopniu od doboru i wykorzystania odpowiednich instrumentów stymulowania rozwojem, takich jak: strategia rozwoju, wieloletnie plany inwestycyjne oraz studia i plany przestrzennego zagospodarowania obejmujące wszystkie aspekty rozwoju lokalnego i regionalnego.

Stwierdzono, że inwestycje publiczne mają duże znaczenie dla wyrównywania poziomu rozwoju. Są one domeną instytucji publicznych, głównie samorządów terytorialnych. To one wyznaczają kierunki i wielkość koniecznych zmian w poszczególnych aspektach rozwoju. Mimo zintegrowanego podejścia do rozwoju, tj. programowania, terytorialnego kierunku wspierania rozwoju i koncentracji tematycznej działań, proces ten przebiega wolno i jest bardzo zróżnicowany. Podstawową wadą takiego podejścia są niewystarczające kompetencje organizacyjne i finansowe instytucji regionalnych i lokalnych w realizacji tych przedsięwzięć, które są określone ustawowo. Należy pamiętać, że rozwój obszarów wiejskich zależy również od wielu instytucjonalnych uwarunkowań zewnętrznych, w tym instytucji unijnych czy rządowych. Właśnie poprzez sprawne zarządzanie samorządy zwiększają ich zdolność adaptacji do tych warunków. Zatem zarządzanie to z jednej strony proces podejmowania decyzji co do rozwoju wewnętrznych struktur samorządu terytorialnego w kierunku spójności, z drugiej zaś wykorzystanie wszystkich możliwości zewnętrznych, aby wzmocnić ten proces. Zarządzanie przestrzenią głównie przez instytucje publiczne musi więc mieć charakter spójny i kompleksowy. Oznacza to, że powinno obejmować wszystkie aspekty, które decydują o rozwoju przestrzeni. Tymczasem zaobserwowano duże różnice wewnątrz regionów oraz gmin w rozwoju badanych aspektów. To zróżnicowanie jest jeszcze zwiększane nie tylko przez deficyt środków finansowych, lecz też w dużej mierze przez ich niegospodarne wykorzystanie. Ponadto tylko w niewielu regionach (wielkopolskim, śląskim) występuje współzależność rozwoju społeczno-gospodarczego, demograficznego i infrastrukturalnego, która utrwała spójność obszarów wiejskich.

Podstawą osiągnięcia spójności terytorialnej jest również wykorzystanie potencjału endogenicznego terytoriów oraz koordynacja działań mających



wpływ na terytorium (zintegrowane podejście). Wymaga to wskazania silnego ośrodka o znaczeniu strategicznym posiadającego odpowiednie kompetencje wykonawcze i koordynacyjne. Nie ulega wątpliwości, że takim ośrodkiem w wymiarze regionalnym jest samorząd wojewódzki, a w wymiarze lokalnym samorząd gminny. Do właściwego dopasowania działań do szczebla terytorialnego niezbędna jest również współpraca pionowa i pozioma pomiędzy poszczególnymi szczeblami administracji. Współpraca pionowa powinna pozwalać na realizację poszczególnych działań na najbardziej adekwatnym poziomie umożliwiającym realizacji zintegrowanego rozwoju, natomiast współpraca pozioma pomiędzy jednostkami administracji powinna umożliwić koordynację działań, których skutkiem byłby harmonijny rozwój wszystkich terytoriów w kraju.

Przeprowadzone badania wskazują, że zaczyna rozwijać się koordynacja i współpraca między instytucjami działającymi na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w kierunku ich spójności i nie ma ona charakteru jednorazowego, lecz przybiera postać zinstytucjonalizowaną. Nowe instrumenty takie jak Zintegrowane inwestycje terytorialne czy Rozwój lokalny kierowany przez społeczność w okresie finansowania 2014-2020 sprzyja tym procesom. W wielu badanych gminach zauważono współrzędzenie – tworzenie zintegrowanych planów rozwoju lokalnego, w których kapitał społeczny i wiedza ekspercka stanowią najważniejsze czynniki rozwoju.

Przeprowadzono również ocenę funkcjonowania systemu instytucjonalnego działającego na rzecz kształtowania spójności obszarów wiejskich w zakresie: otoczenia instytucjonalnego, organizacji i mechanizmów funkcjonowania – wykorzystując analizę SWOT.

a) Ocena otoczenia instytucjonalnego:

**mocne strony**

- działania samorządu terytorialnego w kierunku kształtowania spójności zostały określone w ustawach o samorządzie terytorialnym i dokumentach strategicznych;
- przyjęcie 24 marca 2014 r. znowelizowanej *Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z 2006 r.* Wprowadziła ona nowy instrument koordynacji działań administracji rządowej i samorządowej, tj. kontrakt wojewódzki oraz obszary: funkcjonalny, strategicznej interwencji i problemowy. Instrumenty te mają istotne znaczenie w kształtowaniu spójności obszarów wiejskich;
- znowelizowanie w 2008 r. *Ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym z 2005 r.* – w nowej ustawie zostały uproszczone procedury działania obszarów wiejskich, co sprzyja zwiększeniu współpracy między instytucjami;

- opracowanie i przyjęcie dokumentu planistycznego o charakterze wykonawczym Regionalny Program Operacyjny na lata 2014-2020 (RPO), w którym wyznaczono najważniejsze obszary koncentracji działań.

#### **słabe strony**

- relatywnie słabo rozbudowany system współpracy sektora publicznego, porządowego i prywatnego (ustawa PPP) w zakresie rozwoju przedsiębiorczości; podział ryzyka powodzenia przedsięwzięcia zbyt słabo chroni sektor prywatny – efektem jest niewielkie zainteresowanie sektora prywatnego rozwojem przedsiębiorczości na obszarach wiejskich;

#### **szanse**

- zarówno RPO 2014, jak i Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020 stwarzają duże możliwości finansowania przedsięwzięć sprzyjających zintegrowanemu rozwojowi obszarów wiejskich;
- w okresie 2014-2020 powstały nowe instrumenty wspierające proces koordynacji i współpracy – Zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT) – dzięki którym partnerstwa JST będą mogły realizować zintegrowane przedsięwzięcia, łącząc działania finansowe z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS); Rozwój kierowany przez społeczność lokalną (RKSL), gdzie podstawą działania RKSL ma być Lokalna Grupa Działania (LGD) składająca się z przedstawicieli lokalnego sektora publicznego, prywatnego i społecznego, prowadząca działalność na podstawie zintegrowanych i wielosektorowych strategii rozwoju lokalnego;
- instytucje nieformalne (obyczaje, wartości moralne, wartości religijne) odgrywają coraz większą rolę w rozwoju obszarów wiejskich – są powiązane z kulturą na poziomie lokalnym i regionalnym.

#### **zagrożenia**

- wprowadzenie na podstawie *Ustawy o finansach publicznych* (Dz.U. nr 157, poz. 1240) nowego limitu zadłużenia samorządów terytorialnych opartego na indywidualnym wskaźniku zadłużenia (IWZ), co niewątpliwie niekorzystnie wpływa na aktywność samorządów lokalnych w pozyskiwaniu środków unijnych i podejmowanie przedsięwzięć.

## b) Ocena organizacji

### **mocne strony**

- niekwestionowana rola samorządów terytorialnych jako organizatorów i realizatorów rozwoju obszarów wiejskich, a także dobrze rozbudowane struktury organizacyjne wspierające te procesy na poszczególnych poziomach organizacyjnych;
- silne wsparcie merytoryczne i finansowe rozwoju obszarów wiejskich przez Urząd Marszałkowski czy Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej – dotyczy to głównie samorządów gminnych i organizacji pozarządowych;
- duże zaangażowanie organizacji pozarządowych w proces rozwoju obszarów wiejskich – przez prowadzenie edukacji, szczególnie w obszarze ekologii.

### **słabe strony**

- silne uzależnienie samorządów (szczególnie wojewódzkich) od wsparcia rządu – decentralizacja objęła przede wszystkim funkcję usługodawcy usług publicznych, a nie rozwojową; brak samodzielności finansowej (uzależnienie od subwencji) – utrudnia działalność, zlecanie zadań do realizacji bez pełnego pokrycia finansowego;
- brak silnego ośrodka na poziomie regionalnym posiadającego odpowiednie kompetencje koordynacyjne i współpracy partnerskiej – ta pomoc mogłaby dotyczyć np. znalezienia partnera, możliwości finansowania działań partnerskich czy organizowania współpracy; takim ośrodkiem mogłaby być regionalna KSOW;
- niewielki udział organizacji prywatnych w działaniach na rzecz rozwoju obszarów wiejskich – być może lokalny mechanizm rządzenia i struktury organizacyjne często nie są zainteresowane współpracą z organizacjami prywatnymi.

### **szanse**

- wielokierunkowość działań podejmowanych przez samorzady, a także zwiększona aktywność władz lokalnych sprzyja współpracy z innymi organizacjami;

### **zagrożenia**

- zbyt silna depopulacja zasobów ludzkich na obszarach wiejskich jest wielką barierą uczestnictwa w organizacjach działających na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.

## c) Ocena mechanizmów

### **mocne strony**

- dobrze rozbudowane mechanizmy budowania aktywności wśród społeczności lokalnej przez organizacje pozarządowe to gwarancje postrzegania aktywności jako atutu współpracy między organizacjami na rzecz rozwoju obszarów wiejskich;
- zasada pomocniczości (subsydiarności), która wskazuje, w jaki sposób i na jakim poziomie powinny być realizowane działania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.

### **słabe strony**

- brak procedur opisujących funkcjonowanie procesu koordynacji, tj. wskazanie organizacji, ich funkcji i sposobów współpracy między nimi na poszczególnych poziomach administracyjnych;
- nie dość sprawnie działający system informacji między strukturami samorządowymi, a także między samorządami a instytucjami rządowymi powoduje dysfunkcyjność działań – ma to istotne znaczenie w podejmowaniu współpracy uwzględniających lokalne potrzeby.

### **szanse**

- istnienie systemu wsparcia w postaci programów operacyjnych i regionalnych jako istotny mechanizm finansowania wielu inwestycji na podstawie współpracy i koordynacji na obszarach wiejskich;
- wypracowanie i wdrożenie mechanizmów wzmacniających potencjał koordynacyjny organizacji – ułatwia to współpracę między organizacjami, szczególnie dotyczy to współpracy w zakresie zadań finansowych z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki;
- nowe instrumenty zarządzania przestrzenią, takie jak kontrakt wojewódzki, obszar funkcjonalny i Rozwój lokalny kierowany przez społeczność umożliwiają przejście od sektorowego do zintegrowanego terytorialnie zarządzania przestrzenią.

### **zagrożenia**

- formy współpracy są szeroko omawiane na poziomie dokumentów programowych, natomiast pomijane na etapie wdrażania koncepcji spójności rozwoju obszarów wiejskich;
- dotychczas nie zostały wypracowane systemy koordynacji lokalnych strategii ze strategią wojewódzką i krajową, co powoduje, że ten istotny instru-

ment zarządzania rozwojem nie jest dobrze wykorzystywany w kształtowaniu spójności obszarów wiejskich, utrudnia realizację przyjętych programów strategicznych oraz koordynację i współpracę między jednostkami.

## **Wnioski i rekomendacje**

Przedstawione rozważania dotyczące roli instytucji w kształtowaniu spójności wskazują, że dokonująca się instytucjonalizacja nie zawsze nadąża za procesami zachodzącymi na obszarach wiejskich i nie wszystkie przedsięwzięcia mają prorozwojowy charakter. Wzajemne uzupełnianie się otoczenia instytucjonalnego i struktur organizacyjnych zależy w dużym stopniu od polityki państwa. Konieczne są działania państwa stymulujące kształtowanie otoczenia instytucjonalnego sprzyjającego tworzeniu i umacnianiu struktur organizacyjnych, niezbędnych do kształtowania spójności obszarów wiejskich.

Obecnie instytucjonalizacja na rzecz kształtowania spójności obszarów wiejskich dokonywana jest w znacznym stopniu przez samorządy terytorialne, zbyt mały jest udział organizacji pozarządowych i prywatnych. Nacisk powinien iść na koordynację działań samorządów oraz większą współpracę różnych organizacji w strukturach poziomych i pionowych. Największe rezerwy rozwojowe obszarów wiejskich istnieją na płaszczyźnie instytucjonalnej i przede wszystkim tam należy szukać możliwości lepszego niż dotychczas wykorzystania potencjału rozwojowego.

Na tej podstawie można wnioskować, że istnieje potrzeba doskonalenia istniejących instrumentów ułatwiających współpracę i koordynację między instytucjami/organizacjami działającymi na rzecz spójności obszarów wiejskich. Tym bardziej że „Współpraca różnych szczebli w ramach zarządzania wielopoziomowego” jest jednym z czterech filarów nowego paradygmatu europejskiej polityki spójności na lata 2014-2020.

## Literatura

- Barca F., 2009, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A placed-based approach for meeting European Union challenges and expectations*. Independent Report prepared at the request of Danuta Hubner, Commissioner for Regional Policy, Brussels.
- Bratkowski J., 2004, *Tradycja zaborów a współczesne zachowania społeczne w Polsce*, [w:] J. Kurczewska, *Oblicza Lokalności. Tradycja i współczesność*. Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa.
- Chmielak A., 2002, *Instytucjonalne podstawy trwałości rozwoju gospodarczego*. Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Białymstoku, Białystok.
- Coleman J.S., 1988, *Social Capital in the Creation of Human Capital*, *American Journal of Sociology*, 94, Supplement.
- Dolata M., Łuczka-Bakuła W., 2005, *Stan i kierunki rozwoju infrastruktury gospodarczej obszarów wiejskich Wielkopolski*. Wydawnictwo AR im. Augusta Cieszkowskiego w Poznaniu, Poznań.
- Dołęgowski T., 2002, *Konkurencyjność instytucjonalna i systemowa w warunkach gospodarki globalnej*. Monografie i Opracowania, nr 505. Wyd. SGH, Warszawa.
- Frenkel J., 2003, *Ludność, zatrudnienie i bezrobocie na wsi. Dekada przemian*. IRWiR PAN, Warszawa.
- Fukuyama F., 1997, *Zaufanie kapitał społeczny a droga do dobrobytu*. PWN, Warszawa.
- Grosse T.G., Hardt Ł., 2011, *Sektorowa czy Zintegrowana, czyli o optymalnej strategii rozwoju polskiej wsi*. Pro Oeconomia Fundacja Ewolucji i Badań Ekonomicznych, Warszawa.
- Hellwig Z., 1968, *Zastosowanie metody taksonomicznej do typologii podziału krajów ze względu na poziom ich rozwoju oraz zasoby i strukturę wykwalifikowanych kadr*, *Przegląd Statystyczny*, t. 15, Warszawa.
- Jażewicz I., 2014, *Miejska sieć osadnicza regionu nadmorskiego*. Akademia Pomorska, Słupsk.
- Kędelski M., Paradysz J., 2006, *Demografia*. Wyd. Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
- Kołodziejczyk D., 2014, *Ocena spójności terytorialnej pod względem infrastruktury technicznej gmin w Polsce w latach 2005-2015*, *Roczniki Naukowe SERiA*, t. 19, z. 2, 114-120.
- Kołodziejczyk D. (red.), 2015, *Wieloaspektowe ujęcie problemu spójności obszarów wiejskich na poziomie lokalnym i regionalnym w dotychczas realizowanych i planowanych strategiach rozwoju*. Monografie Programu Wieloletniego 2015-2019, nr 15, IERIGŻ-PIB, Warszawa.

- Marszał T., Pieleszak I., 2008, *Spójność obszaru metropolitalnego w świetle powiązań infrastruktury (przykład Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego)*, Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania PAN, t. CXX, Warszawa.
- Mikołajewicz M., 1992, *Gospodarowanie zasobami środków trwałych infrastruktury społecznej*. Wydawnictwo Instytutu Śląskiego, Opole.
- Myrdal G., 1958, *Teoria ekonomii a kraje gospodarczo nierozwinięte*. PWN, Warszawa.
- North D.C., 1990, *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Nowicka E., 2006, *Świat człowieka – świat kultury*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Parysek J.J., 1997, *Podstawy gospodarki lokalnej*. Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.
- Rochmińska A., Pędziwiatr K., 2017, *Infrastruktura społeczna a zaspokojenie potrzeb mieszkańców gminy Stryków*, *Space-Society-Economy*, 21: 31-49.
- Rutkowska G., 2007, *Analiza porównawcza infrastruktury technicznej i społecznej w wybranej gminie z wymogami UE*, *Przegląd Naukowy Inżynieria i Kształtowanie Środowiska*, XVI, 2(36), 64-72.
- Rutkowska G., 2007, *Analiza porównawcza infrastruktury technicznej i społecznej w wybranej gminie z wymogami UE (2)*, *Przegląd Naukowy Inżynieria i Kształtowanie Środowiska*, XVI, 4(38), 47-54.
- Sanchez-Zamora P., Gallardo-Cobos R., Romero-Huertas C., 2017, *Assessing the determinants of territorial cohesion: Evidence from Colombian departments*, *Geoforum* 87(2017), 48-61.
- Staniek Z., 2017, *Ekonomia instytucjonalna. Dlaczego instytucje są ważne*. Wyd. Difin, Warszawa.
- Webb J.W., 1963, *The Natural and Migrational Components of Population Changes in England and Wales, 1921-1931*, *Economic Geography*, 39, vol. 2, s. 130-148.
- Weber M., 2011, *Etyka protestancka i duch kapitalizmu*. Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa
- Wilkin J., 2002, *Budowa instytucji wspierających rozwój wsi i rolnictwa w kontekście integracji z UE*, [w:] *Wieś i rolnictwo. Perspektywa rozwoju*, IERiGŻ, Warszawa.
- Właźlak K., 2010, *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*. Wydawnictwo Oficyna, Warszawa.
- Ziemiańczyk U., 2010, *Ocena poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w województwie małopolskim*, *Infrastruktura i ekologia terenów wiejskich* 14: 31-40.

**ANEKS**



Tabela A1. Współpraca gmin z instytucjami/organizacjami  
w zakresie podnoszenia kwalifikacji mieszkańców

Jednostka administracyjna		organizacje			instytucje		
		pozarządowe	samorządowe	rządowe	prywatne	kościół	inne
m-w	Brusy	1		1	1		
m-w	Bytów	1	1	1	1		
m-w	Gniew	1	1	1			
m-w	Kartuzy				1		
m-w	Kepice	1	1	1	1		
m-w	Miastko						
m-w	Nowy Staw	1	1		1		1
m-w	Skarszewy						
m-w	Sztum		1				
ogółem	udział %	56	56	44	56,00	0	0
w	Damnica	1	1	1			
w	Dębica Kaszubska	1	1		1	1	
w	Gardeja	1			1		
w	Główczyce	1	1	1			
w	Gniewino	1					1
w	Karsin	1	1		1		
w	Kobylnica						
w	Kolbudy	1	1		1		1
w	Kołczygłowy						
w	Luzino	1					
w	Osieczna	1					
w	Przechlewo	1	1				
w	Rzeczenica				1		
w	Sadlinki	1		1			
w	Słupsk	1	1		1		
w	Stegna	1					
w	Studzienice	1	1				
w	Szemud	1				1	1
w	Trzebielino						
w	Wicko	1	1				
w	Tczew						
w	Ustka				1		
ogółem	udział %	72,70	40,90	13,60	31,80	9,00	13,60

Tabela A2. Wsparcie rozwoju działalności gospodarczej  
w zakresie infrastruktury

Jednostka administracyjna		Formy wsparcia				
		drogi	wodociągi	kanalizacja	oczyszczalnie	odpady stałe
m-w	Brusy	1	1	1	1	
m-w	Bytów	1	1	1	1	1
m-w	Gniew	1	1		1	
m-w	Kartuzy					
m-w	Kępice	1	1	1	1	1
m-w	Miastko	1	1	1	1	1
m-w	Nowy Staw	1	1	1	1	1
m-w	Skarszewy	1	1	1	1	1
m-w	Sztum	1	1	1	1	1
ogółem	udział %	88,80	88,80	77,70%	88,8	66,60
w	Damnica	1	1	1		
w	Dębica Kaszubska	1	1	1	1	
w	Gardeja	1	1	1	1	
w	Główczyce	1	1	1	1	1
w	Gniewino	1	1	1		
w	Karsin	1	1	1	1	1
w	Kobylnica		1	1	1	
w	Kolbudy	1	1	1		
w	Kolczygłowy	1			1	
w	Luzino	1	1	1		
w	Osieczna					1
w	Przechlewo		1	1	1	
w	Rzeczenica	1				
w	Sadlinki					
w	Słupsk	1	1	1	1	1
w	Stegna					
w	Studzienice	1	1	1	1	
w	Szemud		1	1	1	
w	Trzebielino	1	1	1	1	
w	Wicko	0	1			
w	Tczew	1	1	1		
w	Ustka	0	1	1	1	
ogółem	udział %	63,60	72,2	72,2	54,50	18,10

Tabela A3. Wsparcie publiczne w zakresie rozwoju działalności gospodarczej

Jednostka administracyjna		Formy wsparcia			
		ulgi, umorzenia	gwarancje kredytowe	dzierżawa, wynajem	wyznaczanie obszarów dla działalności gospodarczej
m-w	Brusy	1			1
m-w	Bytów	1	1	1	1
m-w	Gniew			1	1
m-w	Kartuzy	1		1	
m-w	Kępcice	1	1	1	1
m-w	Miastko	1	1	1	1
m-w	Nowy Staw	1	1	1	1
m-w	Skarszewy				
m-w	Sztum	1	1	1	1
ogółem	udział %	77,70	55,50	77,70	77,70
w	Damnica	1		1	
w	Dębica Kaszubska		1		
w	Gardeja	1			
w	Główczyce	1	1	1	1
w	Gniewino	1		1	
w	Karsin	1			
w	Kobylnica				1
w	Kolbudy	1		1	1
w	Kończygłowy				1
w	Luzino	1			
w	Osieczna			1	
w	Przechlewo				
w	Rzeczennica				
w	Sadlinki			1	
w	Słupsk	1	1	1	1
w	Stegna				
w	Studzienice	1	1	1	
w	Szemud	1		1	1
w	Trzebielino				
w	Wicko			1	
w	Tczew			1	
w	Ustka	1		1	
ogółem	udział %	50,00	18,10	54,50	27,20

Tabela A4. Wsparcie publiczne promocyjno-organizacyjne  
w zakresie rozwoju gospodarczego

Jednostka administracyjna		Formy wsparcia			
		szybkie decyzje	przejrzystość przetargów	Szeroka informacja	organizowa nie spotkań
m-w	Brusy	1	1	1	1
m-w	Bytów	1	1	1	
m-w	Gniew				1
m-w	Kartuzy	1	1		
m-w	Kępnice	1	1	1	
m-w	Miastko	1	1	1	1
m-w	Nowy Staw	1	1	1	
m-w	Skarszewy	1	1	1	1
m-w	Sztum	1	1	1	1
ogółem	udział %	88,80	88,80	77,70	55,50
w	Damnica	1	1	1	1
w	Dębica Kaszubska	1	1	1	1
w	Gardeja	1			
w	Główczyce	1	1	1	1
w	Gniewino		1		1
w	Karsin				1
w	Kobylnica				
w	Kolbudy	1	1	1	1
w	Kończygłowy	1	1		1
w	Luzino	1	1	1	1
w	Osieczna	1	1		
w	Przechlewo		1		
w	Rzeczenica		1	1	1
w	Sadlinki				
w	Słupsk	1	1	1	1
w	Stegna				
w	Studzienice	1	1	1	1
w	Szemud	1	1	1	1
w	Trzebielino		1	1	
w	Wicko	1	1		
w	Tzew		1		
w	Ustka	1	1		
ogółem	udział %	59,00	77,20	45,40	54,50

Tabela A5. Najważniejsze bariery rozwoju gospodarczego

Jednostka administracyjna		Bariery			
		system finansowania samorządów	prawo regulujące działalność gospodarczą	prawo rolne	inne
m-w	Brusy				
m-w	Bytów	1	1		
m-w	Gniew	1			
m-w	Kartuzy	1			
m-w	Kępice		1		
m-w	Miastko	1			
m-w	Nowy Staw	1	1		
m-w	Skarszewy	1	1		
m-w	Sztum	0			
ogółem	udział %	67	44	0	0
w	Damnica	1	1	1	
w	Dębica Kaszubska	1			
w	Gardeja	1	1		
w	Główczyce		1		
w	Gniewino	1			
w	Karsin				1
w	Kobylnica	1			
w	Kolbudy	1			
w	Kołczygłowy	1	1		
w	Luzino				
w	Osieczna				1
w	Przechlewo	1			
w	Rzeczynica	1			
w	Sadlinki	1			
w	Słupsk	1			
w	Stegna	1			
w	Studzienice		1		
w	Szemud				
w	Trzebielino	1			
w	Wicko	1			
w	Tczew	1	1		
w	Ustka	1	1		
ogółem	udział %	72,70	31,80	4,50	9,00



**EGZEMPLARZ BEZPŁATNY**

*Nakład 800 egz., ark. wyd. 7,8*

*Druk i oprawa: ZAPOL Sobczyk Spółka Jawna*