

Małgorzata Joanna Bielecka

Polityka rozwoju a rozwój obszarów wiejskich

Civitas Hominibus : rocznik filozoficzno-społeczny 9, 39-56

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Małgorzata Joanna Bielecka

Polityka rozwoju a rozwój obszarów wiejskich

Streszczenie

W artykule przybliżono wybrane aspekty problematyki rozwoju obszarów wiejskich w Polsce. Przedstawiono w szczególności istotę i wagę ich dalszego harmonijnego i zrównoważonego rozwoju dla poprawy jakości życia mieszkańców. Wskazano również wpływ wyzwań globalnych jako determinantę oddziałującą na zmianę sytuacji społeczno-gospodarczej obszarów wiejskich. Uwzględniono szanse i perspektywy rozwijania lokalnej przedsiębiorczości jako swoistego panaceum, które wspomaga tworzenie nowych miejsc pracy o pozarolniczym charakterze gospodarczym. Regiony położone na obszarach wiejskich, by sprostać wyzwaniom współczesnej gospodarki globalnej (konkurencyjnej) powinny się charakteryzować wielofunkcyjnością i mniejszym poziomem udziału gospodarstw o typowo rolniczej działalności. Drugi aspekt analizowanej problematyki dotyczy udziału demokracji w życiu społecznym, jako ważnego elementu, wpływającego na postęp przemian w życiu mieszkańców obszarów wiejskich.

Słowa kluczowe: rozwój obszarów wiejskich, rozwój lokalny, rozwój przedsiębiorczości na wsi, polityka regionalna, zrównoważony rozwój.

Wstęp

W dobie globalizacji i nasilających się procesów urbanizacji i metropolizacji uwaga wielu badaczy skupia się na miastach i obszarach zurbanizowanych. Tymczasem równie interesującym przedmiotem badań naukowych jest wieś i obszary wiejskie. W Europie,

w tym także w Polsce obszary wiejskie podlegają gwałtownym procesom modernizacji, ulegają zasadniczym i daleko idącym przeobrażeniom. Produkcja rolna przestaje być dominującym charakterem obszarów wiejskich. Pojawiają się nowe formy użytkowania obszarów wiejskich, wiejskiej przestrzeni oraz krajobrazu. Obserwuje się pojawienie się nowych sił społecznych, wiążących miejsce swego zamieszkania, a także coraz częściej swojej aktywności zawodowej z tymi obszarami. Chodzi tutaj o klasę średnią, o przedstawicieli grup zawodowych niezwiązanych w ogóle z rolnictwem. Przyroda wiejska nie jest już postrzegana jako przede wszystkim źródło surowców dla gospodarki żywnościowej, leśnej czy rybołówstwa. Zaczyna być widziana jako przestrzeń dostarczająca walorów estetycznych czy wypoczynkowych. Granice między miastem a wsią stają się coraz mniej wyraźne¹. Do obszarów wiejskich można zaliczyć wiejskie obszary produkcyjne oraz wiejskie obszary konsumpcyjne. Te pierwsze mają znaczenie jako miejsca produkcji, wytwarzania artykułów zarówno rolnych, jak i innych. Te drugie natomiast są miejscami, w których najważniejszym rodzajem aktywności jest rekreacja, podtrzymywanie dziedzictwa kulturowego, kształtowanie krajobrazu, intensyfikacja działań estetycznych lub też po prostu zamieszkiwanie.

Zgodnie z koncepcją wypracowaną w krajach Unii Europejskiej można wyróżnić trzy typy obszarów wiejskich. Pierwszy z nich to obszary zmodernizowane, położone blisko ośrodków miejskich, doświadczające przyrostu populacji, z minimalnym znaczeniem rolnictwa, zróżnicowanym użytkowaniem ziemi przez rolnictwo, przemysł oraz postrzegane jako miejsca rekreacyjne. Kolejny typ to obszary „upadające”, wyludniające się, z relatywnie wysokim poziomem znaczenia gospodarki rolnej, ale zanikającymi możliwościami uzyskania zatrudnienia z uwagi na postęp techniczny. I wreszcie obszary zmarginalizowane, doświadczające także wyludniania i zdominowane przez rolnictwo, z niewielkimi możliwościami zróżnicowanej aktywności gospodarczej z uwagi na niski poziom infrastruktury oraz różnych usług. Tak więc obszary wiejskie z perspektywą to przede wszystkim te, które charakteryzują się wielofunkcyjnością i raczej niskim poziomem uzależnienia od gospodarki rolnej².

Przeobrażenia w rolnictwie postrzegane są jako jednoznaczne z przeobrażeniami obszarów wiejskich. Procesy przeobrażeń w coraz większym stopniu muszą się charakteryzować uczestnictwem samych zainteresowanych w życiu społecznym. Można powiedzieć, że kryterium postępowości rozwoju jest poszerzające się pole podmiotowości społecznej. Drugim aspektem zwiększającego się uczestnictwa zainteresowanych jest jego powszechność. Chodzi więc o wzrastający udział demokracji, o możliwość uczestniczenia w życiu publicznym coraz szerszych grup obywateli. Tylko takie przemiany w życiu społecznym można określić mianem dokonującego się postępu. Autorzy zajmujący się problematyką rozwoju przede wszystkim obszarów wiejskich wskazują jednoznacznie na takie właśnie rozumienie rozwoju³.

¹ L. Granberg, *Introduction*, „Sociologia Ruralis”, 3(39) 1999, s. 277–279.

² J.D. van der Ploeg i in., *Rural development: from practices and policies towards theory*, „Sociologia Ruralis”, 4(40), 2000, s. 391–408.

³ K. Gorlach, *Socjologia obszarów wiejskich. Problemy i perspektywy*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004, s. 128.

Pojęcie i koncepcje polityki rozwoju regionów i obszarów wiejskich

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju posługuje się pojęciem *polityka rozwoju* (ale nie pojęciem polityki rozwoju regionalnego ani też polityki regionalnej). Jednocześnie ustawodawca zaznacza w art. 3, że politykę rozwoju prowadzą Rada Ministrów, samorząd województwa oraz samorząd powiatowy i gminny. Polityka rozwoju ma być zatem prowadzona zarówno w skali kraju, jak i regionu, ale także w skali lokalnej. Przez politykę rozwoju, jak stanowi art. 2 u.z.p.p.r., rozumie się zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej⁴. Nowoczesną politykę regionalną rozumie się jako świadome i celowe działania zmierzające do wyznaczania celów społeczno-gospodarczych, a następnie uruchamianie środków potrzebnych do realizacji tych celów zgodnie z potrzebami i możliwościami regionów⁵. Wyróżnia się dwa rodzaje polityki regionalnej: interregionalną (międzyregionalną) i intraregionalną. Polityka interregionalna prowadzona jest przez państwo, a więc rząd centralny i jego agendy, w tym także terenowe. Nie chodzi tu o politykę rozumianą jako dążenie do zdobycia i sprawowania władzy czy rozumianą jako walka między partiami lub ugrupowaniami politycznymi, ale o politykę w ujęciu badań naukowych (sposób wprowadzania w życie zamierzeń dotyczących bieżącego zarządzania oraz wyboru i realizacji priorytetów rozwojowych)⁶. Politykę regionalną państwa rozumieć należy jako aktywność państwa skierowaną na stymulowanie konkretnych obszarów kraju (regionów) za pomocą instrumentów prawnych i ekonomicznych⁷. Polityka międzyregionalna odnosi się do obszarów całego państwa, a więc wszystkich 16 regionów. Polityka interregionalna oznacza wspieranie działań samorządów województw w zakresie rozwoju regionalnego. Polityka intraregionalna to usystematyzowane oddziaływanie na procesy rozwoju społeczno-gospodarczego zachodzące na obszarze regionu⁸. Politykę tę prowadzą poszczególne samorządy województw. Tak rozumiana polityka regionalna jest świadomą, celową i zorganizowaną działalnością polegającą na określeniu celów tej polityki służących interesom samorządowej społeczności (lokalnej i regionalnej), a także metod i instrumentów realizacji tych celów⁹. Za tę dziedzinę aktywności odpowiada nie tylko samorząd województwa, ale pośrednio także samorządy gmin i powiatów działające na

⁴ K. Włazlak, *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 60.

⁵ J. Sikora, *Promocja regionu i miejscowości*, [w:] S. Wykrętowicz (red. nauk.), *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2008, s. 239–240.

⁶ P. Swianiewicz, *Zróżnicowanie polityk finansowych władz lokalnych*, Warszawa 1996, s. 2.

⁷ P. Buczkowski, *Rola władz lokalnych, struktur regionalnych i krajowych w rozwoju w warunkach transformacji ustrojowej*, „Samorząd Terytorialny”, nr 12/1996, s. 6.

⁸ G. Gorzelak, B. Jałowiecki, *Strategie polskich regionów w procesie integracji europejskiej*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1–2/1999, s. 38.

⁹ M. Jastrzębska, *Polityka a strategia i zarządzanie w jednostce samorządu terytorialnego w sferze ogólnej i finansowej. Studium komparatywne w świetle sposobu rządzenia*, „Samorząd Terytorialny”, nr 12/2003, s. 5.

obszarze regionu. Odpowiedzialność tych ostatnich sprowadza się do kreowania rozwoju lokalnego (*local development*¹⁰), który w rezultacie przekłada się na poziom rozwoju w regionie. Przyjmuje się, iż trwały rozwój lokalny stanowi istotny warunek pojawienia się analogicznego rozwoju w regionie. Działania samorządów gmin i powiatów podejmowane w celu rozwoju lokalnego mają istotny wpływ na rozwój regionu. Gminy i powiaty, wykonując zadania dotyczące rozwoju lokalnego i będące aktywnymi podmiotami polityki pobudzania tego rozwoju, stanowią ważne ogniwo zadań na rzecz rozwoju regionalnego i uczestniczą w realizacji polityki regionalnej samorządu województwa.

W dyskusjach dotyczących problematyki obszarów wiejskich pojęcie *rozwój* uwikłane jest w różne zagadnienia związane z formułowaniem określonej strategii zmian czy też z samym ich przeprowadzaniem. Pojęcie *rozwój obszarów wiejskich* ma w literaturze różnorakie znaczenie. Pierwsze z nich oznacza poprawę warunków życia ludzi zamieszkujących określony obszar przestrzeni, zwany właśnie obszarem wiejskim. W takim ujęciu rozwój obszarów wiejskich to pojęcie odnoszące się nie tylko do przeobrażeń w rolnictwie, ale również w innych typach działalności gospodarczej, na przykład w rzemiośle wiejskim, technicznej i społecznej infrastrukturze, usługach czy poprawie jakości kapitału ludzkiego (podnoszenie poziomu wykształcenia, kwalifikacji itp.).

W krajach UE za obszary wiejskie uznaje się tereny, gdzie gęstość zaludnienia nie przekracza 100 osób na 1 km kwadratowy. Kraje OECD przyjmują jako granicę dzielącą obszar wiejski od miejskiego 150 mieszkańców na 1 km kwadratowy. Jeżeli chodzi o Polskę, to według pierwszego ze wskazanych kryteriów 83% powierzchni kraju (gęstość zaludnienia liczona na poziomie gmin) to obszary wiejskie, które zamieszkuje jedna trzecia ludności Polski. Według kryterium drugiego obszary wiejskie zajmują jeszcze więcej powierzchni, bo prawie 92%. Liczba ludności określanej jako „wiejska” jest w tym wypadku nieco większa i wynosi 35%. W Polsce stosuje się jednak jeszcze inne kryterium – administracyjny status danej miejscowości określonej jako miasto lub wieś przez naczelne organy państwowe. W tym przypadku powierzchnia obszarów wiejskich stanowi ponad 93% terytorium Polski¹¹.

Kolejny sposób rozumienia rozwoju obszarów wiejskich to konsekwencja wzajemnych oddziaływań pomiędzy czynnikami fizycznymi, technologicznymi, ekonomicznymi, instytucjonalnymi oraz społeczno-kulturowymi¹². Jeszcze inne rozumienie wymienionego wyżej pojęcia wiąże się z perspektywą strategii działania. W tym sensie zawiera ono działania, których zasadniczym celem jest poprawa warunków ekonomicznych i społecznych określonej kategorii ludzi.

Przyjmuje się¹³ jako zasadę, że rozwój regionalny wymaga zaangażowania czynników wewnętrznych i zewnętrznych. Konsekwentnie doktryna używa pojęć *rozwój en-*

¹⁰ J. Falkenberg, A. Gałkiewicz (opr.), *Polityka regionalna. Glosariusz*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2001, s. 83.

¹¹ K. Gorlach, op. cit., s. 17.

¹² K. Singh, *Rural Development. Principles, Policies and Management*, New Delhi–Thousand Oaks, Ca. – London: Sage, 1999, s. 20.

¹³ W. Kosiedowski, *Wprowadzenie do teorii i polityki rozwoju regionalnego i lokalnego*, [w:] W. Kosiedowski (red.), *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2005, s. 26.

dogeniczny oraz *rozwój egzogeniczny*¹⁴. Pierwszy z nich wywołany jest wykorzystaniem wewnętrznych czynników będących w dyspozycji danego regionu, rozwój egzogeniczny z kolei wynika z działania czynników zewnętrznych. W doktrynie spotyka się, dokonywany za klasykami ekonomii, podział czynników rozwoju regionalnego na trzy grupy, czyli ziemię, kapitał i pracę¹⁵. Można również przyjąć, że na rozwój regionalny składają się następujące pojęcia: rozwój trwały, rozwój gospodarczy, rozwój społeczny oraz rozwój zrównoważony.

Rozwój trwały, rozwój zrównoważony, jest nowym modelem rozwoju mającym służyć nie tylko obecnym, ale i przyszłym mieszkańcom regionu. W jego ramach realizowane są trzy podstawowe cele¹⁶: ekonomiczne – chodzi o trwały rozwój, społeczne – jedność społeczna polegająca na dostępie do zatrudnienia oraz wysokiej jakości życia dla wszystkich mieszkańców, środowiskowe – wzmocnienie i utrzymanie zasobów naturalnych. Rozwój gospodarczy regionów wyznaczają z kolei warunki środowiska naturalnego, czynniki historyczne oraz społeczno-polityczne¹⁷. Należy jednak zaznaczyć, że pewne dysproporcje w przestrzennym rozwoju regionów są z góry przesądzone z uwagi na zróżnicowanie środowiska naturalnego, tj. nierównomierne rozmieszczenie surowców naturalnych, zasobów energii czy zasobów ziemi. Odmienności środowiskowe z kolei nie pozostają bez wpływu na przestrzenne zróżnicowanie zjawisk gospodarczych¹⁸.

Można więc przyjąć, że coraz większego znaczenia nabiera pojęcie rozwoju zrównoważonego (*sustainable development*), ujmujące relacje pomiędzy aktualnie działającymi na rzecz rozwoju grupami społecznymi a przyszłymi pokoleniami. Zasadniczym elementem jest tutaj charakterystyka rozwoju, która nie zawęża szans i możliwości przyszłych generacji do zaspokajania ich potrzeb. Innymi słowy, tak wykorzystuje się naturalne zasoby, aby nie powodować nieodwracalnych zmian uniemożliwiających wykorzystanie ich w przyszłości. Polega to także na podtrzymywaniu innych warunków, umożliwiających realizowanie akceptowanych społecznie celów w przyszłości.

W piśmiennictwie zwraca się uwagę, że zrównoważony rozwój ma wymiar zarówno lokalny, jak i regionalny czy ogólnokrajowy. Na poziomie lokalnym podstawowym zadaniem jest kreowanie modelu rozwoju przestrzennego w nawiązaniu do lokalnych uwarunkowań i potrzeb. Na poziomie regionalnym – budowa polityki rozwoju regionalnego gwarantującego stabilny rozwój, w tym minimalizację konfliktów i napięć na tle społeczno-ekonomicznym. Z kolei na poziomie ogólnokrajowym – tworzenie stosownych regulacji oraz promocja polityki równoważenia rozwoju¹⁹.

Współczesne koncepcje rozwoju zrównoważonego obszarów wiejskich kładą nacisk na rozwój endogenny, w którym decydującą rolę odgrywają czynniki wewnętrzne. Roz-

¹⁴ J. Kundera, W. Szmyt, *Leksykon polityki regionalnej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008, s. 93.

¹⁵ A. Szromnik, *Marketing terytorialny. Miasto i region na rynku*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 48.

¹⁶ J. Falkenberg, A. Gałkiewicz, op. cit., s. 142.

¹⁷ K. Berger, J. Gawroński, I. Zienkowski, *Regionalne zróżnicowanie produktu krajowego w Hiszpanii i w Polsce*, [w:] A. Kukliński, B. Jałowiecki (red.), *Restrukturyzacja regionów jako problem współpracy europejskiej*, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, „Studia Regionalne i Lokalne”, Warszawa 1991, s. 290.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ P. Lorens, *Gospodarowanie przestrzenią a polityka równoważenia rozwoju*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 4/2005, s. 27.

wój jest więc postrzegany jako proces zachodzący przede wszystkim w skali lokalnej, w którym głównym inicjatorem zmian jest społeczność lokalna.

O pojawieniu się z kolei rozwoju gospodarczego w regionie decydują różnorodne warunki²⁰, z których najistotniejsze wydają się kapitał ludzki, zaplecze innowacyjne, wystrój regionu, poziom infrastruktury transportowej, warunki instytucjonalne.

W kontekście rozwoju obszarów wiejskich (i nie tylko) szczególnie istotne jest ujęcie rozwoju kapitału ludzkiego. Ta koncepcja zwraca uwagę przede wszystkim na czynniki nieekonomiczne, które mają niezwykle ważne ekonomiczne znaczenie. Należą do nich fizyczne i psychiczne zdolności człowieka do odpowiedniego działania, które nabywa się zarówno w rezultacie odpowiedniego wykształcenia, treningu, odpowiedniej dbałości o stan zdrowia, jak i wzmacnianie psychologicznych możliwości. Jest to wzmacnianie zasobów społeczeństwa. Rozwój owych umiejętności jest swoistą inwestycją w rozwój społeczeństwa i jak każda inwestycja wymaga środków finansowych. Powinny być one jednak użyte przede wszystkim do rozbudowy odpowiedniego systemu oświatowego, odpowiedniego systemu edukacji, które sprzyjać będą rozwojowi ekonomicznemu.

Koncepcję kapitału ludzkiego opracowano dopiero w latach 60. XX wieku, w miejsce pojęcia siły roboczej, w odniesieniu do jakości ludzkich zasobów. Sformułowano wówczas tezę, że inwestycje w kapitał ludzki są ważnym czynnikiem rozwoju ekonomicznego. W modelu tym podkreśla się całościowy charakter kapitału ludzkiego, jak również istotne znaczenie jego rozwoju dla dobra wszystkich ludzi. W takim ujęciu kapitału ludzkiego respektuje się kulturę, tradycję, a także społeczne wartości i instytucje. Takie ujęcie rozwoju jest szczególnie istotne w kontekście rozwoju obszarów wiejskich. Przede wszystkim kapitał ludzki jest dobrem nie tylko nabywanym przez członków społeczeństwa, ale też dziedziczonym po poprzednich generacjach. Dlatego poziom tego kapitału jest w danej populacji ludzkiej zróżnicowany. Wyższy poziom kapitału ludzkiego (wyższy poziom wiedzy, kwalifikacji) obniża barierę oporu przeciwko adaptowaniu innowacji. Nie chodzi tutaj tylko o innowacje techniczne, ale też o nowe metody gospodarowania, nowe zasady postępowania w wymagającej zmian rzeczywistości.

Zwolennicy tej koncepcji akcentują zwłaszcza walor zasadniczej zmiany filozofii rozwoju, jaka zawarta jest w teorii kapitału ludzkiego. Ponadto rozwój kapitału ludzkiego staje się coraz bardziej istotnym czynnikiem w strategiach rozwojowych charakterystycznych dla sektora usług czy nowoczesnych technologii. Dobrze ukształtowany kapitał ludzki może być czynnikiem rozwojowym danego obszaru.

Innowacje zgodnie ze współczesnymi poglądami wielu naukowców i praktyków są najważniejszym czynnikiem decydującym o pozycji konkurencyjnej i poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego regionów w XXI wieku²¹. Istnieje silna zależność między innowacyjnością gospodarki krajowej i regionalnej a rozwojem regionalnym. Osiągnięcie zrównoważonego rozwoju wymaga jednak stworzenia silnego zaplecza naukowo-badaw-

²⁰ J. Błazek, *Czynniki i kierunki rozwoju regionalnego Republiki Czeskiej podczas transformacji w okresie przedakcesyjnym*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004, s. 41–55.

²¹ T. Markowski, J. Kot, D. Stawasz, E. Stawasz, *Regionalne systemy innowacji jako podstawa budowania konkurencyjności polskich regionów*, „Samorząd Terytorialny”, nr 6/1998, s. 57.

czego²². Innowacja to każde pozytywne udoskonalenie, zmiany: technologiczne, organizacyjne, instytucjonalne, zmiany sprzedaży (na przykład otwieranie nowych rynków)²³. Natomiast zaplecze innowacyjne to przede wszystkim obecność w regionie uniwersytetów, instytucji szkoleniowych i badawczych. To także organizacje świadczące usługi konsultingowe, finansowe, prawne, reklamowe, marketingowe itp. Inaczej mówiąc, zaplecze innowacyjne to różnego rodzaju instytucje, organizacje, zarówno publiczne, jak i prywatne, które wchodzi w skład tzw. regionalnej sieci innowacji i przez swą działalność przyczyniają się do gospodarczego, w tym technologicznego rozwoju regionów²⁴.

Kolejnym czynnikiem rozwoju gospodarczego w regionie jest jego wystrój. Stanowi on istotny warunek regionalnego rozwoju gospodarczego ze względu na jego ścisłą zależność z aktywnością społeczności regionalnej²⁵. Dlatego też w miarę wzmacniania aktywności społecznej niezbędna jest zmiana wizerunku regionu. Dotyczy to nie tylko dużych miast, ale i małych miejscowości, także tych występujących na obszarach wiejskich. Modernizacja wyglądu regionu powoduje zwykle zmianę poglądów i zachowań społeczności regionalnej. Dużą wagę przywiązuje się obecnie do kulturalnych i turystycznych walorów miejsca lokalizacji działalności gospodarczej, dlatego pozytywny wizerunek regionu sprzyja podejmowaniu takiej działalności przez jego mieszkańców. Z kolei nagromadzenie w regionie różnych przedsiębiorstw świadczących szeroki wachlarz wyspecjalizowanych usług może być jednym z ważniejszych wyznaczników gospodarczego rozwoju regionu.

Poziom infrastruktury transportowej to liczba i jakość dróg kołowych (w tym autostrad), kolei, lotnisk, korytarzy powietrznych, szlaków wodnych. Jakość środków transportu ma znaczenie dla rozwoju regionalnego. Warto podkreślić, że poziom infrastruktury transportowej w danym państwie rzutuje nie tylko na jego gospodarkę, ale i na gospodarkę całej Europy²⁶.

Fundamentalne znaczenie dla rozwoju regionalnego mają warunki instytucjonalne²⁷. Chodzi tu przede wszystkim o normy prawne określające zasady działania władz publicznych różnych szczebli, które to władze w jakimś zakresie odpowiadają za gospodarczy rozwój regionu. Szczególnie ważne wydaje się określenie zasad współpracy między administracją rządową a samorządową, także innymi podmiotami zaangażowanymi w pracę na rzecz rozwoju regionów. Niezbędnym warunkiem gospodarczej pomyślności regionu jest obecność tzw. sieci kooperujących ze sobą instytucji publicznych i prywatnych: gospodarczych, usługowych, finansowych, społecznych, kulturowych, naukowych. Odpowiednie powiązanie instytucjonalne pozwala stworzyć znakomite warunki

²² T. Markowski, *Innowacyjność w rozwoju społeczno-gospodarczym Mazowsza*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 1/2002, s. 135.

²³ K. Olejniczak, *Apetyt na grona? Koncepcja gron oraz koncepcje bliskoznaczne w teorii i praktyce rozwoju regionalnego*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 2/2003, s. 59–60.

²⁴ T. Markowski, *Stymulowanie i regulowanie konkurencyjności regionów w świetle procesów globalizacji gospodarki*, „Samorząd Terytorialny”, nr 3/2000, s. 31.

²⁵ Zob. np. A. Rudczyński, *Uniwersytet publiczny a rozwój regionalny i lokalny*, „Samorząd Terytorialny”, nr 9/1999, s. 85–87.

²⁶ G. Gorzelak, B. Jałowiecki, *Strategie polskich regionów w procesie integracji europejskiej*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1–2/1999, s. 49.

²⁷ J. Hausner, *Modele polityki regionalnej w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 1/2001, s. 5.

dla wymiany informacji, pomysłów, a następnie powstania zaufania i współpracy gospodarczej. Prowadzi ono do zjawisk innowacyjnych i rozwija nowe formy przedsiębiorczości²⁸.

Kolejnym pojęciem składającym się na rozwój regionalny jest rozwój społeczny, który można rozumieć jako poprawę jakości życia mieszkańców regionu. Społeczeństwo oczekuje dobrych szkół, czystego środowiska, wzrostu bezpieczeństwa publicznego i odpowiedniej opieki zdrowotnej²⁹. Oczekiwania te wymagają określenia rozwoju społecznego jako zwiększających się i różnicujących możliwości zaspokajania potrzeb poprzez zbiorowości ludzkie zamieszkujące dany obszar³⁰.

Koniecznym warunkiem rozwoju społecznego jest budowa społeczeństwa obywatelskiego, pobudzanie aktywności społecznej mieszkańców i ich mobilizacja na rzecz rozwoju regionalnego. W doktrynie zwraca się uwagę, iż aktywność społeczna jest tym większa, im bardziej mieszkańcy regionu z nim się identyfikują, im silniej odczuwają potrzeby działalności na rzecz jego rozwoju, im wyżej oceniają podmiotowość władz lokalnych i regionalnych oraz skuteczność ich działań, a także im większym szacunkiem darzą miejscowe autorytety i wyraźniej odczuwają możliwość wpływania na rozwój obszaru³¹.

Szczególnie trzy cele administracji publicznej w zakresie rozwoju społecznego wydają się ważne³²: poprawa codziennych warunków życia mieszkańców całego regionu, a zwłaszcza likwidacja stref ubóstwa, poprawa stanu zdrowotnego ludności i warunków zamieszkania, przeciwdziałanie skutkom transformacji systemowej przez tworzenie form pomocy społecznej i opanowanie zjawisk patologii społecznej, zachowanie tradycji i dziedzictwa kulturowego regionu, a więc stwarzanie warunków do zaistnienia regionalizmu definiowanego jako podejmowanie różnorodnych działań przez mieszkańców na rzecz ich identyfikacji z regionem.

Reasumując, warto podkreślić, że niezwykle ważne są w tym wypadku rola i znaczenie ludzi w procesach rozwoju. Bez wątpienia można wskazać, że ludzie powinni być zarówno przyczyną, jak i swoistą konsekwencją procesów rozwojowych. Z jednej strony potrzeby ludzi powinny być zasadniczym wyznacznikiem kierunku rozwoju, rozumianego przede wszystkim jako określona strategia działania, a z drugiej – rezultaty zapoczątkowanych w taki właśnie sposób procesów rozwojowych powinny być oceniane z perspektywy zaspokojenia określonych potrzeb ludzkich. Nie chodzi tylko o potrzeby materialne, ale także polityczne (na przykład wolność) czy społeczno-kulturowe (godność, prestiż społeczny itp.)³³. Transformacja systemowa i zmiany ustroju samorządowego zapewniły gminom znaczną swobodę w podejmowaniu działań, jednocze-

²⁸ T.G. Grosse, *Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 1/2002, s. 32.

²⁹ K. Witkowski, *Marketing w budowaniu wartości regionu*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 1–2, s. 37.

³⁰ R. Czyszkiewicz, *Wskaźnik rozwoju wspólnot terytorialnych – koncepcja o praktycznym zastosowaniu*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 2/2003, s. 77.

³¹ J. Wiench, *Samorządność a postawy społeczne*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1990, s. 3. Zob. też J. Sikora, *Lokalne układy społeczne*, [w:] S. Wykrętowicz (red. nauk.), *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2008, s. 91 i nast.

³² E. Wysocka, *Przesłanki rozwoju regionalnego w Polsce. Region Ziemi Lubelskiej*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1/1997, s. 7–21; E. Wysocka, *Przesłanki rozwoju regionalnego w Polsce. Region Mazowsze*, „Samorząd Terytorialny”, nr 10/1997, s. 71–86.

³³ K. Gorlach, op. cit., s. 154.

śnie nałożyły na nie obowiązek dbania o rozwój lokalnych społeczności. Tak więc jedną z podstawowych funkcji jednostek samorządu terytorialnego jest organizowanie rozwoju społecznego i tworzenie warunków rozwoju społecznego na swoim terenie. Prawidłowa realizacja tej funkcji wymaga aktywnego uczestnictwa mieszkańców w procesach rozwojowych oraz wspierania przez władze samorządowe inicjatyw społecznych.

Władze samorządowe a rozwój obszarów wiejskich

Występujące obecnie w Polsce różnice rozwojowe między regionami, jak też w ich obrębie odzwierciedlają historycznie ukształtowane wewnętrzne relacje peryferyjności³⁴. Zapóźnienia infrastrukturalne i niski poziom inwestycji w regionach słabo rozwiniętych stanowią główne bariery rozwoju społeczno-gospodarczego tych obszarów, określanych przez Komisję Europejską regionami problemowymi³⁵.

Zachodzące we współczesnym świecie procesy globalizacyjne mogą wywoływać negatywny wpływ na gospodarki lokalne. Umiejętność stymulowania rozwoju gospodarczego oraz wykorzystania walorów własnej jednostki przez władze samorządowe stanowi czynnik neutralizujący niekorzystne wpływy procesów globalizacyjnych³⁶. Zarówno sfera gospodarcza, jak i społeczna ulega wpływom globalizacji, której negatywny wpływ odzwierciedla się m.in. poprzez: anonimowość życia, brak odpowiedzialności za dobro wspólne, obojętność na sprawy społeczne³⁷. Przeciwdziałanie tym zjawiskom wymaga od władz lokalnych koncentracji działań głównie na aktywizowaniu społeczności – podstawy rozwoju endogennego. Wywołanie aktywności społecznej stanowi warunek prawidłowego rozwoju w skali lokalnej oraz właściwej realizacji wszystkich zadań gminy³⁸.

Władze lokalne funkcjonują w ramach tych samych uprawnień nadanych samorządom, jednak faktycznie podejmowane przez nie działania wykazują znaczne zróżnicowanie, są uzależnione od konkretnych ludzi, ich poglądów, aktywności i sposobu rozumienia celu działania³⁹. Właściwie pojmowaną rolą gminy jest wspieranie inicjatyw społeczności lokalnej oraz podejmowanie współdziałania z organizacjami społecznymi, gospodarczymi i rolniczymi oraz przyczynianie się w ten sposób do pobudzenia aktywności społecznej, będącej istotną determinantą rozwoju gospodarczego. Pasywna forma zarządzania w tym obszarze oznacza, że urząd gminy wspiera działania społeczne jedy-

³⁴ K. Krzysztofek, M. Szczepański, *Zrozumieć rozwój. Od społeczeństw tradycyjnych do informacyjnych*, Wyd. UŚ, Katowice 2002, s. 89–90.

³⁵ "Third report on economic and social cohesion. A new partnership for cohesion. Convergence, competitiveness, cooperation", European Commission, Luxembourg 2004, s. 7.

³⁶ Z. Adamczyk, *Niejednoznaczność oceny procesu globalizacji*, [w:] M. Barański (red.), *Władze lokalne i regionalne w warunkach globalizacji*, Wyd. UŚ, Katowice 2003, s. 209.

³⁷ A. Chudubski, *Wartości globalne w funkcjonowaniu współczesnych społeczeństw lokalnych*, [w:] M. Barański (red.), *Władze lokalne i regionalne w warunkach globalizacji*, Wyd. UŚ, Katowice 2003, s. 43–44.

³⁸ M. Kłodziński, *Kapitał społeczny jako podstawowy czynnik różnicujący stopień rozwoju gospodarczo-społecznego gmin wiejskich*, [w:] M. Adamowicz (red.), *Strategie rozwoju lokalnego*, t. I, *Aspekty instytucjonalne*, Wyd. SGGW, Warszawa 2003, s. 164.

³⁹ A. Rosner, *Samorząd i firmy w gminie. Nadzieje a rzeczywistość rozwoju lokalnego*, [w:] M. Kłodziński (red.), *Rozwój przedsiębiorczości wiejskiej w warunkach integracji z Unią Europejską*, PAN IRWiR, AR w Szczecinie, Warszawa 2000, s. 145.

nie okazjonalnie, natomiast stosowanie form aktywnych oznacza, że udzielanie wsparcia ma charakter stały i zinstytucjonalizowany, w urzędzie jest wyznaczona osoba lub komórka zajmująca się współpracą⁴⁰.

Rosnące potrzeby mieszkańców wymagają zwiększonych środków finansowych na pokrycie wydatków bieżących, ale przede wszystkim konieczne są wydatki inwestycyjne, bez których jednostka samorządu terytorialnego nie może się rozwijać⁴¹. Tendencja do niskiego poziomu nakładów inwestycyjnych stanowi barierę rozwoju gospodarczego jednostek samorządowych. Rozwój infrastruktury technicznej jest postrzegany również jako uwarunkowanie rozwoju społeczno-gospodarczego gminy i obecnie stanowi obszar najlepiej odzwierciedlający aktywność władz lokalnych oraz samych mieszkańców. „Tempo zmian w zakresie zagospodarowania infrastrukturalnego to wskaźnik zdolności adaptacyjnych poszczególnych regionów, gmin do nowych warunków ekonomicznych i umiejętności wykorzystania szans, jakie te zmiany przyniosły”⁴².

Reasumując, można wysnuć wnioski, że samorządy poprzez wspieranie inicjatyw mieszkańców oraz podejmowanie współpracy z organizacjami społecznymi, gospodarczymi i rolniczymi mogą wpływać na pobudzenie aktywności społecznej, będącej istotnym kryterium rozwoju gospodarczego. Władze samorządowe mogą stymulować rozwój lokalny poprzez stosowanie aktywnych form działania, czyli wykorzystanie w szerszym zakresie nowoczesnych metod zarządzania, stanowiących instrumenty wspierania rozwoju lokalnego. Natomiast stosowanie przez jednostki samorządowe wyłącznie administrowania – pasywnej formy zarządzania oznacza brak ukierunkowania działań na wspieranie rozwoju⁴³.

Program wspierania aktywności lokalnej a rozwój terenów wiejskich

Regiony położone na obszarach wiejskich, aby sprostać wymaganiom współczesnej gospodarki, powinny się rozwijać. Dużą rolę ma tutaj do spełnienia Program Wspierania Aktywności Lokalnej Razem Możemy Więcej, którego organizatorem jest Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej (EFRWP). Jego celem jest rozwój infrastruktury społecznej oraz promowanie postaw i aktywności obywatelskiej wśród mieszkańców terenów wiejskich. Jeżeli chodzi o obszary wsparcia, to dofinansowanie można uzyskać w następujących dziedzinach:

⁴⁰ W. Zaremba, *Rola władz lokalnych w rozwoju gospodarczym obszarów wiejskich*, „Zeszyty Naukowe Akademii Rolniczej we Wrocławiu, Rolnictwo LXXXVII”, nr 540, 2006, s. 3.

⁴¹ M. Jastrzębska, *Kondycja finansowa a polityka finansowa jednostki samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny”, nr 11/2002, s. 31.

⁴² B. Piętek (red.), *Wpływ infrastruktury wiejskiej na stopę życiową mieszkańców*, PAN IRWiR, Warszawa 1999, s. 62.

⁴³ W. Zaremba, op. cit., s. 3.

1. Szeroko pojętej działalności kulturalno-oświatowej, obejmującej:
 - a) kultywowanie oraz rozwój dziedzictwa kulturalno-historycznego regionu, w tym zwłaszcza w zakresie zachowania obrzędów, tradycji, ginących zawodów itp. oraz troski o zabytki kultury materialnej i niematerialnej,
 - b) wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży oraz zagospodarowanie ich czasu wolnego poprzez udział w zajęciach edukacyjnych/kulturalnych,
 - c) wspieranie i rozwijanie różnych form edukacji przedszkolnej i wczesnoszkolnej wraz z niezbędną infrastrukturą edukacyjną,
 - d) przeciwdziałanie wykluczeniu osób dorosłych.
2. Szeroko rozumiana działalność w zakresie ochrony i promocji zdrowia, w tym zwłaszcza w zakresie promocji zdrowego trybu życia i aktywności ruchowej, profilaktyki zdrowotnej, a także działań na rzecz rehabilitacji oraz opieki nad osobami niepełnosprawnymi.
3. Inicjatywy społeczne na rzecz budowy małej infrastruktury drogowej (ścieżki rowerowe, chodniki, wiaty) służące m.in. poprawie bezpieczeństwa mieszkańców.
4. Finansowanie wydatków związanych m.in. z:
 - a) zakupem i/lub wykonaniem strojów, instrumentów muzycznych lub innych elementów związanych z realizacją projektu,
 - b) przystosowaniem obiektów do prowadzenia działalności wynikającej ze zrealizowanych projektów (np. drobne remonty, włącznie z zakupem wyposażenia w zakresie wynikającym bezpośrednio z projektów,
 - c) tworzeniem (budowa, adaptacja, remonty) obiektów tzw. przestrzeni publicznej (np. miniamfiteatry, wiejskie place spotkań itp.) na potrzeby działalności kulturalno-oświatowej,
 - d) wytyczeniem i oznakowaniem tras/ścieżek dydaktycznych/edukacyjnych związanych z dziedzictwem historycznym i przyrodniczym regionu (np.: tablice informacyjne, miejsca postoju i odpoczynku itp.)⁴⁴.

W nowym okresie programowania 2014–2020 celem tego programu jest jeszcze większe zwrócenie uwagi na wspólne działania i kolegalność realizowanych projektów. Szczególnie preferowane będą m.in. projekty realizowane we współpracy z innymi podmiotami/partnerami oraz wspólne projekty tzw. sieciowe, które swym zasięgiem obejmują kilka gmin/sołectw i są wspólnie realizowane przez podmioty z tych gmin/sołectw. Do programu mogą przyłączyć się organizacje pozarządowe, w tym fundacje i stowarzyszenia, posiadające określoną formę prawną, jak i podmioty kolegalne (np. rady sołeckie, koła gospodyń wiejskich i inne), mające swoją siedzibę i prowadzące działalność na terenach wiejskich (wsie i miasta do 5 tys. mieszkańców).

O tym, jak cenna jest rola społeczności regionalnych i lokalnych, może świadczyć m.in. wypowiedź Marka Zagórskiego, prezesa EFRWP: „Do budowania lokalnych więzi społecznych często nie są potrzebne duże pieniądze, ważniejsza jest chęć działania i wykorzystanie potencjału swojej najbliższej okolicy i jej mieszkańców”⁴⁵.

⁴⁴ M. Mitrega, *Rusza kolejna edycja Programu Wspierania Aktywności Lokalnej*, „Europejski Doradca Samorządowy”, nr 4(19), październik–grudzień 2011, s. 61.

⁴⁵ Ibidem, s. 60.

Wybrane problemy polityki rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich

Ważnym aspektem rozwoju obszarów wiejskich jest tworzenie pozarolniczych miejsc pracy. Podmiotami, które korzystnie wpływają na wzrost zatrudnienia na tych obszarach są małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP). Coraz bardziej rośnie ich rola w strukturze zatrudnienia ludności wiejskiej. Równocześnie obserwuje się jednak zjawisko rozbieżności w oczekiwaniach rolników i pozostałych mieszkańców obszarów wiejskich. Oczekiwania rolników prowadzących konkurencyjne gospodarstwa są odmienne od pozostałej aktywnej zawodowo ludności wiejskiej i koncentrują się przede wszystkim na instrumentach wspierających konkurencyjność i dochody z rolnictwa. Natomiast pozostali rolnicy i mieszkańcy wsi oczekują przede wszystkim wsparcia sprzyjającego poprawie warunków życia na wsi, w tym wsparcia procesów tworzenia nowych miejsc pracy. Niska skuteczność prowadzonych działań w obszarze rozwoju przedsiębiorczości na terenach wiejskich jest też spowodowana brakiem skoordynowania na poziomie Unii i krajowym funkcjonujących w UE dwóch odrębnych systemów wsparcia realizowanych w ramach polityki spójności i wspólnej polityki rolnej. W 2008 roku na obszarach wiejskich było zarejestrowanych 928,5 tys. podmiotów gospodarczych, co stanowiło ponad 24% wszystkich podmiotów zarejestrowanych w REGON. Wskaźnik przedsiębiorczości (mierzony liczbą podmiotów gospodarczych przypadających na 1000 mieszkańców) był w 2008 roku dwukrotnie niższy na obszarach wiejskich niż w miastach i wyniósł 62,5 (w mieście 121,5)⁴⁶. Z punktu widzenia przedsiębiorców wiejskich do głównych barier rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich należą: obowiązujące przepisy prawa, niski poziom kapitału społecznego, utrudnienia w dostępie do kapitału. Odnośnie problemów w zakresie obowiązującego prawa wskazano na niezwykłą drobiazgowość przepisów i ich niejasność oraz niedopasowanie przepisów do realiów funkcjonowania mikrofirm na wsi. Jeśli chodzi o niski poziom kapitału społecznego, to jedną z podawanych przyczyn jest brak zaufania pomiędzy instytucjami, ale i mieszkańcami oraz władzami różnego szczebla. Na utrudnienia w dostępie do kapitału składają się ograniczone możliwości pozyskania finansowania bankowego, wynikające z braku zdolności kredytowej czy zabezpieczeń wymaganych przez banki.

Priorytety dotyczące zmian w dziedzinie rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich

Według raportu *Bariery instytucjonalne rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich*⁴⁷ z punktu widzenia rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich (i nie tylko) konieczne jest przeprowadzenie niezbędnych zmian: w zakresie deregulacji i e-administracji; w zakresie kształcenia; innowacyjnego rozwiązania instytucjonalne-

⁴⁶ Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Instytut Rolnictwa i Rozwoju Wsi PAN, Fundacja Europejskie Centrum Przedsiębiorczości, *Bariery instytucjonalne rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich*, „Europejski Doradca Samorządowy”, nr 4(19), październik–grudzień 2011, s. 51.

⁴⁷ Ibidem, s. 52–54.

go promocji rozwoju przedsiębiorczości; stworzenia sieci współpracy – nowego systemu rozwoju i wsparcia przedsiębiorczości na obszarach wiejskich oraz zwiększenia roli samorządów. Na początku należy zwrócić uwagę na zrozumienie specyfiki działania MŚP. Ważne jest też dostosowanie przepisów i obciążeń regulacyjnych do realiów małych podmiotów gospodarczych. W dalszej perspektywie znacznym ułatwieniem dla przedsiębiorców może być faktyczne wdrożenie e-administracji w Polsce i zintegrowanie systemów informatycznych instytucji publicznych. Przyniosłoby to usprawnienie przepływu i wymiany informacji między instytucjami publicznymi oraz pozwoliłoby na redukcję kosztów transakcyjnych działalności zarówno po stronie przedsiębiorców, jak i po stronie administracji publicznej, co w konsekwencji wpłynęłoby na poprawę efektywności działania systemu obsługi przedsiębiorców.

Kolejnym czynnikiem, na który trzeba zwrócić uwagę w procesie rozwoju przedsiębiorczości, jest modyfikacja systemu kształcenia. W tym względzie koniecznością jest rozwijanie postaw przedsiębiorczych wśród młodzieży szkolnej i studentów. Edukacja w tej dziedzinie powinna obejmować: nabywanie umiejętności samodzielnego podejmowania decyzji, większej pewności siebie, umiejętność pracy w grupie i komunikowania się. W tym celu w wielu placówkach kształcenia akademickiego stwarzane są studentom możliwości bezpośredniej współpracy z biznesem w formie praktyk i staży zawodowych oraz powstają studenckie inkubatory przedsiębiorczości. Natomiast jeśli chodzi o przedsiębiorców, to należałoby powrócić do stosowanych już w przeszłości takich instrumentów, jak odpisy i ulgi podatkowe dla firm aktywnie angażujących się w tworzenie miejsc pracy dla młodych ludzi. Pewne modyfikacje powinny też nastąpić na rynku pracy. W szczególności należy stworzyć alternatywę dla publicznego systemu wsparcia i pomocy dla bezrobotnych w postaci organizacji pozarządowych i prywatnych agencji pracy. Państwo powinno bardziej skoncentrować się na grupie osób długotrwale bezrobotnych, grupie osób zmarginalizowanych, takich jak członkowie społeczności na terenach popegeerowskich, które wymagają programów o wielokierunkowym działaniu.

W celu wymiany doświadczeń i sprawdzonych metod wspierania oraz promowania przedsiębiorczości wymagane jest stworzenie innowacyjnego rozwiązania instytucjonalnego. Taką strukturą instytucjonalną może być Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich (KSOW), która powiązana z sieciami europejskimi oraz finansowana w sposób trwały z funduszy unijnych może stać się instytucjonalną platformą promocji i wsparcia rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich. Powiązania lokalne i regionalne w ramach KSOW powinny w większym stopniu być ukierunkowane na wzmacnianie aktywności społeczności lokalnych, w szczególności na obszarach opóźnionych w rozwoju i słabiej wykorzystujących możliwości finansowego wsparcia, oferowane przez Unię Europejską.

Mając na uwadze tworzenie pozarolniczych miejsc pracy, autorzy wspomnianego wcześniej raportu postulują stworzenie nowego kompleksowego systemu rozwoju przedsiębiorczości i wsparcia MŚP na obszarach wiejskich. System taki będzie w stanie zaoferować ustawiczne wspieranie przedsiębiorców w zakresie kształcenia umiejętności i rozwijania kreatywności oraz zdolności do podejmowania ryzyka w biznesie. Niezbędnymi formami kształcenia w tym zakresie powinny być warsztaty kreatywności i innowacyjności, kształcenie podstawowych umiejętności i kompetencji biznesowych,

szkolenia z zakresu zarządzania zmianą i ryzykiem, umiejętności poszukiwania źródeł finansowania i zdolność współpracy w celu wspólnego rozwiązywania problemów oraz wymiany dobrych praktyk, monitoring oraz ciągłe wsparcie techniczne, także po uruchomieniu działalności. Dużą rolę w tych przedsięwzięciach mają do spełnienia tzw. Ośrodki Doradztwa Rolniczego (ODR), których działania powinny być w większym stopniu wykorzystane w celu rozwoju przedsiębiorczości na wsi. Działania Ośrodków Doradztwa Rolniczego powinny być skierowane przede wszystkim do następujących grup na obszarach wiejskich: do młodych ludzi, aby pozostawali na wsi i podejmowali działalność gospodarczą; do kobiet wiejskich celem pobudzenia ich aktywności ekonomicznej oraz tworzenia dodatkowych pozarolniczych źródeł utrzymania gospodarstw domowych; do rolników prowadzących tzw. gospodarstwa samozaopatrzeniowe lub produkujących w niewielkim stopniu na rynek w celu stworzenia im dodatkowego źródła utrzymania albo umożliwienia podjęcia działalności poza rolnictwem.

Wszystkie wymienione działania nie będą możliwe bez zwiększonej roli samorządów. Nowoczesny samorząd powinien podejmować współpracę z podmiotami gospodarczymi, tworzyć warunki, które zachęcają do aktywności lokalną społeczność. Samorząd nie może ograniczać się tylko do wypełniania podstawowych funkcji w zakresie obsługi administracyjnej podmiotów gospodarczych, wymaganego prawem konsultowania aktów prawnych i strategicznych dokumentów o zasięgu lokalnym czy decyzji administracyjnych. Samorząd powinien stale współpracować ze środowiskiem przedsiębiorców, które także powinno być środowiskiem dobrze zorganizowanym.

Uwagi końcowe

W niniejszym artykule nie zostały opisane wszystkie zmiany zachodzące na obszarach wiejskich. Z całą pewnością można jednak wskazać na obszary wiejskie jako szybko zmieniającą się przestrzeń. Spektakularne zmiany zaszły w rolnictwie, niegdyś podstawie wiejskiej gospodarki. Pochodną zmian w strukturze gospodarki na terenach wiejskich, które polegają na utracie przez rolnictwo dominującej roli, są modyfikacje struktury społecznej. Warstwą kurczącą się są rolnicy, a nasycenie struktury społecznej nowymi kategoriami społeczno-zawodowymi zależy nie tylko od położenia obszaru wiejskiego w konkretnym regionie, lecz także od odległości od miasta. Zmiany przebiegają w różny sposób w poszczególnych regionach, ale na ich rytmie i charakterze ciąży historyczne dziedzictwo związane z położeniem w regionach ukształtowanych w czasie XIX-wiecznych zaborów. Na rytm i kierunki zmian wpływa także miejsce wsi, obszarów wiejskich w układzie centrum–peryferie, w którym centrami są różnej wielkości miasta. W minionym dwudziestolecu wpływ tego czynnika okazał się różnicujący. Ogólnie można stwierdzić, że regiony z wysokim poziomem dochodów z działalności rolniczej są zazwyczaj usytuowane bliżej ośrodków dobrze rozwiniętych, natomiast regiony z niższym poziomem dochodów są zlokalizowane w biedniejszym otoczeniu ekonomicznym.

Znaczna część zacofanych obszarów UE ma charakter rolniczy, gdzie uprawa roli, leśnictwo i rybołówstwo stanowią nadal znaczącą formę działalności gospodarczej. We-

dług Jerzego Bańskiego podstawowym warunkiem rozwoju obszarów wiejskich jest wzrost ich różnorodności i dbałość o pozarolnicze funkcje gospodarstw rolnych⁴⁸.

Priorytetem rozwoju obszarów wiejskich powinno więc stać się wspieranie rozwoju lokalnej przedsiębiorczości oraz tworzenia infrastruktury wiejskiej. Realizując politykę rozwoju obszarów wiejskich, należy dążyć do ekonomicznego wzmocnienia gospodarstw rolnych i wzrostu konkurencyjności sektora rolno-spożywczego, z jednoczesnym zapewnieniem instrumentów na rzecz różnicowania działalności gospodarczej w kierunku pozyskania i stworzenia alternatywnych źródeł dochodów mieszkańców wsi. Takie podejście przyczyni się do podniesienia jakości życia na obszarach wiejskich dzięki rozwinięciu sektora podstawowych usług na rzecz ludności, jak również będzie stanowić alternatywę dla obecnie dominującej roli obszarów wiejskich, jaką jest produkcja żywności.

Ożywienie gospodarcze regionów peryferyjnych stanowi niezwykle trudne wyzwanie, wymaga bowiem konsekwentnych i często wizjonerskich działań długofalowych. Unijna polityka spójności niewątpliwie stwarza niespotykane możliwości w zakresie aktywizacji społecznej i restrukturyzacji gospodarczej. Pozwala regionom, które z różnych powodów znajdowały się wcześniej na straconej pozycji, zwiększyć swoją konkurencyjność. Optymalne wykorzystanie pojawiających się szans wymaga przeprowadzenia krytycznej analizy dotychczasowych działań. Jak zauważa Tomasz Grosse, w przypadku regionów peryferyjnych „ogromną wagę ma wyraźnie ukierunkowana i długofalowa polityka rządu krajowego (...). Brak tego typu wsparcia publicznego osłabia ewentualne działania ze strony władz regionalnych lub prowadzi do kształtowania spontanicznych procesów rozwojowych na obszarach peryferyjnych”⁴⁹.

Bibliografia

Adamczyk Z., *Niejednoznaczność oceny procesu globalizacji*, [w:] M. Barański (red.), *Władze lokalne i regionalne w warunkach globalizacji*, Wyd. UŚ, Katowice 2003.

Bański J., *Przestrenny wymiar współczesnych procesów na wsi*, Studia Obszarów Wiejskich, t. 9, Warszawa 2005.

Berger K., Gawroński J., Zienkowski I., *Regionalne zróżnicowanie produktu krajowego w Hiszpanii i w Polsce*, [w:] A. Kukliński, B. Jałowiecki (red.), *Restrukturyzacja regionów jako problem współpracy europejskiej*, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, „Studia Regionalne i Lokalne”, Warszawa 1991

Błazek J., *Czynniki i kierunki rozwoju regionalnego Republiki Czeskiej podczas transformacji w okresie przedakcesyjnym*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004.

Buczkowski P., *Rola władz lokalnych, struktur regionalnych i krajowych w rozwoju w warunkach transformacji ustrojowej*, „Samorząd Terytorialny”, nr 12/1996.

⁴⁸ J. Bański, *Przestrenny wymiar współczesnych procesów na wsi*, Studia Obszarów Wiejskich, t. 9, Warszawa 2005, s. 79.

⁴⁹ T.G. Grosse, *Wybrane koncepcje teoretyczne i doświadczenia praktyczne dotyczące rozwoju regionów peryferyjnych*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 1(27), 2007, s. 43.

Chudubski A., *Wartości globalne w funkcjonowaniu współczesnych społeczeństw lokalnych*, [w:] M. Barański (red.), *Władze lokalne i regionalne w warunkach globalizacji*, Wyd. UŚ, Katowice 2003.

Czyszkievicz R., *Wskaźnik rozwoju wspólnot terytorialnych – koncepcja o praktycznym zastosowaniu*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 2/2003.

Falkenberg J., Gałkiewicz A. (opr.), *Polityka regionalna. Glosariusz*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2001.

Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Instytut Rolnictwa i Rozwoju Wsi PAN, Fundacja Europejskie Centrum Przedsiębiorczości, *Barriere instytucjonalne rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich*, „Europejski Doradca Samorządowy”, nr 4(19), październik–grudzień 2011.

Gorlach K., *Socjologia obszarów wiejskich. Problemy i perspektywy*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004.

Gorzelak G., Jałowiecki B., *Strategie polskich regionów w procesie integracji europejskiej*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1–2/1999.

Granberg L., *Introduction*, „Sociologia Ruralis”, 3(39), 1999.

Grosse T.G., *Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 1/2002.

Grosse T.G., *Wybrane koncepcje teoretyczne i doświadczenia praktyczne dotyczące rozwoju regionów peryferyjnych*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 1(27), 2007.

Hausner J., *Modele polityki regionalnej w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 1/2001.

Jastrzębska M., *Kondycja finansowa a polityka finansowa jednostki samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny”, nr 11/2002.

Jastrzębska M., *Polityka a strategia i zarządzanie w jednostce samorządu terytorialnego w sferze ogólnej i finansowej. Studium komparatywne w świetle sposobu rządzenia*, „Samorząd Terytorialny”, nr 12/2003.

Kłodziński M., *Kapitał społeczny jako podstawowy czynnik różnicujący stopień rozwoju gospodarczo-społecznego gmin wiejskich*, [w:] M. Adamowicz (red.), *Strategie rozwoju lokalnego*, t. I, *Aspekty instytucjonalne*, Wyd. SGGW, Warszawa 2003.

Kosiedowski W., *Wprowadzenie do teorii i polityki rozwoju regionalnego i lokalnego*, [w:] W. Kosiedowski (red.), *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2005.

Krzysztofek K., Szczepański M., *Zrozumieć rozwój. Od społeczeństw tradycyjnych do informacyjnych*, Wyd. UŚ, Katowice 2002.

Kundera J., Szmyt W., *Leksykon polityki regionalnej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008.

Lorens P., *Gospodarowanie przestrzeni a polityka równoważenia rozwoju*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 4/2005.

Markowski T., *Innowacyjność w rozwoju społeczno-gospodarczym Mazowsza*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 1/2002.

Markowski T., Kot J., Stawasz D., Stawasz E., *Regionalne systemy innowacji jako podstawa budowania konkurencyjności polskich regionów*, „Samorząd Terytorialny”, nr 6/1998.

Markowski T., *Stymulowanie i regulowanie konkurencyjności regionów w świetle procesów globalizacji gospodarki*, „Samorząd Terytorialny”, nr 3/2000.

Mitręga M., *Rusza kolejna edycja Programu Wspierania Aktywności Lokalnej*, „Europejski Doradca Samorządowy”, nr 4(19), październik–grudzień 2011.

Olejniczak K., *Apetyt na grona? Koncepcja grom oraz koncepcje bliskoznaczne w teorii i praktyce rozwoju regionalnego*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 2/2003.

Pięćek B. (red.), *Wpływ infrastruktury wiejskiej na stopę życiową mieszkańców*, PAN IRWiR, Warszawa 1999.

Rosner A., *Samorząd i firmy w gminie. Nadzieje a rzeczywistość rozwoju lokalnego*, [w:] M. Kłodziński (red.), *Rozwój przedsiębiorczości wiejskiej w warunkach integracji z Unią Europejską*, PAN Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa, AR w Szczecinie, Warszawa 2000.

Rudczyński A., *Uniwersytet publiczny a rozwój regionalny i lokalny*, „Samorząd Terytorialny”, nr 9/1999.

Sikora J., *Lokalne układy społeczne*, [w:] S. Wykrętowicz (red. nauk.), *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2008.

Sikora J., *Promocja regionu i miejscowości*, [w:] S. Wykrętowicz (red. nauk.), *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2008.

Singh K., *Rural Development. Principles, Policies and Management*, New Delhi–Thousand Oaks, Ca. – London: Sage, 1999.

Swianiewicz P., *Zróżnicowanie polityk finansowych władz lokalnych*, Wydawnictwo Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 1996.

Szromnik A., *Marketing terytorialny. Miasto i region na rynku*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2007.

Third report on economic and social cohesion. A new partnership for cohesion. Convergence, competitiveness, cooperation, European Commission, Luxembourg 2004.

van der Ploeg J.D. i in., *Rural development: from practices and policies towards theory*, „Sociologia Ruralis”, 4(40), 2000.

Wiench J., *Samorządność a postawy społeczne*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1990.

Witkowski K., *Marketing w budowaniu wartości regionu*, Samorząd Terytorialny 2003, nr 1–2.

Wlazlak K., *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.

Wysocka E., *Przesłanki rozwoju regionalnego w Polsce. Region Ziemi Lubelskiej*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1–2/1997.

Zaremba W., *Rola władz lokalnych w rozwoju gospodarczym obszarów wiejskich*, „Zeszyty Naukowe Akademii Rolniczej we Wrocławiu, Rolnictwo LXXXVII”, nr 540, 2006.

Abstract

Policy development and rural development

This article considers some aspects of the problems of rural development in Poland. The nature and importance of harmonious and sustainable rural development to improve the quality of life of rural inhabitants is presented. It also identifies the impact of global challenges as a determinant of change affecting the socio-economic situation in rural areas. The opportunities and prospects for the development of local entrepreneurship as a kind of panacea, which supports the creation of new jobs of a non-agricultural economic nature is taken into account. Regions located in rural areas to meet the challenges of the modern global economy (competitive) should be characterized by versatility and a reduced share of households engaged with typical farming activities. The second aspect of the analyzed issue concerns democratic participation in social life, as an important element affecting the progress of change in the lives of rural people.

Keywords: development of country area, local development, development of country enterprise, regional politics, sustainable development.