

Zegar, Tomasz

Bariery i szanse w rozwoju lokalnym ze szczególnym uwzględnieniem obszarów wiejskich

Mazowsze. Studia Regionalne 1, 129-144

2008

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 oraz w kolekcji mazowieckich czasopism regionalnych mazowsze.hist.pl.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

BARIERY I SZANSE W ROZWOJU LOKALNYM ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM OBSZARÓW WIEJSKICH

Tomasz Zegar

Artykuł przedstawia wyniki badań przeprowadzonych na reprezentatywnej grupie gmin w ramach programu SURDAR¹. Analizą objęto problemy społeczne i ekonomiczne, które są ważne dla polskich gmin, jak również określono czynniki stymulujące rozwój. Wskazane przez respondentów najważniejsze problemy, utrudniające prowadzenie polityki rozwoju, porównano z sytuacją ekonomiczną i społeczną ankietowanych gmin, poszukując ich przyczyn. W końcowej części opracowania podano rekomendacje oparte na wynikach przeprowadzonych badań.

Problematyka badań nad rozwojem społeczno-ekonomicznym gmin

W polskiej literaturze jest niezwykle dużo opracowań dotyczących rozwoju lokalnego. Temat ten jest w kręgu zainteresowań ekonomistów, geografów, socjologów i planistów, a każda z tych dziedzin nauki ma inne podejście do zagadnienia rozwoju. Ekonomista za rozwój będzie uważał dążenie do zwiększenia efektywności ekonomicznej. Socjologów najbardziej będzie interesowało zaspokojenie potrzeb lokalnych społeczności. Geograf przez rozwój będzie rozumiał zmiany zachodzące w przestrzeni. Natomiast planista będzie widzieć rozwój na kartonie, trzymając ołówek w ręku.

W Polsce jest wielu autorów piszących o rozwoju lokalnym. Do najważniejszych należy zaliczyć: Jerzego Paryska, Pawła Swianiewicza, Grzegorza Gorzelaka, Tadeusza Markowskiego i Marka S. Szczepańskiego. Poglądy tych naukowców na

¹ Opis najważniejszych problemów i uwarunkowań rozwoju lokalnego gmin powstał na podstawie badań projektu pt. *Zrównoważony Rozwój Obszarów Wiejskich i restrukturyzacja Rolnictwa* (w skrócie SURDAR), prowadzonym przez Uniwersytet w Lancaster, Fundację Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych w Warszawie, Institut für Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsforschung Uniwersytetu w Karlsruhe oraz Instytut Geografii Przestrzennej PAN. Projekt SURDAR jest międzynarodowym przedsięwzięciem badawczym, rozpoczętym w marcu 2002 roku. Jego najważniejszym celem jest promowanie zrównoważonego rozwoju społeczności lokalnych Europy Środkowowschodniej, poprzez analizę ich najważniejszych potrzeb, a także uwarunkowań ich potencjału gospodarczego w kontekście rozszerzenia Unii Europejskiej. Badanie przeprowadzono w listopadzie 2004 roku, metodą wywiadów telefonicznych na reprezentatywnej próbie 403 polskich gmin.

temat rozwoju lokalnego są w miarę spójne, a ich główne myśli przenikają przez niniejsze opracowanie.

Szczególną uwagę barierom w rozwoju obszarów wiejskich poświęcił Andrzej Rosner z zespołem, który wydzielił obszary problemowe w Polsce według różnych kategorii społeczno-gospodarczych [Rosner 2000, 124-125]. Inne podejście wybrał Jerzy Bański, który stosując różne metody delimitacji, identyfikacji i typologii, określił różne obszary problemowe pod względem obserwowanego problemu [Bański 1999, 19-28].

Problemy społeczne i ekonomiczne

Analizując sytuację społeczną i ekonomiczną badanych gmin, zapytano respondentów o stopień występowania wybranych problemów. Każdemu z nich mogli oni przyporządkować ocenę od 1 do 5, gdzie 1 oznacza problem zupełnie niezauważalny, a 5 problem bardzo zauważalny.

Do największych problemów badanych gmin należy zaliczyć bezrobocie. Średnia ocena wyniosła 4,02 (tabela 1). 40% respondentów przyznało bezrobociu najwyższą ocenę. Drugim, najbardziej zauważalnym problemem jest bieda. Dalej w kolejności występują: rozdrobnienie gospodarstw rolnych i przestarzały sprzęt rolniczy. Jako najmniej zauważalne problemy respondenci określili: wysokie zadłużenie gminy, brak współpracy i zaufania, niski poziom lokalnych szkół oraz słabą dostępność komunikacyjną.

Polskie gminy najczęściej dotyczą problemy ekonomiczne. W grupie mało zauważalnych problemów pojawiły się te, które w większym stopniu dotyczą sfery społecznej niż ekonomicznej.

Tabela 1. Ocena sytuacji społecznej i ekonomicznej gmin (średnia ocena w skali 1-5 – podana w nawiasach)

Problemy bardzo zauważalne	Problemy zupełnie niezauważalne
Bezrobocie (4,02)	Wysokie zadłużenie gminy (1,72)
Bieda (3,63)	Brak współpracy i konflikty (1,87)
Duże rozdrobnienie gospodarstw (3,46)	Niski poziom lokalnych szkół (1,97)
Przestarzały sprzęt rolniczy (3,45)	Słaba dostępność komunikacyjna (2,16)

Powstanie problemu bezrobocia w Polsce związane jest z przemianami ustrojowymi w kraju, zapoczątkowanymi w 1989 roku. W 2006 roku stopa bezrobocia wynosiła 18%. Respondenci zapytani o bezrobocie w ich gminach wskazali na większy poziom tego wskaźnika – średnio 19,7%.

Problem bezrobocia dotknął w większej mierze mieszkańców wsi niż miast. Na wsi mieszka około 42,6% bezrobotnych. Jeśli weźmiemy pod uwagę fakt, że poziom ruraryzacji wynosi około 34%, to potwierdzi to fakt istnienia większego bezrobocia na obszarach wiejskich.

Jednymi z najważniejszych przyczyn bezrobocia na wsi są: likwidacja Państwowych Gospodarstw Rolnych (PGR), restrukturyzacja nierentownych przedsiębiorstw, w których w pierwszej kolejności zwalniani byli pracownicy pracujący jednocześnie w gospodarstwie rolnym (chłoporobotnicy) oraz upadek wielu przedsiębiorstw obsługujących rolnictwo (kółka rolnicze).

Problem bezrobocia na terenach popegeerowskich jest jednym z najtrudniejszych do rozwiązania. Potwierdzają to także badania przeprowadzone w ramach projektu SURDAR. Prawie połowa respondentów z gmin, na terenie których znajdowały się PGR-y, uważa bezrobocie za problem najbardziej zauważalny.

Wśród badanej grupy reprezentatywnej gmin, PGR-y znajdowały się w 55% z nich. Respondenci z tych jednostek oszacowali bezrobocie średnio na 21,3%. O wiele mniejszy problem bezrobocia dotyczy gmin bez PGR-ów, w których średnią stopę bezrobocia oceniono na poziomie 17,2%. Istnienie na terenie gminy Rolniczych Spółdzielni Produkcyjnych (RSP), zdaniem respondentów, nie ma większego wpływu na poziom bezrobocia. W obu przypadkach jego stopa jest na podobnym poziomie ok. 19,5%.

Pracownicy PGR-ów tworzą grupę słabo wykształconą, niemobilną, nieinnowacyjną i niesamodzielną. Nie są zainteresowani zmianą kwalifikacji czy szukaniem pracy w innym miejscu, sąsiednim powiecie [Tarkowska 2006, Polis 33/34]. Ponieważ żadne nowe miejsca pracy nie powstają w miejscu ich zamieszkania, pozostają bezrobotni. Z czasem nie są już w stanie podjąć żadnej pracy.

Respondenci zapytani o poziom bezrobocia, wśród byłych pracowników PGR-ów, oszacowali je średnio na 44%. Jest ono ponad dwukrotnie większe niż poziom bezrobocia rejestrowanego w kraju i szacowanego przez GUS. Trzeba zaznaczyć, że średnio w jednym gospodarstwie państwowym pracowało około 450 osób.

Niektórzy badacze taką grupę społeczną nazywają trwale bezrobotną lub nieukończoną bezrobotną. Według danych GUS, najdłużej bez pracy pozostają mieszkańcy województw z dużym odsetkiem dawnych PGR-ów (warmińsko-mazurskie, zachodniopomorskie, lubuskie).

Najgorszym aspektem braku zatrudnienia na obszarach popegeerowskich jest jego dziedziczenie i zarażanie. Według respondentów, około 33% dorosłych dzieci byłych pracowników PGR-ów jest bezrobotna. Zarażanie, tak samo jak dziedziczenie, polega na przenoszeniu biernej postawy bezrobotnego na inną osobę zdolną do pracy: dzieci, innych członków rodziny, współmieszkańców. Zarażeni bezrobociem przestają szukać zatrudnienia, tracą zainteresowanie szkoleniami i samokształceniem oraz jakąkolwiek aktywnością.

Porównując wskaźnik bierności zawodowej mieszkańców, mierzony liczbą osób biernych zawodowo przypadających na 100 osób czynnych zawodowo (tabela 2), okazuje się, że na zmianach restrukturyzacyjnych najbardziej straciła wieś.

Tabela 2. Wskaźnik bierności zawodowej na próbie 171 gmin

Lata	Liczba osób biernych zawodowo przypadających na 100 osób czynnych zawodowo	
	Miasto	Wieś
1970	107	72
1978	100	74
1988	109	83
2002	169	172

Zródło: Opracowanie własne na podstawie Spisów Powszechnych GUS z lat 1970, 1978, 1988, 2002

W latach 1988-2002² wskaźnik bierności zawodowej ludności w miastach wzrósł o około połowę, gdy natomiast na wsiach dwukrotnie. Ma to duży wpływ na poziom bezrobocia na obszarach wiejskich.

Z problemem bezrobocia na obszarach wiejskich wiąże się także kwestia tzw. bezrobocia ukrytego. Najintensywniej występuje ono na trzech obszarach: południowo-wschodniej części kraju, w regionie Centralnego Okręgu Przemysłowego i Pojezierza Pomorskiego [Rosner 2000, mapa: *Stopa zbędności w rolnictwie indywidualnym*]. Bezrobocie ukryte spowodowane jest nadwyżką osób w gospodarstwie w stosunku do zapotrzebowania na pracę. Najczęściej wynika to z niemożliwości przejścia osób „zbędnych w gospodarstwie” do sektora pozarolniczego. Brak możliwości podjęcia pracy poza rolnictwem wiąże się z brakiem wolnych miejsc na rynku usług i produkcji lub ze słabą mobilnością, również zawodową.

² W latach: 1988 i 2002 przeprowadzono Narodowe Spisy Powszechne.

Najnowsze informacje o zmniejszającym się bezrobociu dotyczą głównie województw z silnymi ośrodkami miejskimi (mazowieckie, dolnośląskie). Wysokie bezrobocie jest nadal w regionach o charakterze typowo rolniczym (podkarpackie, lubelskie).

Problem polskiego bezrobocia jest dość osobliwy. Z pośród wszystkich bezrobotnych bez prawa do zasiłku, w roku 2006, było 86% osób [źródło: <http://www.bezrobocie.net/06.07.2006>]. Oznaczałoby to, że prawie 2,5 mln osób nie posiada żadnych źródeł utrzymania. Mimo tego w regionach o największych stopach bezrobocia pracodawcy mają duże problemy ze znalezieniem pracowników. Powodem tego jest dość duża w Polsce szara strefa, dająca pracę około 20% osób zdolnych do pracy oraz rozbudowany i nieszczelny system pomocy społecznej [Puls Biznesu, *Tylko niższe podatki wydobędą strefę z cienia*, 2004-03-12].

Respondenci w wywiadach wskazywali również na istnienie szarej strefy. Szacowali ją średnio na 29,3%. Jest to wartość wyższa niż oficjalne szacunki i może wynikać z dokładniejszej obserwacji problemu oraz posiadania bliższego i ostrzejszego punktu widzenia. Istnienie w gminie PGR-u w niewielkim stopniu decydowało o wielkości szarej strefy. Respondenci z gmin popegeerowskich wskazywali średnio na 31% udział szarej strefy w zatrudnieniu bezrobotnych, natomiast pozostali respondenci z gmin, na obszarach których nie występowały PGR-y, wskazywali średnio na 27,9%.

Uważa się, że z występowaniem PGR-ów związany jest często problem alkoholizmu. Państwowe Gospodarstwa Rolne nie tylko produkowały, ale również przetwarzały płody rolne. Najbardziej rozwinięte było gorzelnictwo. W 854 zakładach (w 1982 roku) wytwarzano spirytus surowy, odsprzedawany monopolistycznemu Przedsiębiorstwu Przemysłu Spirytusowego „Polmos”. Dostawy z PGR-ów stanowiły około 95% jego rocznych zakupów [Olszewski 1985, 73]. Pracownicy rolni PGR-ów mieli łatwy i tani dostęp do dużej ilości alkoholu. Zdarzały się przypadki, kiedy przechodzące kryzys gospodarstwo, wypłacało pensje w spirytusie. Wyniki przeprowadzonych badań, w ramach projektu SURDAR, nie potwierdzają występowania większych problemów z alkoholizmem w gminach popegeerowskich.

Drugim najbardziej dostrzegalnym przez respondentów problemem jest bieda. Najczęściej problem ten tłumaczy się jako następstwo bezrobocia. Brak stałego źródła utrzymania powoduje zubożenie budżetów domowych. Oceniając poziom życia mieszkańców obiektywnymi wskaźnikami (PKB *per capita*), Polska jest najbiedniejszym krajem w Unii Europejskiej. Wśród dziesięciu najbiedniejszych regionów Unii, sześć znajduje się na obszarze Polski. Listę zamykają te regiony, które uważane są za rolnicze, czyli województwa: lubelskie, podkarpackie, podlaskie, święto-

krzyskie, warmińsko-mazurskie. Województwo lubelskie wypracowało tylko 33% średniego PKB na mieszkańca Unii Europejskiej [Eurostat 2006].

Kwestia postrzegania biedy czy ubóstwa w Polsce jest dość skomplikowana. Według badań Banku Światowego, w Polsce przybywa coraz więcej osób najbiedniejszych. W 2002 roku 3% obywateli żyło za mniej niż 2,15 \$ dziennie. Z kolei badania Eurostatu wskazują na to, że liczba bogatszych zwiększa się. Powiększające się dysproporcje w poziomie życia społeczeństwa zwiększają przepaść między bogatymi miastami a biednymi obszarami wiejskimi. W Polsce widoczna jest jeszcze inna zależność. Bogatsze są zazwyczaj regiony zachodnie niż wschodnie [Gorzela 1997, 15-16].

Zróźnicowanie poziomu bogactwa czy ubóstwa w Polsce ma kilka przyczyn. Pierwsza to nierównomierne rozmieszczenie czynników produkcji. Poziom koncentracji przestrzennej przemysłu i usług jest dość spory. We wschodniej części Polski brak jest bogatych pokładów surowców naturalnych i silnych ośrodków miejskich, decydujących o dużej koncentracji. Jakość ziemi i intensywność upraw rolniczych jest bardzo mała, wyjątkiem jest jedynie obszar Wyżyny Lubelskiej, w którym gleby są stosunkowo dobre.

Pozostałymi, zauważalnymi problemami gmin, są rozdrobnienie agrarne i przestarzały sprzęt rolniczy. Średnia wielkość indywidualnego gospodarstwa rolnego w Polsce wynosi niewiele ponad 7 ha. Jest to areał, który nie daje możliwości rozwinięcia intensywnej produkcji rolnej, z wyjątkiem gospodarstw specjalistycznych (np. uprawa ziół, uprawy szklarniowe).

W Polsce widoczne jest duże zróźnicowanie przestrzenne średniego areału gospodarstw. Zróźnicowanie to jest ściśle związane ze strukturą własności gospodarstw. Po II wojnie światowej na ziemiach północnych i zachodnich nie istniało tradycyjne rolnictwo indywidualne. Zastąpiono je wielkoobszarowymi gospodarstwami państwowymi (PGR). Średnia wielkość gospodarstw północnych wynosi około 100 ha. W regionach południowych i wschodnich zdecydowana większość gospodarstw rolnych była w rękach prywatnych właścicieli. Na tych terenach nie przeprowadzono kolektywizacji na wielką skalę. Z powodu dzielenia i dziedziczenia ziemi doszło tu do dużego rozdrobnienia gospodarstw. Średnia powierzchnia gospodarstwa, na przykład w województwie podkarpackim, wynosi około 4 ha.

Potwierdzają to wyniki ankiet. Respondenci z gmin, na terenie których znajdował się PGR, w mniejszym stopniu dostrzegają problem rozdrobnienia gospodarstw. Podobnie przedstawia się opinia o nowoczesności sprzętu rolniczego. Siła ekonomiczna dużych gospodarstw rolnych zapewniała możliwość zakupu nowoczesnego sprzętu. Często również z powodu państwowego statutu gospodarstwa, przy zakupie nowych maszyn nie liczył się rachunek ekonomiczny czy

zapotrzebowanie, tylko decyzja polityczna. Małe gospodarstwa indywidualne nie mogły pozwolić sobie na zakup nowoczesnego sprzętu, ponieważ nie dysponowały odpowiednimi środkami. Poza tym mały areał mógł być uprawiany w sposób tradycyjny, za pomocą prymitywnych narzędzi ręcznych.

Dobrym rozwiązaniem problemu rozdrobnienia agrarnego mogłaby być spółdzielczość. Rolnicy mogliby zawiązywać związki lub stowarzyszenia i wspólnie użytkować maszyny lub szukać odbiorców na wyprodukowane towary. Niestety, w Polsce nie ma silnej tradycji spółdzielczej³. Powierzchnia gospodarstw spółdzielczych wynosi zaledwie 2% ogółu powierzchni gospodarstw indywidualnych [GUS 2003, 2].

Za rozwojem spółdzielczości przemawiałyby wyniki przeprowadzonej ankiety. Większość respondentów wskazała brak współpracy lub konflikty pomiędzy lokalnymi przedsiębiorcami a producentami rolnymi jako problem słabo zauważalny. Można jedynie przypuszczać, że słaba rozpoznawalność problemu związana jest z niską świadomością samego zagadnienia. Badając zaufanie w gminach wiejskich, zauważono, że w gminach, na terenie których znajdowały się PGR-y poziom zaufania jest niższy i trudniej jest współpracować z potencjalnymi partnerami.

Generalny problem współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego polega na niewielkim zaufaniu. Najczęściej współpracę podejmują jednostki, które dotyczy jakaś konkretna sprawa. Większość związków międzygminnych zawiązywana jest ze względu na możliwość wspólnego finansowania inwestycji. Przede wszystkim dotyczy to inwestycji infrastrukturalnych, które są najczęściej realizowane na obszarach wiejskich i są najbardziej kapitałochłonne. Rzadziej współpraca dotyczy rozwiązywania problemów społecznych (współpraca kulturalna, oświatowa). Najrzadziej gminy wspólnie myślą o przyszłości (współpraca planistyczna). Brak zaufania między partnerami wynika w dużej mierze z przeświadczenia o nierównomiernym podziale kosztów lub zysków. Bardzo często, nie podejmując współpracy z inną jednostką lub partnerem, zamyka się możliwość pozyskania środków unijnych ze względu na niespełnienie kryterium minimalnego wkładu własnego finansowania inwestycji.

Grupę najmniej zauważalnych problemów otwiera wysokie zadłużenie gminy. Zaciąganie długów przez jednostki samorządu terytorialnego możliwe było już od roku 1990, na mocy *Ustawy o samorządzie terytorialnym*. Upowszechniło się jednak dopiero w 1993 roku, dzięki pożyczkom z NFOŚ⁴ [Swianiewicz 2004, 169].

³ W Polsce zarejestrowanych jest 80 kółek rolniczych oraz 1972 spółdzielnie rolnicze, z czego w latach 2004-2006 powstało 16 organizacji [www.bazy.ngo.pl, 14. 09. 2006 rok].

⁴ NFOŚ – Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska.

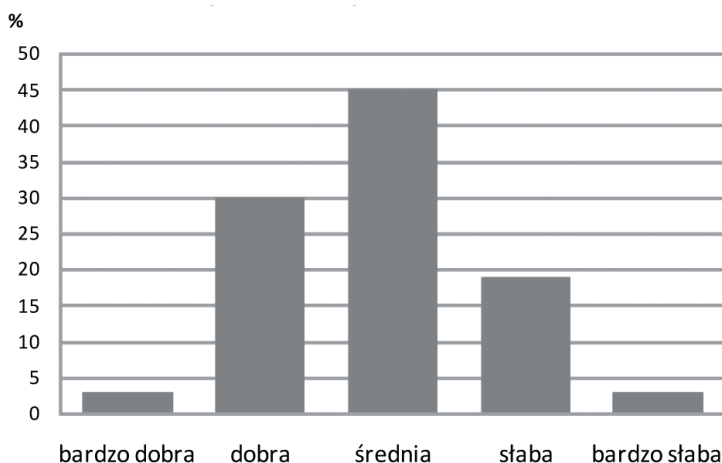
Jednostki samorządowe mają zagwarantowane przez budżet państwa pokrycie kosztów wykonywania obowiązkowych działań w formie subwencji i dotacji. Otrzymują część podatków z CIT i PIT, czyli zobowiązań regulowanych przez podmioty i osoby zarejestrowane na terenie gminy. Jednostki posiadają również dochody własne, na które w największym stopniu składają się podatek od nieruchomości i opłaty urzędowe.

Według odpowiedzi respondentów, tylko 8% gmin nie jest zadłużona, 4% ankietowanych nie umiało określić zadłużenia gminy. Pozostałe jednostki są zadłużone średnio na niecałe 17% budżetu. Według prawa, gminy nie mogą zadłużać się na więcej niż 60% budżetu. W grupie badanych samorządów 1% gmin posiada zobowiązania na kwotę równą lub większą wspomnianej granicy.

Istnieje wiele form pożyczania pieniędzy przez jednostki samorządu terytorialnego. Do najczęściej występujących należy zaliczyć kredyt komercyjny lub preferencyjny oraz obligacje komunalne.

Zadłużenie gminy nie musi oznaczać jej słabej kondycji finansowej. Częściej zadłużają się gminy najaktywniejsze i bogatsze, pragnące sfinansować duże inwestycje. Duża część gmin nie spełnia warunków formalnych do zaciągnięcia kredytu lub emisji obligacji. Często z pożyczek finansuje się 25-procentowy wkład własny przy ubieganiu się o finansowanie inwestycji ze środków Unii Europejskiej.

Wykres 1. Ocena sytuacji finansowej gminy przez respondentów



Postrzeżenie problemu zadłużenia gmin przez respondentów można wyjaśnić na dwa sposoby. Po pierwsze zewnętrzny system finansowania inwestycji jest coraz lepszy (standaryzuje się i staje się bezpieczniejszy dla obu stron). Po drugie gminy mają stosunkowo niewielką odpowiedzialność za błędne decyzje finansowe. Władze samorządowe często pracują w perspektywie trwania własnej kadencji, a spłata kredytów lub wykup obligacji jest rozłożona w dłuższym czasie.

Dobrym uzupełnieniem poruszanej kwestii zadłużenia gmin jest ocena sytuacji finansowej przez respondentów (wykres 1). Większość ankietowanych ocenia sytuację finansową gminy jako dobrą (30%) lub średnią (45%). Bardzo niewiele było głosów zdecydowanie negatywnie lub pozytywnie oceniających finanse gminy.

Sytuacja finansowa gminy zależy od bilansu między wydatkami a dochodami budżetu. Wielkość budżetu w sytuacji normalnej jest wprost proporcjonalna do wielkości i statusu jednostki. Najbiedniejsze są samorządy wiejskie małych gmin. Z kolei największymi budżetami dysponują duże miasta. Istnieją jednak wyjątki od tej reguły. Na przykład gmina Kleszczów, która ma duże dochody ze względu na szkody górnicze wywołane przez kopalnię Bełchatów.

Kolejny problemem, którego waga, według respondentów, nie ma zbyt dużego znaczenia dla prowadzenia polityki rozwoju, poza wspomnianym brakiem współpracy, jest niski poziom lokalnych szkół. Z badań wynikałoby, że wspomniany problem nie istnieje. Jest to jednak wniosek pozorny. Z przeprowadzanych corocznie ogólnopolskich egzaminów zewnętrznych na koniec szkoły podstawowej, gimnazjum i szkoły ponadgimnazjalnej, jasno wynika, że poziom nauczania w szkołach wiejskich jest znacznie gorszy od tego w miastach. Jednak w opracowaniach podsumowujących wyniki egzaminów nie akcentuje się różnic w poziomie kształcenia młodych mieszkańców wsi i miast, traktując problem jako systemowy. Tym samym władze samorządowe nie do końca zdają sobie sprawę z powiększającej się przepaści między miastem a wsią.

Szkoła jako instytucja oświatowa bardzo często może również pełnić funkcje kulturalne. W salach lekcyjnych powinny odbywać się imprezy i spotkania całych wsi. Jeśli szkoła posiada dostęp do internetu, często umożliwia to korzystanie z niego wszystkim mieszkańcom. Nie bez znaczenia jest również fakt, że w szkołach najczęściej pracują osoby z lepszym wykształceniem, które tworzą lokalną elitę.

Dostępność komunikacyjna gminy jest kolejnym klasycznym warunkiem rozwoju społeczno-ekonomicznego. Respondenci wskazali, że ich gminy są dobrze skomunikowane z dużymi miastami i głównymi szlakami komunikacyjnymi. Właśnie problem spójności przestrzennej i wynikający z tego problem konkuren-

cyjności gmin ma niebagatelne znaczenie dla poszczególnych regionów ze względu na słabą pozycję Polski na mapie dostępności komunikacyjnej.

W Polsce brakuje badań nad dostępnością komunikacyjną, dlatego istnieje konieczność posiłkowania się badaniami europejskimi. Jedną z takich analiz dostępności przeprowadził ESPON w 2001 roku. Dostępność komunikacyjna mierzona jest przez wskaźnik opisujący dwie zmienne. Pierwsza to wielkość jednostek wyrażona liczbą ludności lub PKB. Druga zmienna reprezentuje odległość, czas i koszty związane z dojazdem do tych jednostek.

Analizy prowadzone w ramach programu ESPON wyraźnie pokazują, że polskie podregiony, szczególnie rolnicze, położone na wschodzie kraju, należą do najmniej dostępnych (skomunikowanych) w Europie. Dostępność drogowa w Polsce odznacza się dużym zróżnicowaniem wewnętrznym. Najlepiej dostępne są obszary posiadające szybkie połączenia drogowe i kolejowe oraz największe aglomeracje miejskie, na terenie których występuje gęsta infrastruktura komunikacyjna. Pozostałe obszary w kierunku północno-wschodnim wykazują coraz mniejszą dostępność. Kolej nie odgrywa tak dużej roli w transporcie, jak komunikacja kołowa.

Szanse i bariery

Rozwój społeczny i ekonomiczny gmin stymulowany jest przez wiele czynników. Można podzielić je na bariery i szanse. Specjaliści od planowania przestrzennego są zgodni co do indywidualnej identyfikacji tychże czynników. Każda jednostka terytorialna posiada własny zasób szans i barier. Istnieją jednak bariery ogólnokrajowe, czyli takie, które hamują rozwój kraju, a pośrednio najmniejszych jednostek podziału terytorialnego. Powszechne jest również przekonanie, że istnieje jeden złoty środek na rozwój każdej gminy.

Badani respondenci, pytani o czynniki stymulujące rozwój własnej gminy, wskazywali, ich zdaniem, najważniejsze szanse i bariery (tabela 3). W grupie barier znalazło się siedem czynników wyraźnie wyróżniających się częstością wskazań od pozostałych. Dwa z nich zdecydowanie dominują nad pozostałymi. W grupie szans znajduje się osiem czynników, z bardziej wyrównaną liczbą wskazań.

W grupie czynników ograniczających rozwój znalazły się dwa najczęściej wskazywane: brak własnego kapitału (prawie 50% wskazań) i bezrobocie (niewiele ponad 30%). Pierwszy czynnik pozostaje prawie w idealnej zgodności z wcześniejszymi wynikami badań (wykres 1). Należy zatem sprawdzić i porównać odpowiedzi na pytania o sytuację finansową i bariery finansowe.

Tabela 3. Szanse i bariery rozwoju gmin

Najczęściej wskazywane bariery rozwoju gminy	Najczęściej wskazywane szanse rozwoju gminy
Brak własnych środków finansowych (48,7%)	Czyste środowisko (42,0%)
Bezrobocie (32,3%)	Dogodna lokalizacja (31,1%)
Zły stan infrastruktury drogowej (17,4%)	Atrakcyjność turystyczna (27,4%)
Nieatrakcyjne położenie (15,5%)	Dobry stan dróg (23,2%)
Uboga infrastruktura (15,1%)	Dobry stan infrastruktury (19,3%)
Brak zainteresowania inwestorów (14,8%)	Bliskość dużego miasta (16,9%)
Pasywna i kłótniwa społeczność lokalna (14,6%)	Aktywna i pracowita społeczność (15,8%)
	Dobra jakość gleb i warunków dla rolnictwa (14,8%)

Źródło: Opracowanie na podstawie wyników badań SURDAR. Respondenci mogli wskazać po trzy bariery i szanse. W nawiasach podano odsetek odpowiedzi.

Co trzeci respondent, wskazujący na istnienie barier finansowych, określił sytuację finansową własnej gminy jako dobrą lub bardzo dobrą. Wydaje się, że obie odpowiedzi pozostają w pewnej opozycji (tabela 4). Pozornie, ponieważ dysonans ten tłumaczy całą sytuację ekonomiczną gmin. Respondenci oceniający sytuację ekonomiczną odnoszą finanse własnej gminy do średniej w regionie, kraju lub do sytuacji w gminach sąsiednich i na tej podstawie przyjmują statystyczny rozkład normalny dla oceny własnej sytuacji ekonomicznej. Odpowiadając na pytanie o najważniejsze bariery, respondenci porównali własne możliwości finansowe z planowanymi inwestycjami. Z tego powodu możliwy był przypadek, kiedy respondent ocenił sytuację własnej gminy jako dobrą, lecz niewystarczającą na pokrycie kosztów związanych z planowanymi inwestycjami.

Tabela 4. Porównanie wskaźników sytuacji finansowej w gminie i występowania barier finansowych

Sytuacja finansowa w gminie	Bardzo zła	Zła	Średnia	Dobra	Bardzo dobra
Występowanie barier finansowych w gminie	2,9%	22,5%	45,0%	26,3%	3,3%

Źródło: Opracowanie na podstawie wyników badań SURDAR

Potrzeby inwestycyjne polskich samorządów są bardzo duże i są dobrze widoczne w grupie zidentyfikowanych barier, do których należy głównie infrastruktura. Jej niedostatek i zły stan uniemożliwiają przyciągnięcie inwestorów lub nawet zaspokojenie podstawowych potrzeb mieszkańców. Niedoinwestowanie infrastruktury jest pozostałością po dawnej doktrynie gospodarczej, która preferowała kapitałochłonny przemysł kosztem potrzeb mieszkańców. Obecnie największy przyrost sieci wodociągowej, kanalizacyjnej i gazowej występuje na obszarach wiejskich, czyli tam, gdzie jest ich największy niedostatek.

Brak zainteresowania inwestorów tłumaczy się najczęściej niską atrakcyjnością lokalizacji działalności gospodarczej. Najczęściej wynika to z niedopasowania warunków gminy do potrzeb spodziewanej inwestycji. Zgodnie z obowiązującymi teoriami, zbiór możliwych czynników lokalizacji jest bardzo duży. Istnieje niewielkie prawdopodobieństwo, że gmina nie dysponuje żadnym walorem z tej długiej listy. Władze samorządowe tłumaczą często brak zainteresowania inwestorów słabą infrastrukturą. Należałoby jednak szukać przyczyn w nieprecyzyjnym określeniu poszukiwanego inwestora.

Z problemem dopasowania się do podaży wiąże się również bariera nazwana jako „nieatrakcyjne położenie”. Nieatrakcyjne położenie dla jednych jest często wartościowe dla innych. Każde miejsce na ziemi posiada zestaw cech własnych, których zmienić w sposób prosty nie można. Każde miejsce posiada coś z *genius loci*. Należy tylko znaleźć odpowiedniego „kupca”.

Zestawienie wskazanych przez respondentów barier i szans jest, w większości przypadków, lustrzanym odbiciem. Łatwo zatem, pokonując bariery, zamienić je w szanse. Należy jednak zastanowić się, czy rzeczywiście wszystkie wymienione przez respondentów szanse dają możliwość dobrego rozwoju.

Respondenci najczęściej wskazywali czyste środowisko jako szansę rozwojową gminy (42% respondentów). W tym miejscu konieczne jest postawienie pytania, jaki należałoby wybrać kierunek rozwoju, aby wykorzystać ten zasób. Większość ankietowanych podświadomie myślała zapewne o turystyce. Potwierdza to wymieniona przez 27,4% respondentów, trzecia w kolejności szansa – atrakcyjność turystyczna.

W Polsce nie przeprowadzono dotychczas żadnych badań potwierdzających tezę, że turystykę można rozwinąć wszędzie i utrzymać się z osiaganych z niej zysków. Zdecydowana większość gmin, powiatów i województw ma zapisaną w swoich strategiach, planach rozwoju czy studiach uwarunkowań turystykę jako kierunek roz-

woju jednostki. Jednak wiele z nich nie spełnia podstawowych warunków, które są znaczące dla rozwoju turystyki i uzyskania z niej zysków. Brakuje podstawowej bazy turystycznej, a także szczególnych atrakcji i walorów przyrodniczych. Potwierdza to mapa autorstwa Zbigniewa Wernera w *Atlasie Środowiska Geograficznego Polski* [1994, tabl. 66]. 40% powierzchni kraju posiada walory wypoczynkowe, z tego ponad połowa to walory o dużej i szczególnie dużej przydatności. Wynika z tego, że 20% powierzchni kraju jest atrakcyjna turystycznie tylko pod względem walorów przyrodniczych. Na tym obszarze znajduje się około 70% wszystkich miejsc noclegowych w kraju.

W grupie czynników określonych przez respondentów jako szanse rozwojowe znalazły się czynniki związane z infrastrukturą i położeniem. Jedno i drugie ma znaczenie dla podnoszenia konkurencyjności jednostki. O ile położeniem gminy ciężko jest manipulować, o tyle na infrastrukturę władza lokalna ma bezpośredni wpływ. Wiele gmin przypisuje infrastrukturze technicznej zbyt dużą wagę. Od jej stanu uzależnia przyciągnięcie nowych inwestycji. Należy jednak pamiętać, że po „boomie” inwestycji infrastrukturalnych w 2 poł. lat 90. poziom wyposażenia w rury i kable powoli się wyrównuje. Dobra infrastruktura jest warunkiem koniecznym dla przyciągnięcia inwestorów, natomiast nie jest już warunkiem decydującym.

Szansą gmin wiejskich jest dobra jakość warunków do uprawy lub hodowli. W Polsce dużym problemem rolników jest jakość gleby. Z tego powodu wydaje się być oczywiste, że respondenci wskazali właśnie na dobre warunki glebowe jako szansę dla rozwijania intensywnego rolnictwa.

Na szczególną uwagę zasługuje wskazanie cech społeczności lokalnej jako warunku rozwoju. Respondenci określili pasywność lub aktywność społeczności jako czynnik hamujący lub wspomagający działalność samorządu. Przyczyn ukształtowania się takich postaw społecznych jest bardzo wiele i nie sposób wszystkich opisać. Do najważniejszych należy zaliczyć: przeszłość historyczną (np. rozbiór Polski i przynależność do zaboru: rosyjskiego, pruskiego czy austriackiego), miejsce pochodzenia ludności zasiedlającej tereny po II wojnie światowej, poziom uprzemysłowienia i urbanizacji, przeważające preferencje polityczne. Tak jak wskazano wcześniej, jedną z najbardziej pasywnych grup społecznych są pracownicy byłych PGR-ów oraz właściciele małych i tradycyjnych gospodarstw rolnych. Występują jednak sytuacje, w których aktywna społeczność przeszkadza w realizacji niektórych planów lub inwestycji. Należy wówczas wypracowywać kompromis pomiędzy grupami o różnych potrzebach.

Propozycje rozwiązań

Każda jednostka samorządowa posiada własny zbiór cech społecznych i ekonomicznych. Jedne pomagają w kształtowaniu rozwoju gminy inne przeszkadzają. To, czy dana cecha będzie uznawana za barierę, czy szansę, zależy często od interpretacji. Bezrobocie jest barierą ze względów społecznych i równocześnie jest szansą ze względu na rynek pracy. Podobnie jest z wieloma innymi czynnikami.

Najważniejsze bariery rozwoju gminy, nawet te wskazane w omawianych badaniach, układają się w łańcuch przyczynowo-skutkowy. Brak funduszy na inwestycje – słaba infrastruktura – brak zainteresowania inwestorów – bezrobocie – pasywność społeczności. Należy przerwać jedno z ogniw tego łańcucha, a pozostałe bariery rozwiążą się samoistnie. Proces ten potrzebuje jednak odpowiedniego czasu. Dlatego wszystkie wysiłki władz gmin, na terenie których występuje taki lub podobny ciąg przyczynowo-skutkowy, powinny skupić całą swoją siłę tylko na jednym z problemów. Rozdrabnianie potencjału na rozwiązywanie każdego problemu z osobna ma niewielkie szanse na powodzenie.

Władzom samorządowym najczęściej zależy na przyciągnięciu inwestora i rozwiązaniu problemu bezrobocia. Tym samym na drugi plan schodzi rodzaj branży, jaką reprezentuje inwestor. Poszukiwanie inwestora jest bardzo trudne i często kończy się fiaskiem. Jednym z lepszych rozwiązań wydaje się dokładne określenie własnych możliwości i poszukiwanie konkretnej branży, odpowiadającej charakterystyce gminy. Łatwiej jest przygotować tereny pod inwestycje, jeśli wiemy, dla kogo je szukujemy.

Respondenci, jako najważniejszą szansę rozwoju, wskazali czyste środowisko. Jest ono, poza obszarami przemysłowymi, dobrem powszechnym i ogólnie dostępnym. Na jego podstawie nie da się stworzyć przewagi konkurencyjnej nad innymi jednostkami, dysponującymi takim samym zasobem i w związku z tym należy szukać innych walorów różnicujących.

Należy pamiętać, że niewiele jest gmin mogących opierać swój rozwój tylko na turystyce. Wpisanie jej do dokumentów planistycznych dobrze jest poprzedzić wnikliwymi analizami warunków i zapotrzebowania na usługi turystyczne oferowane na tym terenie.

Literatura

- Bański J., 1999, *Obszary problemowe w rolnictwie Polski*, Prace Geograficzne nr 172, PAN IGiPZ, Wrocław, s. 19-28.
- Gorzela G. (red.), 1997, *Przemiany polskiej przestrzeni*, „Studia Regionalne i Lokalne” tom 19(52), Warszawa, s. 15-16.
- Regional GDP per inhabitant in the EU25*, News Release, EUROSTAT, 63/2006.
- GUS, 2003, *Użytkowanie gruntów, powierzchnia zasiewów i pogłowie zwierząt gospodarskich*, Narodowy Spis Powszechny 2002, Warszawa, s. 2.
- Olszewski T., 1985, *Geografia rolnictwa Polski*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, s. 73.
- Puls Biznesu, *Tylko niższe podatki wydobędą strefę z cienia*, 2004.03.12
- Rosner A., 2002, *Wiejskie obszary problemowe pod kątem widzenia rozwoju gospodarczego (w:) Lokalne bariery rozwoju obszarów wiejskich*, FAPA, Warszawa, s. 124-125, mapa 2. *Stopa zbędności w rolnictwie indywidualnym*.
- Swianiewicz P, 2004, *Finanse lokalne*, Municipium, Warszawa, s. 169.
- Werner Z. T., 1994, *Atlas Środowiska Geograficznego Polski*, PAN IGiPZ, Warszawa, tab. 66

Strony www

- Tarkowska E., *Bieda i problemy społeczne w dawnych PGR-ach*, Polis nr 33/34, Warszawa, 2006, http://polis.youthpress.org/33_34/04tarkowska.html
- <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>
- http://www.bezrobocie.net/stat_kraj.php
- www.bazy.ngo.pl

STRESZCZENIE

Rozwój lokalny, czyli ten realizowany w najmniejszych jednostkach samorządu terytorialnego, jest tematem wielu badań naukowych. Systematyzacja i poszukiwanie optymalnego rozwoju polega na odpowiednim wykorzystaniu istniejących na terenie gmin zasobów naturalnych, społecznych i ekonomicznych. Szczególnym przypadkiem są gminy wiejskie, obciążone sporym bagażem przeszłości, mają stosunkowo mniejszy potencjał rozwojowy niż pozostałe jednostki.

Artykuł, na podstawie przeprowadzonych w 2004 roku badań ankietowych ramach projektu SURDAR, próbuje zidentyfikować najczęściej występujące bariery w rozwoju gmin, ze szczególnym

uwzględnieniem gmin wiejskich. Do najczęściej wymienianych problemów związanych z rozwojem respondentów zaliczyli: bezrobocie, biedę, duże rozdrobnienie gospodarstw, brak nowoczesnych środków produkcji. Jako problemy najmniej istotne wymienili: wysokie zadłużenie gminy, brak współpracy i konflikty, niski poziom lokalnych szkół oraz słabą dostępność komunikacyjną. Wynika z tego między innymi, że to uboga sfera społeczna w największym stopniu determinuje rozwój gmin. Autor artykułu sprawdził na podstawie innych badań oraz danych GUS zasadność identyfikacji problemów rozwojowych przez respondentów uczestniczących w projekcie SURDAR.

Główną przyczyną bezrobocia na obszarach wiejskich jest istnienie w przeszłości na ich terenie PGRów. Co wiąże się z wysoką biernością zawodową, patologiami i dziedziczną bezradnością. Uzależnienie bezrobotnych od pomocy społecznej w dużym stopniu stymuluje szarą strefę zatrudnienia i usług. Kolejnym problemem potęgującym bezrobocie jest duża skala fikcyjnej pracy w rolnictwie (bezrobocie ukryte) oraz duże rozdrobnienie agrarne szczególnie na terenach bardzo gęsto zaludnionych.

Jedną z szans na rozwiązanie problemów związanych z niewystarczającym kapitałem inwestycyjnym mogłaby być spółdzielczość. Powstawanie związków i stowarzyszeń jest niezmiernie trudne, ponieważ na terenach zdegradowanych społecznie (bezrobocie, bieda) bardzo trudno jest mówić o zaufaniu.

Respondenci wskazali zamkniętą liczbę czynników stymulujących rozwój w gminach. Jest to: posiadanie własnych środków finansowych, zatrudnienie, infrastruktura techniczna i społeczna, położenie geograficzne oraz cechy społeczności lokalnych. Od jakości i wartości wymienionych czynników uzależniony jest poziom rozwoju danej gminy.

Autor artykułu poddał krytyce częste ukierunkowanie lokalnych dokumentów strategicznych na turystykę, która postrzegana jest jako szansa rozwoju wszystkich gmin. Podsumowaniem artykułu są rekomendacje wskazujące na wspieranie kapitału społecznego i zaufania jako czynnika prorozwojowego.