

itp. Druga, to bardzo niewielka liczba gmin rozwijających się w tempie innym niż przeciętne na terenach Polski południowo-wschodniej (zasadniczo obszar dawnej Galicji). Zmiany w tej części kraju, gdzie ocena sektora rolnego jest względnie niekorzystna (rolnictwo społeczne, rozdrobniona struktura agrarna), mają charakter bierny. Ogólnie składowa ta charakteryzuje się bardzo niską mobilnością, blisko 60% gmin w kraju pozostało w przedziale przeciętnej oceny dynamiki.

V.4. Rozwój funkcji pozarolniczych

Pozarolniczy sektor gospodarki na obszarach wiejskich jest agregatem bardzo niejednorodnym. Z punktu widzenia własności tworzą go zarówno firmy prywatne, komunalne, jak i państwowe. Szczególnym rodzajem organizacji należącej do tego agregatu są instytucje administracji terenowej (urzędy gminne). Z punktu widzenia charakteru miejsc pracy do sektora pozarolniczego zaliczyć można wszystkie podmioty, które zatrudniają pracowników poza wytwarzającymi produkty rolne. Do sektora rolniczego należą zatem gospodarstwa, zarówno rodzinne, jak i wielkoobszarowe, ale nie należą już firmy świadczące usługi dla rolnictwa, zajmujące się zaopatrywaniem gospodarstw, skupem płodów rolnych oraz ich przetwarzaniem.

Pewną część sektora pozarolniczego tworzą instytucje świadczące usługi publiczne, takie jak związane z edukacją, ochroną zdrowia, bezpieczeństwem itp. Są to usługi, których dostępność jest gwarantowana przez państwo. Objęcie terenów wiejskich działaniem takich instytucji, jak szkoła, przychodnia zdrowia, posterunek policji, apteka, związane jest z podstawowymi obowiązkami państwa wobec obywateli. Instytucje te nie muszą być zlokalizowane na wsi (np. w gminach miejsko-wiejskich), ale swym zasięgiem przestrzennym muszą obejmować tereny wiejskie (więcej: [Śleszyński 2009]). W praktyce zatrudnienie w usługach publicznych gwarantuje, że nawet w regionach o najsilniejszej dominacji funkcji rolniczej pewna część mieszkańców znajduje zatrudnienie w pozarolniczej części gospodarki. Jednak im mniejszy udział w zatrudnieniu pozarolniczym stanowi zatrudnienie w podmiotach gospodarczych świadczących usługi publiczne, tym bardziej rozwinięty jest sektor pozarolniczy.

Rozwój sektora pozarolniczego na wsi trzeba traktować jako warunek funkcjonowania gospodarki wiejskiej, w tym również rolniczej. Liczba miejsc pracy, jaką generuje rolnictwo, jest ograniczona. Co więcej, zmniejsza się ona ze względu na procesy modernizacji w technologiach rolniczych. Zmiany strukturalne w rolnictwie, procesy koncentracji ziemi i produkcji w zmniejszającej się liczbie gospodarstw również będą powodować zmniejszanie się zapotrzebowania na pracę w tym dziale gospodarki krajowej. Gdyby sektor pozarolniczy ograniczał się tylko do usług publicznych i elementarnych usług dla ludności, powstałyby intensywne procesy migracyjne ze wsi do miast. Gęstość zaludnienia na wsi uległaby zmniejszeniu w takim stopniu, że zanikałyby również usługi dla ludności, na które popyt byłby niewystarczający. Zmianom ulegałaby struktura demograficzna mieszkańców wsi w kierunku, jaki nie gwarantowałby możliwości reprodukcji populacji wiejskiej. Wystąpiłby wzrost jednostkowych kosztów infrastruktury technicznej, zanikałaby infrastruktura społeczna. W skali skrajnej wystąpiłyby zjawiska opisywane jako konsekwencje procesów depopulacyjnych, podobne do tych, jakie występowały na tzw. ścianie wschodniej, gdzie przybierały jednak łagodniejszą formę.

Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich jest koncepcją zakładającą występowanie na wsi – obok tradycyjnej dla wsi funkcji rolniczej – również innych funkcji. Ich charakter może być różny, zależny między innymi od lokalnej sieci osadniczej – zwłaszcza położenia w relacji do miast, od lokalnych cech środowiska naturalnego sprzyjających rozwojowi funkcji turystycznej lub rekreacyjnej albo sprzyjających np. rozwojowi funkcji przemysłowej, wykorzystującej lokalne bogactwa (kopaliny, drewno itp.) czy położenie (centra logistyczne) itp. Kierunek rozwoju zależy więc od istniejącego potencjału lokalnego oraz od pomysłowości władz lokalnych [Kłodziński 2012; Niedzielski 2015].

Nie istnieje jedna recepta gwarantująca sukces wszystkim gminom. Z pewnością nie jest nią rozwój funkcji turystycznej, odniesienie sukcesu w tej dziedzinie wymaga atrakcyjnych terenów, takich jak góry, wybrzeże morza, jeziora, lasy, zabytki kultury itp. Również nie dla wszystkich gmin receptą jest rozwój specyficznej funkcji, czego przykładem mogą być „parki jurajskie”, budzące duże zainteresowanie, kiedy były nieliczne (np. gmina Bałtów) i tracące na znaczeniu, kiedy stały

się pomysłem powielanym przez wiele gmin. Więcej przykładów zaprezentowano w MROW 2014 [Rosner, Stanny 2014, s. 89].

Rozwój sektora pozarolniczego na obszarach wiejskich łączy się z problematyką przedsiębiorczości, umiejętnością poszukiwania niezaspokajanego przez lokalną gospodarkę popytu, z dostrzeganiem występujących nisz na rynku, a także z dostrzeżeniem lokalnych walorów, które można wykorzystać. Stanowi to potencjalnie wielkie pole działania dla władz samorządowych oraz aktywnych mieszkańców, wielokrotnie opisywane i analizowane w badaniach obszarów wiejskich, zwykle pod nazwą „przedsiębiorczość” [Otłowska, Buks, Chmieliński 2006; Kłodziński 2010; Godlewska-Majkowska 2011; Raport EFRWP 2011, Hardt, Grosse 2011; Nurzyńska 2013; Zarębski 2015b].

Tabela V.10.

Korelacja między wskaźnikami dotyczącymi poziomu rozwoju sektora pozarolniczego [SPR]

Numer wskaźnika	Wskaźnik	Współczynnik korelacji między danymi z badań MROW 2014 i MROW 2016*	Współczynnik korelacji między miarą syntetyczną składowej i wartością wskaźnika wg MROW 2016
W13	Liczba podmiotów zarejestrowanych w systemie REGON na 1000 ludności w wieku produkcyjnym	0,989	0,851
W14	Liczba podatników PIT i CIT na 1000 mieszkańców	0,757	0,869
W15	Udział procentowy podmiotów świadczących usługi publiczne w ogólnej liczbie podmiotów zarejestrowanych w systemie REGON	0,941	-0,808
SPR	Syntetyczna miara składowej „sektor pozarolniczy”	0,954^a 0,817^b	x

* dla wskaźników wyrażonych na skalach ilorazowych obliczono współczynnik korelacji Pearsona, w przypadku miary syntetycznej na skalach porządkowych obliczono ^a współczynnik *rho* Spearmana oraz ^b *tau* Kendalla.

Źródło: opracowanie własne – MROW 2014 i MROW 2016.

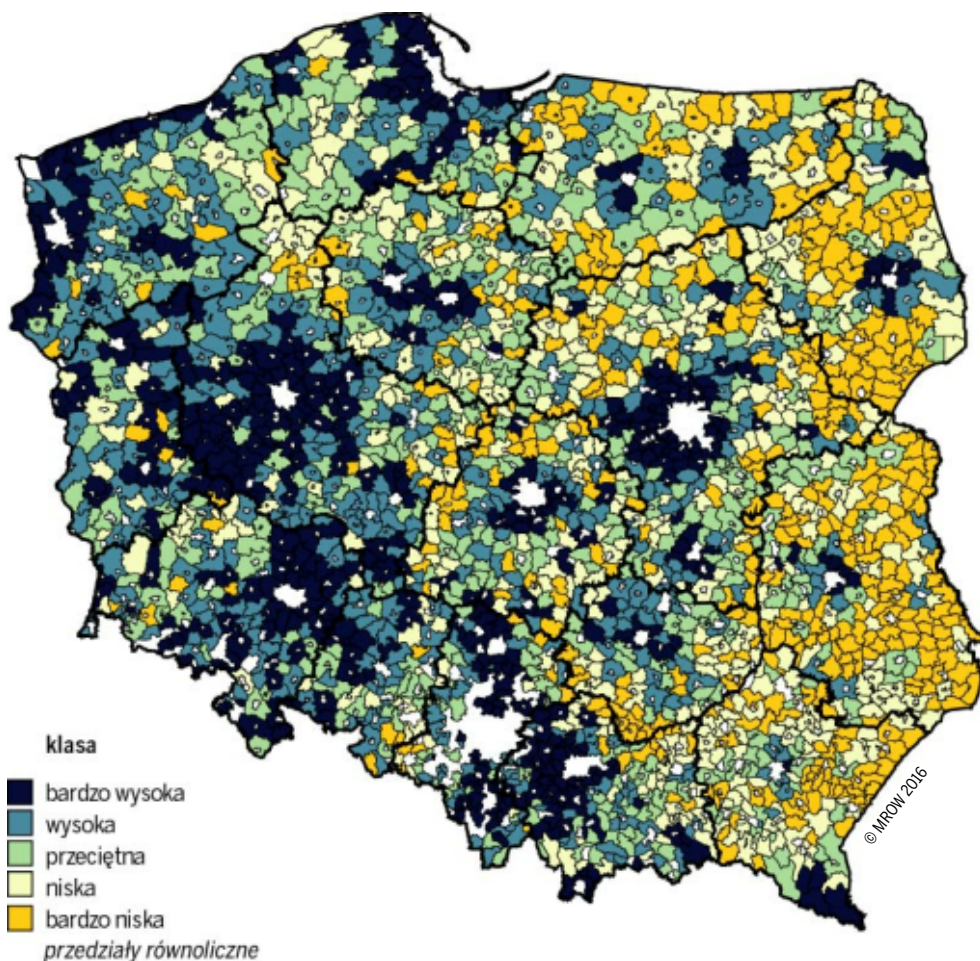
Rysunek V.7. dotyczy syntetycznej miary poziomu rozwoju sektora pozarolniczego MROW 2016, która wizualnie jest niemal identyczna z mapą dla MROW 2014 opublikowaną w opracowaniu pierwszego etapu projektu [Rosner, Stanny 2014, s. 99]. **Jednak skala zmian**

w porównaniu do składowej sektora rolniczego jest znacznie większa. Potwierdza to uzyskany przedział mediany z wartości bezwzględnych zmian pozycji na skali oceny sektora pozarolniczego, który wynosi aż +/- 100. Wskazuje to, że rozwój funkcji pozarolniczych jest obecnie procesem wprowadzającym co najmniej korekty do wcześniej ukształtowanego przestrzennego rozkładu.

Charakteryzujący uporządkowanie pozycji współczynnik *tau* Kendalla jest niższy ($T = 0,82$) – względnie do wartości innych składowych, przy nadal wysokiej współzależności rozkładów rang ($R = 0,95$). Relatywnie słabsza korelacja dla wskaźnika ukazującego natężenie działalności pozarolniczej w gminie ([W14] liczba podatników PIT i CIT na 1000 mieszkańców) przedstawiona w tabeli V.10. pozwala oczekiwać, że rozkład przestrzenny w tym zakresie ulegał największym zmianom. Wielkość tej zmiennej uzyskiwana jest z niepublikowanych danych Ministerstwa Finansów, które opracowuje je na podstawie systemu POLTAX (czyli zeznań podatkowych). Ewidencja ta odzwierciedla zatem względnie aktualne natężenie przedsiębiorczości, w porównaniu do danych z BDL, a dotyczących systemu REGON (które są wykorzystane do konstrukcji wskaźnika [W13]). To ostatnie źródło informacji, o czym pisali autorzy w poprzednim raporcie MROW – etap I [Rosner, Stanny 2014, s. 91-92], obarczone jest pewnym błędem informacyjnym. Dane zawierają również liczbę podmiotów, które zostały zgłoszone do rejestru, jednak nigdy nie podjęły działalności oraz te, które są nieaktywne (bowiem nie ma obowiązku wyrejestrowania ich z systemu). Powstaje w ten sposób informacja wrażliwa na różnego rodzaju zakłócenia, jednak mają one charakter systematyczny i występują na terenie całego kraju.

Rzecz jasna nie oznacza to, że dane z systemu POLTAX są idealne. Również w tym przypadku autorzy są świadomi pewnych nieścisłości. Dotyczą one m.in. tego, że informacja jest ustalana zgodnie z siedzibą prowadzenia działalności gospodarczej (a tym samym miejscem złożenia deklaracji podatnika), a nie miejscem, gdzie faktycznie działalność może być prowadzona. Z konsultacji terenowych w gminach wiemy, że np. firmy świadczące usługi w zakresie innowacji informatycznej w dużych miastach (jak Warszawa, Łódź), w których jest popyt na ten rodzaj działalności, przenoszą swoją siedzibę do gminy z obszaru objętego Programem Operacyjnym Polska Wschodnia, by uzyskać dotację

prorozwojową. Zakładają tam oficjalne biuro, w którym faktycznie przebywa jedna osoba, zaś cały zespół pracuje w realnym biurze w dużym mieście (gdzie łatwiej dojechać, jest lepsza infrastruktura instytucjonalna, jest odpowiedniej jakości infrastruktura teleinformatyczna i energetyczna, jest wykwalifikowany pracownik, a zatem są tzw. korzyści aglomeracyjne). W ten sposób otrzymujemy pozorny efekt rozwoju przedsiębiorczości pozarolniczej na terenie objętym programem



Rysunek V.7.

Syntetyczna miara poziomu rozwoju sektora pozarolniczego [SPR]

Źródło: opracowanie własne – MROW 2014 i MROW 2016.

operacyjnym finansowanym z UE. Można oczekiwać, że bez strumienia dotacji, firmy takie polikwidują swoje biura w gminach zlokalizowanych peryferyjnie względem głównych aglomeracji w kraju.

Dlatego autorzy, operacjonalizując składową „sektor pozarolniczy”, uznali, iż należy włączyć obie zmienne ([W13] i [W14]), by z różnych stron problem obserwować. Należy jednak podkreślić, że bieżąca statystyka zatrudnienia pomija osoby pracujące w podmiotach gospodarczych małych, zatrudniających do dziewięciu osób, a właśnie takie podmioty często występują na obszarach wiejskich. Nie mamy również szacunków o liczbie podmiotów gospodarczych działających w tzw. szarej strefie w lokalnej agregacji przestrzennej.

Obecnie sektor pozarolniczy zdecydowanie najlepiej rozwinięty jest w regionach podmiejskich, zwłaszcza wokół dużych miast stanowiących centra regionalne. Rysunek V.7. ujawnia również, że najslabiej rozwinięty sektor pozarolniczy na wsi zlokalizowany jest w trzech województwach wschodnich: podlaskim, lubelskim i podkarpackim. W regionie Polski centralnej dostrzec można, że w układzie regionalnym poziom rozwoju sektora pozarolniczego na wsi słabnie wraz z oddalaniem się od miasta centralnego w regionie. Koncentracja relatywnie korzystnych struktur występuje wokół miast o znaczeniu ponadlokalnym, stanowiąc geograficzne centrum wzrostu. Prawidłowość tę najwyraźniej widać w województwach: łódzkim, mazowieckim i świętokrzyskim. Sektor ten rozwinięty jest także na obszarach turystycznych, w gminach nadmorskich Pomorza Zachodniego i Zatoki Gdańskiej, w regionie Tatr, Bieszczad, części Beskidów i Sudetów oraz w rejonie Wielkich Jezior Mazurskich, Pojezierza Wałeckiego, Poznańskiego i Kaszubskiego.

Zestawienie przesunięć gmin na skali poziomu rozwoju sektora pozarolniczego pokazuje również kilka interesujących tendencji (porównaj tab. V.11.). Jedna z nich dotyczy Wielkopolski, obszaru relatywnie wysoko rozwiniętej wielofunkcyjności gospodarki wiejskiej. Wśród gmin zmieniających pozycje, większość „mobilnych” traci dotychczas zajmowane miejsca w porządku wyznaczanym przez tę skalę. Oznacza to, że przy wysokim poziomie rozwoju sektora pozarolniczego tempo jego dalszego rozwoju jest relatywnie słabe, niższe od przeciętnego w kraju. Podobna tendencja, choć słabiej zaznaczona, dotyczy województwa opolskiego, jednak w tym przypadku jej wyjaśnienia można szukać

w nasilonych migracjach zarobkowych zagranicznych, a więc przy mniejszej presji wywieranej przez rynek pracy na tworzenie nowych miejsc pracy w układach lokalnych. Nadwyżki podaży siły roboczej kierują się do Niemiec, co sprzyja większemu zrównoważeniu lokalnych rynków w tym województwie, a zwłaszcza w jego wschodniej części.

Na drugim biegunie zmian występuje województwo świętokrzyskie, w tym przypadku większość gmin zmieniających swoje pozycje na skali poziomu rozwoju sektora pozarolniczego awansuje. Być może wiąże się to z pojawiającymi się pozytywnymi konsekwencjami restrukturyzacji przemysłu w miastach przedwojennego Centralnego Okręgu Przemysłowego (COP), które jeszcze kilka lat wcześniej generowały

Tabela V.11.

Gminy „mobilne” i „niemobilne” oraz wskaźnik awansu pod względem zmian dokonujących się w sektorze pozarolniczym według województw

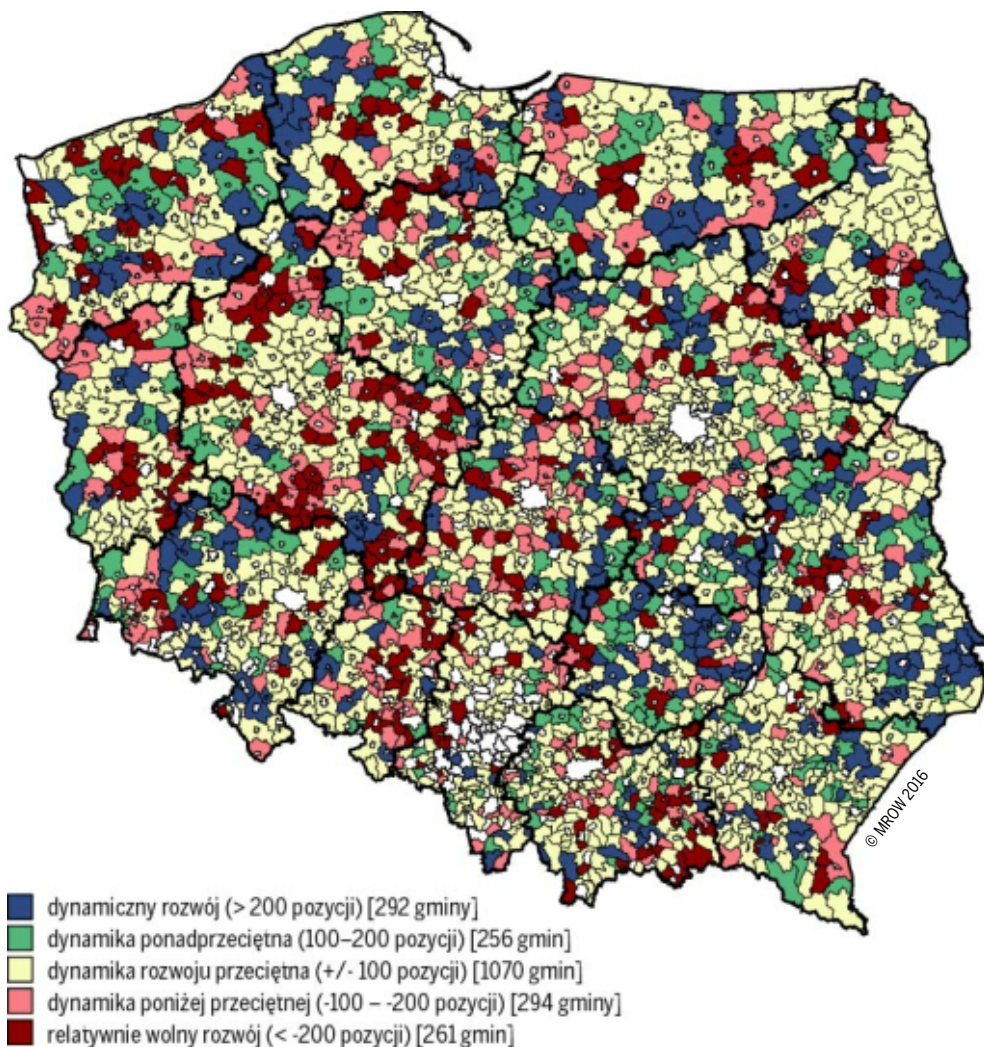
Województwa	Ogólna liczba gmin	Gminy o przeciętnej dynamice rozwoju (pozostające w przedziale zmiany o +/- 100 pozycji)	Gminy mobilne, w tym			Wskaźnik mobilności	Wskaźnik awansu
			razem	o poniżej przeciętnej dynamice rozwoju (pogorszenie o co najmniej 100 pozycji)	o ponadprzeciętnej dynamice rozwoju (poprawa o co najmniej 100 pozycji)		
Polska							
– obszar wiejski	2173	1070	1103	555	548	50,8	-0,01
Dolnośląskie	133	59	74	32	42	55,6	0,14
Kujawsko-Pomorskie	127	63	64	28	36	50,4	0,13
Lubelskie	193	103	90	33	57	46,6	0,27
Lubuskie	74	36	38	21	17	51,4	-0,11
Łódzkie	159	72	87	52	35	54,7	-0,20
Małopolskie	168	85	83	48	35	49,4	-0,16
Mazowieckie	279	145	134	59	75	48,0	0,12
Opolskie	68	31	37	26	11	54,4	-0,41
Podkarpackie	144	89	55	20	35	38,2	0,27
Podlaskie	105	53	52	20	32	49,5	0,23
Pomorskie	98	47	51	23	28	52,0	0,10
Śląskie	118	72	46	30	16	39,0	-0,30
Świętokrzyskie	97	39	58	14	44	59,8	0,52
Warmińsko-Mazurskie	100	40	60	28	32	60,0	0,07
Wielkopolskie	207	92	115	92	23	55,6	-0,60
Zachodniopomorskie	103	44	59	29	30	57,3	0,02

Źródło: opracowanie własne – MROW 21014 i MROW 2016.

bardzo duże bezrobocie, spadek popytu na wszystkie dobra poza zaspokajającymi potrzeby podstawowe i niekorzystne zjawiska społeczne, takie jak przestępczość młodzieży, alkoholizm itp. Na terenach wiejskich obserwowano zmniejszanie się połączeń komunikacji o charakterze lokalnym, spadek dojazdów do pracy w miastach, wzrost znaczenia migracji „tygodniowych” osób zatrudnionych w odległych ośrodkach, które wracały do domu tylko na weekend.

Znacznie słabsze tendencje wskazujące jednak na przewagę gmin odnoszących sukces nad tymi, które ponoszą porażkę pod względem pozycji na skali rozwoju sektora pozarolniczego zaobserwowano w województwach o relatywnie niskim stopniu dezagraryzacji gospodarki lokalnej, a więc geograficznie położonych we wschodniej części kraju. Są to województwa: lubelskie, podkarpackie i podlaskie (mniej niż połowa gmin jest mobilnych, ale większość z nich poprawiała pozycję). **Jeżeli dołączymy do tego zestawu województwo warmińsko-mazurskie oraz omówione wyżej świętokrzyskie, zauważamy, że pojawił się (choć relatywnie słaby) trend w rozkładzie przestrzennym, wskazujący na procesy wyrównywania poziomu rozwoju funkcji rolniczych między Polską wschodnią i zachodnią.** Być może jest to pewien efekt Programu Operacyjnego Polska Wschodnia realizowanego z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Warto przypomnieć, że z projektów realizowanych z tego programu korzystać mogą małe i średnie przedsiębiorstwa²⁵. Program wspiera powstawanie i rozwój startupów, międzynarodową działalność MŚP, tworzenie innowacyjnych produktów lub usług oraz umiejętne zarządzanie wzornictwem w firmie. Na podstawie zebranych danych można odnotować występowanie tej tendencji, nie pozwalają one jednak na głębsze wyjaśnienie czynników leżących u jej podstaw, które dawać mogą efekt porównywalny (o czym mowa była już wcześniej).

²⁵ O dotacje z Programu Operacyjnego Polska Wschodnia mogą występować przede wszystkim: przedsiębiorstwa typu *start-up*, MŚP, ośrodki innowacji, jako animatorzy Platform startowych, jednostki samorządu terytorialnego, PKP PLK S.A. (za <https://www.polskawschodnia.gov.pl/>). Program wspiera także inwestycje w komunikację miejską, drogi i kolej, jednak w ocenie zmian w zakresie „dostępności przestrzennej gminy” w pięciu województwach objętych dofinansowaniem, nie zauważono jednoznacznej korelacji pomiędzy wskaźnikami awansu. Oceny dynamiki dla tej składowej (przeciwnie niż dla składowej charakteryzującej sektor pozarolniczy) w tych województwach są wysoce zróżnicowane.



Rysunek V.8.
Zmiany pozycji gmin na skali charakteryzującej poziom rozwoju sektora pozarolniczego

Źródło: opracowanie własne – MROW 2014 i MROW 2016.

Zestawienie tych samych informacji dotyczących przesunięć gmin na skali poziomu rozwoju sektora pozarolniczego, ale grupowanych według typu strukturalnego gospodarki, potwierdza obserwacje poczy-

nione na danych grupowanych według regionów administracyjnych. Awans na skali osiągały relatywnie często gminy typu 1 (o dominacji tradycyjnej gospodarki rodzinnej) oraz w mniejszym stopniu gminy typu 2 (o dominacji wielkoobszarowego rolnictwa). Przy czym te drugie częściej opuszczały przedział przeciętnej dynamiki rozwoju (wskaźnik mobilności wyniósł 60%). **Gminy typu 3 i 4, wraz z opisanymi gminami typu 1 obejmują obszar Polski południowo-wschodniej i, co warto podkreślić, relatywnie częściej notowano tam awans gmin niż spadek ich pozycji. Tak jak już wspomniano, niewykluczony jest wpływ Programu Operacyjnego Polska Wschodnia na korzystne zmiany w ocenie sektora pozarolniczego obserwowane w części gmin tych typów, jednak zasadnicze pytanie, na które w kolejnych etapach badań będzie szukana odpowiedź, brzmi: czy przełoży się ten pozytywny trend na trwałą rozwój społeczno-gospodarczy?**







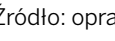
Z drugiej strony, największe pogorszenie względnej pozycji odnosiły gminy pierwszego pierścienia wokół dużych miast (typ 7 i 6), odnotowując ujemny wskaźnik awansu, natomiast gmin „migrujących” po skali oceny dynamiki sektora pozarolniczego było relatywnie niewiele (około 1/3 zbioru). Można interpretować to w ten sposób, że gminy typu 7 funkcjonalnie wchłaniane są przez gospodarkę miejską, a ich wiejski charakter głównie jest związany ze sztucznym podziałem administracyjnym. Jednocześnie obszar wiejski rozwijający się pod wpływem miast ulega rozszerzaniu przestrzennemu, obejmując coraz to nowe gminy (proces suburbanizacji). Gminy, których gospodarka już wcześniej rozwijała się pod wpływem miast, tracą przewagę nad tymi, które wchłaniane są w sferę wpływów gospodarki miejskiej. Następuje więc proces dyfuzji wpływów miasta na obszary wiejskie, w efekcie którego część gmin typu 3 (przewaga funkcji rolniczej, pośrednie) i 5 (równowaga sektorów gospodarczych) upodabnia się do gmin typu 6 (zurbanizowane, redukcja funkcji rolniczej).

Również analiza mapy (rys. V.8.) ujawnia, że gmin awansujących na skali poziomu rozwoju funkcji pozarolniczej w Polsce wschodniej jest relatywnie więcej niż w Wielkopolsce, na Górnym Śląsku czy na Opolszczyźnie. Co więcej, w województwach: podlaskim, lubelskim i świętokrzyskim dostrzec można skupiska gmin o znacznie przekraczającej przeciętną, dynamice rozwoju sektora pozarolniczego.

Wydaje się także, choć jest to zjawisko słabo jeszcze zaznaczone w danych, że w omawianym zakresie pewne korzystne zmiany zaczynają

Tabela V.12.

Gminy „mobilne” i „niemobilne” oraz wskaźnik awansu pod względem zmian dokonujących się w sektorze pozarolniczym według typów typów strukturalnych obszarów wiejskich

Typ	Ogólna liczba gmin	Gminy o przeciętnej dynamice rozwoju (pozostające w przedziale zmiany o +/- 100 pozycji)	Gminy mobilne, w tym			Wskaźnik mobilności	Wskaźnik awansu
			razem	o poniżej przeciętnej dynamice rozwoju (pogorszenie o co najmniej 100 pozycji)	o ponadprzeciętnej dynamice rozwoju (poprawa o co najmniej 100 pozycji)		
Polska – obszar wiejski	2173	1070	1103	555	548	50,8	-0,01
 1	490	266	224	89	135	45,7	0,21
 2	399	159	240	111	129	60,2	0,08
 3	466	189	277	130	147	59,4	0,06
 4	187	97	90	43	47	48,1	0,04
 5	382	195	187	121	66	49,0	-0,29
 6	197	126	71	49	22	36,0	-0,38
 7	52	38	14	12	2	26,9	-0,71

Źródło: opracowanie własne MROW 2014 i MROW 2016.

zachodzić w rejonach występowania dawnych PGR-ów. Na terenach województw: zachodniopomorskiego, pomorskiego i warmińsko-mazurskiego pojawiają się, na razie niewielkie, skupiska gmin o ponadprzeciętnej dynamice rozwoju sektora pozarolniczego. Wiązać się to może ze zmianą pokoleniową na wsi, odchodzeniem pokolenia dawnych pracowników PGR-ów (ze znacznym udziałem ludzi mało zaradnych, mających trudności z przyjęciem na siebie odpowiedzialności za siebie i swoje rodziny), a wkraczaniem młodego pokolenia (lepiej wyedukowanego i bardziej przystosowanego do życia w warunkach gospodarki rynkowej) [Tarkowska 1998; Halamska 2001; Karwacki 2006]. Jeśli analizy dotyczące perspektywy czasowej dłuższej niż dwa lata potwierdzą te zmiany, może to oznaczać słabnięcie zjawiska tzw. wyuczonej bezradności, opisywanego przez socjologów zajmujących się konsekwencjami restrukturyzacji rolnictwa na terenach postpegeerowskich.

V.5. Lokalne finanse publiczne

Gmina, jako jednostka samorządowa, wyposażona została w kompetencje, powiązane z nimi obowiązki oraz środki możliwe do wykorzystania w celu realizacji zadań, jakie wynikają z przypisanych gminie obowiązków. Środki te tworzą budżet lokalny. Wielkość tego budżetu jest zależna od wielu czynników, wśród których do najważniejszych należy struktura gospodarcza gminy. Wyróżnić w niej trzeba rolnictwo, bardzo nisko opodatkowane, a więc zasilające budżet w stopniu niewielkim, podatki płacone przez podmioty gospodarcze, w których gmina ma określony udział oraz podatki od dochodów pozarolniczych ludności, w których gmina również posiada określony udział, czy podatki od nieruchomości (porównaj tab. V.13.). W rzeczywistości system podatków jest bardzo skomplikowany, między innymi podmioty gospodarcze płacą podatki nie tam, gdzie działają, ale tam, gdzie są zarejestrowane. Podobnie mieszkańcy podatek od dochodów pozarolniczych płacą nie zawsze tam, gdzie dochód ten uzyskują, ale tam, gdzie są zameldowani, choć i od tej zasady są odstępstwa.

Poza wymienionymi daninami podatkowymi, gmina uzyskuje środki z tzw. opłat lokalnych (w tym: oplata targowa, miejscowa, uzdrowiskowa, koncesyjna, eksploatacyjna – w przypadku posiadania kopaliny). Są to, inaczej mówiąc, opłaty samorządowe, które z reguły jednak nie odgrywają zbyt znaczącej roli, zaś o wyjątkach napisano dalej. W budżecie gminy mamy również tzw. pozostałe dochody, które samorządowi należne są z mienia komunalnego, spadków i darowizn oraz wpłat z jednostek sektora finansów publicznych. W sumie, wymienione dotąd dochody tworzą dochody własne gminy. Poza dochodami własnymi do budżetu gminy z budżetu państwa wpływają środki na realizację konkretnych zadań. Są to tzw. dochody zasilające, takie jak subwencja ogólna i jej część oświatowa, przeznaczona na utrzymanie systemu szkolnego na jej terenie, część równoważąca (tzw. janosikowe, o czym dalej) oraz część wyrównawcza (więcej: [Stanny, Strzelczyk 2015, s. 301–307]).

Z przedstawionych uwag wynika, że o wysokości dochodów własnych gminy decyduje głównie jej struktura gospodarcza, a zwłaszcza wcześniej zainwestowane środki, zarówno publiczne, jak i prywatne. System finansowy gminy jest jednak znacznie bardziej złożony, okazuje się, że gminy (wiejskie i miejsko-wiejskie) o najwyższych budżetach to takie, na terenie których występują surowce kopalne. Z tego tytułu

Tabela V.13.

**Struktura dochodów własnych i wydatków gmin w latach 2010–2014
(dane za 4 kwartały, w %)**

Dochody własne – elementy składowe	Rok				
	2010	2011	2012	2013	2014
Podatek dochodowy od osób prawnych	3,04	3,24	2,16	1,93	1,68
Podatek dochodowy od osób fizycznych	34,88	35,97	33,07	33,27	33,52
Podatek rolny	1,49	1,51	4,15	4,24	3,90
Podatek od nieruchomości	22,72	23,07	29,04	29,34	28,37
Podatek leśny	0,25	0,27	0,61	0,58	0,50
Podatek od środków transportowych	1,29	1,26	1,71	1,66	1,60
Podatek od działalności gospodarczej osób fizycznych, opłacany w formie karty podatkowej	0,13	0,12	0,12	0,11	0,10
Podatek od spadków i darowizn	0,44	0,39	0,35	0,29	0,27
Podatek od czynności cywilnoprawnych	2,84	2,52	1,88	1,84	1,96
Wpływy z opłaty skarbowej	0,76	0,70	0,56	0,52	0,49
Wpływy z opłaty eksploatacyjnej	0,35	0,40	0,58	0,71	0,70
Wpływy z opłaty targowej	0,31	0,30	0,40	0,36	0,34
Dochody z majątku	8,87	8,46	7,49	7,18	6,70
Pozostałe dochody	22,61	21,81	17,88	17,97	19,87
Razem	100	100	100	100	100

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres 1.01 do 31.12. Informacja o wykonaniu budżetu jednostek samorządu terytorialnego*. Rada Ministrów, Warszawa, za lata 2012, 2013, 2014: [<http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorządu-terytorialnego/sprawozdania-budżetowe>], pobrane 30.12.2015].

przedsiębiorstwa płacą do gmin oprócz podatku od nieruchomości również opłatę eksploatacyjną, której wysokość jest zależna od rodzaju kopaliny²⁶. Specyficzną strukturę budżetu mają także gminy, na terenie których znajdują się poligony wojskowe²⁷.

²⁶ Polską opłatę eksploatacyjną należy zaliczyć do stosunkowo szerokiej grupy opłat płaconych przez przedsiębiorstwa górnicze na rzecz państwowych lub innych właścicieli za prawo eksploatacji zasobów mineralnych. Opłaty tego rodzaju najczęściej pobierane są w jednej z trzech form: 1) opłat za prawo eksploatacji (w Polsce stanowią w całości dochód Skarbu Państwa), 2) opłat od ilości lub wagi wydobytych minerałów, 3) czynszu za eksploatację terenu. Opłata eksploatacyjna jest traktowana przez ustawodawcę jak dochód własny gminy, na terenie której prowadzona jest działalność objęta koncesjonowaniem. Podejście takie jest zrozumiałe ze względu na zwiększone obciążenie środowiska naturalnego i infrastruktury publicznej spowodowane funkcjonowaniem na obszarze gminy podmiotów wydobywających kopaliny. Więcej: [<http://daninywro24.com.pl/index.php/42-system-podatkowy-w-polsce/oplaty/51-oplata-eksploatacyjna>], pobrane 10.12.2015.

²⁷ Za „tereny różne” wojsko płaci gminom ok. 30 groszy za metr kwadratowy. Tereny te to grunty, na których stoją obiekty wojskowe, ale również nieużytki, bagna, tereny, na których rosną

Szczególne znaczenie dla finansów gmin wiejskich i miejsko-wiejskich ma mechanizm wyrównywania poziomu dochodów, oparty na solidarnościowym systemie wpłat jednostek najbogatszych na rzecz mniej zasobnych, zwany też janosikowym. W założeniu jest to instrument przeciwdziałający nadmiernemu zróżnicowaniu zamożności układów lokalnych i polega na opodatkowaniu jednostek najzamożniejszych, a następnie rozdysponowaniu uzyskanych w ten sposób funduszy między jednostki o niskim budżecie [Obrębalski 2013; Poniatowicz 2011]. Algorytm funkcjonowania tego mechanizmu jest złożony i budzi wiele zastrzeżeń, zwłaszcza zasada, że opodatkowanie jednostek zamożnych dokonuje się ze środków bieżących, a naliczane jest według dochodów sprzed dwóch lat (bo wyliczane za rok poprzedzający rok bazowy)²⁸. Ponadto uzależniony jest on od wysokości wskaźnika tzw. podstawowych dochodów podatkowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca²⁹. Zasadniczo płatnikami są niemal wszystkie miasta, a beneficjentami prawie wszystkie gminy wiejskie i miejsko-wiejskie. W 2010 roku (za: [Rosner, Stanny 2014, s. 107]), zaledwie 71 samorządów lokalnych, mających w swych granicach administracyjnych obszar wiejski, było płatnikiem tzw. podatku janosikowego, dwa lata później tych gmin było 84. Ów podatek płaci zatem niespełna 4% badanego zbioru jednostek samorządowych, zaś beneficjentami tej daniny jest

drzewa, są zbiorniki wodne. Wojsko jednak powoli dokonuje aktualizacji użytków gruntu i przekształca tzw. tereny różne w pastwiska, tereny zakrzaczone, nieużytki i grunty orne o niskiej klasie, za które nie płaci nic. Jeżeli poligon zajmują lasy, to nadleśnictwo płaci gminom podatek leśny w wysokości 25 zł za hektar, zaś wojsko zwraca nadleśnictwu prawie połowę tej stawki. Więcej: [<http://www.gk24.pl/wiadomosci/drawsko-pomorskie/art/4202681,manewry-wokol-kasy,id,t.html>], pobrane 10.12.2015.

²⁸ Więcej w: Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego [Dz.U. z 2010 r. nr 80, poz. 526]; Ustawa z 23 października 2014 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego [Dz.U. z 2014 r. poz. 1574].

²⁹ W przypadku gminy jest to wskaźnik G i do jego obliczania bierze się pod uwagę wpływ z następujących tytułów: podatku od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych, z karty podatkowej, z udziałów JST w podatkach PIT i CIT, a także z opłaty skarbowej i eksploatacyjnej (art. 20 ust. 3 ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego). Patrz także: [<http://www.arslege.pl/ustawa-o-dochodach-jednostek-samorzadu-terytorialnego/k334/s3388/>]. Analogicznie (z uwzględnieniem tych samych kategorii dochodów, ale w skali całego kraju) wyliczany jest średni wskaźnik dla wszystkich gmin w Polsce, czyli Gg. Określenie wartości wskaźników G i Gg odbywa się na podstawie danych z roku poprzedzającego rok planowania budżetu, czyli z roku poprzedzającego rok bazowy. Wpłaty solidarnościowych dokonują te gminy, w których wskaźnik G przekracza 150% wartości wskaźnika Gg.

85% gmin. Otrzymują one tzw. część wyrównawczą subwencji ogólnej, która jest instrumentem krajowej polityki spójności.

Niezwykle skomplikowany system finansów publicznych na szczeblu lokalnym powoduje, że jest bardzo trudno dobrać jednoznaczne wskaźniki charakteryzujące sytuację finansową gminy. W szczególności pozornie mogłoby się wydawać, że gminy zadłużone znajdują się w niekorzystnej sytuacji. Analiza danych pokazała, że jest to zbyt daleko idące uproszczenie, część gmin zadłużonych to jednostki mające trudności z pokryciem wydatków bieżących, ale również część z nich to jednostki, które aktywnie inwestują, wykorzystując zarówno środki własne, jak i kredyty. Dzieje się tak często w przypadku realizacji projektów unijnych wymagających wkładu własnego gminy. Zadłużenie gminy może więc wskazywać równie dobrze na trudności finansowe, jak i na aktywność samorządu lokalnego w korzystaniu z możliwości, jakie dają programy zewnętrzne, częściowo pokrywające koszty inwestycji należących do zadań własnych gminy.

Czasem jako wskaźnik aktywności gospodarczej władz gminy wykorzystuje się udział wydatków majątkowych inwestycyjnych w ogóle wydatków budżetu gminy. Również ten wskaźnik może budzić pewne zastrzeżenia, bowiem cykl finansowania inwestycji rzadko tylko pokrywa się z cyklem roku budżetowego. Inwestycje gminy często realizowane są przez kilka lat, w pewnych okresach ze środków własnych, w innych – z kredytów. Tak więc na przemian występować może relatywnie wysoki i niski udział wydatków inwestycyjnych. Z kolei w innych latach udział wydatków inwestycyjnych niski może się łączyć z koniecznością redukcji zadłużenia powstałego w trakcie ukończonych właśnie inwestycji. Z obserwacji (patrz tab. V.13.) wynika, że udział tych wydatków w ogóle wydatków majątkowych gmin to średniorocznie ok. 20%.

Przedstawione uwagi prowadzą do wniosku, że **dobór wskaźników charakteryzujących finanse poszczególnych samorządów lokalnych wymaga dużej rozwagi i uwzględniania wielu ograniczeń. Najważniejsze z nich to wątpliwa wartość danych zestawianych dla jednego roku, znacznie bezpieczniejsze wydaje się korzystanie ze średniej miary dla kilku kolejnych lat. Jednocześnie wskaźniki charakteryzujące finanse publiczne na szczeblu lokalnym mają tę właściwość, że w sposób bardzo syntetyczny zarówno pokazują (po**

stronie dochodów) zamożność gminy będącą rezultatem długotrwałego wcześniejszego procesu rozwojowego, jak i (po stronie wydatków) ujawniają aktualne preferencje władz samorządowych. Pośrednio więc pokazują aspiracje społeczności lokalnej w zakresie kształtowania lokalnych warunków życia za pośrednictwem wpływu na kształtujące się struktury społeczne i gospodarcze.

W badaniu wykorzystano pięć wskaźników empirycznych, uczestniczących w konstrukcji skali pomiarowej do oceny sytuacji gmin pod względem finansów publicznych. Jednym z nich był wskaźnik G opisujący relację między wskaźnikiem określającym wielkość dochodów podatkowych gminy w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy i analogicznym wskaźnikiem obliczonym łącznie dla wszystkich gmin w kraju, a wykorzystywany do wyliczania tzw. janosikowego. Pozostałe cztery zostały obliczone jako średnie dla trzech kolejnych lat – w przypadku miary wykorzystanej w MROW 2014 były to lata 2009, 2010 i 2011, a dla MROW 2016 – lata 2011, 2012 i 2013.

Tabela V.14.

Korelacja między wskaźnikami dotyczącymi charakterystyki lokalnych finansów publicznych

Numer wskaźnika	Wskaźnik	Współczynnik korelacji między danymi z badań MROW 2014 i MROW 2016*	Współczynnik korelacji między miarą syntetyczną składowej i wartością wskaźnika wg MROW 2016
W16	Udział dochodów własnych w budżecie (w %)	0,969	0,951
W17	Gminy według wskaźnika G (wskaźnik służący do wyliczenia części równoważącej subwencji ogólnej)	0,948	0,687
W18	Dochody budżetów gmin z podatku PIT i CIT na mieszkańca	0,976	0,844
W19	Udział środków na finansowanie i współfinansowanie programów i projektów unijnych w dochodach gminy (w %)	0,591	0,021
W20	Średni udział wydatków majątkowych w ogóle wydatków budżetu gminy (w %)	0,685	0,278
F	Syntetyczna miara składowej „lokalne finanse publiczne”	0,966 ^a 0,850 ^b	x

* dla wskaźników wyrażonych na skalach ilorazowych obliczono współczynnik korelacji Pearsona, w przypadku miary syntetycznej na skalach porządkowych obliczono ^a współczynnik *rho* Spearmana oraz ^b *tau* Kendalla

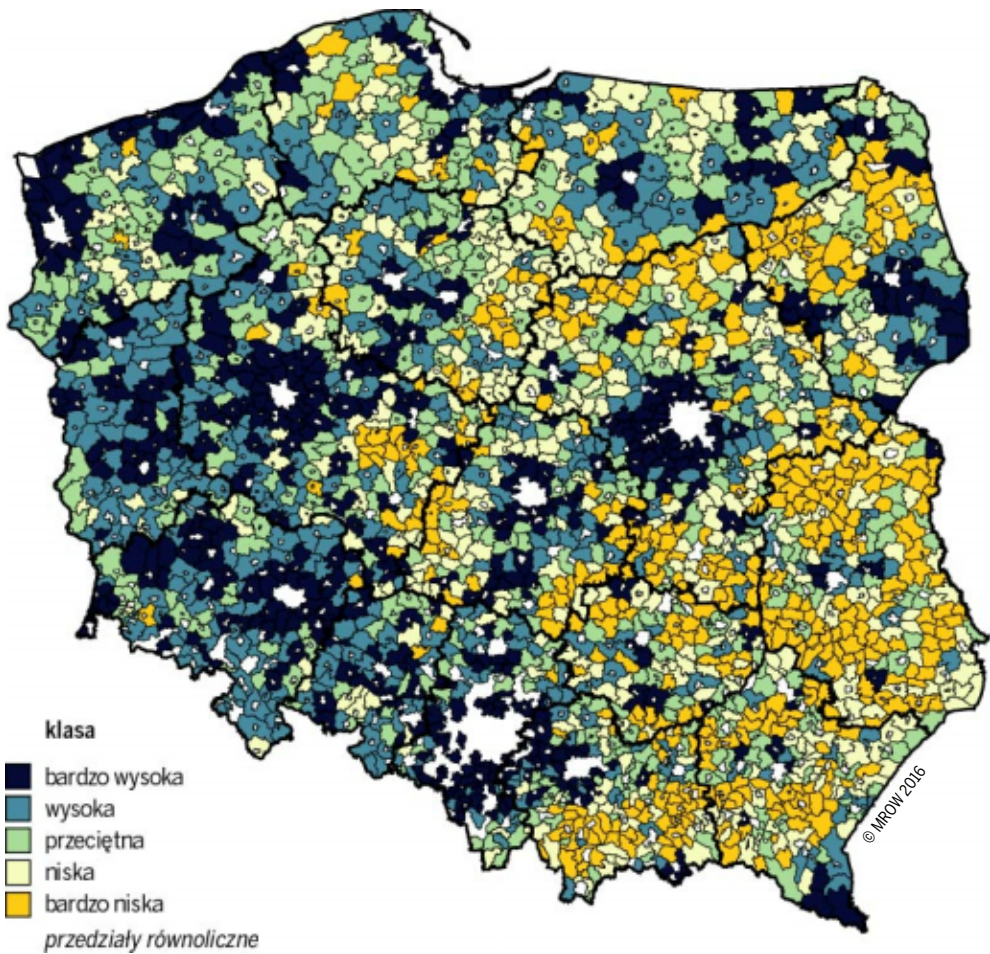
Źródło: opracowanie własne.

Zestawione wskaźniki korelacji (patrz tab. V.14.), znacznie wyższe w przypadku zmiennych [W16], [W17] i [W18] niż [W19] i [W20], pozwalają sądzić, że te pierwsze odzwierciedlają trwały trend rozkładu przestrzennego pod względem wielkości budżetów, zwłaszcza dochodów. Wskaźniki [W19] i [W20] zdają się potwierdzać, że udział wydatków inwestycyjnych w budżetach lokalnych w krótkim okresie ulega istotnym zmianom i zasadne jest liczenie ich w dłuższych okresach, lepiej odpowiadających cyklowi inwestycyjnemu.

Syntetyczna skala dla pomiaru sytuacji finansów publicznych ukazuje obszary kraju relatywnie biedne i relatywnie zamożne. Wspomniane bieda i zamożność dotyczą mieszkańców pośrednio, zaś wspólnot lokalnych, jakimi są gminy – bezpośrednio. Pośrednio mieszkańców, gdyż wyznacza skalę możliwych działań poprawiających warunki życia w wymiarze zbiorowym, a więc np. podejmowanie działań w celu rozwoju infrastruktury, podejmowanie własnych (wykraczających poza programy polityki na szczeblu krajowym) inicjatyw przeciwdziałających wykluczeniu społecznemu i marginalizacji pewnych grup mieszkańców, prowadzenie własnej polityki dotyczącej np. zachęt do inwestowania itp. Bezpośrednio zaś dotyczy jednostek samorządowych, gdyż wyznaczają one działania, które powinny być uwzględniane w planach strategicznych rozwoju lokalnego.

Rysunek V.9. pokazuje, że relatywnie zamożne obszary wiejskie kraju to przede wszystkim obszary podmiejskie oraz te, na terenie których rozwinęta jest funkcja turystyczna związana z lokalnymi warunkami przyrodniczymi. Dotyczy to zwłaszcza wybrzeża morskiego oraz rejonu jezior mazurskich, w niewielkim stopniu natomiast obszarów górskich, w których funkcja ta skupiona jest w miastach, takich jak Zakopane, i w stosunkowo małym stopniu wpływa na zamożność wsi. Jest to związane pośrednio z systemem podatkowym, który sprzyja temu, aby dochody z turystyki na terenach wiejskich deklarowane były jako dochody z agroturystyki, która w systemie fiskalnym traktowana jest preferencyjnie.

Z rozkładu przestrzennego oceny sytuacji lokalnych finansów publicznych widać również, że regiony wschodnie i centralne kraju są mniej zamożne od zachodnich (por. [Rosner, Stanny 2014, s. 112]). Pewnym wyjątkiem od podziału kraju na zamożny zachód i uboższy wschód jest mikroregion południowej Wielkopolski, położony na północ od Pleszewa, na linii między Poznaniem i Łodzią. Jest to



Rysunek V.9.
Syntetyczna miara oceny sytuacji lokalnych finansów publicznych

Źródło: opracowanie własne – MROW 2016.

obszar rozwiniętego rolnictwa, które w obecnych uwarunkowaniach prawnych w mniejszym stopniu niż inne działy przyczynia się do zasilania lokalnych finansów publicznych.

W badanym okresie relatywnie największe zmiany sytuacji gmin pod względem finansów publicznych zaszły w gminach województw: podlaskiego, pomorskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego.

Tabela V.15.

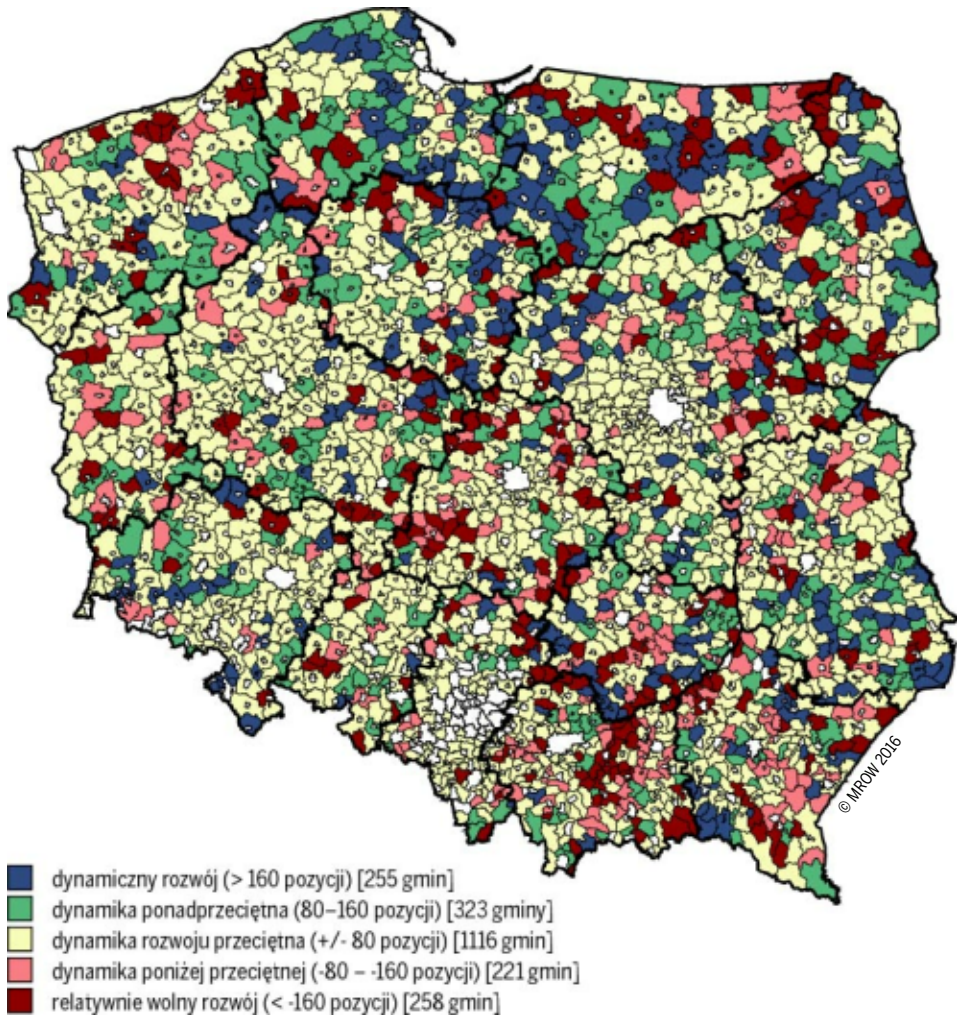
Gminy „mobilne” i „niemobilne” oraz wskaźnik awansu pod względem zmian dokonujących się w lokalnych finansach publicznych według województw

Województwa	Ogólna liczba gmin	Gminy o przeciętnej dynamice rozwoju (pozostające w przedziale zmiany o +/- 80 pozycji)	Gminy mobilne, w tym			Wskaźnik mobilności	Wskaźnik awansu
			razem	o poniżej przeciętnej dynamice rozwoju (pogorszenie o co najmniej 80 pozycji)	o ponadprzeciętnej dynamice rozwoju (poprawa o co najmniej 80 pozycji)		
Polska – obszar wiejski	2173	1116	1057	479	578	48,6	0,09
Dolnośląskie	133	81	52	13	39	39,1	0,50
Kujawsko-Pomorskie	127	62	65	23	42	51,2	0,29
Lubelskie	193	101	92	31	61	47,7	0,33
Lubuskie	74	39	35	22	13	47,3	-0,26
Łódzkie	159	83	76	52	24	47,8	-0,37
Małopolskie	168	84	84	61	23	50,0	-0,45
Mazowieckie	279	168	111	41	70	39,8	0,26
Opolskie	68	42	26	13	13	38,2	0,00
Podkarpackie	144	65	79	45	34	54,9	-0,14
Podlaskie	105	37	68	27	41	64,8	0,21
Pomorskie	98	36	62	12	50	63,3	0,61
Śląskie	118	77	41	25	16	34,7	-0,22
Świętokrzyskie	97	36	61	29	32	62,9	0,05
Warmińsko-Mazurskie	100	32	68	23	45	68,0	0,32
Wielkopolskie	207	120	87	38	49	42,0	0,13
Zachodniopomorskie	103	53	50	24	26	48,5	0,04

Źródło: opracowanie własne – MROW 21014 i MROW 2016.

O ile jednak w województwach: podlaskim, pomorskim i warmińsko-mazurskim wśród zmieniających swoją pozycję przewagę miały gminy poprawiające ją, to w województwie świętokrzyskim liczba poprawiających pozycję i pogarszających ją była wyrównana (tab. V.15.).

W skali kraju najkorzystniejsze zmiany wystąpiły w województwie pomorskim (przy relatywnie wysokiej ogólnej mobilności zbioru). W przybliżeniu połowa gmin zmieniała swoją pozycję na skali oceniającej sytuację w zakresie finansów publicznych w 2012 roku w porównaniu z 2010 (przekraczając przedział 80 pozycji wyznaczony dla tej skali jako przedział braku zmian), przy czym poprawiło ją nawet ponad cztery razy więcej jednostek, niż pogorszyło.



Rysunek V.10.

Zmiany pozycji gmin na skali oceny sytuacji lokalnych finansów publicznych

Źródło: opracowanie własne – MROW 2014 i MROW 2016.








Mapa rozkładu przestrzennego (porównaj rys. V.10.) pokazuje, że gminy, w których sytuacja finansowa się poprawia, częściej występują w Polsce północnej i wschodniej, natomiast w Polsce zachodniej i południowo-zachodniej poprawa w tym zakresie następuje relatywnie wolno. Gminy takie zgrupowane są często wzdłuż granic regionalnych, na

obszarach położonych peryferyjnie w układzie województw. Porządek podziału wyznacza linia od Koszalina do Rzeszowa.

W województwach: łódzkim, lubuskim i małopolskim blisko dwukrotnie przeważały gminy pogarszające swą relatywną pozycję nad poprawiającymi. Trzeba pamiętać, że punktem odniesienia dla przesunięć na skali była zbiorowość ogólnokrajowa. Gdyby rozważanie przeprowadzić w zbiorach gmin należących do poszczególnych regionów (województwa) rezultat badań przedstawiałby się inaczej. Warto przypomnieć, że **brak przesunięcia się gminy na skali nie oznacza, że jej sytuacja się nie zmieniła, lecz że zmieniła się w sposób zbliżony do przeciętnego dla całego rozpatrywanego zbioru. Przesunięcie w górę skali oznacza nie tyle poprawę sytuacji danej gminy, ile relatywną poprawę w stosunku do tego, jakie zmiany zaszły w innych gminach, a zatem poprawę ponadprzeciętną (lub pogorszenie poniżej przeciętnej, jeśli ruch na skali porządkowej był w odwrotnym kierunku – nastąpił spadek zajmowanej pozycji).**

Tabela V.16.

Gminy „mobilne” i „niemobilne” oraz wskaźnik awansu pod względem zmian dokonujących się w lokalnych finansach publicznych według typów strukturalnych obszarów wiejskich

Typ	Ogólna liczba gmin	Gminy o przeciętnej dynamice rozwoju (pozostające w przedziale zmiany o +/- 80 pozycji)	Gminy mobilne, w tym			Wskaźnik mobilności	Wskaźnik awansu
			razem	o poniżej przeciętnej dynamice rozwoju (pogorszenie o co najmniej 80 pozycji)	o ponadprzeciętnej dynamice rozwoju (poprawa o co najmniej 80 pozycji)		
Polska – obszar wiejski	2173	1116	1057	497	578	48,6	0,09
 1	490	205	285	128	157	58,2	0,10
 2	399	147	252	91	161	63,2	0,28
 3	466	218	248	124	124	53,2	0,00
 4	187	74	113	67	46	60,4	-0,19
 5	382	248	134	54	80	35,1	0,19
 6	197	172	25	15	10	12,7	-0,20
 7	52	52	0	0	0	0,0	x

Źródło: opracowanie własne – MROW 2014 i MROW 2016.

Biorąc pod uwagę wyróżnione typy gmin, można zauważyć wyraźną prawidłowość: korzystne zmiany finansów publicznych zaszły w zbiorze gmin typu 1, 2 i 5, a więc w zbiorach gmin o dominacji rolnictwa tradycyjnego, rolnictwa wielkoobszarowego oraz w gminach o cechach wielofunkcyjnych (tab. V.16.). Przewaga zmian niekorzystnych dotyczy typu 4 – o rozdrobnionym rolnictwie i wielodochodowych gospodarstwach domowych rolników oraz typu 6 gmin zurbanizowanych, wykazujących cechy redukcji funkcji rolniczej. Gminy typu 3 wykazują taką samą liczbę zmian pozycji korzystnych i niekorzystnych na analizowanej skali, a typu 7 w obu badaniach lokują się na szczycie skali, więc nie mogą wykazywać przesunięć w górę, a nie występują także przesunięcia w dół.

Widać zatem, że poprawa sytuacji finansów publicznych dotyczyła głównie gmin najbiedniejszych, o tradycyjnym rolnictwie rodzinnym, oraz gmin postpegeerowskich, w których obok nowoczesnego sektora rolnictwa wielkoobszarowego nie występują inne rozwinięte funkcje gospodarcze, co w badanym okresie mogłoby wskazywać na realizację postulatu wzrostu spójności obszarów wiejskich. Rysunek V.10. pokazuje jednak, że wniosek tego rodzaju może być przedwczesny, bo znaczna część gmin, w których wystąpiły ponadprzeciętne zmiany w finansach publicznych, to gminy tworzące łańcuchy wzdłuż granic regionalnych (czasem dawnych granic wojewódzkich sprzed ostatniej reformy podziału administracyjnego kraju). Łańcuchy te składają się z jednostek awansujących na omawianej skali na przemian z tymi, których pozycja uległa pogorszeniu. Z tego względu wydaje się właściwszy inny wniosek – że dane pozwalają zaobserwować pewne rozwarstwienie gmin położonych peryferyjnie w układzie regionalnym na te, których sytuacja w zakresie finansów publicznych uległa pogorszeniu, i te – których się poprawiła, przy czym tendencja do poprawy wydaje się w badanym okresie silniejsza.

V.6. Problematyka demograficzna gmin

Składowa pomiaru poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, jaką jest charakterystyka struktur demograficznych, ma szczególnie charakter. Struktury te, co prawda same nie stanowią części pojęcia „rozwój”,

ale ujęte jako część tzw. problematyki demograficznej są wskaźnikiem wielu ważnych procesów społecznych i gospodarczych trudnych do bezpośredniego zbadania.

Na kształtowanie się struktur demograficznych zasadniczy wpływ mają procesy ruchu naturalnego (urodzenia i zgony) oraz migracyjne [Frenkel 2012; Stanny 2012a; 2012b]. Wiele badań potwierdza, że dzietność kobiet różni się w zależności od ich wykształcenia, miejsca zamieszkania (miasto-wieś), zamożności itp. Im gorsza struktura wykształcenia populacji, niższa zamożność – ogólnie – im niższa pozycja społeczna, tym większa dzietność kobiet³⁰. Ta oraz inne znane zależności powodują, że w strukturze ludności duża liczba dzieci (w relacji do liczby kobiet w określonych grupach wieku) rodzi się na obszarach słabiej rozwiniętych.

Jednocześnie mieszkańcy obszarów wiejskich uczestniczą w procesach migracyjnych, w szczególności w migracjach do miast. Niektóre obszary w sposób długotrwały wykazują przewagę odpływu do miast nad strumieniem płynącym w przeciwnym kierunku. Są to więc obszary odpływowe pod względem migracyjnym, zmiany liczby mieszkańców są różnicą między przyrostem naturalnym i ubytkiem migracyjnym. Mechanizmy selekcji migracji powodują, że w strumieniu odpływu znajduje się stosunkowo dużo ludzi młodych, zwłaszcza młodych kobiet. Niedostatek młodych kobiet pozostających na wsi jest przyczyną niewielkiej liczby urodzeń (nawet mimo relatywnie wysokiej dzietności). W konsekwencji odpływu ludzi młodych wysoki udział w strukturze ludności mają ludzie w wieku podeszłym. Inne obszary wiejskie przeciwnie, w długich okresach wykazują przewagę napływu z miast nad odpływem do miast, koncentrują więc na swoim terenie coraz większą liczbę ludności. Powiększanie się w wyniku migracji liczebności ludzi młodych, często lepiej wykształconych powoduje, że udział osób w wieku podeszłym jest stosunkowo mniejszy.

W efekcie, na obszarach odpływowych oczekiwać można wysokich współczynników starości i niskich współczynników opartych na relacji dzieci–starzy. Oczekiwać można również gorszej charakterystyki popu-

³⁰ Por. wyniki ankiety rodzinnej GUS z 1972 roku, opublikowane między innymi w *Roczniku Demograficznym 1973*, s. 195.

lacji pod względem edukacyjnym („wyplukiwanie” migracyjne osób najlepiej wykształconych) oraz długotrwałych tendencji do zmniejszania się gęstości zaludnienia. Natomiast na obszarach napływowych spodziewać się można relatywnie dobrych struktur wykształcenia, długotrwałego trendu powiększania się gęstości zaludnienia i niższych współczynników starości.

Dodatkowo na omawiane tendencje różnicowania się przestrzennie struktur demograficznych nałożyć trzeba zależność opisaną w literaturze brytyjskiej już w XIX wieku [Ravenstein 1885, wersja w języku polskim Lee 1972] i wielokrotnie potwierdzaną w badaniach [Górny, Kaczmarczyk 2003; Rosner 2012], że ludzie migrują z okolic słabiej rozwiniętych gospodarczo, o niższych standardach życia, do obszarów lepiej rozwiniętych gospodarczo i społecznie, oferujących zarówno lepsze warunki pracy, jak i korzystniejsze możliwości awansu i rozwoju. W rezultacie, o ile struktura demograficzna sama nie jest składową poziomą rozwoju, to kształtuje się pod wielowymiarowym wpływem cech gospodarczych i społecznych. Tę specyficzną właściwość struktur ludnościowych często wykorzystują ekonomiści, traktując je jako czuły wskaźnik różnicujący przestrzeń gospodarczą.

Tabela V.17.

Korelacja między wskaźnikami problematyki demograficznej [D]

Numer wskaźnika	Wskaźnik	Współczynnik korelacji między danymi z badań MROW 2014 i MROW 2016*	Współczynnik korelacji między miarą syntetyczną składowej i wartością wskaźnika wg MROW 2016
W21	Odsetek ludności w wieku poprodukcyjnym 60/65+	0,980	-0,868
W22	Współczynnik feminizacji w wieku 25–34 (liczba kobiet na 100 mężczyzn)	0,731	0,701
W23	Relacja dzieci/starzy (0–14/60+)	0,973	0,852
W24	Współczynnik przyrostu naturalnego (w promilach)	0,861	0,827
D	Syntetyczna miara składowej „problematyka demograficzna”	0,918^a 0,758^b	x

* dla wskaźników wyrażonych na skalach ilorazowych obliczono współczynnik korelacji Pearsona, w przypadku miary syntetycznej na skalach porządkowych obliczono ^a współczynnik *rho* Spearmana oraz ^b *tau* Kendalla

Źródło: opracowanie własne – MROW 2014 i MROW 2016.

W okresie poddawanym analizie zmiany struktur demograficznych w przestrzennym rozkładzie zjawisk należy uznać za wyraźne (tab. V.17.). Współczynniki korelacji dla miary syntetycznej należą do grupy najniższych wśród wszystkich składowych poziomu rozwoju, choć i tak współzależność rozkładów jest statystycznie wysoka. Prawdopodobieństwo, że uporządkowanie dwóch zmiennych jest zgodne i wynosi 0,76 (obliczone współczynnikiem *tau* Kendalla³¹), zaś zmienność jest wyjaśniona w 92% (wskaźnikiem *rho* Spearmana).

Wskaźniki dotyczące struktury demograficznej [W21] i [W23] wykazują znacznie większą zgodność w czasie niż wskaźnik dotyczący zdarzeń demograficznych [W24]. Jest to o tyle zrozumiałe, że ten ostatni (współczynnik przyrostu naturalnego) odnosi się do stosunkowo małych populacji, choć żeby osłabić ich przypadkową zmienność, liczony był jako średnia trzyletnia. Z kolei współczynnik feminizacji [W22] ograniczony do wieku 25–34 lata może wskazywać, że lokalne struktury ludnościowe w niektórych subregionach są w takim stopniu odkształcone przez wcześniejsze procesy migracyjne, że dalsze możliwości trwania procesu migracyjnego są już ograniczone. Na przykład obszar tzw. ściany wschodniej w jej północnej części jest w takim stopniu „wyplukany” z młodych kobiet, że kontynuacja tego procesu jest już utrudniona, natomiast brak potencjalnych partnerek matrymonialnych powoduje zwiększenie odpływu z tego terenu młodych mężczyzn.

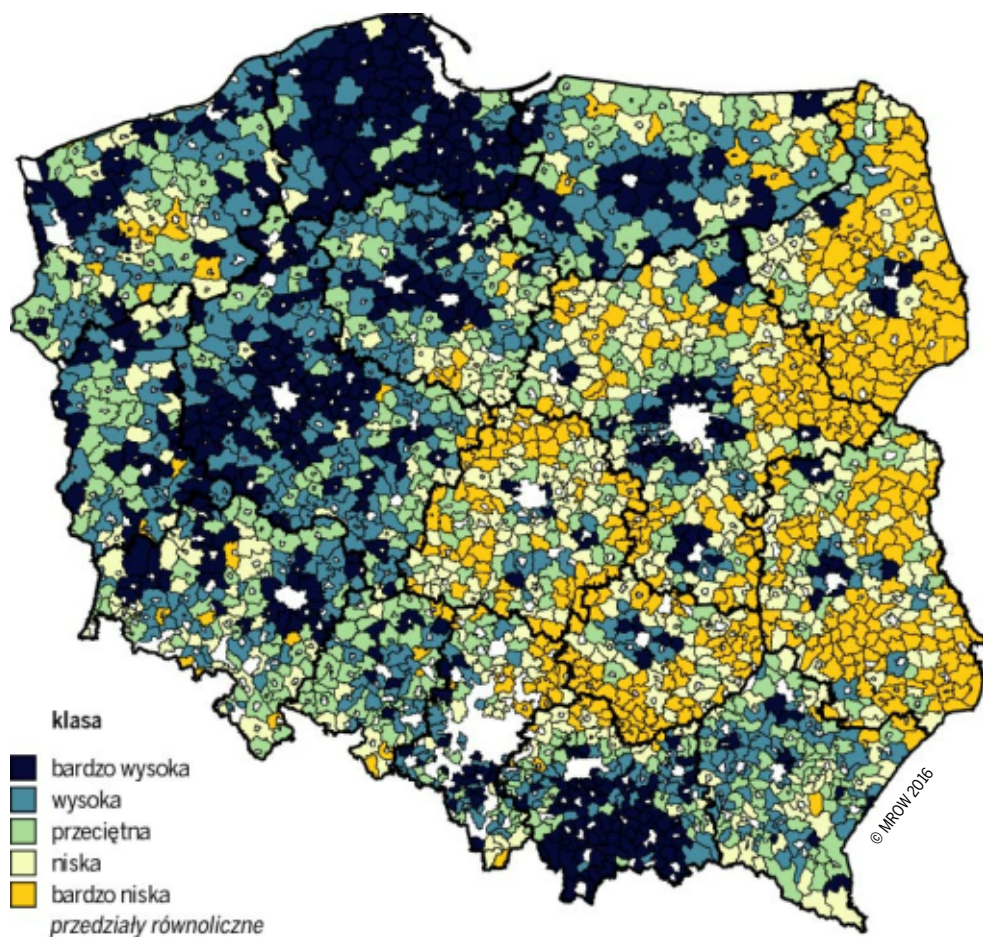
Na słabszą korelację skali z 2010 i 2012 roku w przypadku przyrostu naturalnego wpływ ma fakt, że przyrost naturalny jest miarą złożoną (jest to różnica między stopą urodzeń i stopą zgonów). Dla pełnego wyjaśnienia nieco niższego współczynnika korelacji obie te wielkości należałoby rozpatrywać oddzielnie. Ponadto stopa urodzeń w badanym okresie kształtowała się pod wpływem kilku czynników, takich jak uniwersalny trend związany z przejściem demograficznym³², zróżnicowaniem społecznym obszarów wiejskich pod względem czynników różnicujących ogólną dzietność kobiet³³ oraz procesem wydłużania się okresu kształcenia związanym

³¹ Przypomnijmy, że współczynnik korelacji *tau* Kendalla opiera się na prawdopodobieństwie, tzn. różnicy między prawdopodobieństwem tego, że dwie zmienne układają się w tym samym porządku w obrębie obserwowanych danych a prawdopodobieństwem, że ich uporządkowanie się różni [Siegel, Castellan 1988].

³² Więcej np. w: [Kotowska 1999; Okólski 2005; Stanny 2012a].

³³ Więcej np. w: [Frenkel 2014].

z pojawieniem się wielu możliwości kształcenia pomaturalnego bez migracji do dużych ośrodków akademickich³⁴, co sprzyjało przesuwaniu się wieku rodzenia pierwszego dziecka przez kobiety na wsi do coraz starszych grup wieku. Dopiero analiza wszystkich tych (być może również niewymienionych) czynników wyjaśniłaby pewne (choć niewielkie) zmiany w rozkładzie przestrzennym wskaźnika przyrostu naturalnego na wsi.



Rysunek V.11.

Syntetyczna miara oceny sytuacji demograficznej [D]

Źródło: opracowanie własne – MROW 2016.

³⁴ Więcej np. w: [Szafranec 2011].

Rysunek V.11. ujawnia, że najbardziej niekorzystne struktury ludnościowe ukształtowały się w rejonie wschodnim i centralnym kraju, poza obszarami położonymi w sąsiedztwie ośrodków regionalnych. Są to obszary migracyjnie odpływowe, charakteryzujące się wysokim udziałem osób w wieku poprodukcyjnym, relatywnym niedostatkim młodych kobiet, stosunkowo niewielką liczbą dzieci (w odniesieniu do liczebności osób w wieku podeszłym). Są to również obszary wypłukane z osób dobrze wykształconych, przedsiębiorczych (w rozumieniu względnie łatwego podejmowania decyzji życiowych pociągających za sobą ryzyko niepowodzenia), mających aspiracje poprawy warunków życia. Są to jednocześnie obszary dominacji w strukturze gospodarczej funkcji rolniczej, przy czym rolnictwo to ma charakter rodzinny. Na obszarze tym występują subregiony o wybitnie rozwiniętej funkcji rolniczej (region sadowniczy w okolicach Grójca, region produkcji mleczarskiej na północ od Warszawy itp.), ale też subregiony depresji demograficznej i gospodarczej, takie jak tzw. ściana wschodnia czy część południowa Kielecczyzny itp.

Najkorzystniejsze struktury ludnościowe występują wokół dużych ośrodków miejskich, ale również w południowej części województwa małopolskiego oraz w województwach wielkopolskim i pomorskim. Większość wymienionych subregionów o korzystnych strukturach demograficznych to obszary długotrwałego napływu migracyjnego, często też obszary atrakcyjne pod względem środowiska naturalnego i występowania warunków dla rozwoju funkcji turystycznej, a także wielofunkcyjnie rozwinięte gospodarczo.

Spośród trzech województw położonych wzdłuż granicy wschodniej: podlaskiego, lubelskiego i podkarpackiego w dwóch pierwszych zmiany pozycji na skali były relatywnie niewielkie (przeważała tendencja do dalszego pogarszania ich niskiej pozycji, co potwierdza ujemny wskaźnik awansu). Gminy tych województw grupowały się w dolnym, niekorzystnym biegunie rozkładu.

Poprawę relatywnej pozycji gmin na skali charakteryzującej struktury ludnościowe zaobserwowano natomiast w województwach północnych: pomorskim, zachodniopomorskim, kujawsko-pomorskim oraz w mniejszym stopniu w województwach warmińsko-mazurskim i wielkopolskim (tab. V.18.). Z wyjątkiem Wielkopolski są to obszary tzw. Ziemi Odzyskanych, gdzie w strukturze rolnictwa duży udział miały państwowe gospodarstwa rolne (PGR), a obecnie gospodarstwa wielkoobszarowe (w dużej części są

Tabela V.18.

Gminy „mobilne” i „niemobilne” oraz wskaźnik awansu na skali charakteryzującej sytuację demograficzną według województw

Województwa	Ogólna liczba gmin	Gminy o przeciętnej dynamice rozwoju (pozostające w przedziale zmiany o +/- 130 pozycji)	Gminy mobilne, w tym			Wskaźnik mobilności	Wskaźnik awansu
			razem	o poniżej przeciętnej dynamice rozwoju (pogorszenie o co najmniej 130 pozycji)	o ponadprzeciętnej dynamice rozwoju (poprawa o co najmniej 130 pozycji)		
Polska – obszar wiejski	2173	1094	1079	534	545	49,7	0,01
Dolnośląskie	133	57	76	36	40	57,1	0,05
Kujawsko-Pomorskie	127	54	73	14	59	57,5	0,62
Lubelskie	193	121	72	44	28	37,3	-0,22
Lubuskie	74	30	44	17	27	59,5	0,23
Łódzkie	159	82	77	46	31	48,4	-0,19
Małopolskie	168	101	67	39	28	39,9	-0,16
Mazowieckie	279	145	134	94	40	48,0	-0,40
Opolskie	68	21	47	35	12	69,1	-0,49
Podkarpackie	144	60	84	47	37	58,3	-0,12
Podlaskie	105	69	36	23	13	34,3	-0,28
Pomorskie	98	63	35	8	27	35,7	0,54
Śląskie	118	54	64	42	22	54,2	-0,31
Świętokrzyskie	97	54	43	20	23	44,3	0,07
Warmińsko-Mazurskie	100	39	61	22	39	61,0	0,28
Wielkopolskie	207	105	102	32	70	49,3	0,37
Zachodniopomorskie	103	39	64	15	49	62,1	0,53

Źródło: opracowanie własne – MROW 21014 i MROW 2016.

to gospodarstwa należące do osób prawnych). **Może to wskazywać, że okres depresji gospodarczej związanej z restrukturyzacją PGR-ów i wysokim bezrobociem wiejskim kończy się, a na obszarach tych utrwalają się nowe struktury gospodarcze związane z gospodarką rynkową, które korzystnie przekładają się na sytuację demograficzną.**








Ważniejszy wydaje się jednak inny wniosek, wpływający z analizy rozkładu danych na skali dotyczącej struktur ludnościowych i ich przemian w okresie 2010–2012. **Otóż wydaje się, że zróżnicowanie obszaru kraju pod względem demograficznym wzrasta, co dotyczy zarówno gęstości zaludnienia na obszarach wiejskich, jak i lokalnych struktur ludnościowych (patrz też [Rosner 2012]). Problemy demograficzne Pol-**

ski wschodniej i centralnej (poza obszarami podmiejskimi) narastają, a gęstość zaludnienia tego regionu kraju maleje. Relatywnie korzystne trendy można natomiast odnotować na terenach Ziemi Północnych i Zachodnich, a więc na terenach, które po restrukturyzacji PGR przeżywały trudności gospodarcze.

Omawiane tendencje, wskazujące na stosunkowo dużą dynamikę tej składowej w relacji do pozostałych 10 składowych poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego (przedział przeciętnej dynamiki obejmuje aż +/- 150 pozycji) podważają powszechną opinię o trwałości struktur ludnościowych w Polsce. Trzeba jednak pamiętać, że poza cechami strukturalnymi, charakterystyka demograficzna obejmuje również zdarzenia demograficzne (ruch naturalny i migracyjny), które bardzo silnie reagują na wszelkie bodźce gospodarcze i społeczne. Ale wniosek ten oparty jest na danych średniorocznych z dwóch przekrojów czasu, a więc wymaga dalszego potwierdzenia w obserwacjach empirycznych. Potwierdza to ze-

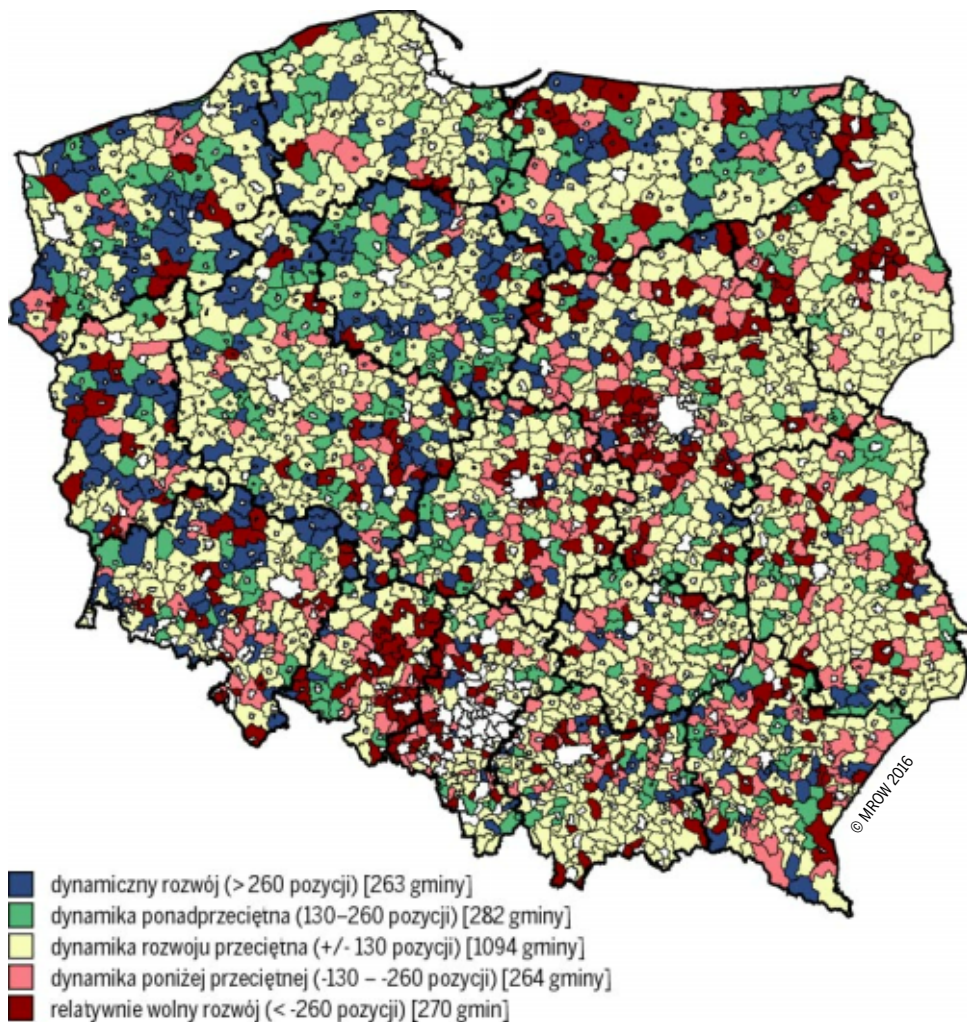
Tabela V.19.

Gminy „mobilne” i „niemobilne” oraz wskaźnik awansu na skali charakteryzującej sytuację demograficzną według typów strukturalnych obszarów wiejskich

Typ	Ogólna liczba gmin	Gminy o przeciętnej dynamice rozwoju (pozostające w przedziale zmiany o +/- 130 pozycji)	Gminy mobilne, w tym			Wskaźnik mobilności	Wskaźnik awansu
			razem	o poniżej przeciętnej dynamice rozwoju (pogorszenie o co najmniej 130 pozycji)	o ponadprzeciętnej dynamice rozwoju (poprawa o co najmniej 130 pozycji)		
Polska – obszar wiejski	2173	1094	1079	534	545	49,7	0,01
 1	490	306	184	99	85	37,6	-0,08
 2	399	160	239	68	171	59,9	0,43
 3	466	214	252	151	101	54,1	-0,20
 4	187	97	90	45	45	48,1	0,00
 5	382	193	189	79	110	49,5	0,16
 6	197	94	103	75	28	52,3	-0,46
 7	52	30	22	17	5	42,3	-0,55

Źródło: opracowanie własne – MROW 2014 i MROW 2016.

stawienie uwzględniające typologiczne zróżnicowanie gmin (tab. V.19.). Gminy typu 6 i 7, a więc pozostające pod wpływem sąsiedztwa ośrodków miejskich, częściej traciły swoją pozycję na skali związanej z problematyką struktur ludnościowych, niż przesuwały się ku jej górze. Jest to o tyle zrozumiałe, że już wcześniej lokowały się na górnym biegunie



Rysunek V.12.

Zmiany pozycji gmin na skali charakteryzującej sytuację demograficzną

Źródło: opracowanie własne – MROW 2014 i MROW 2016.

skali i „nie miały dokąd awansować”. Relatywnie silną tendencję do awansu, a więc relatywną poprawę struktur ludnościowych, wykazywały gminy typu 2 (gminy z dominacją rolnictwa wielkoobszarowego), a do pogarszania zajmowanych pozycji – gminy typu 3 (gminy z przewagą funkcji rolniczej, pośrednie). Tu zostały zaliczone jednostki o charakterystyce korzystniejszej niż w przypadku typu 1, ale również położone w Polsce centralnej i wschodniej, z dala od miast, choć nie na peryferiach regionalnych. **Może to oznaczać, że niekorzystne demograficznie zjawiska obserwowane w gminach peryferyjnych powoli obejmują również pozostałe gminy z dominacją rolnictwa rodzinnego (ale niewykazujące cech zaawansowanego rozwoju wielofunkcyjnego), choć ich natężenie jest znacznie słabsze.** Słabą tendencję do poprawy pozycji na omawianej skali ujawniają natomiast gminy typu 5 (gminy wielofunkcyjne, wykazujące równowagę sektorów rolniczego i pozarolniczego) zlokalizowane w ogromnej większości na terenie Wielkopolski.

Jeśli potraktować zmiany dokonujące się w strukturach demograficznych jako wskaźnik głębszych zmian gospodarczych, okazałoby się, że tereny wiejskie Polski podlegają podziałowi już nie tyle na część wschodnią i zachodnią, ile na północno-zachodnią i południowo-wschodnią. Granicę między tymi dwiema częściami kraju tworzy linia zaczynająca się w okolicach Suwałk i biegnąca w kierunku Opola. Niemal wszystkie gminy znacznie poprawiające pozycję na skali syntetycznie mierzącej sytuację pod względem struktur demograficznych znajdują się po zachodniej stronie tej granicy. Również te poprawiające pozycję z dynamiką ponadprzeciętną, ale słabszą, grupują się w zachodniej części kraju (rys. V.12.).

V.7. Zrównoważenie lokalnego rynku pracy

Operacjonalizacja problemu zrównoważenia lokalnego rynku pracy jest wyjątkowo złożona, powinna uwzględniać wiele kwestii, takich jak: skala bezrobocia jawnego, skala bezrobocia ukrytego, wielkość zatrudnienia w szarej strefie, bierność zawodowa, skala odpływu utrzymujących się z pracy do zbioru utrzymujących się z niezarobkowych źródeł utrzymania, możliwości korzystania z rynków pracy zlokalizowanych poza gminą oraz korzystania z rynku pracy na terenie tej gminy przez osoby dojeżdżające

spoza niej itp. Jednocześnie dane dotyczące tej problematyki, a możliwe do uzyskania dla wszystkich gmin w kraju według jednolitych kryteriów, okazują się bardzo ubogie i wymagają rozeznania w kwestii tego, jaka jest ich rzetelność i o czym one w rzeczywistości informują.

Na przykład dane o bezrobociu rejestrowanym, udostępniane przez system urzędów zatrudnienia, powinny być informacją o tym, ile osób nieposiadających formalnego zatrudnienia zgłosiła to w odpowiednim powiatowym biurze. Rejestrują się jednak osoby, które dostrzegają korzyści z takiej rejestracji, nie tylko dlatego, że biuro pomaga im znaleźć zatrudnienie, ale również np. ze względu na jednoznaczny formalny status na rynku pracy. Liczba zarejestrowanych bezrobotnych zależna jest więc od wielu czynników, przede wszystkim od tego, kto ma uprawnienia do zarejestrowania się, następnie – czy przynosi to korzyści osobie zarejestrowanej i wreszcie – jak kłopotliwe jest pozostawanie w rejestrze bezrobotnych. Uprawnienia do rejestracji określone są w odpowiednich przepisach, które ulegały kilkakrotnie zmianom, a dotyczyły między innymi takich kwestii, jak: zatrudnienie w okresie poprzedzającym rejestrację, status nieposiadających zatrudnienia absolwentów szkół kończących okres edukacji i poszukujących pierwszej w życiu pracy, konieczność potwierdzania gotowości podjęcia pracy itp.

Jaki jest wpływ zmian przepisów na skalę bezrobocia rejestrowanego dobrze ilustruje kwestia objęcia bezrobotnych ubezpieczeniem zdrowotnym w 2009 roku. Zobowiązanie do opłacania składki zdrowotnej za nich przez powiatowe urzędy pracy spowodowało, że niemal z dnia na dzień liczba bezrobotnych zarejestrowanych zwiększyła się o ok. 300 tys. osób. Tyle osób niezarejestrowanych wcześniej, ale spełniających kryteria pozwalające na rejestrację, uznało, że istnieją opłacalne dla nich warunki ujawnienia swojego statusu.

Przykład ten pokazuje, że opierając się na danych o bezrobociu rejestrowanym nie można określać jego rzeczywistej skali, jest ona bowiem zależna np. od ewentualnych zmian w prawie. Jeśli takie zmiany w interesującym nas okresie nie zachodziły, również nie jest to informacja o skali bezrobocia jawnego, ale o tym, jak liczna jest grupa osób spełniających kryteria rejestracji i zarazem dostrzegających korzyści w posiadaniu statusu zarejestrowanego bezrobotnego. O ile z dużymi ograniczeniami, na podstawie danych z systemu urzędów pracy, można mówić o prawdopodobnej skali bezrobocia, o tyle zastrzeżenia te znikają

wówczas, gdy mowa o przestrzennym jego zróżnicowaniu. Mniej można powiedzieć o strukturze zbioru bezrobotnych, więcej o głównych tendencjach zmian tej struktury. I wreszcie – o zmianach dokonujących się w czasie można wnioskować na podstawie tych danych tylko po uprzednim sprawdzeniu, jakie zmiany prawne, dotyczące warunków rejestracji w analizowanym okresie, wystąpiły.

Na wsi można wyróżnić dwie grupy ludności: 1) powiązaną z gospodarstwem rolnym, tzn. ludność rolniczą i 2) nieposiadającą gospodarstwa rolnego, tzn. ludność bezrolną. Bezrobocie w formie jawnej występuje głównie wśród ludności bezrolnej, w gospodarstwach domowych rolników znacznie większą rolę odgrywa bezrobocie w formie ukrytej (przerosty zatrudnienia rolniczego, inaczej – przeludnienie agrarne)³⁵.

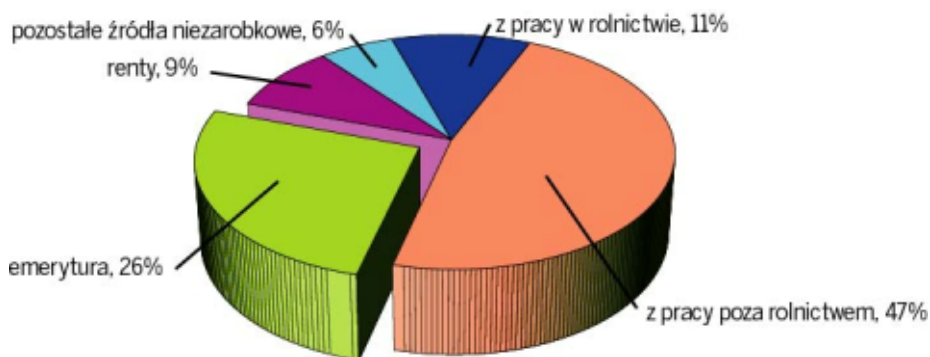
Jeszcze bardziej złożoną kwestią (od określenia rzeczywistego poziomu bezrobocia jawnego) jest występowanie i pomiar skali bezrobocia ukrytego w rolnictwie. Po pierwsze, nie dysponujemy powszechnie przyjętą definicją tego rodzaju bezrobocia; po drugie, badania empiryczne tej kwestii od 1996 roku³⁶ nie były przez GUS podejmowane. Kwestią dyskusyjną jest to, czy jako bezrobocie ukryte przyjmować jego miarę aktualną (przy aktualnej strukturze rolnictwa) czy potencjalną (przy założonej „optymalnej” strukturze gospodarstw). Czy kierować się pracochłonnością produkcji rolniczej (a więc pewnymi normatywami), rzeczywistym czasem pracy zatrudnionego w rolnictwie w relacji do czasu pracy „na pełnym etacie”, wreszcie – w jakim stopniu uwzględniać takie uwarunkowania, jak: struktura gospodarstw domowych i niepodzielność siły roboczej, role odgrywane w rodzinie i możliwość odejścia z gospodarstwa rodzinnego w poszukiwaniu zatrudnienia, tradycyjnego w gospodarstwie podziału na prace męskie i kobiece itp.

Ale na poziom zrównoważenia rynku pracy wpływ mają również inne czynniki, takie jak bierność zawodowa osób w wieku produkcyjnym, a więc sytuacja, w której osoba w tym wieku nie pracuje, ale również nie poszukuje pracy i nie deklaruje chęci jej podjęcia. Osoby takie często wcześniej dostrzegając trudności na rynku pracy podejmują starania

³⁵ Więcej: [Landau, Pański, Strzelecki 1939; Frenkel 2003; Stanny, Sasin 2003; Witkowski 2004; Stanny 2014].

³⁶ Powszechny Spis Rolny 1996 r.

o przyznanie im różnego rodzaju rent (w tym związanych z niepełnosprawnością). Wysoki udział osób utrzymujących się z niezarobkowych źródeł utrzymania, jeden z najwyższych w Europie, wskazuje, że w Polsce występowała ucieczka z rynku pracy do utrzymania ze źródeł niezarobkowych jako strategia radzenia sobie z zagrożeniem bezrobociem. Na podstawie danych Narodowego Spisu Powszechnego 2011 odczytujemy, że odsetek osób utrzymujących się głównie z niezarobkowych źródeł utrzymania wynosi 42% (na wsi 41%), przy czym 2/3 z tego wskazuje emeryturę. Spis wykazał ponadto, że na wsi z pracy w rolnictwie utrzymuje się 11,3% ludności (w mieście 0,6%), zaś z pracy poza rolnictwem 47% (w mieście jest to wartość wyższa o 10 p.p.) (patrz rys. V.13.). Generalnie struktura ludności wiejskiej, według źródeł utrzymania ustalona na podstawie NSP 2011, wskazuje, że 62% populacji posiada własne źródło utrzymania, 34% pozostaje na utrzymaniu (a są to głównie dzieci i młodzież ucząca się), pozostałe 4% posiada nieustalone źródło utrzymania. Struktura ta korzystniej prezentuje się dla miast, tam własne źródło utrzymania posiada 67% populacji [Frenkel 2016, s. 19].



Rysunek. V.13.

Struktura ludności wiejskiej posiadającej własne źródło utrzymania w 2011 r.

Objaśnienie: Praca w rolnictwie, tzn. na rachunek własny (osoby utrzymujące się z pracy w swoim gospodarstwie rolnym, osoby utrzymujące się z prowadzenia działalności usługowej związanej z rolnictwem, leśnictwem i łowiectwem oraz członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych, spółdzielni kółek rolniczych i spółek cywilnych w rolnictwie); praca poza rolnictwem, tzn. najemna i na rachunek własny (łącznie z dochodami z wynajmu) oraz utrzymujący się z pracy najemnej w rolnictwie; emerytury (łącznie z KRUS i ZUS); renty to: inwalidzka, rodzinna, socjalna i strukturalna w rolnictwie oraz świadczenia i zasiłki przedemerytalne; pozostałe to dochody z własności, alimenty, stypendia i inne osobno niewymienione.

Źródło: obliczenia własne na podstawie NSP 2011. *Ludność i gospodarstwa domowe. Stan i struktura społeczno-demograficzna. Część I. Ludność*. GUS, Warszawa 2013.

Problematyka zrównoważenia lokalnego rynku pracy jest więc niezwykle skomplikowana i nie można jej zredukować do prostych i dostępnych w BDL miar bezrobocia. Z tego względu na użytek prowadzonych badań wykorzystano cztery wskaźniki łącznie i nie zawsze wprost charakteryzujące rzeczywistość rynku pracy. Jeden z nich, wskaźnik [W25], a więc informacje o bezrobociu rejestrowanym, relatywnie dobrze charakteryzuje zróżnicowanie przestrzenne pozarolniczego rynku pracy oraz jego zmienność w czasie. Wskaźnik [W26] związany jest z charakterystyką podażowej strony rynku pracy, [W27] – wykorzystuje jedno z praw migracji mówiące o tym, że ludzie migrują z miejsc gorzej rozwiniętych do takich, jakie oferują im poprawę bytu. Ponieważ poszukiwanie pracy, zwłaszcza przez młodzież kończącą edukację, jest jednym z najważniejszych motywów migracji wewnętrznych, wskaźnik atrakcyjności migracyjnej przyjęto jako pośredni wskaźnik mówiący o rynku pracy dla ludzi młodych. Wreszcie liczba płatników KRUS na 100 ha [W28] jest miarą pośrednią zatrudnienia rolniczego, przy czym w warunkach polskich im wyższe to zatrudnienie, tym większe jego przerosty i większe bariery dla procesów racjonalizacji struktur agrarnych, w tym procesów koncentracji w rolnictwie.

Wskaźniki empiryczne wykorzystane do charakterystyki stopnia zrównoważenia lokalnego rynku pracy wykazały bardzo niewielkie zmiany w analizowanym okresie (wysoka korelacja Pearsona), jedynie wskaźnik atrakcyjności migracyjnej (liczony jako saldo do obrotu migracyjnego w gminie) swoją wartością względnie odstaje od pozostałych, choć miara korelacji jest statystycznie wysoka ($r = 0,824$). Jest to jednocześnie wskaźnik z najbardziej zbieżnym rozkładem miary syntetycznej ($r = 0,803$). Wysoka współzależność rozkładów wskaźników empirycznych nie przekłada się wprost na relatywnie wysoką korelację miary syntetycznej „stopnia zrównoważenia lokalnego rynku pracy”. Zmienność rozkładu miary syntetycznej tej składowej jest wyjaśniona w 91% (za pomocą *rho* Spearmana), co sytuuje ją na przedostatnim miejscu wśród jedenastu składowych poziomów rozwoju społeczno-gospodarczego. Analogiczną sytuację otrzymujemy przy zastosowaniu statystyki *tau* Kendalla (patrz tab. III.1.). Wskazuje to, iż prawdopodobieństwo, że dane pary zmiennych układają się w tym samym porządku w obrębie obserwowanego zbioru jest względnie niskie. **Jest to zatem składowa, która w istotny sposób determinuje dynamikę poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego na obszarach wiejskich w Polsce.**

Tabela V.20.

Korelacja między wskaźnikami dotyczącymi stopnia zrównoważenia lokalnego rynku pracy [RP]

Numer wskaźnika	Wskaźnik	Współczynnik korelacji między danymi z badań MROW 2014 i MROW 2016*	Współczynnik korelacji między miarą syntetyczną składowej i wartością wskaźnika wg MROW 2016
W25	Odsetek bezrobotnych zarejestrowanych wśród ludności w wieku produkcyjnym	0,976	-0,750
W26	Wskaźnik starości zasobów pracy (udział osób w wieku produkcyjnym niemobilnym w ogólnej liczbie osób w wieku produkcyjnym)	0,931	-0,447
W27	Wskaźnik atrakcyjności migracyjnej dla migracji wewnętrznych (relacja salda do obrotu migracyjnego)	0,824	0,803
W28	Ubezpieczeni (płacący składki) w KRUS na 100 ha użytków rolnych	0,988	0,101
RP	Syntetyczna miara składowej „stopień zrównoważenia lokalnego rynku pracy”	0,911^a 0,746^b	x

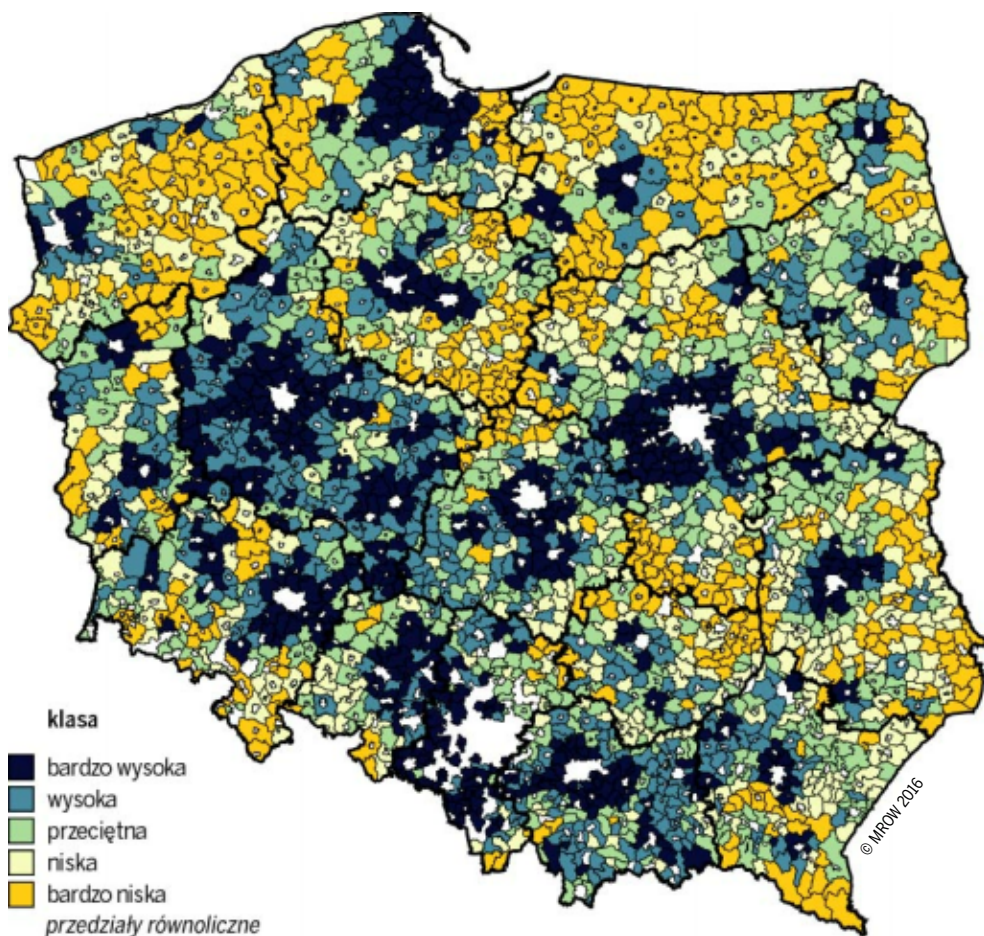
* dla wskaźników wyrażonych na skalach ilorazowych obliczono współczynnik korelacji Pearsona, w przypadku miary syntetycznej na skalach porządkowych obliczono ^a współczynnik *rho* Spearmana oraz ^b *tau* Kendalla

Źródło: opracowanie własne – MROW 2014 i MROW 2016.

Zbudowana syntetyczna skala zrównoważenia lokalnych rynków pracy ujawniła bardzo interesujące jego zróżnicowanie przestrzenne (rys. V.14.). Najkorzystniejsza sytuacja występuje na obszarach wiejskich położonych w sąsiedztwie ośrodków regionalnych, jednak dotyczy to nie tylko siedzib władz obecnych województw, lecz w wielu przypadkach także byłych miast wojewódzkich sprzed ostatniej reformy podziału administracyjnego: Suwałk, Gorzowa Wielkopolskiego, Koszalina, Piotrkowa Trybunalskiego, Ostrołęki, Białej Podlaskiej, Kalisza itp. Zasięg przestrzenny oddziaływania miasta jest zależny od jego wielkości oraz charakteru struktury gospodarczej, większy wokół miast o utrwalonej bogatej strukturze funkcji gospodarczych, mniejszy – w przypadku miast, takich jak np. Suwałki czy Słupsk, w których procesy miastotwórcze wiązały się z awansem statusu administracyjnego w latach siedemdziesiątych.

Relatywnie najbardziej korzystna sytuacja na obszarach wiejskich w zakresie rynku pracy występuje na terenie Wielkopolski, a więc

w regionie o zaawansowanym wielofunkcyjnym rozwoju gospodarki lokalnej. Ale również względnie **korzystna sytuacja dotyczy części województwa podlaskiego, charakteryzującej się długotrwałym odpływem migracyjnym młodzieży, wysokimi wskaźnikami starości demograficznej oraz niską gęstością zaludnienia. Prowadzi to do wniosku, że korzystna sytuacja na rynku pracy występuje zarówno wówczas, gdy lokalna struktura gospodarcza dostarcza mieszkańcom pozarolnicze**



Rysunek V.14.

Syntetyczna miara stopnia zrównoważenia lokalnego rynku pracy [RP]

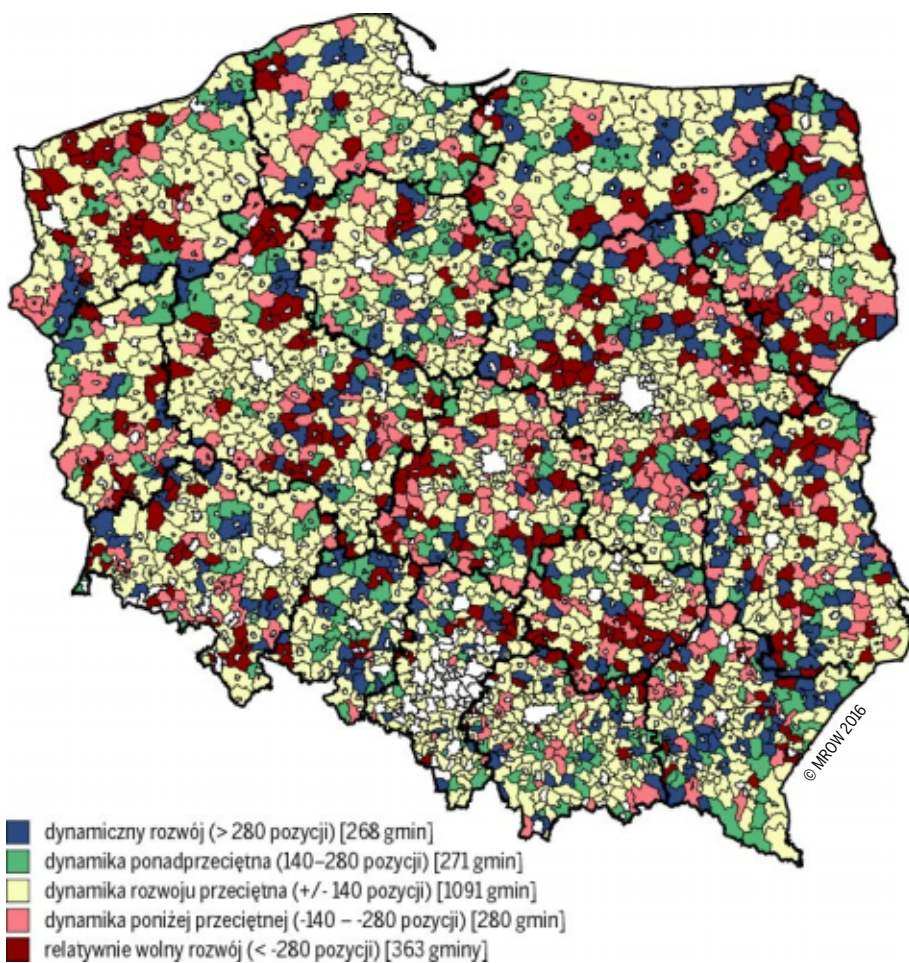
Źródło: opracowanie własne – MROW 2016.

miejsca pracy, jak i wówczas, gdy procesy demograficzne (zwłaszcza migracje) prowadzą do zmniejszenia lokalnej podaży pracy. O ile jednak w pierwszym przypadku następuje rozwój gospodarki lokalnej, to w drugim, choć doraźnie prowadzi również do względnej równowagi, to jednak konserwuje tradycyjne struktury gospodarcze i pośrednio sprzyja stagnacji gospodarczej.

Przeciętne tempo zmian pozycji gmin na skali charakteryzującej stopień zrównoważenia lokalnego rynku pracy w latach 2010–2012 należy ocenić jako wysokie (uwzględniając dynamikę innych składowych poziomów rozwoju). Objęło przedział określony wartościami od -140 do 140, co oznacza, że wpływ tej składowej na rozkład miary poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego jest istotny.

Biorąc pod uwagę podział administracyjny, a więc podział na jednostki wojewódzkie, wewnątrznie zróżnicowane, ale tworzące zwarte przestrzenne regiony, zauważyć można wybitnie korzystne zmiany w relatywnych pozycjach na omawianej skali gmin województwa opolskiego. Wskaźnik sukcesu (a więc relacja między liczbą gmin tracących pozycję i awansujących na skali) silnie odbiega korzystnie od analogicznej miary dla pozostałych województw. Prawidłowości ujawnione w tym województwie na rysunku V.15. mogą wskazywać, że jest to efekt szczególnie silnych migracji zarobkowych do Niemiec z obszaru wschodniej części województwa zamieszkaanej przez ludność autochtoniczną, określaną często jako mniejszość niemiecka. Korzystne przesunięcia na skali zrównoważenia lokalnego rynku pracy przeważały również w kilku innych województwach, a zwłaszcza podkarpackim, pomorskim i śląskim, jednak ich skala okazała się znacznie mniejsza niż w przypadku opolskiego (porównaj tab. V.21.).

Zmiany niekorzystne, z przewagą przesunięć pozycji gminy w dół skali, wystąpiły w województwach: świętokrzyskim, zachodniopomorskim i łódzkim, a więc w województwach silnie różniących się pod względem struktur gospodarczych na wsi, a także o różnym poziomie zrównoważenia rynku pracy. W województwie zachodniopomorskim przeważają gminy o niskim poziomie zrównoważenia tego rynku, a w łódzkim o relatywnie wysokim. Oznacza to, że zarówno relatywna poprawa sytuacji na rynku pracy, jak i relatywne pogorszenie się jej w badanym okresie, nie wykazuje prostego związku z poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego. W tym kontekście warto zauważyć, że wyróżniające się pod względem osiągniętej



Rysunek V.15.

Zmiany pozycji gmin na skali charakteryzującej stopień zrównoważenia rynku pracy

Źródło: opracowanie własne – MROW 2014 i MROW 2016.

równowagi lokalnych rynków pracy województwo wielkopolskie znalazło się w grupie tych, w których więcej gmin traciło zajmowaną pozycję na skali, niż awansowało na wyższe pozycje.

Bardziej jednoznaczne (choć słabe) prawidłowości zaobserwowano w przypadku podziału zbioru jednostek badanych na typy o podobnej strukturze gospodarczej i społecznej (patrz tab. V.22.). W okresie dwóch

Tabela V.21.

Gminy „mobilne” i „niemobilne” oraz wskaźnik awansu pod względem stopnia zrównoważenia lokalnego rynku pracy według województw

Województwa	Ogólna liczba gmin	Gminy o przeciętnej dynamice rozwoju (pozostające w przedziale zmiany o +/- 140 pozycji)	Gminy mobilne, w tym			Wskaźnik mobilności	Wskaźnik awansu
			razem	o poniżej przeciętnej dynamice rozwoju (pogorszenie o co najmniej 140 pozycji)	o ponadprzeciętnej dynamice rozwoju (poprawa o co najmniej 140 pozycji)		
Polska – obszar wiejski	2173	1091	1082	543	539	49,8	0,00
Dolnośląskie	133	69	64	37	27	48,1	-0,16
Kujawsko-Pomorskie	127	66	61	27	34	48,0	0,11
Lubelskie	193	90	103	48	55	53,4	0,07
Lubuskie	74	34	40	23	17	54,1	-0,15
Łódzkie	159	65	94	61	33	59,1	-0,30
Małopolskie	168	93	75	32	43	44,6	0,15
Mazowieckie	279	144	135	72	63	48,4	-0,07
Opolskie	68	31	37	9	28	54,4	0,51
Podkarpackie	144	61	83	30	53	57,6	0,28
Podlaskie	105	39	66	30	36	62,9	0,09
Pomorskie	98	58	40	16	24	40,8	0,20
Śląskie	118	76	42	17	25	35,6	0,19
Świętokrzyskie	97	47	50	35	15	51,5	-0,40
Warmińsko-Mazurskie	100	54	46	19	27	46,0	0,17
Wielkopolskie	207	110	97	55	42	46,9	-0,13
Zachodniopomorskie	103	54	49	32	17	47,6	-0,31

Źródło: opracowanie własne – MROW 2014 i MROW 2016.

lat, 2010–2012, większe zmiany (zarówno korzystne, jak i niekorzystne) zaobserwowano w przypadku typów 1, 4 i 6, przy czym gminy o dominacji rolnictwa tradycyjnego (typ 1) względnie najczęściej traciły swoje pozycje. Sytuacja ta dotyczy jednak znacznie częściej gmin peryferyjnie położonych w województwach centralnych (świętokrzyskie, łódzkie, mazowieckie) niż w Polsce wschodniej. Podobny kierunek zmian zanotowały gminy zurbanizowane dalszego sąsiedztwa podaglomeracyjnego (typu 6), jednak liczebność tych gmin była względnie niewielka. Mimo niskiej mobilności na skali zmian gmin typu 4, a więc z obszaru Polski południowej (typ rozdrobnionego rolnictwa i wielodochodowych źródeł utrzymania gospodarstw domowych), blisko dwa razy częściej gminy te awansowały, niż traciły pozycję.

Korzystny kierunek zmian widoczny jest szczególnie w województwie podkarpackim (głównie strefa oddziaływania miast regionalnych: Rzeszowa i Przemysła oraz atrakcyjny turystycznie obszar górski).

Interpretacja zaobserwowanych tendencji nie jest prosta, dodatkowo komplikuje ją to, że badany okres jest bardzo krótki i zmiany mogą być w znacznym stopniu nietrwale, przypadkowe lub pozorne. Gdyby jednak uznać, że oznaczają one rzeczywiste procesy, można by przyjąć co najmniej trzy niewykluczające się interpretacje. **Jedna wskazywałaby na wzrost roli rolnictwa rodzinnego i rosnącym jego znaczeniu w dostarczaniu zatrudnienia ludności wiejskiej w strefach subregionalnych (peryferyjnych województw), druga – na wzrost socjalnych funkcji tego sektora rolnictwa i związanej z tym „buforowej” roli zatrudnienia rolniczego. Drugą interpretację wzmacnia obserwacja przewagi niekorzystnych zmian w zrównoważeniu rynku pracy w gminach typu 6, w którym znaczenie rolnictwa, choć zostało wyparte przez ekspansję miejskich funkcji, nadal jest ostoją dla części względnie mniej mobilnej zawodowo ludności. Trzecia – wskazywałaby na przyspieszenie rozwoju funkcji pozarolniczych na obszarach o tradycjach dywersyfikacji źródeł utrzymania, ale przy jednoczesnym silnym przywiązaniu do gospodarstwa rolnego (o socjalnej funkcji).**








Przemiany strukturalne w gospodarce są zwykle procesem powolnym i długotrwałym, co oznacza, że obserwowanie ich w zbyt krótkim przedziale czasu może prowadzić do uproszczeń, a nawet błędnych interpretacji. Okres dwuletni pozwala tylko na sformułowanie pewnych spostrzeżeń dotyczących przestrzennych właściwości i kierunku zachodzących zmian na skali charakteryzującej stopień zrównoważenia rynku pracy.

Rozkład przestrzenny dynamiki tej składowej (rys. V.15.) wskazuje, że:

- **relatywnie najmniejsze zmiany – zarówno korzystne, jak i niekorzystne – wystąpiły w sąsiedztwie dużych ośrodków miejskich, zwłaszcza wokół Warszawy, Poznania, Gdańska i Wrocławia, a więc w strefach podmiejskich ukształtowanych już i raczej rozległych;**
- **zaraz za strefą stabilnego rozwoju, obejmującą z reguły dwa pierścienie gmin, zarysowuje się kolejny, o zróżnicowanej dynamice rozwoju, częściej jednak poniżej przeciętnej. Potwierdza to niestabilność sytuacji na lokalnym rynku pracy za strefą bezpośredniego oddziaływania aglomeracji;**

Tabela V.22.

Gminy „mobilne” i „niemobilne” oraz wskaźnik awansu pod względem stopnia zrównoważenia rynku pracy według typów strukturalnych obszarów wiejskich

Typ	Ogólna liczba gmin	Gminy o przeciętnej dynamice rozwoju (pozostające w przedziale zmiany o +/- 140 pozycji)	Gminy mobilne, w tym			Wskaźnik mobilności	Wskaźnik awansu
			razem	o poniżej przeciętnej dynamice rozwoju (pogorszenie o co najmniej 140 pozycji)	o ponadprzeciętnej dynamice rozwoju (poprawa o co najmniej 140 pozycji)		
Polska – obszar wiejski	2173	1091	1082	543	539	49,8	0,00
 1	490	212	278	160	118	56,7	-0,15
 2	399	191	208	102	106	52,1	0,02
 3	466	175	291	140	151	62,4	0,04
 4	187	114	73	25	48	39,0	0,32
 5	382	209	173	83	90	45,3	0,04
 6	197	142	55	31	24	27,9	-0,13
 7	52	48	4	2	2	7,7	0,00

Źródło: opracowanie własne – MROW 2014 i MROW 2016.

- w przedziale przeciętnej dynamiki rozwoju sklasyfikowane zostały w znacznej części gminy tzw. obszarów popegeerowskich (Pomorza Środkowego oraz Warmii). Przy bardzo niekorzystnej ocenie stopnia zrównoważenia rynku pracy w gminie, może potwierdzać, że problem ten jest trwały;
- lokalne rynki pracy nie są rozległe przestrzennie, w sąsiedztwie rozwijających się występują takie, które się nie rozwijają. Zasięg przestrzenny zmian jest więc bardzo niewielki, często ogranicza się do pojedynczych gmin.

V.8. Problematyka edukacyjna

Poziom edukacji ludności wiejskiej jest bardzo ważnym czynnikiem wpływającym na możliwości rozwoju społeczno-gospodarczego. Po pierwsze, jest to czynnik kulturotwórczy, po drugie – w znacznym stopniu

determinuje decyzje o lokalizacji inwestycji i po trzecie, jest to czynnik wpływający na postawy i aspiracje społeczności wiejskiej. Traktowanie wykształcenia wyłącznie jako czynnika kształtującego podaż na rynku pracy pomija inne ważne aspekty ogólnokulturowe wiążące się z edukacją.

W ostatnich latach nastąpiła poprawa wielu elementów opisujących system edukacyjny na wsi. Wśród nich wskazać można na m.in.: łatwiejszy dostęp do wychowania przedszkolnego, poprawę wyposażenia szkół w sprzęt komputerowy z dostępem do Internetu³⁷ czy względną poprawę struktury wykształcenia mieszkańców wsi³⁸. Pod wieloma względami sytuacja szkół wiejskich jest podobna lub czasem nieco lepsza niż szkół w mieście (np. pod względem liczby uczniów przypadających na oddział czy stanowisko komputerowe). Wciąż jednak na wsi pozostają takie problemy, jak: gorsze wyniki egzaminów gimnazjalnych, sprawdzianów szóstoklasistów, słabsze umiejętności w posługiwaniu się językiem angielskim (więcej: [*Bariera rośnie...* 2012]) czy rosnące zagrożenie likwidacją małych szkół ze względu na brak uczniów (i związany z tym problem odległości do szkoły). Zagadnienia te są znacząco zróżnicowane przestrzennie (więcej: [Rosner, Stanny 2014, s. 155–163; Domalewski 2010, s. 181–200]).

Od lat 90. spada liczba urodzeń (na wsi w latach 1990–2015 zmniejszyła się o ponad 1/4), co skutkuje coraz mniej licznymi kohortami uczniów na poszczególnych poziomach edukacji. Choć pomiędzy latami 2005 a 2010 nastąpił niewielki przyrost liczby urodzeń, to jednak nie był, i długo nie będzie to poziom jak sprzed 1990 roku. Obserwowane

³⁷ Z danych pochodzących z Systemu Informacji Oświatowej (SIO) wynika, że spośród 37 160 szkół w Polsce, dostęp do Internetu ma 24 623 (tj. 66%), w tym 83% szkół na wsiach, 64% szkół zlokalizowanych w miastach do 5000 mieszkańców i 56% szkół w miastach powyżej 5000 mieszkańców. Ponadto, dostęp szkół do sieci we wszystkich województwach w Polsce, oprócz podkarpackiego, mieści się w przedziale od 60% do 69%. W województwie podkarpackim jest to 75% [SIO, <https://sio.men.gov.pl>, pobrano 2.02.2015].

³⁸ Pomiędzy ostatnimi spisami powszechnymi, a więc latami 2002 a 2011, na wsi najbardziej wzrósł odsetek osób, które uzyskały dyplom wyższej uczelni. I choć był to ponaddwukrotny wzrost odsetka, z 4,3% do 9,9%, to jest on nadal o ponad połowę niższy niż w miastach (tu wzrost nastąpił z poziomu 7,6% do 21,3%). Zatem w miastach więcej niż co piąta osoba ma dyplom, a na wsiach mniej niż co dziesiąta. Mimo tak znacznego przyrostu, na wsi nadal dominuje wykształcenie podstawowe i gimnazjalne, z kolei w miastach – średnie. Na wsi z podstawowym wykształceniem jest o 7% mniej mieszkańców niż w 2002 r. i aż o 18% mniej niż w 1988 r. W miastach – o ponad 4 p.p. mniej niż przed 10 laty oraz o 14 p.p. mniej niż w końcu PRL.

zmiany demograficzne to podstawowy problem, z jakim musi się obecnie uporać oświata wiejska, jak i finansujące ją samorządy³⁹.

Zmniejszanie liczby uczących się wymaga zmian w organizacji oświaty związanych z dostosowaniem liczby nauczycieli, obiektów i infrastruktury szkolnej, aby zachować racjonalność ekonomiczną kształcenia. I rzeczywiście, obserwujemy spadek średniej liczby uczniów w oddziale i w szkole. W szkołach podstawowych w miastach średnia liczba uczniów w oddziale zmalała z 23 do 22 uczniów na przestrzeni lat 2006–2012, a w szkołach wiejskich – z 16 do 15. Można dodać, że 30% wiejskich szkół podstawowych to placówki bardzo małe, liczące do 70 uczniów. W szkołach gimnazjalnych w miastach w analizowanym okresie nie nastąpiła zmiana, wciąż średnio na oddział przypadło i przypada 25 osób, zmalała za to liczebność oddziałów w gimnazjach wiejskich z 23 do 21 uczniów.

Malejące szkoły i mniej liczne oddziały stają się relatywnie droższe, szczególnie z uwagi na koszty stałe, które bez względu na liczbę uczących się muszą być poniesione, a przy mniejszej liczbie uczniów prowadzą do wyższych kosztów jednostkowych. Im zatem większa (liczebnie) szkoła i oddział, tym w przeliczeniu na ucznia samorządy wydają mniej. Wydatki na jednego ucznia szkoły podstawowej i gimnazjum są również zróżnicowane w zależności od gmin wiejskich. Wpływa na to przede wszystkim gęstość sieci szkolnej i związane z nią koszty np. dowozu dzieci do szkół. Z drugiej strony, szkoły wiejskie mają korzystniejszy algorytm przy naliczaniu części oświatowej subwencji ogólnej⁴⁰, jednak bardzo często nie rekompensuje on dostatecznie nakładów ponoszonych na utrzymanie funkcjonującego w gminie systemu edukacyjnego. Stąd mimo ważnych kosztów społecznych w ostatnich latach dochodziło do konsolidacji, likwidacji czy przekazywania części szkół podmiotom niepublicznym.

³⁹ Wydatki budżetu państwa na edukację od przedszkola do szkoły ponadgimnazjalnej rozpoznać można w następujących strumieniach: a) części oświatowej subwencji ogólnej kierowanej do samorządów, b) dotacjach na działania w oświacie i wychowaniu oraz edukacyjnej opiece wychowawczej, jakie kierowane są do samorządów, a również bezpośrednio do szkół; przy czym dotacje te pochodzą zarówno z budżetu państwa (w tym poszczególnych ministerstw), jak i z budżetu środków europejskich (UE).

⁴⁰ Czynniki warunkujące podział subwencji na samorządy: – liczba uczniów (wychowanków); – wskaźnik korygujący strukturę zatrudnienia nauczycieli na terenie gminy; – rodzaje niepełnosprawności uczniów, – położenie szkół (duże, małe miasto, wieś), – typ szkół; – inne czynniki powiązane ze skalą i strukturą realizowanych zadań.

Najważniejsza część zadań związanych z oświatą jest zadaniem własnym samorządów poszczególnych szczebli⁴¹. W ostatnich latach wydatki ogółem samorządów na te zadania sukcesywnie rosły. Jednak wzrost ten wymuszony jest zwiększonymi wydatkami na wynagrodzenia. Warto wspomnieć, że wynagrodzenie nauczycieli pracujących na terenach wiejskich i w miasteczkach do 5000 mieszkańców powiększone jest ustawowo o specjalny dodatek wiejski. Pozostałe wydatki bieżące, a także inwestycyjne, w analizowanych latach wyraźnie spadły. Kwestie te badane były przez autorów raportu opracowanego w Instytucie Badań Edukacyjnych [*Raport o stanie edukacji 2013*, s. 43]. Oceniają oni, że jest to ściśle związane z kryzysem finansów publicznych, ale też ze znacznym wysiłkiem finansowym samorządów kierowanym na inwestycje komunalne współfinansowane ze środków zagranicznych. Samorządy, zmuszone szukać oszczędności, robią to tam, gdzie jest to najłatwiejsze, bo nieograniczone istotnymi wskazaniemiami ustawowymi. W rezultacie przy nominalnym wzroście wydatków na szkolnictwo (w przeliczeniu na jednego ucznia) środki te w bardzo niewielkim stopniu wpływają na poprawę warunków nauczania.

Oświata – ogólnie ujmując – stanowi dziedzinę życia w znacznym stopniu determinującą aktywność społeczną i gospodarczą ludzi. Z jednej strony jej dostępność i jakość wpływa na stopień zaspokajania aspiracji edukacyjnych, z drugiej – może stać się doskonałym narzędziem do budowania lokalnego kapitału społecznego. Samorządy coraz częściej decydują się na tworzenie polityk edukacyjnych koncentrujących się na rozwijaniu kluczowych umiejętności uczniów, jako istotnego czynnika rozwoju regionu. Są to (zgodnie z definicją Rady i Parlamentu Europejskiego [Komisja Europejska/EACEA/Eurydice, 2012]) takie kompetencje, jakich potrzebuje każdy do samorealizacji i rozwoju osobistego, bycia aktywnym obywatelem, integracji społecznej i zatrudnienia. Przygotowujące zatem uczniów do samodzielności, podejmowania decyzji dotyczących własnego rozwoju i życia.

Jednostki samorządowe podejmując działania, których celem jest rozwój lokalny w jego różnych wymiarach, powinny opierać się na dobrej

⁴¹ Gminy są odpowiedzialne za zadania oświatowe realizowane „w przedszkolach oraz w innych formach wychowania przedszkolnego (...), a także w szkołach podstawowych oraz gimnazjach, z wyjątkiem szkół podstawowych specjalnych i gimnazjów specjalnych, szkół artystycznych oraz szkół przy zakładach karnych, zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich” (art. 5a, ust. 2, § 1 ustawy o systemie oświaty z 7 września 1991 r. [Dz.U. z 1991 r. nr 95, poz. 425]).

diagnozie miejscowych uwarunkowań. W kontekście oświaty należy skupić się na ocenie efektów lokalnego systemu edukacyjnego. W pierwszym etapie projektu – MROW 2014, mając do dyspozycji względnie ograniczony zasób zmiennych opisujących wieloaspektowo problematykę edukacyjną, zdecydowano się na pięć wskaźników. Założono przy tym, że powinny one obejmować różne szczeble systemu oświaty oraz różne aspekty ilościowe i jakościowe, a także podkreślać wagę edukacji w systemie wartości lokalnej społeczności.

Po pierwsze, powinny określać efekt popytu i dostępności usług edukacyjnych oferowanych przez gminę. Do opisu wykorzystano dwie zmienne skonstruowane z danych BDL za rok 2012, obejmujące dzieci i młodzież gmin wiejskich i miejsko-wiejskich. Są to [W29] – odsetek dzieci uczęszczających do przedszkola w ogólnej liczbie dzieci w wieku 3–5 lat oraz [W30] – współczynnik skolaryzacji brutto na poziomie szkoły podstawowej.

Po drugie, powinny oceniać jakość kształcenia na różnych poziomach edukacyjnych. Posłużono się tu wynikami egzaminów kompetencyjnych przeprowadzanych przez okręgowe komisje edukacyjne (OKE)⁴². Są to [W31] – średni wynik (w punktach) ze sprawdzianu kończącego szkołę podstawową (w 2012 roku) oraz [W32] – średni wynik (w procentach) z testu gimnazjalnego – część matematyczna, przyrodnicza, humanistyczna i język polski (w 2013 roku).

Po trzecie, powinny opisywać (choćby w sposób pośredni) stosunek społeczności lokalnej do wykształcenia traktowanego jako wartość. W tym celu przyjęto wskaźnik struktury wykształcenia radnych, a dokładnie odsetek osób z wykształceniem wyższym i średnim [W33] (źródło BDL, dane za rok 2010, agregacja: gminy wiejskie i miejsko-wiejskie). Dane te, ze względu na kalendarz wyborczy na poziomie samorządowym, zostały powtórzone jak w I etapie MROW [2014, s. 162].

Autorzy zdają sobie sprawę, że [W33] jest wskaźnikiem o bardzo ograniczonej mocy informacyjnej, mianowicie odnoszącym się wyłącznie do członków rady gminy, wybranych w demokratycznych wyborach, ale wskazuje pośrednio na kryteria, jakimi posługiwali się wyborcy – mieszkańcy gminy. Założono przy tym, że jeśli struktura wykształcenia

⁴² Egzamin są powszechne, przeprowadzane według jednego standardu. Uzyskana informacja jest zagregowana na podstawie miejsca szkoły ucznia, nie zaś miejsca zamieszkania; obejmuje gminy wiejskie i miejsko-wiejskie. Dane uzyskano z ośmiu OKE (Gdańska, Jaworzna, Krakowa, Łodzi, Łomży, Poznania, Warszawy, Wrocławia). Wyniki dotyczą osób zdających według arkusza standardowego.

radnych jest korzystna, to można to rozumieć w ten sposób, że ich wykształcenie było brane pod uwagę w trakcie aktów wyborczych, jeśli niekorzystna – stanowiło cechę kandydata obojętną dla wyborców w trakcie podejmowania decyzji wyborczej.

Tabela V.23.

Korelacja między wskaźnikami charakteryzującymi problematykę edukacyjną [E]

Numer wskaźnika	Wskaźnik	Współczynnik korelacji między danymi z badań MROW 2014 i MROW 2016*	Współczynnik korelacji między miarą syntetyczną składowej i wartością wskaźnika wg MROW 2016
W29	Odsetek dzieci uczęszczających do przedszkola w grupie wieku 3–5 lat	0,765	0,698
W30	Współczynnik skolaryzacji brutto na poziomie szkoły podstawowej	0,859	0,280
W31	Średni wynik (w punktach) ze sprawdzianu kończącego szkołę podstawową	0,564	0,603
W32	Średni wynik (w procentach) z testu gimnazjalnego – część matematyczna, przyrodnicza, humanistyczna i język polski	0,643	0,539
W33	Odsetek radnych z wykształceniem wyższym i średnim	1,000	0,683
E	Syntetyczna miara składowej „problematyka edukacyjna”	0,901^a 0,729^b	x

* dla wskaźników wyrażonych na skalach ilorazowych obliczono współczynnik korelacji Pearsona, w przypadku miary syntetycznej na skalach porządkowych obliczono ^a współczynnik *rho* Spearmana oraz ^b *tau* Kendalla

Źródło: opracowanie własne – MROW 2014 i MROW 2016.

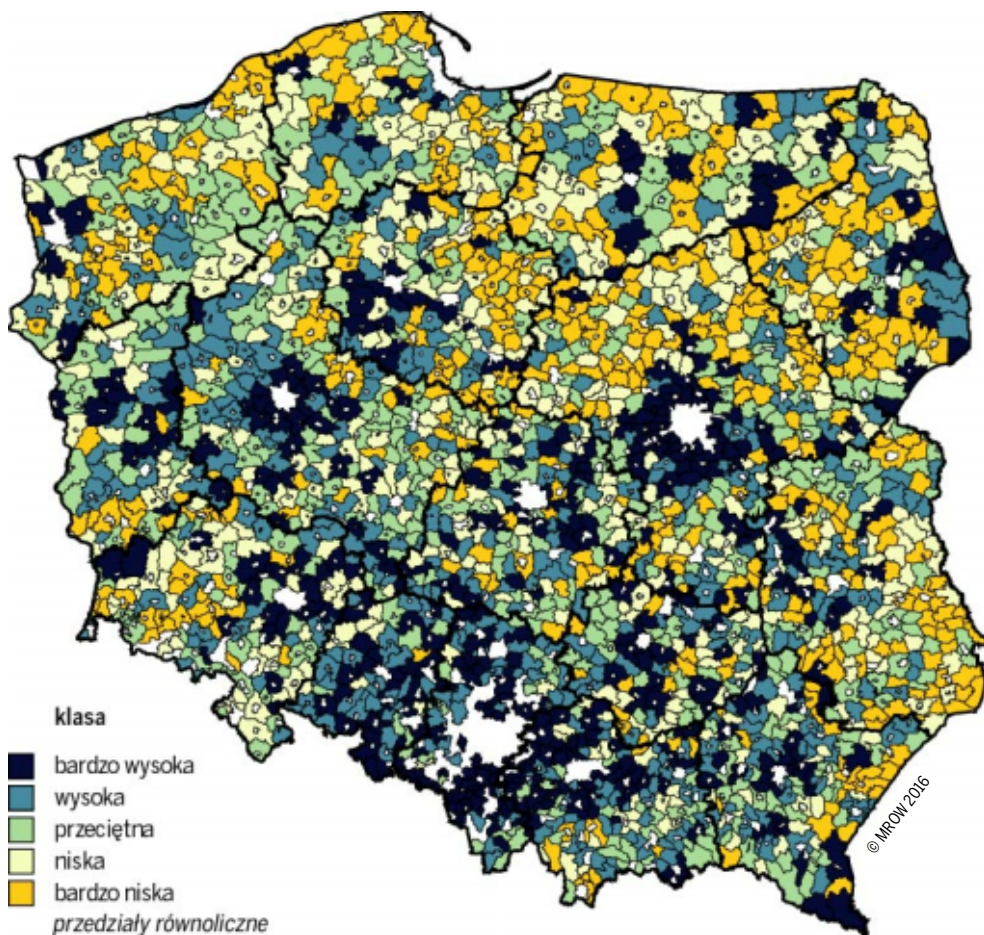
Pięć powyżej wymienionych wskaźników zestawiono w macierzy korelacyjnej (tab. V.23.), w celu sprawdzenia siły współzależności rozkładów cech według MROW 2014 i MROW 2016. Najmniej zbieżne są rozkłady wskaźników opisujących wyniki sprawdzianu kompetencyjnego na koniec szkoły podstawowej ($r = 0,56$) oraz testu gimnazjalnego ($r = 0,64$). Pozostałe wskaźniki (z wyjątkiem odsetka radnych z wykształceniem wyższym i średnim, który jest powtórzeniem wartości z I etapu) skorelowane są silniej, ale nie wykazują bardzo wysokiej korelacji. Ostatecznie uzyskana z nich miara syntetyczna, w relacji do pozostałych dziesięciu składowych rozwoju społeczno-gospodarczego,

jest w najmniejszym stopniu współzależna z analogiczną miarą obliczoną w I etapie projektu (zmiennosc rozkładu miary „problematyka edukacyjna” jest w 90% wyjaśniona za pomocą ρ Spearmana. Potwierdza to też wielkość współczynnika korelacji τ Kendalla ($T = 0,73$), wskazująca na relatywnie najniższe powiązanie rozkładów miary w obu badaniach. Również **określony za pomocą wielkości mediany (uzyskanej z bezwzględnej wartości różnicy pozycji w badanym okresie) przedział wskazuje, że jest to składowa o największym tempie zmian (przedział przeciętnej wartości wyznacza zakres od -150 do 150 pozycji, a więc rozstęp 300 pozycji).**

Syntetyczna miara oceny sytuacji problematyki edukacyjnej w gminach, której rozkład przestrzenny przedstawia rysunek V.16., wskazuje, iż korzystniejszą charakterystykę uzyskują gminy Polski południowej. W tym w województwach opolskim i śląskim niemal nie występują gminy o przeciętnej i poniżej przeciętnej ocenie. Ponadto zwarte obszary wysokiej i bardzo wysokiej oceny występują w Wielkopolsce (nie tylko gminy podpoznańskie) oraz na jej styku z Lubuskiem, w zachodniej części Kujaw, na Kaszubach i na wschodnim Podlasiu. Wysoką ocenę otrzymują również gminy centralnego Mazowsza. Z kolei biegun niekorzystnych wartości obejmuje gminy Polski północnej, w tym szczególnie obszar gmin nadmorskich województwa pomorskiego, oraz łańcuch gmin peryferyjnych ciągnących się wzdłuż granic regionalnych województw warmińsko-mazurskiego z pomorskim, następnie z kujawsko-pomorskim oraz tych dwóch województw z województwem mazowieckim, a dalej mazowieckiego z podlaskim. Również w województwie lubelskim charakterystyki częściej przyjmują ocenę poniżej przeciętnej (porównaj rys. V.16.).

Pozostając przy podziale regionalnym, lecz przechodząc na skalę rangową, opisującą dynamikę zmian pozycji problematyki edukacyjnej w latach 2010–2012, można zauważyć (patrz rys. V.17.), że **gminy województw Polski zachodniej relatywnie częściej odnotowują ponadprzeciętną dynamikę rozwoju niż gminy centralnej i wschodniej części kraju. Zaobserwowana tendencja przestrzenna wskazuje, że korzystniejsze zmiany częściej zanotowano w zachodnich rejonach kraju, zaś omówiony wcześniej poziom oceny w zakresie edukacji wskazywał na korzystniejszą charakterystykę na południu kraju. Z kolei na południu kraju dominują gminy z przeciętną oceną dynamiki**

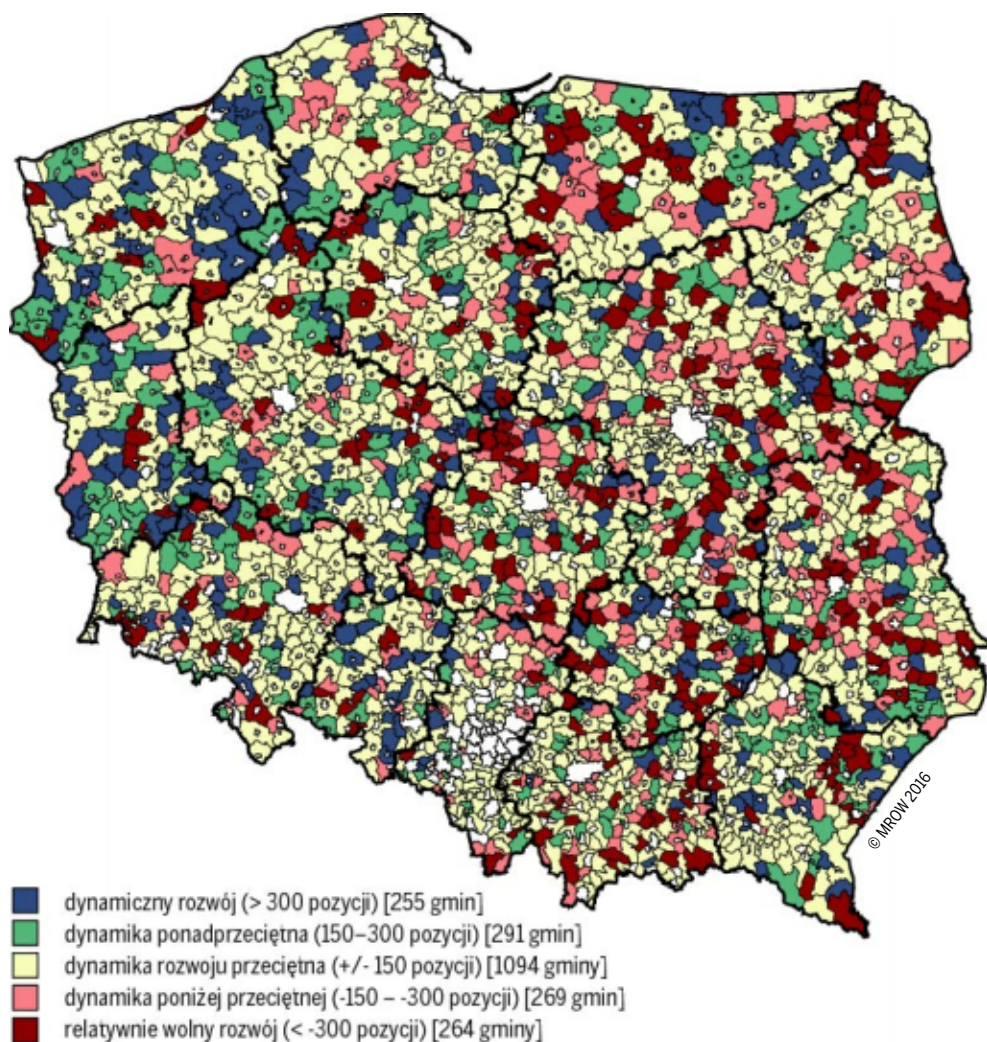
rozwoju, bowiem lokalizują się one na górnym biegunie rozkładu poziomu rozwoju. Wraz z niską mobilnością współwystępuje tam częściej sytuacja, w której gminy tracą swoje relatywne pozycje. Przykładowo w województwie śląskim wskaźnik mobilności wyniósł 38% (przy ujemnym wskaźniku awansu równym $-0,16$), a w małopolskim 42% (analogicznie wskaźnik awansu wyniósł $-0,33$).



Rysunek V.16.

Syntetyczna miara oceny sytuacji w zakresie edukacji [E]

Źródło: opracowanie własne – MROW 2016.



Rysunek V.17.

Zmiany pozycji gmin na skali problematyki edukacyjnej

Źródło: opracowanie własne – MROW 2014 i MROW 2016.

Najkorzystniejsze zmiany odnotowano w województwie zachodniopomorskim (patrz tab. V.24.). Pomimo lokalizacji na dolnym biegunie skali, gminy tych województw blisko czterokrotnie częściej awansowały niż traciły pozycję, a regiony te odznaczyły się relatywnie najwyższą mobilnością na omawianej skali w kraju.

Tabela V.24.

Gminy „mobilne” i „niemobilne” oraz wskaźnik awansu pod względem oceny sytuacji w zakresie edukacji według województw








Województwa	Ogólna liczba gmin	Gminy o przeciętnej dynamice rozwoju (pozostające w przedziale zmiany o +/- 150 pozycji)	Gminy mobilne, w tym			Wskaźnik mobilności	Wskaźnik awansu
			razem	o poniżej przeciętnej dynamice rozwoju (pogorszenie o co najmniej 150 pozycji)	o ponadprzeciętnej dynamice rozwoju (poprawa o co najmniej 150 pozycji)		
Polska – obszar wiejski	2173	1094	1079	533	546	49,7	0,01
Dolnośląskie	133	73	60	26	34	45,1	0,13
Kujawsko-Pomorskie	127	69	58	28	30	45,7	0,03
Lubelskie	193	86	107	66	41	55,4	-0,23
Lubuskie	74	23	51	10	41	68,9	0,61
Łódzkie	159	66	93	57	36	58,5	-0,23
Małopolskie	168	97	71	46	25	42,3	-0,30
Mazowieckie	279	144	135	81	54	48,4	-0,20
Opolskie	68	34	34	11	23	50,0	0,35
Podkarpackie	144	79	65	24	41	45,1	0,26
Podlaskie	105	57	48	32	16	45,7	-0,33
Pomorskie	98	57	41	17	24	41,8	0,17
Śląskie	118	73	45	26	19	38,1	-0,16
Świętokrzyskie	97	39	58	34	24	59,8	-0,17
Warmińsko-Mazurskie	100	49	51	26	25	51,0	-0,02
Wielkopolskie	207	103	104	35	69	50,2	0,33
Zachodniopomorskie	103	45	58	14	44	56,3	0,52

Źródło: opracowanie własne – MROW 2014 i MROW 2016.

Względną stabilność pozycji w analizowanym okresie osiągnęły gminy zurbanizowane typu 6 i 7 (patrz tab. V.25.). Zaledwie 1/4 zbioru tych gmin zaliczona została do „mobilnych”, przy czym częściej traciły one wcześniej uzyskaną pozycję, niż awansowały. Typ 5, a więc gminy o relatywnie zrównoważonej strukturze funkcji gospodarczych na obszarach wiejskich i z korzystnymi charakterystykami społeczności lokalnych (w tym ponadprzeciętnej aktywności i zamożności społeczności lokalnych), częściej odnotowywał wśród swoich jednostek awans. Najwyższy wskaźnik awansu na skali opisującej dynamikę zmian w zakresie problematyki edukacyjnej w obu badaniach MROW 2014 i MROW 2016 odnotowano dla typu 2. Typ ten, skupiający obszary tzw. popegeerowskie, uzyskuje jednak w obu eta-

Tabela V.25.

Gminy „mobilne” i „niemobilne” oraz wskaźnik awansu pod względem oceny sytuacji w zakresie edukacji według typów strukturalnych obszarów wiejskich

Typ	Ogólna liczba gmin	Gminy o przeciętnej dynamice rozwoju (pozostające w przedziale zmiany o +/- 150 pozycji)	Gminy mobilne, w tym			Wskaźnik mobilności	Wskaźnik awansu
			razem	o poniżej przeciętnej dynamice rozwoju (pogorszenie o co najmniej 150 pozycji)	o ponadprzeciętnej dynamice rozwoju (poprawa o co najmniej 150 pozycji)		
Polska – obszar wiejski	2173	1094	1079	533	546	49,7	0,01
 1	490	225	265	156	109	54,1	-0,18
 2	399	190	209	77	132	52,4	0,26
 3	466	198	268	134	134	57,5	0,00
 4	187	105	82	46	36	43,9	-0,12
 5	382	193	189	84	105	49,5	0,11
 6	197	145	52	28	24	26,4	-0,08
 7	52	38	14	8	6	26,9	-0,14

Źródło: opracowanie własne – MROW 2014 i MROW 2016.

pach projektu bardzo niską ocenę poziomu rozwoju tej składowej. Na tym etapie badania zauważane są pozytywne zmiany dotyczące typu 2, połowa zbioru jednostek „wyszła” bowiem ze strefy przeciętnej dynamiki, a wśród gmin mobilnych dwa razy więcej jednostek odnotowało awans niż spadek. Wiąże się to z ich niekorzystnym usytuowaniem na skali poziomu rozwoju tej składowej. Warto jednak zauważyć, że o ile **w problematyce edukacyjnej obszary postpegeerowskie wcześniej odstają *in minus* od przeciętnych, o tyle obecnie wydają się do nich zbliżać. Może to sugerować, że zapaść społeczno-gospodarcza tych obszarów obserwowana wcześniej słabnie wraz z dokonującą się wymianą pokoleń.**

V.9. Aktywność społeczna

Postawy prospołeczne w środowisku wiejskim charakteryzują się szczególną złożonością. U podstaw kultury wiejskiej tkwią tradycyjne cechy kultury chłopskiej. W jej ramach mieści się zarówno współdziałanie,

jak i zachowania nacechowane nieprzyjazną konkurencyjnością. Współdziałanie występuje np. w formie pomocy sąsiedzkiej w okresie nasilonych prac w gospodarstwie, w obronie wspólnego interesu (historia XIX-wiecznych kółek rolniczych, kas zapomogowo-pożyczkowych w Wielkopolsce itp.). Jednocześnie silne poczucie własności, zwłaszcza w stosunku do ziemi, odrębności interesu własnej rodziny znalazły swoje odbicie np. w literaturze pięknej (*Chłopi* Władysława Reymonta), w filmach (*Sami swoi* Sylwestra Chęcińskiego), a nawet tekstach kabaretowych (*To je moje* Kazimierza Grześkowiaka).

Generalną tendencją po roku 1989, jak wykazują badania, pozostaje jednak wzrost postaw i zachowań prospołecznych. Potwierdzają to m.in. porównawcze badania Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS), z których wynika, że coraz więcej dorosłych Polaków zasługuje na miano społeczników, przybywa osób o poglądach prospołecznych i umacnia się poczucie sprawstwa obywatelskiego (szerzej: [CBOS 2004; 2008a; 2014]). Co ważne, w na ogół biernym społeczeństwie polskim od kilku lat występują enklawy aktywności [Mularska-Kucharek, Świątek 2011; Fedyszak-Radziejowska 2012]. Daje się wyróżnić dziedziny życia społecznego, w których Polacy najchętniej przejawiają inicjatywę, poświęcając im swój wolny czas, aczkolwiek aktywność społeczna jest zróżnicowana, co oznacza zarówno to, że niektóre grupy społeczne intensywniej angażują się w działalność na rzecz wspólnoty [CBOS 2004; 2008b], jak i że zaangażowanie prospołeczne jest silniejsze w pewnych rejonach kraju [Rosner, Stanny 2014, s. 165–181; *Diagnoza Społeczna* 2015, s. 327].

Badania CBOS [2014] z zakresu problematyki „aktywności społecznej Polaków” wskazują, że 2/3 badanych wyraża przekonanie, iż obecnie trzeba być bardziej wrażliwym i gotowym do pomocy innym ludziom; a już aż 3/4 respondentów podziela pogląd, że działając razem można przyczynić się do faktycznego rozwiązania niektórych problemów swojego środowiska czy społeczności lokalnej.

Zanim jednak „zejdziemy” na lokalny (gminny) poziom analizy warto przypomnieć, że aktywność społeczna w literaturze przedmiotu jest w różny sposób określana i mierzona [porównaj: Gliński, Palska 1997; Miklaszewska 1998; Kamiński 2008; Bednarek-Szczepańska 2013]. Wspólnym mianownikiem jest stwierdzenie, że to działalność dobrowolna prowadzona w wielu wymiarach. Liczni autorzy postrzegają ją

jako pracę w przestrzeni publicznej na rzecz drugiego człowieka lub grupy. Najczęściej badana jest aktywność społeczna w wymiarze: obywatelskim, prospołecznym i kooperacyjnym. Do jej wyznaczników należą: działalność obywatelska, wolontariat, filantropia, przedsiębiorczość społeczna, programy zwiększenia partycypacji, edukacja obywatelska, ruch samopomocowy i sektor organizacji pozarządowych [Szuster 2009]. W badaniach empirycznych najczęściej przyjmuje się wskaźniki, które mierzą tylko elementy dostępne w oficjalnych statystykach, jak frekwencja w wyborach oraz liczba podmiotów zaliczanych do tzw. trzeciego sektora (NGO, *non-governmental organizations*, organizacji pozarządowych).

Aktywność społeczna na wsi wymyka się jednak definicjom i statystykom powszechnie przyjętym. Te pierwsze nie pasują do realiów wiejskich społeczności, te drugie pokazują niepełny obraz tego, co się w nich dzieje. Prowadząc badania dotyczące polskiej wsi należy uwzględniać specyfikę funkcjonowania wspólnot i tradycje zrzeszania się. Odrębność form i zwyczajowych sposobów budowania więzi oraz wzajemnej współpracy i konkurencji powodują, że nie zawsze mieszczą się one w ramach oficjalnych badań statystycznych. Zasadniczo wynika to z trudności określenia w społeczności wiejskiej granicy pomiędzy kontaktem towarzysko-sąsiedzkiem a działalnością organizacyjną czy inaczej ujmując: pomiędzy wspólnotą sąsiedzką lub parafialną a aktywnością grupy sformalizowanej (stowarzyszenia czy organizacji). Nie oznacza to też, że mieszkańcy wsi słabo się organizują ani że ich zrzeszenia nie odgrywają ważnej roli w rozwoju lokalnym. Organizacje wiejskie są po prostu inne. Nie zależy im tak bardzo na niezależności i autonomii. Trudno się dziwić: wiele z nich łączy aktywność biznesową z działalnością społeczną (np. kółka rolnicze, grupy producenckie, spółdzielnie), a jednocześnie działają w bardzo bliskich relacjach z samorządem lokalnym: przedstawiciele władz są często członkami lub założycielami lokalnych organizacji [Herbst 2008].

Według statystyk, organizacji pozarządowych rozumianych jako fundacje, stowarzyszenia i organizacje społeczne w sektorze prywatnym, jest na wsi w sumie ok. 40 tys. (wg BDL 2012). Statystycznie ujmując, funkcjonuje tam o ok. 1/3 mniej organizacji pozarządowych niż w miastach. Jednak na wsi mieszka 40% ludności kraju, a więc w stosunku do liczby ludności organizacji takich jest więcej na wsi niż w mieście.

Ponadto statystyki nie pokazują np. doraźnie zawiązywanych komitetów społecznych czy kół gospodyń wiejskich. Według Jana Herbsta [2008] te ostatnie, zgodnie z oficjalnymi danymi, obejmują swoimi działaniami 65% wsi. Niezwykle istotną instytucją wiejskiego życia społecznego jest ochotnicza straż pożarna (OSP, licząca ok. 15 tys. podmiotów). Znaczna część aktywności społecznej mieszkańców koncentruje się też – według tego autora – wokół parafii (na wsiach działa ok. 7,6 tys. jednostek organizacyjnych Kościoła katolickiego oraz 300 innych kościołów).

Specyficzny rodzaj relacji wspólnot wiejskich, w pewnym sensie pozbawiony anonimowości, powoduje, że to samorząd gminny pełni bardzo często funkcję kreatora lokalnej aktywności społecznej. Władze gminne, radni, a często kierownicy i pracownicy urzędu lub instytucji publicznej (ośrodka pomocy społecznej, biblioteki, lokalnego ośrodka turystycznego itp.) są inicjatorami przedsięwzięć, które określane są jako pozarządowe. Przy podejmowaniu inicjatyw lokalnych, inna niż w mieście jest też rola samorządu mieszkańców skupionego wokół sołectwa. Jak zauważa Ryszard Kamiński [2008, s. 127], rady sołeckie – choć nieposiadające osobowości prawnej i mocy decyzyjnej – również często pełnią funkcję organizacji pozarządowych, integrujących mieszkańców poszczególnych miejscowości. Podobnie sołtys (tak jak rady sołeckie wybierany w powszechnych wyborach), choć pełni zaledwie funkcję jednostki pomocniczej samorządu gminy, w wielu miejscowościach traktowany jest jako rzeczywisty lider i organizator życia wspólnoty. Sołectwa są jednostkami o najsilniejszych więzach łączących mieszkańców i reprezentują określoną wspólnotę interesów, wynikającą z najbliższego sąsiedztwa. Interesy te – ze względu na swoją skalę – w większości przypadków są możliwe do zaspokojenia na poziomie niższym niż poziom gminy.

Od 2011 roku budżety gmin mogą wyodrębniać pieniądze, o których przeznaczeniu decydują mieszkańcy wsi – jest to tzw. fundusz sołecki (wprowadzony ustawą o funduszu sołeckim z 20 lutego 2009 r.). Coroczne podejmowanie uchwał o wyodrębnieniu lub niewyodrębnieniu funduszu sołeckiego jest ustawowym obowiązkiem każdej gminy. Pieniądze z funduszu można wydać na zadania, które służą poprawie warunków życia mieszkańców, są zadaniami własnymi gminy i są zgodne ze strategią jej rozwoju. W praktyce oznacza to, że można je wydać na to wszystko, na co wydaje pieniądze gmina. Liczba gmin, w których podejmowane są uchwały o wyrażeniu zgody na wyodrębnienie

w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki stale rośnie. W 2012 roku odsetek takich sołectw wyniósł 47%, a w 2014 już 62% [www.funduszesoleckie.pl]⁴³. Orędownicy funduszu sołeckiego przekonują, że pozwala on zrealizować wiele cennych inicjatyw, wspiera rozwój wioskowych społeczności, a nawet jest „miernikiem dojrzałości gminy”. Z drugiej strony, jest to wygodny dla władz gminy instrument łagodzenia możliwych konfliktów interesów konkurujących między sobą obszarów gminy (mieszkańców wiosek lub ich sąsiedzkich zespołów).

Aktywność społeczna mieszkańców wsi jest różnie oceniana w zależności od tego, jak jest definiowana, na jakiej podstawie empirycznej osadzona i w jakiej skali dokonuje się tej oceny. Maria Bednarek-Szczyńska [2013, s. 20] wyróżniła trzy podejścia czy poziomy analiz aktywności społecznej, służące nieco innym celom. Określa je jako:

- przestrzenno-statystyczny (bazujący na porównywaniu wielu jednostek przestrzennych pod względem przyjętych wskaźników empirycznych, ilościowych),
- sondażowy (oparty na ilościowych badaniach ankietowych obejmujących próby mieszkańców z dużych obszarów),
- monograficzny (polegający na szczegółowym rozpoznaniu konkretnych społeczności poprzez ilościowo-jakościowe lub jakościowe badania terenowe).

W ujęciu autorki analiza przeprowadzana w ramach niniejszego badania należy do pierwszej z wymienionych grup. Z założenia w projekcie „Monitoring rozwoju obszarów wiejskich” dokonujemy porównania wielu jednostek o analogicznym statusie administracyjnym (gmin) pod wcześniej zdefiniowanym względem. Badania wielu jednostek przestrzennych oparte na danych statystycznych służą głównie celom porównawczym, mają więc wskazać, gdzie jest relatywnie „mniejsze”, a gdzie „większe” natężenie danego zjawiska. W przypadku składowej „aktywność społeczna” mamy do oceny materię na tyle skomplikowaną i jakościowo zróżnicowaną, że operacjonalizacja jej jest bardzo złożona [Rosner, Stanny 2014, s. 165; Stanny 2013, s. 134]. Posłużono się zatem głównie miarami o charakterze pośrednim, a więc tymi, które nie określają bezpośrednio poszukiwanej cechy w języku operacyjnym, ale

⁴³ Z dniem 20 marca 2014 r. weszła w życie nowa ustawa o funduszu sołecim [Dz.U. z 2014 r. poz. 301] i uchyliła dotychczasową ustawę z 20 lutego 2009 r. [Dz.U. z 2009 r. nr 52, poz. 420].

pozwalają o niej wnioskować. Trzeba jednak dodać, że wnioskowanie to przebiega nie według niezawodnych reguł, lecz opiera się na znanych statystycznych zależnościach, a więc przebiega zgodnie z pewnymi informacjami o wysokim lub niskim prawdopodobieństwie wystąpienia poszukiwanej cechy, bezpośrednio niedostępnej, w oparciu o wiedzę o innych cechach dostępnych empirii oraz wysoko skorelowanych z cechą poszukiwaną. Ta poszukiwana cecha, nazwana w języku nieempirycznym (teoretycznym) jest złożona i wielowymiarowa. Z tego względu wymaga korzystania z kilku wskaźników reprezentujących różne jej aspekty [Rosner, Stanny 2007, s. 138].

W niniejszym projekcie, by uchwycić wielowymiarowość poszukiwanej cechy, uwzględniono trzy aspekty aktywności społecznej, mierzące (relatywnie) zdolność mieszkańców do współdziałania w interesie społecznym. Są to:

■ Po pierwsze, aktywność obywatelska (postawa obywatelska). W tym celu wykorzystano dwie informacje na temat frekwencji wyborczej społeczności lokalnej: w wyborach samorządowych na stanowisko wójta/burmistrza (wskaźnik [W34]) oraz w wyborach prezydenckich (wskaźnik [W35]). Obie zmienne prezentują wyniki wyborów powszechnych z 2010 roku, a więc są powtórzeniem danych włączonych do badań w I etapie MROW 2014. Decyzja ta wymuszona jest kalendarzem wyborczym, który kolejne wybory samorządowe zapowiadał na rok 2014, zaś prezydenckie na rok 2015. Dane z tych wyborów zostaną uwzględnione w trzecim etapie monitoringu – MROW 2018.

■ Po drugie, aktywność społeczna rozumiana w kontekście społeczeństwa obywatelskiego mobilizującego się do realizacji wspólnego celu (aktywnych obywateli i tworzonych przez nich instytucji *non profit*). Formalnymi strukturami działania obywateli są najczęściej organizacje pozarządowe (NGO). Od 12 lat informacje o organizacjach pozarządowych w Polsce gromadzi Stowarzyszenie KLON/JAWOR, które przekazuje do GUS, a następnie są udostępniane w BDL⁴⁴. Na podstawie tych informacji skonstruowano dość często wykorzystywany

⁴⁴ Należy przy tym zastrzec, że udostępniane dane obarczone są pewnymi ułomnościami. Podobnie jak w przypadku liczby przedsiębiorstw wg systemu REGON, tak i dla organizacji pozarządowych, które są już zarejestrowane, nie istnieje dyscyplina informacyjna w momencie, kiedy przestają być aktywne bądź zawieszają swoją działalność. Powoduje to, że dostępne informacje są nieadekwatne do rzeczywistej liczby i struktury działających organizacji.

wskaźnik liczby zarejestrowanych organizacji społecznych, fundacji i stowarzyszeń w sektorze prywatnym, przeliczonych na 10 tys. mieszkańców [W36]. W przypadku gmin miejsko-wiejskich odnosi się on do całych gmin, łącznie z miastem. Zdając sobie sprawę ze słabości powyższego miernika oraz tego, jak bardzo niewystarczająca może być ocena działalności społecznej na wsi na podstawie oficjalnie zarejestrowanych fundacji i stowarzyszeń, poszukiwano innej miary oceniającej chęć współdziałania w interesie społecznym. Takim miernikiem obrazującym postawy prospołeczne jest wskaźnik udziału podatników, którzy zdecydowali się przeznaczyć 1% swojego podatku dochodowego na rzecz organizacji pożytku publicznego (OPP) w odniesieniu do całego zbioru osób płacących podatek PIT [W37]. Dane, które po raz pierwszy opublikowano w ramach MROW, otrzymano z Ministerstwa Finansów i obejmują osoby mieszkające na terenach wiejskich.

■ Po trzecie, aktywność mieszkańców wsi w podejmowaniu inicjatyw społeczno-gospodarczych na rzecz rozwoju środowiska lokalnego (np. aktywność w ubieganiu się o zewnętrzne wsparcie finansowe). Polem analizy uczyniono absorpcję funduszy unijnych. Wskaźniki obrazują stopień zaangażowania społeczności lokalnej, osób fizycznych oraz innych jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną, jak i nieposiadających osobowości prawnej w działania związane ze staraniami o uzyskanie wsparcia finansowego w ramach programów współfinansowanych przez Unię Europejską na różne inicjatywy prorozwojowe. Przyjęto taką konstrukcję mierników, by nie mierzyć efektywności tego wsparcia, lecz aktywność członków społeczności lokalnych w aplikowaniu o środki unijne na rozwój polskiej wsi. Pomiar ten jest bardzo trudny, bowiem zróżnicowane możliwości aplikacyjne różnych podmiotów, zróżnicowane cele interwencji i instrumenty wsparcia, powodują brak uniwersalnych miar identyfikujących wymiar tych działań. Przyjęto dwie miary: liczbę wniosków o dofinansowanie z funduszy strukturalnych według bazy SIMIK⁴⁵ w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców [W38] oraz liczbę wniosków złożonych za pośrednictwem Lokalnych Grup Działania (LGD) w ramach tzw. osi LEADER PROW 2007–2013, przeliczoną

⁴⁵ Pełna nazwa: Krajowy System Informatyczny Monitoringu i Kontroli.

w stosunku do liczby mieszkańców gminy, w której realizowany był projekt [W39]⁴⁶.

Wykorzystane do charakterystyki oceny aktywności społecznej mieszkańców wsi wskaźniki empiryczne [W36]–[W38] w obu badaniach MROW są silnie skorelowane. [W34] i [W35] to te same wskaźniki, których użyto w MROW 2014 (patrz tab. V.26.), co wynika z kalendarza wyborczego. Najslabiej skorelowana jest zmienna [W39], opisująca aktywność społeczności lokalnych w skutecznym aplikowaniu o środki z PROW 2007–2013, w ramach osi LEADER, mającą na celu poprawę warunków życia na wsi, w tym stanu środowiska naturalnego, a także tworzenie pozarolniczych miejsc pracy. Trudno jest jednak jednoznacznie uzasadnić, dlaczego właśnie ta zmienna, która w zasadzie jest wskaźnikiem kumulatywnym (liczba projektów jest z każdym rokiem większa, bo zawiera dane o wnioskach z lat wcześniejszych), odznacza się najniższym podobieństwem rozkładu w analizowanym okresie. Pierwszy powód może być taki, że dane są niewalidowane, więc mogą zawierać błędy formalne (nie są zbierane w sposób scentralizowany przez ministerstwo lub agencję). Po drugie, te gminy, które we wcześniejszym okresie słabo korzystały z możliwości zewnętrznego wsparcia, potem korzystały zarówno z doświadczeń formalnych dotyczących wypełniania wniosków, jak i widząc korzyści stąd płynące, zwiększyły swoją aktywność.

Uwzględniając rozkłady przestrzenne rang miar syntetycznych oceny aktywności społecznej mieszkańców wsi dla MROW 2014 i MROW 2016 otrzymujemy informację o wysokiej ich korelacji mierzonej *rho* Spearmana ($R = 0,95$). Wśród omawianych składowych poziomu rozwoju „aktywność społeczna” charakteryzuje się relatywnie przeciętnym podobieństwem uporządkowania pozycji uzyskanych miar, obliczonym

⁴⁶ Dane pochodzą z urzędów marszałkowskich – instytucji wdrażających programy i były przygotowywane indywidualnie (nie w scentralizowany sposób) przez pracowników urzędów na potrzeby MROW. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi jako instytucja zarządzająca nie dysponuje danymi zagregowanymi do poziomu gmin, stanowiącymi rodzaj ewidencji projektów realizowanych w ramach PROW. Dlatego informacje na temat liczby wniosków o dofinansowanie (przyznanie pomocy), po formalnej i merytorycznej weryfikacji, złożonych za pośrednictwem LGD, uzyskano bezpośrednio z 16 urzędów marszałkowskich. Podobnie jak w przypadku [W38] wskaźnik [W39] jest sumą wszystkich wniosków, przeliczony według miejsca realizacji przedsięwzięcia dla gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, według stanu zrealizowanych i realizowanych oraz zakwalifikowanych projektów do 2013 roku. Budowa algorytmu jest analogiczna jak dla danych z bazy SIMIK, wyniki obu wskaźników należy zatem traktować jako wskaźniki orientacyjne o niższej wadze wyjaśniającej.

Tabela V.26.

Korelacja między wskaźnikami charakteryzującymi aktywność społeczną [AS]

Numer wskaźnika	Wskaźnik	Współczynnik korelacji między danymi z badań MROW 2014 i MROW 2016*	Współczynnik korelacji między miarą syntetyczną składowej i wartością wskaźnika wg MROW 2016
W34	Frekwencja wyborcza w wyborach samorządowych (wójt/burmistrz)	1,000	0,252
W35	Frekwencja wyborcza w wyborach prezydenckich (I tura)	1,000	0,527
W36	Liczba organizacji pozarządowych na 10 000 ludności	0,967	0,628
W37	Odsetek podatników PIT przekazujących 1% na organizacje pożytku publicznego	0,960	0,533
W38	Liczba wniosków o dofinansowanie z funduszy strukturalnych według bazy MRR (SIMIK) na 10 000 mieszkańców	0,976	0,250
W39	Liczba wniosków złożonych przez LGD na 10 000 mieszkańców	0,757	0,287
AS	Syntetyczna miara składowej „aktywność społeczna”	0,951a 0,815 b	x

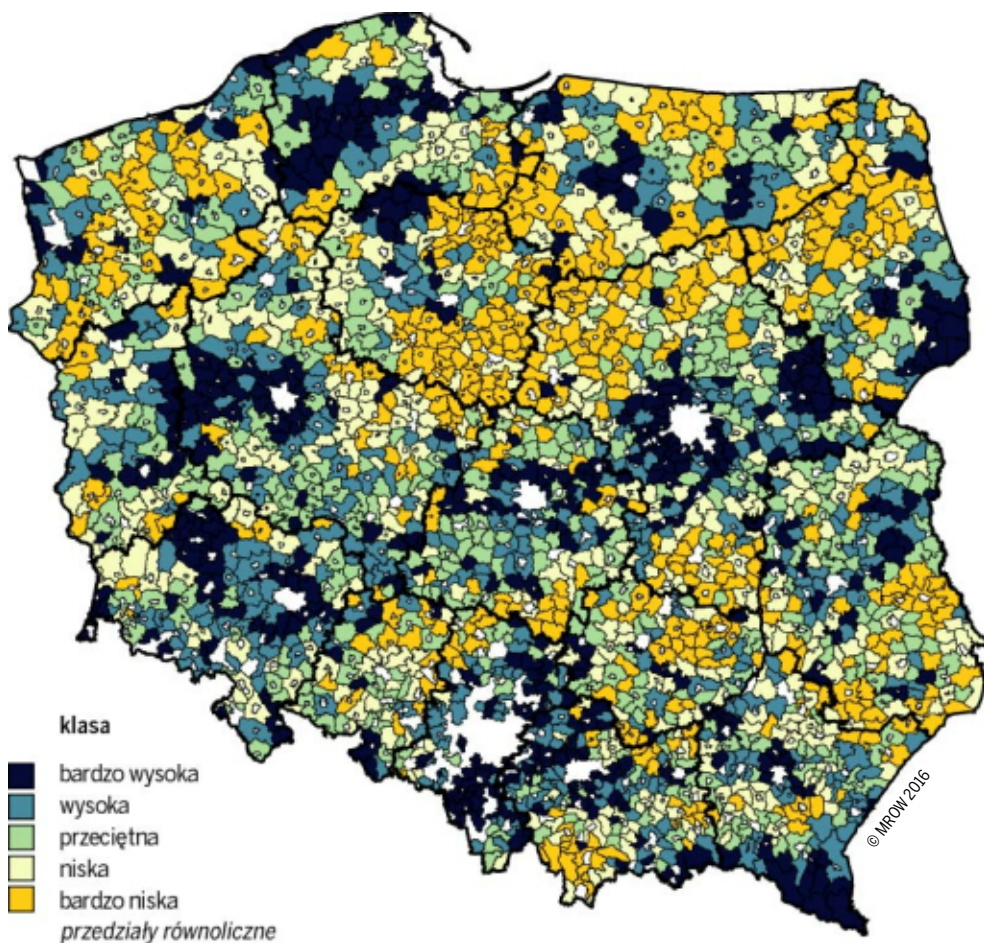
* dla wskaźników wyrażonych na skalach ilorazowych obliczono współczynnik korelacji Pearsona, w przypadku miary syntetycznej na skalach porządkowych obliczono ^a współczynnik *rho* Spearmana oraz ^b *tau* Kendalla

Źródło: opracowanie własne – MROW 2014 i MROW 2016.

współczynnikiem *tau* Kendalla ($T = 0,82$). **Miara dyspersji rozkładu obliczona jako mediana z wartości bezwzględnych zmian pozycji osiągnęła wartość +/- 100, co sytuuje tę składową jednak wśród tych, które istotnie wpływają na ostateczny obraz dynamiki poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego w badanym okresie.**

Rozkład przestrzenny zagregowanej miary omawianej składowej wskazuje, że występują na polskiej wsi wyraźne enklawy podwyższonej oceny aktywności społecznej (rys. V.18.). Nie są to duże skupiska gmin, ale ich rozmieszczenie w przestrzeni pozwala zakładać, że występują tam, gdzie ludzie uświadamiają sobie jej skuteczność jako metody osiągnięcia celów związanych z poprawą lokalnych warunków życia. Przykładem są rejon zamieszkiwane przez grupy etnograficzne (np. Kaszubi, Krajniacy), homogeniczne pod względem kulturowym, ale też obszary spójne pod względem wyznaniowym (Podlasie – prawosławie, Bieszczady – grekokato-

licyzm czy na Dolnym Śląsku – protestantyzm). Nie są to zatem obszary wyróżniające się pod względem korzystnego położenia, zamożności finansowej, ale specyficzną aktywnością mieszkańców. Zauważano także w niektórych województwach prawidłowość, że **im bliżej strefy wpływu aglomeracji, tym koncentracja mieszkańców funkcjonujących prosperownie jest większa. Zasięg dyfuzji z miasta wojewódzkiego jest tym większy, im wyższej rangi jest to ośrodek centralny.** Zależność ta nie



Rysunek V.18.

Syntetyczna miara oceny aktywności społecznej [AS]

Źródło: opracowanie własne – MROW 2016.

dotyczy jednak takich województw, jak opolskie i świętokrzyskie. Względnie bierni społecznie są mieszkańcy obszarów popegeerowskich (syndrom dziedziczenia roszczeniowych postaw) oraz stref subregionalnych województw obejmujących północne Mazowsze, Kujawy i Żuławy.

Dokonując analizy trendów przestrzennych w ocenie stopnia aktywności społecznej stwierdzono wysoki stopień korelacji rozkładów dla lat 2010 i 2012. Okazuje się jednak, że pozycje wielu gmin zmieniały się zarówno poprawiały, jak i pogarszały. Województwem, w którym najwięcej gmin (60%) osiągnęło ponadprzeciętną dynamikę rozwoju było opolskie. Warto podkreślić, że gminy tzw. mobilne trzy razy częściej poprawiały swoją pozycję, niż pogarszały, a jednostki awansujące w przyjętej klasyfikacji koncentrowały się głównie na wschodniej Opolszczyźnie, a więc na obszarze zamieszkiwanym przez mniejszość niemiecką. Ogólnie uzyskana w badaniach miara oceny aktywności społecznej na tym obszarze nie należy do wysokich, ale względnie korzystny kierunek zmian potwierdzają również badania Romualda Jończego i Katarzyny Łukaniszyn-Domaszewskiej [2014]. Wskazują oni, że stopień samoorganizacji i działalność prospołeczna mniejszości niemieckiej i organizacji tej mniejszości ogólnie przekłada się na poprawę warunków życia oraz rozwój regionalny tej części Śląska.

Przyglądając się wielkości wskaźnika awansu, a więc miary, która ukazuje proporcje pomiędzy liczbą gmin awansujących na skali pozycji i tracących swoje pozycje, zauważyć można, że **województwa Polski południowo-zachodniej osiągają wskaźnik dodatni, zaś północno-wschodniej – ujemny**. Największy udział gmin względnie poprawiających swoje pozycje zanotowano w województwie lubuskim, zaś pogarszających – warmińsko-mazurskim i pomorskim (patrz tab. V.27.). Ponadto, co jest charakterystyczne **w rozkładzie przestrzennym zmian pozycji gmin na skali oceny aktywności społecznej w okresie 2010–2012 (rys. V.19.) – to wysoka jego mozaikowość. Dostrzega się jednak więcej gmin relatywnie tracących swoje wcześniej zajmowane pozycje w dwóch dużych regionach: pierwszy to obszary popegeerowskie, a drugi to tzw. ściana wschodnia. Pozytywny kierunek przemian widoczny jest na obszarze największego skupiska gmin o względnie bardzo niskiej ocenie aktywności społecznej, mianowicie na styku Mazowsza i Kujaw.**

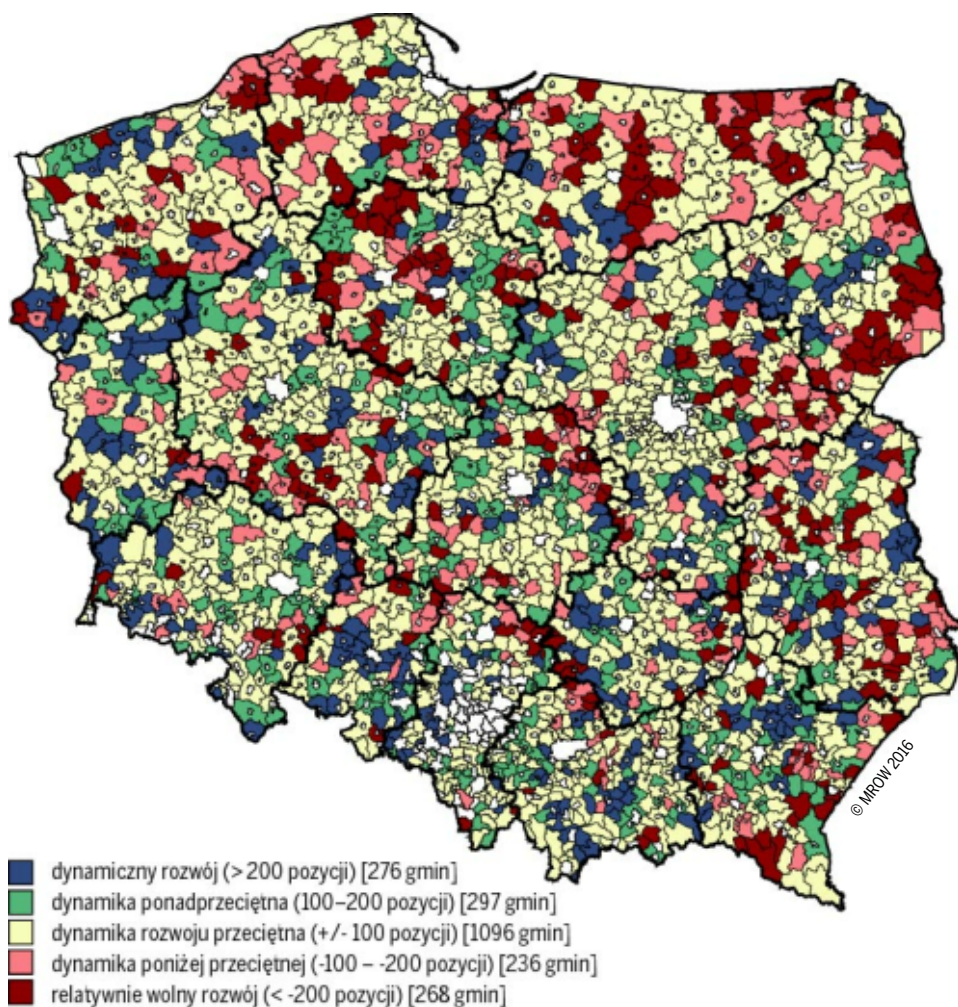
Tabela V.27.

Gminy „mobilne” i „niemobilne” oraz wskaźnik awansu pod względem aktywności społecznej według województw

Województwa	Ogólna liczba gmin	Gminy o przeciętnej dynamice rozwoju (pozostające w przedziale zmiany o +/- 100 pozycji)	Gminy mobilne, w tym			Wskaźnik mobilności	Wskaźnik awansu
			razem	o poniżej przeciętnej dynamice rozwoju (pogorszenie o co najmniej 100 pozycji)	o ponadprzeciętnej dynamice rozwoju (poprawa o co najmniej 100 pozycji)		
Polska – obszar wiejski	2173	1096	1077	504	573	49,6	0,06
Dolnośląskie	133	73	60	17	43	45,1	0,43
Kujawsko-Pomorskie	127	57	70	40	30	55,1	-0,14
Lubelskie	193	88	105	61	44	54,4	-0,16
Lubuskie	74	34	40	9	31	54,1	0,55
Łódzkie	159	76	83	42	41	52,2	-0,01
Małopolskie	168	96	72	18	54	42,9	0,50
Mazowieckie	279	159	120	60	60	43,0	0,00
Opolskie	68	27	41	11	30	60,3	0,46
Podkarpackie	144	63	81	36	45	56,3	0,11
Podlaskie	105	48	57	33	24	54,3	-0,16
Pomorskie	98	52	46	32	14	46,9	-0,39
Śląskie	118	64	54	14	40	45,8	0,48
Świętokrzyskie	97	49	48	17	31	49,5	0,29
Warmińsko-Mazurskie	100	49	51	42	9	51,0	-0,65
Wielkopolskie	207	110	97	44	53	46,9	0,09
Zachodniopomorskie	103	51	52	28	24	50,5	-0,08

Źródło: opracowanie własne – MROW 2014 i MROW 2016.

Interesująco przedstawia się charakterystyka gmin „mobilnych” i „niemobilnych” oraz wskaźnik awansu pod względem aktywności społecznej w okresie 2010–2012 według typów strukturalnych (tab. V.28.). Otóż żaden typ nie wyróżnia się względnie wysokim wskaźnikiem mobilności, ale dwa typy gmin zanotowały bardzo niską jego wartość. Są to gminy podaglomeracyjne (typ 6 i 7), gdzie większość z nich pozostała w przedziale przeciętnej oceny, wskazując na zdecydowaną stabilność osiągniętych pozycji (najczęściej lokujących się na górnym biegunie oceny, a więc ograniczającym możliwość dalszego awansu). Jednocześnie te jednostki, które okazały się mobilne, niemal wszystkie odnotowały awans.



Rysunek V.19.

Zmiany pozycji gmin na skali oceny aktywności społecznej








Źródło: opracowanie własne – MROW 2014 i MROW 2016.

Wysoką dynamikę pozycji odnotowały gminy typu 4, wśród których wskaźnik mobilności to ok. 40% jednostek, z czego dwa razy więcej awansowało, niż pogarszało swoją pozycję. Są to gminy o bardzo słabej ocenie sektora rolniczego i względnie wysokiej dezagraryzacji struktur lokalnej gospodarki. Ludność, choć związana z rolnictwem, ma zdywersyfikowane źródła dochodów. Gęsta sieć miast, korzystna charakterystyka edukacyjna

i demograficzna mieszkańców tych gmin sprzyja podwyższonej animacji na rzecz społeczeństwa lokalnego. Są to również gminy należące do trzech diecezji: sandomierskiej, rzeszowskiej i tarnowskiej, gdzie odnotowywany jest najwyższy poziom wskaźników religijności (na podstawie danych Instytutu Statystyki Kościoła Katolickiego [2014]), co potwierdza dość powszechnie opinie, że na wsi znaczna część aktywności społecznej mieszkańców związana jest z działalnością skupioną wokół parafii.

Tabela V.28.

Gminy „mobilne” i „niemobilne” oraz wskaźnik awansu pod względem oceny aktywności społecznej według typów strukturalnych obszarów wiejskich

Typ	Ogólna liczba gmin	Gminy o przeciętnej dynamice rozwoju (pozostające w przedziale zmiany o +/- 100 pozycji)	Gminy mobilne, w tym			Wskaźnik mobilności	Wskaźnik awansu
			razem	o poniżej przeciętnej dynamice rozwoju (pogorszenie o co najmniej 100 pozycji)	o ponadprzeciętnej dynamice rozwoju (poprawa o co najmniej 100 pozycji)		
Polska – obszar wiejski	2173	1096	1077	504	573	49,6	0,06
 1	490	231	259	156	103	52,9	-0,20
 2	399	185	214	121	93	53,6	-0,13
 3	466	217	249	127	122	53,4	-0,02
 4	187	108	79	23	56	42,2	0,42
 5	382	188	194	74	120	50,8	0,24
 6	197	120	77	3	74	39,1	0,92
 7	52	47	5	0	5	9,6	1,00

Źródło: opracowanie własne – MROW 2014 i MROW 2016.

Generalnie zauważa się, że w gminach typów 1 i 2, a więc z dominacją rolnictwa w strukturze gospodarczej (w pierwszym przypadku rolnictwa rodzinnego, w drugim rolnictwa wielkoobszarowego) odnotowuje się dynamikę rozwoju poniżej przeciętnej w zakresie charakteryzującym aktywność społeczną (rys. V.19.). Również w obu tych typach, najczęściej pojawiają się gminy o niskim poziomie aktywności społecznej (porównaj rys. V.18.). Wskazuje to jednoznacznie, że jest to

obszar wymagający interwencji publicznej, wspomagającej budowę kapitału społecznego, który niezbędny jest do uruchomienia działalności na rzecz rozwoju lokalnego.

V.10. Zamożność i spójność społeczności lokalnej

Rozwój gospodarczy może dokonywać się zarówno wówczas, gdy społeczność, której dotyczy, jest względnie spójna, jak i wówczas, gdy pod różnymi względami jest ona silnie rozwarstwiona. Co więcej – silne rozwarstwienie pod względem zamożności, posiadanych kompetencji, poziomu wykształcenia, pozycji na rynku pracy itp., przynajmniej na pewnym etapie rozwoju, może – jak się zdaje – stanowić czynnik sprzyjający wysokiej dynamice przemian gospodarczych. Przykładem może być gospodarka chińska, której dynamika w znacznym stopniu opiera się na taniej sile roboczej, słabo wykształconych i bardzo licznych grupach ludności, występujących równolegle z elitą pod względem posiadanych środków, wpływów i związanych z tym możliwości działania na rynku. Jednak o ile w przypadku gospodarki chińskiej można mówić o dynamicznym wzroście gospodarczym, to problemem jest niepostępujący równie szybko rozwój społeczny.

Jeśli uznamy, że celem rozwoju społeczno-gospodarczego jest zarówno osiągnięcie celów ekonomicznych, jak i poziomu zaspokajania potrzeb i aspiracji społeczności, a więc poprawa warunków życia społeczności, której gospodarka ta dotyczy, wówczas istotne staje się pytanie o to, *czy rozwój gospodarczy nie dokonuje się kosztem nadmiernego rozwarstwienia społecznego*. Czy jego ubocznym produktem nie jest czasem powstawanie licznej grupy ludności zmarginalizowanej, trwale wyłączonej z korzystania z efektów rozwoju, wykluczonej z życia społecznego?

Problem relacji między rozwojem gospodarczym i społecznym jest bardzo skomplikowany, co nie oznacza, że można go nie dostrzegać. Jest on ważny również wówczas, gdy mówimy o składowych elementach rozwoju społeczno-gospodarczego. Sama **idea rozwoju społeczno-gospodarczego zawiera przecież założenie, że celem jest taki proces, w trakcie którego realizowane są zarówno cele społeczne, jak i gospodarcze, co więcej – że ich waga jest zbliżona, a więc jedne nie mogą być realizowane kosztem drugich. Jednocześnie realizacja**

celów gospodarczych sprzyja wzrostowi zamożności społeczności, co stwarza lepsze warunki realizacji celów społecznych, a cele społeczne sprzyjają wzrostowi kapitału społecznego i ludzkiego, co stwarza korzystniejsze warunki przejścia na kolejne etapy rozwoju gospodarczego. Dialektyczny związek między rozwojem społecznym i gospodarczym jest więc oczywisty, jego rozerwanie i preferencje dla któregoś z elementów tego związku w dłuższym okresie stwarza bariery i powoduje napięcia, działające negatywnie zarówno na sferę gospodarczą, jak i społeczną.

W prowadzonych badaniach problem, o którym mowa, rozwiązany został w ten sposób, że jako jedną ze składowych badanego procesu rozwoju przyjęto tę, którą nazwano „zamożność i spójność społeczności lokalnej”. **W tym sformułowaniu „zamożność” odnosi się do tego, czy społeczność lokalna korzysta z owoców rozwoju gospodarczego, „spójność” zaś – czy grupy o utrudnionym dostępie do korzyści wynikających z rozwoju gospodarczego są liczebnie duże.** Przyjęto, że grupy te to osoby (rodziny) zmuszone korzystać z systemów pomocy społecznej, pozbawione pracy w sposób długotrwały itp.

Operacjonalizacja tej składowej pojęcia rozwoju społeczno-gospodarczego była szczególnie trudna nie tylko ze względu na niedostatek danych empirycznych, lecz również dlatego, że treść pojęcia operacjonalizowanego jest bardzo złożona. Zdecydowano się na uwzględnienie pięciu wskaźników empirycznych (patrz tab. V.29.), z których trzy pierwsze – [W40], [W41] i [W42] – wprost odnoszą się do kwestii związanych z treścią składowej, a dwa następne, [W43] i [W44] – pośrednio. Przyjęto, że dostęp do Internetu [W43] jest nie tylko wskaźnikiem zamożności, ale również kompetencji ułatwiających uzyskiwanie informacji, w tym między innymi o rynku pracy, regulacjach prawnych itp., a w niedalekiej przyszłości również do podejmowania pracy na odległość (telepraca, zwiększenie elastyczności rynku pracy). Podobnie kompetencje językowe [W44] nie tylko pozwalają na czasowe migracje zarobkowe, ale również poprawiają pozycję na rynku pracy w kraju. W tym sensie oba te wskaźniki pośrednio przeciwdziałają zjawiskom marginalizacji. Wśród pięciu przyjętych do oceny zjawiska cech, dla dwóch zanotowano relatywnie niższą wartość korelacji zmierzoną dla rozkładów w obu etapach badania. Są to: [W42] – tzw. klienci pomocy społecznej w gminie oraz [W44] – wyniki testu gimnazjalnego z języka

obcego, nowożytnego (liczone w procentach maksymalnej liczby punktów możliwych do zdobycia).

W przypadku pomiaru stopnia zamożności i spójności społeczności lokalnej w poszczególnych gminach dla MROW 2014 i MROW 2016, otrzymujemy informację o wysokiej ich korelacji mierzonej *rho* Spearmana ($R = 0,95$), uwzględniającej rozkłady przestrzenne rang miar syntetycznych. Relatywnie wśród omawianych składowych poziomu rozwoju ta konkretna, charakteryzuje się przeciętną wartością współczynnika *tau* Kendalla ($T = 0,84$). Mediana z wartości bezwzględnych zmian pozycji, informująca o sile dyspersji rozkładu, osiągnęła wartości +/- 100, co sytuuje tę składową wśród tych, które są dynamiczne oraz istotnie wpływają na ostateczny obraz dynamiki badanego rozwoju.

Tabela V.29.

Korelacja między wskaźnikami charakteryzującymi zamożność i spójność społeczności lokalnej [S]

Numer wskaźnika	Wskaźnik	Współczynnik korelacji między danymi z badań MROW 2014 i MROW 2016*	Współczynnik korelacji między miarą syntetyczną składowej i wartością wskaźnika wg MROW 2016
W40	Średni dochód podatnika podatku PIT	0,986	0,788
W41	Odsetek osób długotrwale bezrobotnych wśród ludności w wieku produkcyjnym	0,978	-0,781
W42	Odsetek osób w rodzinach objętych systemem pomocy społecznej w ogóle ludności gminy	0,869	-0,743
W43	Odsetek użytkowników stacjonarnego Internetu w liczbie mieszkań z potencjalnym dostępem do usługi	0,981	0,074
W44	Średni wynik testu gimnazjalnego z języka obcego, nowożytnego (% maksymalnej liczby punktów możliwych do zdobycia)	0,736	0,558
S	Syntetyczna miara składowej „zamożność i spójność społeczności lokalnej”	0,954^a 0,821^b	x

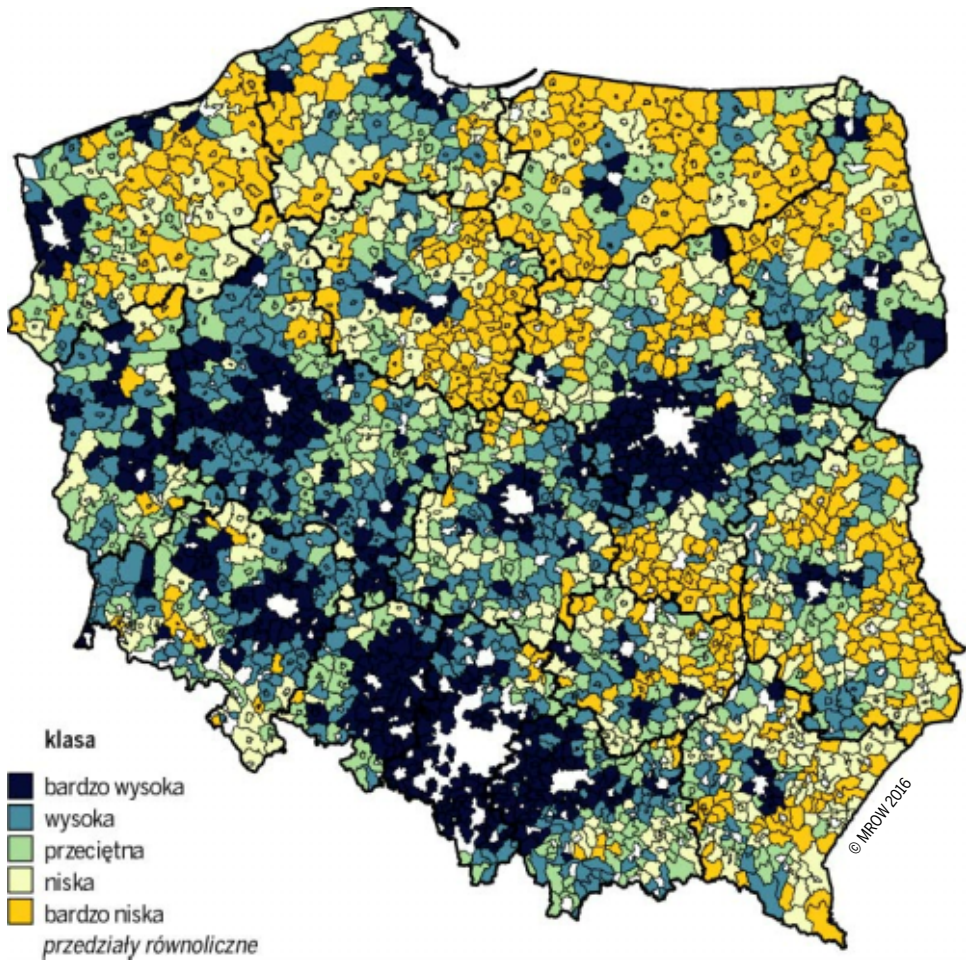
* dla wskaźników wyrażonych na skalach ilorazowych obliczono współczynnik korelacji Pearsona, w przypadku miary syntetycznej na skalach porządkowych obliczono ^a współczynnik *rho* Spearmana oraz ^b *tau* Kendalla

Źródło: opracowanie własne – MROW 2014 i MROW 2016.

Przestrzenne zróżnicowanie kraju według rozkładu miary syntetycznej ukazuje (rys. V.20.), że korzystne charakterystyki społeczności lokalnych pod względem zamożności i spójności mieszkańców wsi występują wokół dużych miast, przy czym zwraca uwagę rozległa strefa wokół Warszawy i Poznania oraz strefa obejmująca obszary podmiejskie od Krakowa, przez aglomerację katowicką zespoloną ze wschodnim obszarem Opolszczyzny, po strefę podmiejską Wrocławia. Generalnie, część południowo-zachodnia kraju (z wyjątkiem gmin położonych przy granicy z Niemcami i Czechami) osiąga relatywnie bardzo wysoką i wysoką ocenę tej składowej. Są to najbogatsze regiony w Polsce, mierzone wskaźnikiem PKB na mieszkańca zrelatywizowanym do średniej UE (woj. dolnośląskie osiąga 76%, wielkopolskie 73% oraz śląskie 70%⁴⁷). Te korzystne parametry na tak rozległym i zwartym przestrzennie obszarze można tylko częściowo wiązać z bliskością dużych centrów regionalnych. Przykładowo w województwie opolskim, tylko jego wschodnia część zamieszkała przez autochtoniczną ludność w znacznej części deklarującą narodowość niemiecką wykazuje bardzo wysoki stopień zamożności i spójności, co podyktowane jest, z jednej strony, poczuciem wspólnoty lokalnej, a z drugiej – wsparciem materialnym ludności pracującej w Niemczech lub instytucji z kapitałem niemieckim [Solga 2013, s. 99]. Zachodnia Opolszczyzna odznacza się już przeciętną oceną tej składowej.

Inny przykład wysokiej spójności i zamożności mieszkańców wsi to region niemal całej Wielkopolski. Gminy o bardzo wysokiej i wysokiej ocenie, to jednostki zakwalifikowane w typologii obszarów wiejskich pod względem struktury składowych do typu 5, a więc określane jako wielofunkcyjne z równowagą sektorów gospodarczych. Zagłębiając się w elementy opisu tego typu dodać można, że jest to obszar o wysokim stopniu dezagraryzacji lokalnej gospodarki, wysokim udziale wpływów podatkowych do budżetu gminy, a więc względnie rozwiniętej przedsiębiorczości

⁴⁷ Dla porównania, na nieco niższym poziomie do naszych bogatszych regionów plasują się: hiszpańska Andaluzja (70%), włoska Sardynia (69%), centralny region Portugalii (67%). Jedyny region Polski, którego PKB *per capita* jest powyżej średniej dla Unii Europejskiej, to województwo mazowieckie (107%). Wynika to przede wszystkim z bardzo dużego wkładu, jaki ma Warszawa w ogólny wynik województwa. Najbogatsze regiony w Unii Europejskiej to obszary metropolii: Londyn (325%), Luksemburg (258%) i Bruksela (207%) oraz Hamburg (195%) [Strateg, GUS, 2013].



Rysunek V.20.

Syntetyczna miara w zakresie charakterystyki zamożności i spójności społeczności lokalnej [S]

Źródło: opracowanie własne – MROW 2016.

mieszkańców, przy relatywnie młodych zasobach pracy i niskim natężeniu bezrobocia (porównaj wyniki badań I etapu MROW [Rosner, Stanny 2014, s. 68–72, 141–143]). Efekt większej zamożności mieszkańców tego terenu to skumulowana wartość wynikająca z tradycyjnej kultury, umiejętności współdziałania, ducha przedsiębiorczości, a także pracowitości i rzetelności – zalet ukształtowanych jeszcze w XIX wieku.

Warto zwrócić uwagę również na wysoką ocenę tej składowej uzyskaną w rejonie Podlasia. W tym przypadku jest to specyficzny efekt równowagi na rynku pracy (opisywanej w: [Rosner, Stanny 2014, s. 149]), jednak osiągany dzięki niskiej podaży pracy na słabo zaludnionym obszarze. Ogólnie można powiedzieć, że **bardziej zamożne i spójne społeczności lokalne występują w sąsiedztwie dużych miast oraz na terenach o bardziej zaawansowanej wielofunkcyjnej gospodarce. Tego rodzaju gospodarka wytwarza rozwinięty lokalny rynek pracy, premiuje kompetencje uzyskiwane przez mieszkańców i stwarza im większe szanse realizacji i zaspokajania aspiracji.**

Pod omawianym względem niekorzystna charakterystyka koncentruje się w dwóch częściach kraju. Pierwszy to obszar Polski północnej, obejmujący trzy województwa: zachodniopomorskie, warmińsko-mazurskie, kujawsko-pomorskie i częściowo pomorskie. Znaczna ich część już pod koniec lat 90. określana była w literaturze przedmiotu jako obszary problemowe (pod względem gospodarczym [Rosner 2002, s. 168], jak i społecznym [Stanny 2008, s. 93]). Do dziś nazywa się je obszarami popegeerowskimi, bowiem do końca lat 80. odznaczały się największym udziałem zatrudnienia „uspołecznionego”. Przykładowo w gminach Pomorza Środkowego udział pracujących w rolnictwie sektora państwowego w ogólnej liczbie pracujących w gminie wynosił ponad 50%, przy średniej dla regionu 32%, zaś dla kraju tylko 7% [Atlas demograficzny... 1995, s. 37]. Była to grupa społeczna w szczególnie opiekuńczy sposób traktowana przez państwo socjalistyczne, co przełożyło się po roku 1990 na utrwalenie w nich postaw roszczeniowych oraz bierności życiowej. Likwidacja PGR-ów, z punktu widzenia jakości życia mieszkającej tam ludności, oznaczała pojawienie się bezrobocia i biedy w osiedlach wtedy już popegeerowskich. W gospodarstwach powstałych po restrukturyzacji rolnictwa państwowego zatrudnienie znalazło około połowy dawnych pracowników PGR-ów. Stworzyło to szczególnie niekorzystną sytuację w osiedlach pegeerowskich oraz we wsiach, w których dawni pracownicy PGR-ów stanowili wysoki procent mieszkańców. Obecnie problem ten dotyczy nie tylko osiedli popegeerowskich, ale całych gmin, a nawet subregionów uzależnionych dawniej od infrastruktury PGR [Stanny 2008]. Powszechne tam zjawisko bezradności społecznej, „dziedziczone” przez kolejne pokolenia bieda i nieporadność, przybrały formę „wyuczonej postawy” braku aspiracji

życiowych [Karwacki 2006]. Osiedla te uległy degradacji, niektóre obszary również depopulacji, poważnym problemem stała się kwestia patologii społecznych. Istniejące w tych środowiskach ubóstwo jest nie tylko ubóstwem ekonomicznym, lecz także kulturowym, co przejawia się w tzw. konsumpcji kulturalnej (a raczej jej braku), obyczajowości, zachowaniach społecznych, w tym wyborczych [Tarkowska 1998; Halamska 2001]⁴⁸.

Ponadto względy historyczne, polityczne i ekonomiczne determinujące rozwój wsi i rolnictwa powodowały, że PGR-y były często jedynymi w swoich rejonach działania ośrodkami aktywności gospodarczej i społecznej dla okolicznej ludności wiejskiej, jak również stanowiły dla niej zaplecze socjalne i infrastrukturalne. W wyniku przyjętych rozwiązań prawnych i ekonomiczno-finansowych w pierwszym okresie transformacji systemowej, ujawniły się wszystkie słabości tych gospodarstw⁴⁹, a w drugim nastąpiła ich likwidacja i tworzenie na bazie ich mienia jednostek gospodarczych o nowych formach prawnołasnościowych (więcej [Dzun 2015]). Obecnie obszar Polski północnej to region rolnictwa wielkoobszarowego, opartego w znacznym stopniu na pracy najemnej, a jednocześnie relatywnie wysokiego bezrobocia.

Druga część kraju o niekorzystnej charakterystyce z punktu widzenia zamożności i spójności społeczności lokalnej to fragment Polski

⁴⁸ Jak pisała Maria Halamska [2001, s. 215] *zachowania te nie są nowe, lecz ukształtowane w wyniku specyficznej historii tych środowisk*. W swoim opracowaniu autorka dokonuje charakterystyki subpopulacji, wymieniając jako typowe następujące cechy: niskie i wąskie kwalifikacje zawodowe, dające małe szanse na znalezienie zatrudnienia, brak przedsiębiorczości, bierność społeczna, apatia, postawa roszczeniowa. Zasadniczo cechy te utrwaliła znaczna opieka ówczesnego systemu, według którego funkcjonowały uspołecznione przedsiębiorstwa rolne. To błędne koło ubezwłasnowolnienia zamykał system zasiłków i pomocy społecznej, wymuszany przez realne ubóstwo.

⁴⁹ Należy zwrócić uwagę na fakt, iż odejście od systemu gospodarki nakazowo-rozdzielczej spowodowało całkowitą zmianę zadań, jakie spełniało w tym systemie rolnictwo państwowe, a jakie mogą pełnić w obecnych realiach gospodarki rynkowej gospodarstwa powstałe z jego restrukturyzacji. W systemie gospodarki centralnie planowanej PGR-y realizowały dwa podstawowe cele: wzrost produkcji rolnej bez względu na poziom ponoszonych kosztów oraz przebudowa stosunków społecznych na wsi (początkowo też szybkie zagospodarowanie ZZiP). Dla osiągnięcia tych celów gospodarstwa były w bezpośredni i pośredni sposób dotowane, subsydiowane oraz korzystały z wielu ulg i udogodnień. Natomiast funkcje zrestrukturyzowanych i w rozmaity sposób sprywatyzowanych gospodarstw utworzonych na nieruchomościach rolnych Skarbu Państwa nie mają na celu maksymalizowania produkcji, lecz maksymalizowanie zysków oraz wartości posiadanego majątku (więcej [Zgliński 2008, s. 10]).

wschodniej, a dokładniej rejon pogranicza z Ukrainą oraz zwarte skupisko gmin położonych na styku granic trzech województw: mazowieckiego (okolice Radomia), świętokrzyskiego i lubelskiego (dawny obszar COP). Pogranicze wschodnie to rejon o relatywnie utrwalonych tendencjach do wyludniania się, a więc zamieszkiwany przez ludność starszą, mniej zamożną, o tradycyjnej kulturze chłopskiej, konserwatywnych postawach w podejściu do zmian technologicznych w rolnictwie, innowacji itp. (o czym szerzej w rozdziale V.9.). Z kolei pogranicze trzech województw w centralnej części kraju to rejon struktur zindustrializowanych dawnych okręgów przemysłowych, który charakteryzował się występowaniem miast monofunkcyjnych (opartych na jednej gałęzi przemysłu) oraz wsi o funkcji wyłącznie rolniczej, z gospodarstwami typu samozaopatrzeniowego. Pod względem struktury gospodarczej obszar ten był bardzo ubogi, dlatego restrukturyzacja jedynej w mieście branży powodowała wzrost bezrobocia. Można pozwolić sobie na spostrzeżenie, że analogiczną sytuację obserwujemy na obszarach popegeerowskich. Z tą tylko różnicą, że bezrobotni w regionie COP rekrutowali się z sektora przemysłowego, zaś na obszarach popegeerowskich z rolnictwa uspołecznionego. Skutki społeczne tych procesów ciążyą w tych regionach po dziś dzień. Warto jeszcze zauważyć trzeci zwarty rejon o bardzo niekorzystnej ocenie tej składowej – to wschodnie Kujawy. Ta część kraju, na co w literaturze rzadko zwraca się uwagę, również odznaczała się znacznym udziałem uspołecznionego rolnictwa w lokalnej strukturze przed okresem transformacji. Stąd i podobieństwo charakterystyki do obszarów popegeerowskich, np. Pomorza Środkowego czy północnej części Warmii.

W rozkładzie przestrzennym zmian pozycji gmin na skali charakteryzującej zamożność i spójność społeczności lokalnej w okresie pomiędzy badaniem MROW 2014 a MROW 2016 (rys. V.21.), wyraźnie odznacza się obszar gmin o niższej niż przeciętna dynamice rozwoju składowej, rozciągających się jak obwarzanek złożony z pasma przyległych województw (tab. V.30.): lubuskiego, zachodniopomorskiego, pomorskiego, warmińsko-mazurskiego i podlaskiego. Szczególnie niekorzystne zmiany zaobserwowano w województwie lubuskim (najwyższy wskaźnik mobilności i najniższy wskaźnik awansu). Z kolei strefy podaglomeracyjne wykazują względną stabilność zasadniczo wysokich pozycji na skali. Jak zestawimy rozkład dynamiki gmin w zakresie składowej

Tabela V.30.

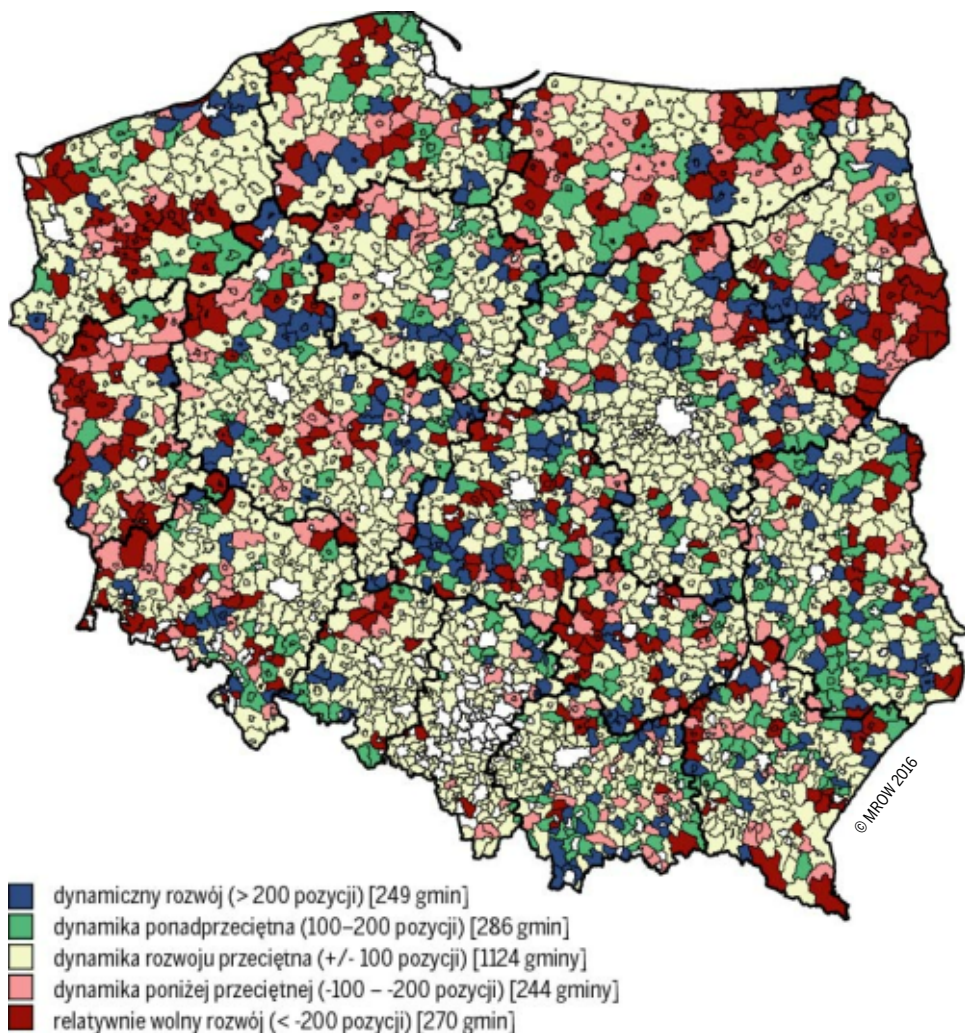
Gminy „mobilne” i „niemobilne” oraz wskaźnik awansu pod względem zamożności i spójności społeczności lokalnej według województw

Województwa	Ogólna liczba gmin	Gminy o przeciętnej dynamice rozwoju (pozostające w przedziale zmiany o +/- 100 pozycji)	Gminy mobilne, w tym			Wskaźnik mobilności	Wskaźnik awansu
			razem	o poniżej przeciętnej dynamice rozwoju (pogorszenie o co najmniej 100 pozycji)	o ponadprzeciętnej dynamice rozwoju (poprawa o co najmniej 100 pozycji)		
Polska – obszar wiejski	2173	1124	1049	514	535	48,3	0,02
Dolnośląskie	133	68	65	40	25	48,9	-0,23
Kujawsko-Pomorskie	127	68	59	26	33	46,5	0,12
Lubelskie	193	95	98	34	64	50,8	0,31
Lubuskie	74	27	47	37	10	63,5	-0,57
Łódzkie	159	68	91	40	51	57,2	0,12
Małopolskie	168	89	79	26	53	47,0	0,34
Mazowieckie	279	160	119	43	76	42,7	0,28
Opolskie	68	46	22	9	13	32,4	0,18
Podkarpackie	144	73	71	33	38	49,3	0,07
Podlaskie	105	43	62	40	22	59,0	-0,29
Pomorskie	98	45	53	29	24	54,1	-0,09
Śląskie	118	90	28	11	17	23,7	0,21
Świętokrzyskie	97	39	58	33	25	59,8	-0,14
Warmińsko-Mazurskie	100	45	55	38	17	55,0	-0,38
Wielkopolskie	207	110	97	46	51	46,9	0,05
Zachodniopomorskie	103	58	45	29	16	43,7	-0,29

Źródło: opracowanie własne – MROW 2014 i MROW 2016.

„zamożność i spójność mieszkańców wsi” z podziałem gmin według typu struktury rozwoju społeczno-gospodarczego okazuje się (tab. V.31.), że właśnie jednostki typu 6 i 7 – silnie zurbanizowane i o zredukowanej funkcji rolnej wykazują się słabą dynamiką. Są to gminy osiągające najwyższe pozycje na skali oceny tej składowej, a więc dalszy ich awans (przesuwanie się ku górze skali) jest niemożliwy.

Po wyłączeniu omówionych powyżej typów gmin zurbanizowanych, pozostaje pięć typów o bardzo zbliżonym do przeciętnej dla kraju wskaźniku mobilności. Elementem różniącym owe typy jest obliczony wskaźnik awansu. Wskazuje on relatywnie powolne zmiany w zakresie tej składowej na obszarach popegeerowskich – najwyższą ujemną war-



Rysunek V.21.







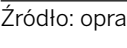
Zmiany pozycji gmin na skali charakteryzującej zamożność i spójność społeczności lokalnej

Źródło: opracowanie własne – MROW 2014 i MROW 2016.

tość wskaźnika awansu dla typu 2 (dominacja rolnictwa wielkoobszarowego). Również więcej gmin tracących wcześniej zajmowaną pozycję niż awansujących, występuje w typie 5, o wielofunkcyjnej charakterystyce lokalnych struktur gospodarczych, zlokalizowanym w znacznej mierze

Tabela V.31.

Gminy „mobilne” i „niemobilne” oraz wskaźnik awansu pod względem zamożności i spójności społeczności lokalnej według typów strukturalnych obszarów wiejskich

Typ	Ogólna liczba gmin	Gminy o przeciętnej dynamice rozwoju (pozostające w przedziale zmiany o +/- 100 pozycji)	Gminy mobilne, w tym			Wskaźnik mobilności	Wskaźnik awansu
			razem	o poniżej przeciętnej dynamice rozwoju (pogorszenie o co najmniej 100 pozycji)	o ponadprzeciętnej dynamice rozwoju (poprawa o co najmniej 100 pozycji)		
Polska – obszar wiejski	2173	1124	1049	514	535	48,3	0,02
 1	490	226	264	118	146	53,9	0,11
 2	399	183	216	125	91	54,1	-0,16
 3	466	213	253	107	146	54,3	0,15
 4	187	91	96	40	56	51,3	0,17
 5	382	189	193	109	84	50,5	-0,13
 6	197	174	23	11	12	11,7	0,04
 7	52	48	4	4	0	7,7	-1,00

Źródło: opracowanie własne – MROW 2014 i MROW 2016.

w Wielkopolsce. Wynik może być pewnym zaskoczeniem, bowiem obszar ten zamieszkuje raczej zamożna część społeczeństwa, korzystająca z owoców względnie wysokiego rozwoju gospodarczego, a jednak ponad połowa gmin, która „wyszła” z przedziału przeciętnej oceny, utraciła wcześniej zajmowaną pozycję. Są to głównie gminy powiatów: średzkiego, wrzesińskiego i czarnkowsko-trzcianeckiego.

Gminy awansujące na skali zmian pozycji dominowały w pozostałych typach. Uwagę zwracają typy 3 i 4, oba zlokalizowane w Polsce centralnej i południowej. Tu ogólny poziom rozwoju tej składowej obliczony za pomocą miary syntetycznej był z reguły niski, stąd większy udział gmin o ponadprzeciętnej dynamice zapowiada korzystne przemiany w kierunku zwiększania spójności społeczności lokalnej oraz wzrostu jej zamożności.

Warto zauważyć, że przy uwzględnieniu grupowania gmin według typów struktury, uzyskujemy bardziej płodny poznawczo obraz dy-

namiki niż w przypadku analizy według podziału administracyjnego (regionów). Po raz kolejny potwierdza się więc teza o niejednorodności strukturalnej gmin w poszczególnych regionach (województwach), czego efektem jest niejednorodny obraz dokonujących się procesów rozwojowych. Co prawda, grupowanie typologiczne, uwzględniające strukturalne różnice między gminami również nie dostarcza całkowicie jednoznacznego obrazu zmieniającej się rzeczywistości społeczno-gospodarczej, jednak jest on bardziej konsekwentny i poddający się merytorycznej interpretacji.

V.11. Elementy warunków mieszkaniowych

Przystępując do pracy nad projektem autorzy musieli rozwiązać problem wydzielenia składowych, wchodzących w skład pojęcia rozwoju społeczno-gospodarczego, co stanowiło podstawę do operacjonalizacji tego pojęcia. Wiele dyskusji poświęcono kwestii usytuowania w tym kontekście zagadnień związanych z infrastrukturą. Standardowe podejście przyjmuje, że infrastruktura jest ważnym elementem oceny rozwoju społeczno-gospodarczego, a rozwiniętą infrastrukturę społeczną i techniczną uważa się za jeden z kluczowych wskaźników tego poziomu, bywa nawet zaliczana do grupy najważniejszych uwarunkowań procesów rozwoju. Dobrze wyposażona wieś jest bardziej atrakcyjna, a często jej infrastruktura jest warunkiem niezbędnym unowocześnienia rolnictwa, przyciągania zasobów kapitałowych, rozwoju działalności pozarolniczej [Frenkel 1999, s. 24]. Trudności zaczynają się wówczas, gdy rozważanie dotyczy zakresu pojęcia „infrastruktura”. Jeśli, poza standardowym wyróżnieniem społecznej i technicznej, weźmiemy pod uwagę jej użytkowników, a więc infrastrukturę dla ludności, dla rolnictwa, dla biznesu itp., kwestia zakresu tego pojęcia staje się trudniejsza do jednoznacznego sprecyzowania.

W przypadku badań prowadzonych na tak małych jednostkach, jak gmina trzeba również wziąć pod uwagę, że wiele obiektów należących do wyposażenia infrastrukturalnego, zwłaszcza tzw. punktowych, nie musi znajdować się na terenie jednostki terytorialnej, ważne, by zasięgiem swojego oddziaływania obejmowały badany teren. Trudno oczekiwać, że w każdej gminie zlokalizowany zostanie np. szpital czy wyższa

uczelnia, ważne jest, aby tego rodzaju obiekty tworzące infrastrukturę znajdowały się w zasięgu racjonalnych dojazdów i swoim działaniem rzeczywiście obejmowały teren wsi. Z tego względu czasem wyróżnia się „infrastrukturę wsi” i „infrastrukturę dla wsi”.

Dodatkowym problemem okazała się dostępność danych statystycznych. Statystyka publiczna dotycząca wyposażenia infrastrukturalnego na szczeblu gmin jest niezwykle uboga. Kwerenda danych na temat funkcjonującej infrastruktury w gminie (nie tylko użytkowanej przez gospodarstwa domowe, ale i potrzebnej do funkcjonowania działalności gospodarczej) wykonana zarówno w I, jak i w II etapie projektu, pozwoliła zidentyfikować następujące bariery:

- po pierwsze, dostępne w bazie BDL GUS dane informują zasadniczo o wyposażeniu infrastrukturalnym mieszkań, co przekłada się na dostateczną charakterystykę tylko warunków mieszkaniowych (a zatem z pominięciem kwestii działalności gospodarczej) w danej gminie;
- po drugie, inne instytucje, do których zwracano się o udostępnienie danych (np. na temat mocy energii elektrycznej dostępnej w gminie, dostępności telefonii komórkowej) nie posiadały pełnej informacji. Najczęściej albo była ona rozproszona wśród właścicieli sieci infrastrukturalnej służącej udostępnianiu danej usługi, albo instytucje nie dysponowały informacją dla wszystkich gmin w kraju zbieraną według tej samej metodologii. Podobnie przedstawiała się sprawa z siecią instytucji prowadzących usługi bankowe czy np. siecią funkcjonujących bankomatów; znowu informacje były rozproszone i niejednolite z punktu widzenia metodologicznego w bardzo wielu centralach banków;
- po trzecie, występujący w gminach monopol lub hegemonia w zakresie usług publicznych i instytucjonalnych. Taki charakter ma np. ośrodek zdrowia, gminny ośrodek pomocy społecznej, przedsiębiorstwo komunalne, posterunek policji. W przypadku gmin miejsko-wiejskich, zlokalizowane one są w mieście, choć zasięgiem swych usług obejmują również tereny wiejskie gminy. Wskaźniki takie, jak liczba osób przypadająca na jeden ośrodek zdrowia czy też na jednego lekarza pierwszego kontaktu pracującego w lokalnym ośrodku zdrowia nie tyle informowałyby o wyposażeniu infrastrukturalnym danej gminy, ile o wypełnianiu przez nią obowiązujących zaleceń związanych z takimi wskaźnikami.

W tej sytuacji postanowiono nie wyróżniać wyposażenia infrastrukturalnego jako samodzielnej składowej poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, ale uwzględniać wskaźniki wiążące się z zagadnieniami infrastruktury w poszczególnych składowych wymienionych w aneksie 1. Tym sposobem pewne aspekty infrastruktury znalazły się w analizie dostępności przestrzennej gmin, inne w składowej dotyczącej edukacji, jeszcze inne w tej, w której mowa jest o zamożności i spójności społecznej. Rozwiązanie takie ma jednak swoje słabości, a jedną z nich jest to, że dalece nie wszystkie elementy infrastruktury znalazły swoją charakterystykę traktowaną bezpośrednio lub choćby pośrednio. W znacznej części jest to usprawiedliwione brakiem wiarygodnych danych statystycznych. Nie byłoby jednak usprawiedliwienia dla pominięcia dostępnych danych tak istotnych zarówno dla mieszkańców, jak i dla gospodarki pozarolniczej i rolniczej (zwłaszcza hodowli zwierząt), dotyczących charakterystyki zaspokojenia potrzeb takich, jak doprowadzenie wody bieżącej i odprowadzanie ścieków. Z tego względu wprowadzono jedenastą składową poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, jaką są elementy warunków mieszkaniowych. Założono przy tym, że zaopatrzenie mieszkań w wodę z sieci oznacza, iż jest ona wykorzystywana nie tylko do celów bytowych, ale również w gospodarstwach rolnych i podmiotach gospodarczych pozarolniczych. Podobnie – występowanie sieci kanalizacyjnej to nie tylko odprowadzanie ścieków z mieszkań, ale również powstających poza nimi.

Warto wspomnieć jeszcze o jednym argumentie. Otóż „mieszkanie” w polskich warunkach ma specjalną wartość, co wiąże się z niedostatkiem mieszkań⁵⁰, ich bardzo wysoką (w relacji do dochodów ludności) ceną oraz niskim standardem technicznym znacznej części mieszkań na wsi. Co prawda zniknęły już z polskiej wsi strzechy i znikają domy drewniane, ale wodociągi, kanalizacja, oczyszczalnie ścieków są w dalszym ciągu problemem tylko częściowo rozwiązany. W dodatku występuje zjawisko drastycznej dekapitalizacji istniejących zasobów mieszkaniowych. Irena Herbst szacuje, że *ok. 1 mln mieszkań należy wyburzyć – ze względu na ich zły stan techniczny i nieracjonalność ekonomiczną nakładów remontowych* [2013, s. 4].

⁵⁰ Szerzej w: [Raport Polskiego Związku Firm Developerskich pt. *Sytuacja mieszkaniowa w Polsce*, 2012, Warszawa, http://www.pzfd.pl/_files/img_sites/Raport%20Sytuacja%20mieszkaniowa%20w%20Polsce.pdf], pobrane 15.12.2015.

Proces poprawy warunków mieszkaniowych na wsi w ostatnich dekadach powodował, że kryteria ich opisu ulegały zmianom. Nieaktualny jest już podstawowy wcześniej wskaźnik – doprowadzenie wody bieżącej do budynku. Podobnie na znaczeniu straciła informacja o telefonii stacjonarnej [porównaj *Atlas demograficzny...*, 1995, s. 6]. Ważnych danych dotyczących nowych elementów wyposażenia mieszkań, takich jak zasięg telefonii komórkowej czy prędkość dostępnego Internetu, na razie nie można uzyskać z instytucji zajmujących się statystyką. W tej sytuacji przyjęto tylko trzy wskaźniki dla oceny zróżnicowania przestrzennego warunków mieszkaniowych na wsi:

- [W45] – odsetek mieszkań wyposażonych w instalacje centralnego ogrzewania,
- [W46] – odsetek mieszkań stale zamieszkałych wyposażonych w ustęp splukiwany z odprowadzeniem do sieci kanalizacyjnej,
- [W47] – powierzchnia użytkowa mieszkań przypadająca na jednego mieszkańca.

Wszystkie zmienne opracowano wyłącznie dla obszarów wiejskich na podstawie danych GUS, pochodzących z BDL za 2012 rok. Przypomnijmy, korzystając z założeń poczynionych w MROW 2014, że zbudowana z wymienionych wskaźników skala nieznacznie premiuje standard wyposażenia technicznego kosztem powierzchni przypadającej na mieszkańca. Uzasadnieniem takiego rozstrzygnięcia jest relatywnie niewielkie zróżnicowanie trzeciego wskaźnika oraz złożony układ czynników determinujących jego rozkład przestrzenny (i nieznaczne współzależności z miarą syntetyczną składowej). Co więcej, niska wartość wskaźnika zagęszczenia mieszkań na obszarach depopulacyjnych mogłaby w niektórych przypadkach przybierać charakter destymulanty, oznaczając małą liczbę osób zasiedlających duże mieszkania, z reguły o niskim wyposażeniu technicznym. Oczywiście na obszarach takich koszty utrzymania mieszkania zwiększają się nie tylko w wymiarze indywidualnym, ale wzrastają również koszty utrzymania mienia komunalnego, czy to w postaci doprowadzonej do mieszkania infrastruktury technicznej, czy utrzymania samego budynku, gdy należy on do zasobu gminnego. Sytuacja ta dotyczy relatywnie niewielkich obszarów, głównie na tzw. ścianie wschodniej. Ogólnie jednak w polskich warunkach uważa się, że im większa powierzchnia mieszkaniowa przypada na jednego mieszkańca, tym sytuacja jest korzystniejsza.

Generalnie, współzależność rozkładów wskaźników empirycznych w MROW 2014 i MROW 2016 liczona za pomocą korelacji liniowej Pearsona (r) jest bardzo wysoka (tab. V.32.), co oznacza niewielkie zmiany w analizowanym okresie. Miara syntetyczna składowej „elementy warunków mieszkaniowych” została poddana, jak wszystkie składowe dotychczas, analizie wspartej statystyką nieparametryczną ρ Spearmana (R) i τ Kendalla (T). W tym ostatnim podrozdziale opisującym składowe poziomy rozwoju społeczno-gospodarczego przypomnijmy również, że τ Kendalla należy interpretować w kategoriach prawdopodobieństwa, natomiast ρ Spearmana należy interpretować w kategoriach procentu wariacji rang jednej zmiennej, wyjaśnianej przez drugą zmienną (więcej: [Siegel, Castellan 1988]). Na podstawie uzyskanych wartości wnioskujemy zatem, że zmienność rozkładu składowej „elementy warunków mieszkaniowych” jest w 96% wyjaśniona (za pomocą ρ Spearmana), a współczynnik korelacji Kendalla ($T = 0,84$) wskazuje na wysokie prawdopodobieństwo, że dwie zmienne układają się w tym samym porządku w obrębie obserwowanych danych.

Tabela V.32.

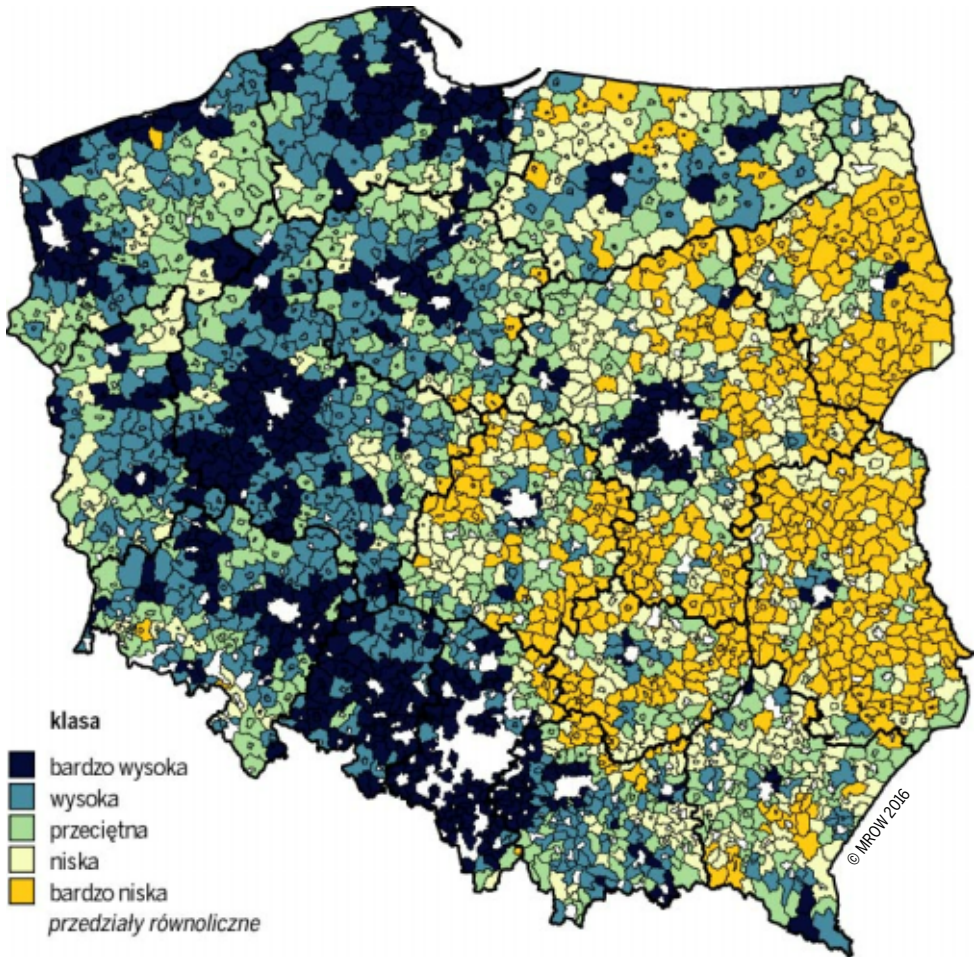
Korelacja między wskaźnikami charakteryzującymi wybrane elementy warunków mieszkaniowych [WM]

Numer wskaźnika	Wskaźnik	Współczynnik korelacji między danymi z badań MROW 2014 i MROW 2016*	Współczynnik korelacji między miarą syntetyczną składowej i wartością wskaźnika wg MROW 2016
W45	Odsetek mieszkań wyposażonych w instalacje centralnego ogrzewania	0,978	0,951
W46	Odsetek mieszkań zamieszkałych stale, wyposażonych w ustęp splukiwany z odprowadzeniem do sieci kanalizacyjnej	0,935	0,931
W47	Powierzchnia użytkowa mieszkań na 1 mieszkańca	0,928	0,142
WM	Syntetyczna miara składowej „elementy warunków mieszkaniowych”	0,964^a 0,844^b	x

* dla wskaźników wyrażonych na skalach ilorazowych obliczono współczynnik korelacji Pearsona, w przypadku miary syntetycznej na skalach porządkowych obliczono ^a współczynnik ρ Spearmana oraz ^b τ Kendalla

Źródło: opracowanie własne – MROW 2014 i MROW 2016.

Skala syntetyczna zróżnicowania warunków mieszkaniowych pokazuje, że są one korzystniejsze w Polsce zachodniej niż wschodniej. Bardzo korzystne wartości występują wokół dużych i średnich miast, a im bliżej granic międzywojewódzkich, tym względna ocena tych warunków obniża się (patrz rys. V.22.). Pewną dodatkową cechą rozkładu przestrzennego jest ujawnienie relatywnie korzystnych warunków mieszkaniowych na obszarach turystycznych, gdzie do zasobów mieszkaniowych



Rysunek V.22.

Syntetyczna miara oceny w zakresie warunków mieszkaniowych [WM]

Źródło: opracowanie własne – MROW 2016.

zalicza się powierzchnię mieszkania przystosowaną i wykorzystywaną do celów turystycznych (i/lub) – usługowych. Dotyczy to obszarów wzdłuż wybrzeża, w rejonie Krainy Wielkich Jezior Mazurskich oraz (w mniejszym stopniu) w rejonie turystycznych miejscowości górskich.

Najwyższą względną ocenę elementów wyposażenia infrastrukturalnego mieszkań na obszarach wiejskich uzyskują gminy regionów południowych: Śląska Górnego, Dolnego i Opolskiego. Relatywnie korzystniejsze warunki mieszkaniowe mają również mieszkańcy wsi wielkopolskiej i pomorskiej.

Z drugiej strony, ponad 90% wszystkich gmin sklasyfikowanych z oceną bardzo niską, zlokalizowanych jest w pięciu województwach położonych na obszarze byłej Kongresówki. Wraz z klasą niskiej oceny pokrywają niemal cały obszar województw podlaskiego i lubelskiego oraz – z wyjątkiem gmin podmiejskich ośrodków regionalnych, dominują w województwach: świętokrzyskim, łódzkim i mazowieckim.

Biorąc pod uwagę zmiany pozycji gmin na skali charakteryzującej elementy warunków mieszkaniowych, z uwzględnieniem podziału administracyjnego, można zauważyć, że były one najmniejsze w województwach: wielkopolskim, opolskim i śląskim (tab. V.33.). Jak wcześniej zaznaczono, są to województwa o bardzo korzystnych charakterystykach dla tej składowej. Ten stosunkowo nieliczny zbiór jednostek mobilnych (po ok. 1/3 zbioru gmin regionu) częściej odnotowywał pogorszenie swej pozycji niż poprawę. W województwie opolskim pogorszenie pozycji odnotowało aż 80% gmin mobilnych, podobny charakter miały wskaźniki dynamiki w województwie wielkopolskim. Interesujący jest przypadek województwa śląskiego, w którym północna jego część o relatywnie najsłabszej ocenie poziomu rozwoju tej składowej niemal w każdym przypadku poprawiła swoją względną pozycję na skali oceny. Pozostały obszar województwa wykazał się względną stabilnością w omawianym zakresie.

Największe zmiany pozycji zanotowano w województwach: dolnośląskim, warmińsko-mazurskim, podkarpackim i małopolskim. Przy czym na Dolnym Śląsku i na Warmii, podobnie jak na Opolszczyźnie, odnotowano pogorszenie pozycji, które objęło blisko połowę wszystkich jednostek województwa. Z kolei w województwach Polski południowo-wschodniej przy bardzo wysokiej mobilności – obejmującej ok. 2/3 zbioru – prawie połowa gmin poprawiła swoją względną pozycję.

Tabela V.33.

Gminy „mobilne” i „niemobilne” oraz wskaźnik awansu pod względem oceny warunków mieszkaniowych według województw

Województwa	Ogólna liczba gmin	Gminy o przeciętnej dynamice rozwoju (pozostające w przedziale zmiany o +/- 80 pozycji)	Gminy mobilne, w tym			Wskaźnik mobilności	Wskaźnik awansu
			razem	o poniżej przeciętnej dynamice rozwoju (pogorszenie o co najmniej 80 pozycji)	o ponadprzeciętnej dynamice rozwoju (poprawa o co najmniej 80 pozycji)		
Polska – obszar wiejski	2173	1072	1101	578	523	50,7	-0,05
Dolnośląskie	133	50	83	69	14	62,4	-0,66
Kujawsko-Pomorskie	127	61	66	61	5	52,0	-0,85
Lubelskie	193	106	87	13	74	45,1	0,70
Lubuskie	74	37	37	33	4	50,0	-0,78
Łódzkie	159	87	72	36	36	45,3	0,00
Małopolskie	168	64	104	16	88	61,9	0,69
Mazowieckie	279	132	147	71	76	52,7	0,03
Opolskie	68	43	25	22	3	36,8	-0,76
Podkarpackie	144	51	93	34	59	64,6	0,27
Podlaskie	105	48	57	6	51	54,3	0,79
Pomorskie	98	50	48	39	9	49,0	-0,63
Śląskie	118	74	44	1	43	37,3	0,95
Świętokrzyskie	97	49	48	35	13	49,5	-0,46
Warmińsko-Mazurskie	100	36	64	45	19	64,0	-0,41
Wielkopolskie	207	137	70	46	24	33,8	-0,31
Zachodniopomorskie	103	47	56	51	5	54,4	-0,82

Źródło: opracowanie własne – MROW 2014 i MROW 2016.

Korzystne zmiany nastąpiły w województwach: małopolskim oraz podlaskim i lubelskim.








Przyjęty w tabeli V.33. podział administracyjny badanych gmin na województwa ma charakter formalny, więcej wiedzy o dokonujących się procesach dostarczyć może podział gmin w kraju według typów strukturalnych (patrz rys. II.2.), przy wyróżnianiu których brano pod uwagę charakter struktury gospodarczej, rodzaj struktury demograficznej, kwestie społeczne – w tym zasobność społeczności lokalnych oraz lokalnych budżetów gminnych. Okazuje się, że gminy typu zurbanizowanego (6 i 7), jako te o wysokim stopniu wyposażenia infrastruktury

turalnego mieszkań, wykazują względnie najniższą mobilność i osiąga- ją niski wskaźnik awansu. Z pozostałych pięciu typów na uwagę zasłu- gują dwa (tab. V.34.):

- typ 4, występujący zasadniczo w dwóch województwach: podkar- packim i małopolskim, gdzie charakterystyczny jest model gospodarstw domowych o zdywersyfikowanych źródłach utrzymania, często zasilanych dzięki wykorzystywaniu dochodów uzyskanych z migracji okresowych (w tym do USA). Jednocześnie jest to rejon o względnie przeciętnej ocenie wyposażenia technicznego wiej- skich mieszkań. Gminy tego typu lokuja się w środkowej części ska- li poziomu rozwoju pod względem warunków mieszkaniowych, zatem możliwości ich mobilności są bardzo wysokie. Blisko 70% gmin wyszło poza przedział przeciętnej oceny tempa zmian w za- kresie tej składowej. Z tej grupy gmin („mobilnych”), aż 55% wyka- zało przesunięcie w górę na skali, a więc relatywny awans;

Tabela V.34.

Gminy „mobilne” i „niemobilne” oraz wskaźnik awansu pod względem oceny warunków mieszkaniowych według typów gmin

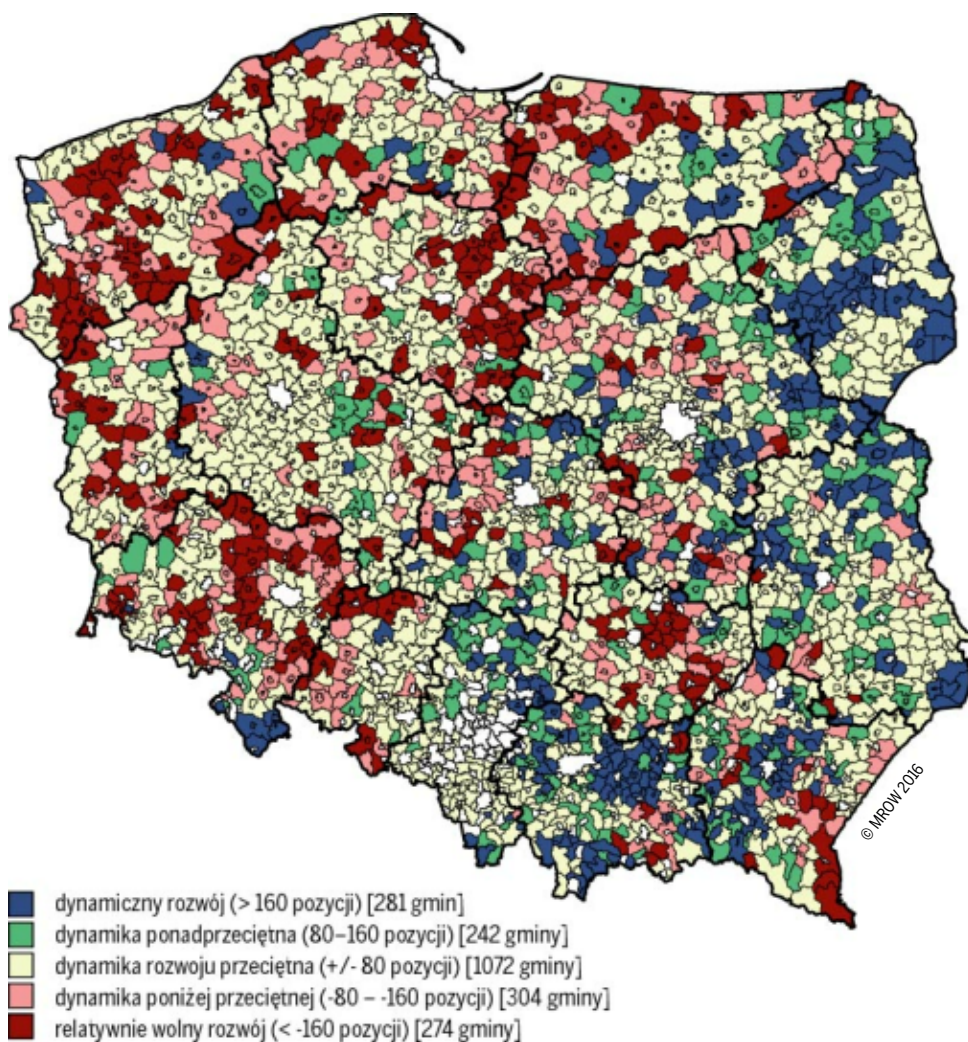
Typ	Ogólna liczba gmin	Gminy o przeciętnej dynamice rozwoju (pozostające w przedziale zmiany o +/- 80 pozycji)	Gminy mobilne, w tym			Wskaź- nik mobil- ności	Wskaź- nik awansu
			razem	o poniżej przeciętnej dynamice rozwoju (pogorszenie o co najmniej 80 pozycji)	o ponad- przeciętnej dynamice rozwoju (poprawa o co najmniej 80 pozycji)		
Polska – obszar wiejski	2173	1072	1101	578	523	50,7	-0,05
 1	490	249	241	120	121	49,2	0,00
 2	399	167	232	187	45	58,1	-0,61
 3	466	203	263	117	146	56,4	0,11
 4	187	58	129	23	106	69,0	0,64
 5	382	214	168	111	57	44,0	-0,32
 6	197	131	66	19	47	33,5	0,42
 7	52	50	2	1	1	3,8	0,00

Źródło: opracowanie własne – MROW 2014 i MROW 2016.

- typ 2, zlokalizowany głównie na obszarach popegeerowskich Polski północnej, gdzie, z jednej strony, substancja mieszkaniowa wybudowana w okresie funkcjonowania przedsiębiorstw gospodarki społecznej była po 1990 roku często niedoinwestowana z powodu wysokiej bierności, a nawet bezradności społecznej mieszkańców – byłych pracowników PGR-ów; z drugiej strony – jest to obszar zasiedlonego po wojnie budownictwa poniemieckiego, które wówczas odznaczało się bardzo dobrym wyposażeniem infrastrukturalnym nie tylko mieszkań, ale z reguły także wszystkich zabudowań gospodarstwa. Blisko połowa gmin tego typu pogorszyła swoją relatywną pozycję na skali oceny tej składowej, zaś tylko 11% uzyskało ponadprzeciętną dynamikę rozwoju.

Omówione powyżej za pomocą zestawień tabelarycznych zmiany tempa rozwoju składowej charakteryzującej elementy warunków mieszkaniowych w poszczególnych regionach, w ujęciu ogólnokrajowym prezentuje rysunek V.14. Ujawnia on **interesujący trend przestrzenny, który wskazuje linię podziału obszarów wiejskich w Polsce, biegnącą z północnego wschodu na południowy zachód – mniej więcej od Suwałk do Opola. Nad tą linią podziału (tj. w kierunku północno-zachodnim) dominują gminy, które relatywnie pogorszyły w badanym okresie swoją pozycję na skali oceny tej składowej. Pod nią (na południowy wschód) koncentrują się w znacznych skupiskach gminy, które względnie poprawiły swoją pozycję. Oznacza to, że wykazały się co najmniej ponadprzeciętnym tempem korzystnych przemian w zakresie wyposażenia infrastrukturalnego mieszkań na wsi. Jest to efekt uwarunkowań historycznych, które spowodowały w Polsce północno-zachodniej wyższy standard techniczny budynków wiejskich, czego konsekwencją była mniejsza potrzeba wymiany starej zabudowy na nową.**

Przestrzenny rozkład gmin wskazujących tempo zmian ponadprzeciętne i poniżej przeciętnego, a więc obejmujące gminy zmieniające swoje pozycje o co najmniej 80 jednostek *in plus* i *in minus* na skali rangowej tej składowej (porównaj tab. III.1.), wydaje się wskazywać bardzo wyraźną zależność. **Obszary o relatywnie gorszych warunkach mieszkaniowych charakteryzują się wyższą dynamiką poprawy (tereny przynależne przed I wojną światową do Kongresówki i Ga-**



Rysunek V.23.

Zmiany pozycji gmin na skali oceny warunków mieszkaniowych

Źródło: opracowanie własne – MROW 2014 i MROW 2016.

licji), a obszary o korzystniejszej charakterystyce pod tym względem – dynamiką mniejszą (rejon zabudowy poniemieckiej z okresu przedwojennego i z okresu rozbiorów). Oznacza to tendencję powolnego wyrównywania się standardu mieszkań w obu częściach kraju (patrz rys. V.23.), jednak w dalszym ciągu dystans między

obszarami jest znaczny (patrz rys. V.22.), a proces wzrostu spójności przestrzennej pod tym względem – powolny.

Podobnie jak w przypadku innych składowych, gminy o najkorzystniejszych wskaźnikach oceny warunków mieszkaniowych, nie wyróżniają się pod względem dynamiki, gdyż lokują się na górnym biegunie skali. Należą do niego gminy podmiejskie największych miast w kraju, a także spora część gmin województw: opolskiego, śląskiego i wielkopolskiego. Podobna sytuacja występuje na drugim, niekorzystnym, biegunie skali. Gminy o skrajnie niekorzystnych warunkach mieszkaniowych nie wykazują tendencji do tracenia zajmowanych pozycji na skali i przesuwania się na niej w dół (bowiem zamykają rozkład, więc jest to niemożliwe). Dotyczy to części gmin położonych na tzw. ścianie wschodniej oraz położonych peryferyjnie w układzie regionalnym Polski centralnej i wschodniej.

Rozdział VI. Zróżnicowanie udziału składowych w rozwoju społeczno-gospodarczym i zróżnicowanie kierunków rozwoju gmin

Procesy zmian społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich są niezwykle złożone. Naiwnością byłoby oczekiwać, że przebiegają one w taki sam sposób na terenie całego kraju. Dzieje się tak, gdyż poszczególne gminy różnią się pod bardzo wieloma względami, co znacząco wpływa na lokalny poziom i dynamikę rozwoju. Nawet pozornie podobne do siebie gminy, położone obok siebie i o podobnych dziejach historycznych, strukturze społecznej i agrarnej itp. różnią się np. położeniem wobec lokalnego ośrodka miejskiego, a więc dostępem do pozarolniczego rynku pracy.

Poza składowymi rozwoju wyróżnionymi w niniejszej publikacji warto wspomnieć o innych cechach determinujących obecną fazę procesu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich. Jak się zdaje, najważniejsze z nich wiążą się z charakterem sieci osadniczej (zwłaszcza wielkością wsi i stopniem rozproszenia zabudowy), występowaniem i charakterem endogenicznych potencjałów rozwoju⁵¹, w tym z szeroko rozumianą rentą położenia. Ponadto wpływ mają takie cechy społeczne, jak: stopień rozpowszechniania wśród mieszkańców postaw sprzyjających współpracy, potrzeba poczucia uczestnictwa

⁵¹ Dorobek w zakresie rozwoju endogenicznego (w tym identyfikacji potencjałów) jest już znaczący, a wybrane koncepcje opisano w pracy Moniki Stanny [2013, s. 46]. Opierają się one najczęściej na założeniu (porównaj: [Romer 1990; Lucas 1988]), że długookresowy wzrost może być podtrzymywany bez zewnętrznych impulsów technologicznych, dzięki endogennej akumulacji, tzw. szerokiego kapitału [Domański 2010, s. 43]. Sukces jednostki terytorialnej uzależnia się od zdolności społeczności lokalnych do kreowania procesów rozwoju poprzez wykorzystanie jej specyficznych zasobów endogenicznych. Sednem idei jest powiązanie wewnątrz regionu czynników ekonomicznych, politycznych, społecznych, kulturowych i ekologicznych [Schätzl 2001, s. 150–155]. W przypadku obszarów wiejskich akcentowanie rozwoju endogenicznego nie oznacza rezygnacji ze wsparcia zewnętrznego. Polityka ich rozwoju, podobnie jak polityka regionalna, musi łączyć oba źródła czynników prorozwojowych.

w pojawiających się inicjatywach, a także sposób sprawowania władzy na szczeblu lokalnym (rozpatrywany w dwóch kategoriach: mieszkańców akceptujących autorytarny styl lokalnej władzy lub chcących aktywnie uczestniczyć w podejmowaniu decyzji). Ta ostatnia cecha łączy się ściśle z problemem tzw. alienacji władzy, zjawiska szczególnie niebezpiecznego ze względu na to, że sprawujący władzę tracą możliwość zbierania rzetelnych informacji o potrzebach i nastrojach występujących wśród mieszkańców, natomiast mieszkańcy tracą motywację do aktywnego uczestnictwa w życiu społeczności lokalnej. Co więcej, postawy takie mają zazwyczaj względnie trwałe charakter i przetradzają się we wzorce kultury, których zmiana jest szczególnie trudna. Przykłady takich wzorców postaw spotkać można na przykład na terenach popegeerowskich, dotyczą one radzenia sobie z ubóstwem, brakiem zaradności w kontaktach z instytucjami, brakiem prób poprawienia własnej sytuacji życiowej itp. Socjologowie wskazują na dziedziczenie po rodzicach tego rodzaju postaw przez dzieci dawnych pracowników PGR-ów (więcej: [Dziubińska, Michalewicz 2004; Tarkowska 2006; Urbanik 2008]).

Pewne cechy wchodzące w skład charakterystyki gminy z punktu widzenia społeczno-gospodarczego często występują w stałych konfiguracjach z innymi cechami. Na przykład rozdrobniona struktura agrarna zwykle występuje na obszarach charakteryzujących się tym, że poszczególne miejscowości wiejskie są relatywnie duże, ale udział rolnictwa w strukturze źródeł utrzymania ludności – mały. W takich sytuacjach zmiana w zakresie jednej cechy zwykle pociąga za sobą zmiany w innych, powiązanych z nią. Można więc powiedzieć, że naruszenie w procesie rozwoju jednej z cech zwykle oznacza również zmiany w innych, powiązanych z nią, i wówczas następuje kształtowanie się nowego układu cech czy też ich nowej równowagi funkcjonalnej.

Najogólniejszą i zarazem najważniejszą zmianą tego rodzaju jest zachodzący proces dezagraryzacji struktury gospodarczej na wsi, a więc zmniejszanie się udziału rolnictwa w strukturze źródeł utrzymania ludności wiejskiej. Proces ten łączy się ze zmianami:

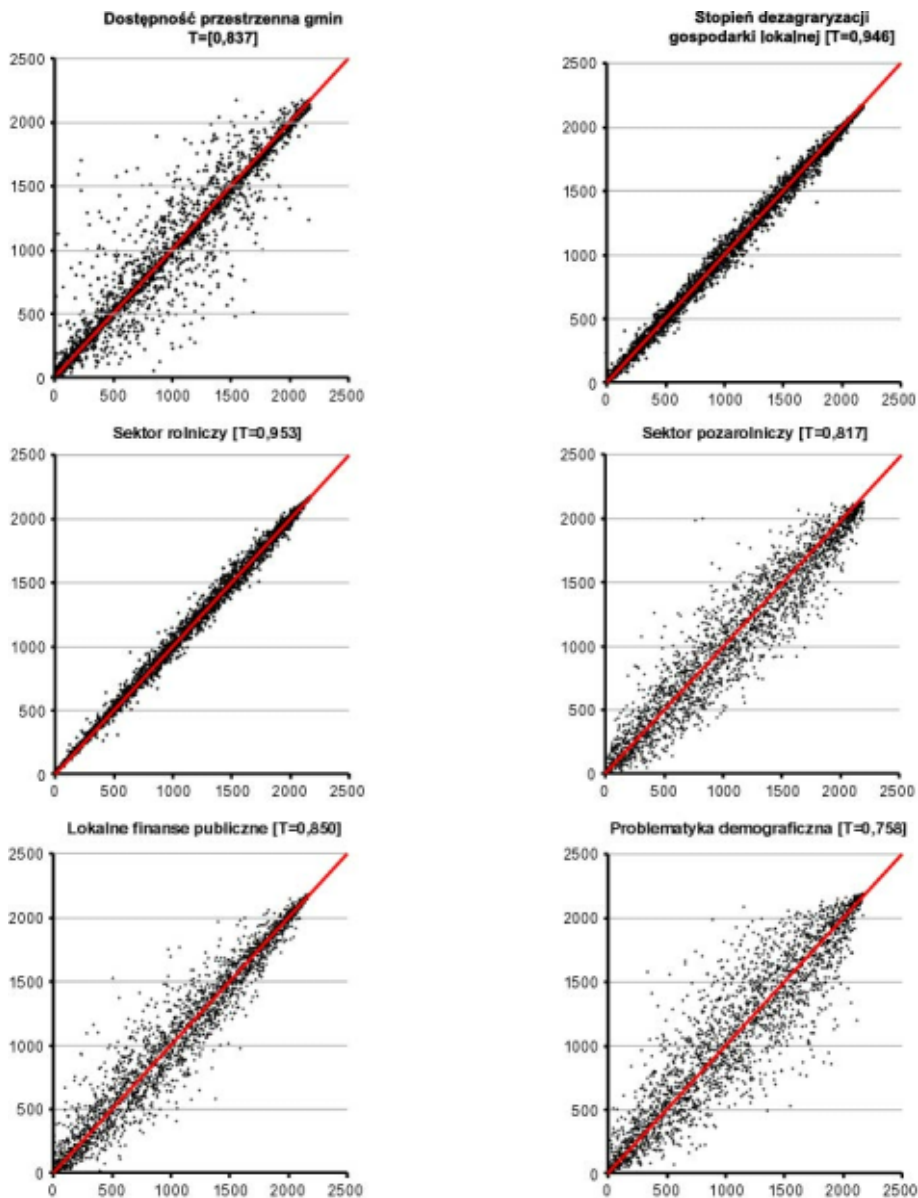
- technologii produkcji rolniczej,
- udziału funkcji nierolniczych na terenach wiejskich,
- struktury zawodowej, a w konsekwencji również struktury wykształcenia itd.,

dzięki którym powstają nowe kierunki i formy zatrudnienia, doprowadzając pośrednio do nowych warunków równowagi na lokalnym rynku pracy.

Rozwój, naruszając pewien ukształtowany układ cech (stanowiących charakterystykę poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego danego układu), oznacza więc **zmiany w wielu cechach, co prowadzi do nowego stanu funkcjonalnej równowagi. Dostosowany jest on do warunków, jakie stwarza szerszy (ponadlokalny) układ społeczno-gospodarczy. Ten nowy układ lepiej zaspokaja potrzeby i aspiracje mieszkańców, konfrontujących lokalne możliwości z innymi, w tym z miastem. Jeśli konfrontacja ta wypada niekorzystnie, pojawiają się bodźce do dalszych zmian, w tym również do migracji ze wsi. Warto dodać, że rozwój społeczno-gospodarczy, a więc proces poszukiwania nowej równowagi funkcjonalnej, trwa nieprzerwanie, jest to proces o zmiennej dynamice, ale dążący do optymalizacji w sytuacji zmieniających się jej kryteriów w miarę rozwoju szerszego układu, którego zaledwie częścią jest rozwój społeczno-gospodarczy wsi.**

Ograniczając się tylko do jedenastu składowych wykorzystanych w projekcie dla oceny poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gmin, można zauważyć, że są wśród nich te, które podlegają bardzo powolnym zmianom, wykazują dużą odporność nawet na próby sterowania nimi za pomocą bodźców politycznych. W szczególności dużą inercją charakteryzują się struktury agrarne gospodarstw indywidualnych, a w tym struktura obszarowa. W większości regionów kraju obecna struktura obszarowa gospodarstw indywidualnych niewiele się zmieniła od uwłaszczenia chłopów w XIX wieku, mimo że w okresie tym przeprowadzono dwie reformy rolne (międzywojenną, tzw. Poniatowskiego i po II wojnie światowej tzw. PKWN). W szczególności rozdrobnienie agrarne dawnej Galicji oraz specyfika struktury gospodarstw Wielkopolski i ich wysoki poziom organizacji sięgają korzeniami połowy XIX wieku. Powolne zmiany dokonują się także w stopniu dezagrarnizacji gospodarki wiejskiej, przy czym są one wynikiem przede wszystkim rozwoju sektorów pozarolniczych, a nie zmian w rolnictwie.

Rysunek VI.1. pozwala na obserwację, które składowe rozwoju społeczno-gospodarczego w okresie badań MROW 2014 i MROW 2016 charakteryzowały się większą dynamiką, a które mniejszą. Obejmuje on 11 elementów odpowiadających poszczególnym składowym, przy

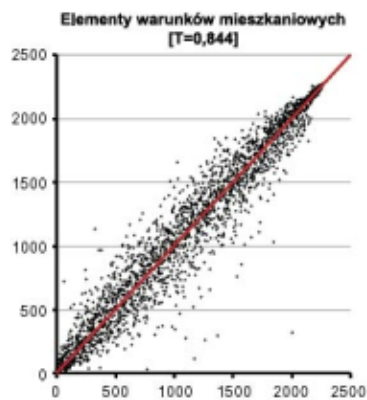
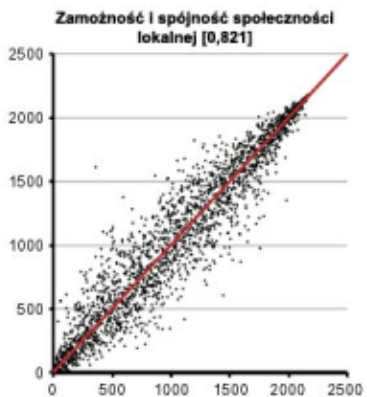
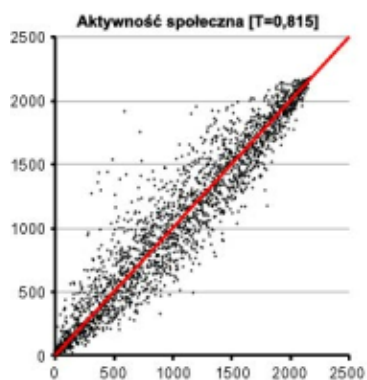
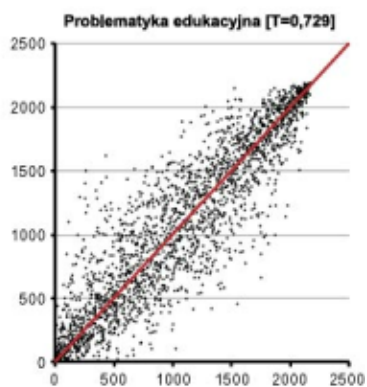
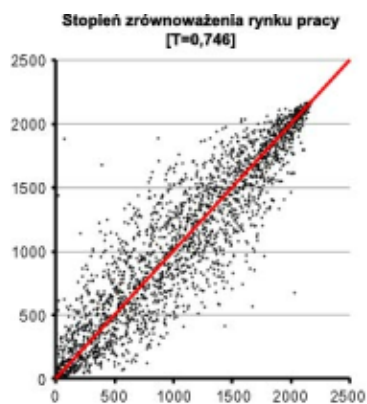


Skala odciętych – wyniki badań MROW 2014; skala rzędnych – wyniki MROW 2016

Rysunek VI.1.

Relatywne pozycje poszczególnych gmin na skalach jedenastu składowych rozwoju społeczno-gospodarczego

Źródło: opracowanie własne.



czym wszystkie zbudowane zostały według tego samego wzorca. Na osi odciętych umieszczono porządek rangowy gmin z I etapu, a na rzędnych z II etapu. Gdyby oba porządki były zgodne – wszystkie punkty (reprezentujące poszczególne gminy) układałyby się na linii skośnej, nachylonej pod kątem 45° . Okazuje się jednak, że bardzo wiele z nich ulokowane jest powyżej lub poniżej tej linii; powyżej znajdują się gminy, które poprawiły swoją pozycję rangową, poniżej – te, które ją pogorszyły. Ponadto ogromna większość punktów lokuje się na kawałku płaszczyzny w kształcie przekroju soczewki. Gdy soczewka ta jest względnie płaska – zmiany pozycji poszczególnych gmin są niewielkie, gdy mocno wypukła – zmiany te są większe. Dodatkowo dla każdej składowej podano współczynnik korelacji rangowej *tau* Kendalla⁵² (MROW 2014 i MROW 2016). Ponieważ na obecnym etapie badań okres dzielący obie daty analiz przekrojowych wynosi zaledwie dwa lata, wnioski wypływające z przedstawionych danych trzeba traktować bardzo ostrożnie, wymagają one potwierdzenia w kolejnych etapach analizy.

Dwuletni okres dzielący badania przekrojowe wystarczył jednak, aby zauważyć, że szeregi rangowe gmin dla poszczególnych składowych nie są niezmiennie. W dwóch przypadkach korelacja między uporządkowaniem gmin w obu badaniach wskazywała na niemal zgodne porządki (stopień dezagraryzacji [$T = 0,946$] i charakterystyka sektora rolniczego [$T = 0,953$]), w siedmiu – bardzo wysoką zgodność (współczynnik zgodności rang przekraczał $0,800$), a tylko w trzech (stopień zrównoważenia rynku pracy, problematyka demograficzna i problematyka edukacyjna) – zgodność uporządkowań była słabsza, jednak współczynnik T i w tych przypadkach przekraczał $0,700$.

Wykres pozwala również na dostrzeżenie pewnych prawidłowości dotyczących poszczególnych składowych. I tak, w przypadku dostępności przestrzennej, równowagi rynku pracy oraz charakterystyki sektora pozarolniczego zwracają uwagę pojedyncze punkty (gminy) lokujące się powyżej (lub poniżej) skośnej linii w znacznej od niej odległości. W zasadzie dostępność przestrzenna gminy jest cechą stabilną,

⁵² Współczynnik korelacji *tau* Kendalla należy interpretować w kategoriach prawdopodobieństwa, że dwie zmienne układają się w tym samym porządku w obrębie obserwowanych danych.

w znacznym stopniu związaną z jej położeniem geograficznym. Jednak może się ona zmienić w sposób zasadniczy, jeśli np. uruchomiono sieć połączeń komunikacji publicznej obejmującą wsie tej gminy (lub sieć taka uległa likwidacji). W takich przypadkach może wystąpić skokowa (bardzo istotna) zmiana pozycji gminy w szeregu rangowym. Zmiany mniejsze, ale i częstsze, związane są np. z remontami dróg lokalnych, zwiększeniem częstotliwości kursów autobusowych itp.

Podobny charakter skokowych zmian pozycji występuje w kilku innych składowych, a przede wszystkim w charakterystyce sektora pozarolniczego oraz w stopniu zrównoważenia lokalnego rynku pracy. Najczęściej o dynamice zmian w szeregu rangowym dotyczącym stopnia rozwoju sektora pozarolniczego decyduje proces powstawania i likwidacji firm pozarolniczych, bo oba te procesy (powstawania i likwidacji firm) w znacznym stopniu się równoważą i powodowane przez nie przesunięcia gmin w szeregach rangowych nie są duże. Jeśli jednak na terenie gminy lokowane są znaczące inwestycje, powstaje wiele miejsc pracy lub duże zakłady przemysłowe podlegają likwidacji, wówczas zmiana liczby podmiotów gospodarczych jest niewielka, natomiast wywołują znaczne zmiany na lokalnym rynku pracy. Z drugiej strony, istnieje w Polsce wiele gmin o wyspecjalizowanej produkcji pozarolniczej, skupiającej wiele podmiotów gospodarczych tej samej branży. Jako przykład można wymienić produkcję mebli w gminach Swarzędz, Dobrodzień czy Kalwaria Zebrzydowska. Skupienie się ich w jednej branży powoduje duże uzależnienie od koniunktury na wytwarzany produkt. W większości przypadków podmioty gospodarcze są niewielkie, często są to rodzinne firmy, a likwidacja części z nich lub powstawanie nowych w ograniczonym tylko stopniu odbija się na skali i strukturze sektora pozarolniczego gminy.

Nie wszystkie przesunięcia gmin w porządkach rangowych oznaczają w rzeczywistości, że gmina rozwija się pod danym względem wolniej lub szybciej niż przeciętnie (w relacji do rozwoju wszystkich gmin). Kwestia ta była omówiona wcześniej (patrz rozdział III). Z tego względu dla każdej składowej wyznaczony został przedział, wewnątrz którego przesunięcia (zmiany pozycji) uznane zostały za rozwój w tempie przeciętnym, a jego przekroczenie oznaczało dynamikę poniżej lub powyżej przeciętnej. Pozwala to na określenie, które ze składowych wykazują relatywnie większe, a które mniejsze zmiany (w tym też te oceniane

pozytywnie, jak i negatywnie)⁵³. O ile w skali kraju wskaźnik mobilności, a więc odsetek gmin „mobilnych” ze względu na daną składową jest w przybliżeniu równy 50% (co wynika ze sposobu wyznaczania przedziału „przesunięć w ramach dynamiki przeciętnej”), o tyle istotne różnice występują zarówno w przypadku podziału zbioru jednostek badanych według 16 województw, jak i według siedmiu typów strukturalnych (ustalonych w I etapie MROW)⁵⁴.

Tabela VI.1. pozwala np. prześledzić, że względnie niska dynamika zmian w województwach opolskim i śląskim związana jest z relatywnie małymi zmianami wszystkich składowych z wyjątkiem charakterystyki demograficznej (dla której ujemna wartość wskaźnika awansu oznacza relatywnie wolny rozwój znacznej liczby jednostek w województwie) i aktywności społecznej (o przeciwnej interpretacji – awansie znacznej liczby jednostek). Poza tym najmniejszą dynamikę zanotowano dla stopnia dezagraryzacji, który jest dla tych, sąsiadujących ze sobą województw, niemal skrajnie różny (oznacza korzystne zmiany w województwie opolskim oraz przeciwnie w śląskim). Również charakterystyka zasobności i spójności społeczności lokalnej wykazała wysoką stabilność rozkładów w badanym okresie w tych dwóch regionach.

Pewne podobieństwo dynamiki rozwoju zanotowano dla województw Polski północnej: zachodniopomorskiego, pomorskiego i warmińsko-mazurskiego. Jest ona tam z reguły ponadprzeciętna, związana z awansem gmin na skalach kolejnych składowych, z wyjątkiem trzech, w których notowane jest relatywne pogarszanie pozycji w szeregu rangowym. Obejmuje to ocenę aktywności społeczności lokalnych, ich spójności i zamożności oraz warunków mieszkaniowych.

Najbardziej niekorzystne zmiany zaobserwowano w zbiorze gmin województwa świętokrzyskiego (pomijając nietypowe woj. śląskie o bardzo małym udziale obszarów wiejskich, które w większości stanowią

⁵³ Do określenia tempa przemian (dynamiki) tego zbioru skonstruowany został indeks nazwany „wskaźnikiem mobilności”. Określa on odsetek gmin zmieniających swoje położenie na skali pomiarowej o więcej niż przyjęty przedział tzw. dynamiki przeciętnej, w ogólnej liczbie gmin danego zbioru.

⁵⁴ Porównaj rysunek II.2. Dla przypomnienia: typ 1 oznacza gminy z dominacją rolnictwa tradycyjnego, typ 2 – gminy z dominacją rolnictwa wielkoobszarowego, typ 3 – gminy z przewagą funkcji rolniczej, pośrednie, typ 4 – gminy wielodochodowego, rozdrobnionego rolnictwa, typ 5 – gminy wielofunkcyjne, wykazujące równowagę sektorów gospodarczych, typ 6 – gminy zurbanizowane, wykazujące redukcję funkcji rolniczych, typ 7 – gminy silnie zurbanizowane.

strefy podmiejskie). Przy mobilności ponadprzeciętnej (z wyjątkiem składowych „sektor rolniczy” i „problematyka demograficzna”), w przypadku każdej składowej, poza „sektorem pozarolniczym” i „aktywnością społeczną”, zaobserwowano przewagę gmin tracących swoje dotychczasowe pozycje nad tymi, które pozycje te poprawiały. W szczególności przewaga pogarszających pozycję nad poprawiającymi wystąpiła w przypadku składowej „dezagraryzacja”, przy czym wskaźnik awansu wyniósł aż -0,81, co oznacza że 90% gmin rozwija się w tempie poniżej przeciętnego i wobec dynamiki mierzonej dla kraju – stosunkowo wolno. Odwrotny układ prezentuje województwo wielkopolskie, tj. przy przeciętnej mobilności, widać wyraźną przewagę gmin awansujących w rankingach nad tymi, które tracą swoje miejsce. Warto odnotować, że w województwie tym ujemną wartość przyjął wskaźnik awansu w przypadku składowej „sektor pozarolniczy”, ale jednocześnie dodatnią – „stopień dezagraryzacji”.

Największą amplitudę dynamiki w układzie wojewódzkim osiągnęła składowa charakteryzująca zmiany w poziomie dezagraryzacji lokalnej gospodarki, a więc oceniająca wzrost roli funkcji pozarolniczych w dostarczeniu mieszkańcom źródeł utrzymania. Zarówno wartość wskaźnika mobilności, jak i awansu jest wysoko zróżnicowana. Od bardzo niskiej dynamiki w województwie śląskim (obejmującej zaledwie 30% gmin, przy czym 90% z nich pogorszyło swoją pozycję) do bardzo wysokiej w podkarpackim, gdzie aż 80% gmin „wyszło” z przedziału przeciętnej dynamiki i w 99% wiązało się to z utratą wcześniej zajmowanej pozycji, co oznacza bardzo wolne przemiany lub nawet ich brak. Przy znacznym rozdrobnieniu agrarnym na tym obszarze zaobserwowane zmiany można zinterpretować jako wyhamowanie procesów dywersyfikacji funkcji gospodarczych. Potwierdzają to również niskie wskaźniki mobilności osiągnięte dla składowych „sektor rolniczy” i „sektor pozarolniczy”.

Na większą czytelność wyników analizy pozwala grupowanie gmin nie według formalnej przynależności do jednostek podziału administracyjnego, który zawsze jest pewną konwencją użyteczną, ale sztuczną, lecz do jednorodnych strukturalnie zbiorów typologicznych (tab. VI.2.).

Gminy **typu 1**, a więc z dominacją rolnictwa tradycyjnego, wykazują się mobilnością zbliżoną do przeciętnej, z wyjątkiem składowej dotyczącej charakterystyki demograficznej mieszkańców, w tym przypadku wskaźnik mobilności jest niski, najniższy spośród wszystkich typów

Tabela VI.1.

Zestawienie wartości wskaźnika mobilności i wskaźnika awansu według składowych rozwoju społeczno-gospodarczego i województw








Województwa	Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego		Dostępność przestrzenna gminy [DP]		Stopień dezagregacji [DA]		Sektor rolniczy [SR]		Sektor pozarolniczy [SPR]		Finanse publiczne [F]		Problematyka demograficzna [D]		Równowaga rynku pracy [RP]		Problematyka edukacji i kompetencji [E]		Aktywność społeczna [AS]		Zasobność i spójność społeczności [S]		Warunki mieszkaniowe [WM]	
	M	A	M	A	M	A	M	A	M	A	M	A	M	A	M	A	M	A	M	A	M	A	M	A
	Polska – obszar wiejski	52	0,00	50	0,08	52	-0,01	43	0,01	51	-0,01	49	0,09	50	0,01	50	0,00	50	0,01	50	0,06	48	0,02	51
Dolnośląskie	47	0,11	54	0,11	44	-0,41	62	0,08	56	0,14	39	0,50	57	0,05	48	-0,16	45	0,13	45	0,43	49	-0,23	62	-0,66
Kujawsko-Pomorskie	58	0,03	49	0,13	55	0,89	43	0,09	50	0,13	51	0,29	57	0,62	48	0,11	46	0,03	55	-0,14	46	0,12	52	-0,85
Lubelskie	46	0,23	55	-0,13	48	-0,52	41	-0,06	47	0,27	48	0,33	37	-0,22	53	0,07	55	-0,23	54	-0,16	51	0,31	45	0,70
Lubuskie	58	-0,02	50	0,41	59	0,55	61	-0,24	51	-0,11	47	-0,26	59	0,23	54	-0,15	69	0,61	54	0,55	64	-0,57	50	-0,78
Łódzkie	60	-0,17	64	0,23	52	0,12	48	-0,05	55	-0,20	48	-0,37	48	-0,19	59	-0,30	58	-0,23	52	-0,01	57	0,12	45	0,00
Małopolskie	42	-0,07	51	-0,09	45	-0,37	21	0,37	49	-0,16	50	-0,45	40	-0,16	45	0,15	42	-0,30	43	0,50	47	0,34	62	0,69
Mazowieckie	49	0,00	52	-0,01	52	0,31	40	0,25	48	0,12	40	0,26	48	-0,40	48	-0,07	48	-0,20	43	0,00	43	0,28	53	0,03
Opolskie	37	0,12	47	0,25	47	0,81	53	-0,28	54	-0,41	38	0,00	69	-0,49	54	0,51	50	0,35	60	0,46	32	0,18	37	-0,76
Podkarpackie	66	-0,09	33	0,00	78	-0,98	15	0,14	38	0,27	55	-0,14	58	-0,12	58	0,28	45	0,26	56	0,11	49	0,07	65	0,27
Podlaskie	56	0,05	61	0,19	41	-0,35	59	0,16	50	0,23	65	0,21	34	-0,28	63	0,09	46	-0,33	54	-0,16	59	-0,29	54	0,79
Pomorskie	53	0,12	42	-0,17	49	0,17	50	0,02	52	0,10	63	0,61	36	0,54	41	0,20	42	0,17	47	-0,39	54	-0,09	49	-0,63
Śląskie	31	0,03	35	0,17	32	-0,79	38	-0,16	39	-0,30	35	-0,22	54	-0,31	36	0,19	38	-0,16	46	0,48	24	0,21	37	0,95
Świętokrzyskie	54	-0,35	49	-0,08	64	-0,81	33	-0,50	60	0,52	63	0,05	44	0,07	52	-0,40	60	-0,17	49	0,29	60	-0,14	49	-0,46
Warmińsko-Mazurskie	60	-0,13	40	-0,05	61	0,34	44	0,41	60	0,07	68	0,32	61	0,28	46	0,17	51	-0,02	51	-0,65	55	-0,38	64	-0,41
Wielkopolskie	52	0,25	55	0,40	55	0,68	53	-0,13	56	-0,60	42	0,13	49	0,37	47	-0,13	50	0,33	47	0,09	47	0,05	34	-0,31
Zachodniopomorskie	63	-0,14	45	-0,13	48	0,39	45	-0,13	57	0,02	49	0,04	62	0,53	48	-0,31	56	0,52	50	-0,08	44	-0,29	54	-0,82

M – wskaźnik mobilności; A – wskaźnik awansu; kolorem czerwonym oznaczono wartości wskaźnika awansu poniżej -0,20, zaś zielonym powyżej 0,20.

Źródło: opracowanie własne – MROW 2014 i MROW 2016.

Tabela VI.2.

Zestawienie wartości wskaźnika mobilności i wskaźnika awansu według składowych rozwoju społeczno-gospodarczego i typów jego struktury

Typ	Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego		Dostępność przestrzenna gminy [DP]		Stopień dezagryzacji [DA]		Sektor rolniczy [SR]		Sektor pozarolniczy [SPR]		Finanse publiczne [F]		Problematyka demograficzna [D]		Równowaga rynku pracy [RP]		Problematyka edukacji i kompetencji [E]		Aktywność społeczna [AS]		Zasobność i spójność społeczności [S]		Warunki mieszkaniowe [WM]	
	M	A	M	A	M	A	M	A	M	A	M	A	M	A	M	A	M	A	M	A	M	A	M	A
Polska – obszar wiejski	52	0,00	50	0,08	52	-0,01	43	0,01	51	-0,01	49	0,09	50	0,01	50	0,00	50	0,01	50	0,06	48	0,02	51	-0,05
 1	48	-0,17	52	-0,15	49	-0,08	49	-0,02	46	0,21	58	0,10	38	-0,08	57	-0,15	54	-0,18	53	-0,20	54	0,11	49	0,00
 2	69	-0,01	48	0,10	59	0,40	44	0,12	60	0,08	63	0,28	60	0,43	52	0,02	52	0,26	54	-0,13	54	-0,16	58	-0,61
 3	68	0,07	54	0,10	63	-0,25	41	-0,03	59	0,06	53	0,00	54	-0,20	62	0,04	58	0,00	53	-0,02	54	0,15	56	0,11
 4	51	-0,04	42	0,05	61	-0,81	8	-0,07	48	0,04	60	-0,19	48	0,00	39	0,32	44	-0,12	42	0,42	51	0,17	69	0,64
 5	46	0,15	56	0,28	49	0,48	54	0,02	49	-0,29	35	0,19	49	0,16	45	0,04	49	0,11	51	0,24	51	-0,13	44	-0,32
 6	12	0,08	37	0,11	26	-0,31	39	0,04	36	-0,38	13	-0,20	52	-0,46	28	-0,13	26	-0,08	39	0,92	12	0,04	34	0,42
 7	2	1,00	38	0,10	4	1,00	56	-0,24	27	-0,71	0	x	42	-0,55	8	0,00	27	-0,14	10	1,00	8	-1,00	4	0,00

M – wskaźnik mobilności; A – wskaźnik awansu; kolorem czerwonym oznaczono wartości wskaźnika awansu poniżej -0,20, zaś zielonym powyżej 0,20.

Kolory przy poszczególnych typach odpowiadają kolorom nadanym kolejnym typom gmin, jak na rysunku II.2.: typ 1 – gminy z dominacją rolnictwa tradycyjnego, typ 2 – gminy z dominacją rolnictwa wielkoobszarowego, typ 3 – gminy z przewagą funkcji rolniczej, pośrednie, typ 4 – gminy wielodochodowego, rozdrobnionego rolnictwa, typ 5 – gminy wielofunkcyjne, wykazujące równowagę sektorów gospodarczych, typ 6 – gminy zurbanizowane, wykazujące redukcję funkcji rolniczych, typ 7 – gminy silnie zurbanizowane.

Źródło: opracowanie własne – MROW 2014 i MROW 2016.

gmin. Jest to o tyle zrozumiałe, że do typu tego zaliczone zostały gminy leżące na obszarach depopulacyjnych, o zniekształconej – przez długotrwałe procesy odpływu migracyjnego – strukturze według wieku i płci. Gminy te lokują się w większości przypadków na niekorzystnym biegunie rozkładu według osiągniętego poziomu rozwoju, z tego względu możliwość utraty wcześniej zajętej pozycji w szeregu rangowym jest ograniczona. Mimo to bez składowych: sektor pozarolniczy, lokalne finanse publiczne oraz zasobność i spójność społeczna, w których nad spadkami w rankingu nieznacznie przeważają awanse, aż w ośmiu składowych odnotowano przewagę pogarszania się rankingowych pozycji takich gmin.

Do **typu 2** zaliczono gminy ze znaczącym udziałem rolnictwa wielkoobszarowego, a więc także dawne gminy PGR-owskie. Jest to zbiór jednostek, których ogólna mobilność przy ocenie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego jest najwyższa w kraju. Jednak tyle samo gmin traci wcześniej zajmowane pozycje, ile awansuje. Ponadprzeciętną mobilność wykazały dwie składowe: sektor pozarolniczy i finanse publiczne. Pod względem częstotliwości odnoszenia sukcesu, a więc awansu w szeregach rangowych składowe te wraz z charakterystyką kwestii edukacyjnych wyróżniają się korzystnie. Są to składowe bardzo ważne z punktu widzenia możliwych przyszłych zmian na tych terenach, co więcej, mogą być już zwiastunem pozytywnych przemian. Warto również podkreślić jest to, że poniżej przeciętną dynamikę rozwoju obserwuje się w zakresie aktywności, spójności i zamożności społeczności lokalnej (oznacza to, że wyuczona bezradność i akceptacja dziedziczenia biedy stanowią trwalsze wzory). Również niekorzystna dynamika dotyczy warunków mieszkaniowych.

Szczególony charakter mają gminy zaliczone do **typu 3**; dominuje w nich rolnictwo indywidualne, ale nie wyróżniają się ani wyraźnym wpływem gospodarki pobliskich miast, ani szczególnie tradycyjnym charakterem. Zostały one określone jako gminy typu pośredniego, w rzeczywistości typ ten tworzą liczne gminy niezaliczone do podmiejskich ze zredukowaną funkcją rolniczą (typ 6) ani peryferyjnych, często wykazujących tendencję do zmniejszania zaludnienia w wyniku odpływu migracyjnego (typ 1). Wypełniają zaś przestrzeń między typami 1 i 6 na terenach Polski wschodniej i centralnej. W badanym okresie gminy tego typu wyróżniała nieco większa mobilność, jeśli chodzi o przesunięcia