

Hanna Pondel*

Rola samorządu gminnego w stymulowaniu rozwoju obszarów wiejskich

Role of local government in stimulating the development of rural areas in Poland: The purpose of this article is to analyse and evaluate the potential for stimulating the development of Polish rural areas by local government units (gmina). The author introduces the characteristics and developmental challenges of rural areas in Poland, describes ways of stimulating development of rural areas by municipal government units, looks at the role of operation strategy of community and identifies developmental opportunities arising from the public-private partnership. Various methods of descriptive statistics, such as dynamics of changes or structure indicators, have been applied by the author. The analysis is based on the literature, trade reports, as well as regional and local statistics.

Słowa kluczowe: *samorząd gminny, obszary wiejskie, kierunki rozwoju, strategia rozwoju społeczno-gospodarczego, partnerstwo publiczno-prywatne*

Keywords: *municipal government, rural areas, developmental directions, strategy for socio-economic development, public-private partnership*

* Doktor hab. nauk ekonomicznych, inżynier, profesor nadzw., Katedra Makroekonomii i Badań nad Rozwojem, Wydział Ekonomii Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu; e-mail: hanna.pondel@ue.poznan.pl.

Wstęp

Obszary wiejskie w Polsce są niezwykle zróżnicowane. Ich specyfika, usytuowanie geograficzne, poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, uwarunkowania kulturowe, zasobność czy struktura społeczeństwa decydują o potrzebach zarówno bieżących, jak i długookresowych. Wyzwania roz-

wojowe, szczególnie związane z realizacją nowoczesnych, pozarolniczych funkcji przypisywanych obszarom wiejskim, wymagają zaangażowania całej ich społeczności oraz różnorodnych instrumentów. Szczególną rolę pełni jednak samorząd terytorialny, którego działania stanowią najczęściej efekt zintegrowania potrzeb mieszkańców gminy ze środkami umożliwiającymi ich zaspokojenie. Zgodnie z Europejską kartą samorządu terytorialnego: *generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli*¹. Władze gminne niewątpliwie odpowiadają za rozwój lokalny i coraz częściej bardzo świadomie wpływają na sytuację społeczno-gospodarczą regionu. Pełnią one, jak słusznie zauważa A. Kozuch, funkcję sterującą w lokalnym systemie społeczno-gospodarczym. Jednak ich rola nie powinna ograniczać się wyłącznie do tej sfery – istotny jest również wpływ władz samorządowych na sferę realną przez pobudzanie rozwoju gospodarczego, właściwe gospodarowanie przestrzenią czy wreszcie odpowiednie wykorzystywanie zasobów i potencjału rozwojowego gmin². Działania te sprzyjać mają ostatecznie poprawie konkurencyjności regionów, o której decydują głównie: kapitał ludzki i społeczny, podmioty gospodarcze, innowacje czy posiadana infrastruktura (zarówno tzw. twarda, jak i instytucjonalna), składające się na endogeniczny potencjał obszarów wiejskich.

Celem artykułu jest analiza i ocena możliwości pobudzania rozwoju polskich obszarów wiejskich przez samorząd gminny. W opracowaniu zaprezentowano specyfikę oraz wyzwania rozwojowe obszarów wiejskich w Polsce, kierunki stymulowania ich rozwoju przez samorząd gminny, rolę strategii rozwoju gminy oraz szanse rozwojowe wynikające z partnerstwa publiczno-prywatnego³. Autorka zastosowała podstawowe metody statystyki opisowej, takie jak dynamika zmian czy wskaźniki struktury, a swoje badania przygotowała na podstawie literatury przedmiotu, raportów branżowych oraz statystyki regionalnej i lokalnej.

¹ Artykuł 4 ust. 3 Europejskiej karty samorządu terytorialnego, Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607.

² A. Kozuch, *Rola samorządu terytorialnego we wspieraniu rozwoju lokalnego* [w:] *Instrumenty zarządzania rozwojem w przedsiębiorczych gminach*, red. A. Kozuch, A. Noworól, Instytut Spraw Publicznych UJ w Krakowie, Kraków 2011, s. 16.

³ Zagadnienia zaprezentowane w artykule stanowią subiektywny wybór autorki, która ma świadomość pominięcia wielu innych istotnych metod stymulowania rozwoju obszarów wiejskich przez samorząd gminny. Przykładem są partnerstwa międzysamorządowe czy partnerstwa międzysektorowe (wielosektorowe). Jednak ze względu na ograniczoną objętość opracowania, ich szczegółowa prezentacja nie była możliwa.

Specyfika obszarów wiejskich w Polsce

Za obszary wiejskie uznaje się gminy wiejskie i część wiejską gmin miejsko-wiejskich⁴. Zajmują one w Polsce ok. 93% ogólnej powierzchni kraju. W 2015 r. w kraju funkcjonowały 1563 gminy wiejskie oraz 611 miejsko-wiejskich⁵. W ich strukturze ok. 1/3 stanowiły jednostki o liczbie ludności do 5 tysięcy, a przeciętna miejscowość liczyła w 2014 r. 290 osób – o 12 więcej niż w roku 2006⁶. Dane statystyczne potwierdzają zatem trend występujący na polskiej wsi, przejawiający się wzrostem liczby jej mieszkańców. W ostatnich latach obserwuje się – szczególnie w obrębie dużych aglomeracji miejskich, migrację na wieś mieszkańców miast – zarówno pracujących, poszukujących miejsca zamieszkania z dogodnym dojazdem do pracy, jak i starszej części społeczeństwa, poprawiającej jakość życia w okresie emerytalnym. Potwierdzają ten fakt dane statystyczne ukazujące strukturę wiekową mieszkańców wsi – w 2014 r. ludność w wieku 25–44 lata stanowiła prawie 1/3 populacji, a w wieku powyżej 55 lat – ok. 1/4. Niepokojący z punktu widzenia rozwoju obszarów wiejskich jest zmniejszający się w ostatnich latach odsetek ludności w wieku 5–24 lata – w 2014 r. wyniósł on 24,9% i był o 5 punktów procentowych (pkt proc.) niższy w stosunku do roku 2006⁷.

Polskie obszary wiejskie, na 31 grudnia 2014 r., zamieszkiwało 15,3 mln osób, co stanowiło prawie 40% ogółu mieszkańców kraju⁸. Przyrost naturalny na wsi był w 2014 r. dodatni i, mimo że w przeliczeniu na 1000 mieszkańców wyniósł zaledwie 0,7, wskazał na przewagę wsi nad miastem w tym obszarze – w miastach przyrost naturalny był ujemny (0,5)⁹.

W populacji mieszkańców wsi pracujący stanowili w 2015 r. 51,6% ogółu ludności w wieku 15 lat i więcej (wskaźnik zatrudnienia był nieznacznie niższy niż w przypadku miast – 52,2), natomiast stopa bezrobocia przekroczyła wielkość osiągniętą w miastach – odpowiednio 8% i 7,2%¹⁰. W stosunku do roku 2014, dla którego wybrane wielkości charakteryzujące polskie obszary wiejskie prezentuje tabela 1, wskaźnik zatrudnienia nieznacznie się

⁴ Taką definicję obszarów wiejskich przyjęto w Krajowym Rejestrze Urzędowego Podziału Terytorialnego Kraju (TERYT).

⁵ „Mały Rocznik Statystyczny Polski. GUS” 2016, s. 65.

⁶ *Obszary wiejskie w Polsce w 2014 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Olsztynie, Warszawa–Olsztyn 2016, s. 124.

⁷ *Ibidem*, s. 127.

⁸ „Mały Rocznik Statystyczny Polski. GUS” 2016, tabl. 3 (65), s. 100.

⁹ *Obszary wiejskie w Polsce w 2014 r.*, *op. cit.*, s. 133.

¹⁰ „Mały Rocznik Statystyczny Polski. GUS” 2016, tabl. 1 (81), s. 119.

Tabela 1. Wybrane wielkości charakteryzujące obszary wiejskie Polski w stosunku do miast w 2014 r.

Wyszczególnienie	Obszary wiejskie	Miasta
Ludność w wieku produkcyjnym jako odsetek ogółu ludności	63,3	62,8
Wskaźnik zatrudnienia (w %)	50,9	51,4
Stopa bezrobocia (w %)	9,5	8,7
Podmioty gospodarki narodowej wpisane do rejestru REGON na 1000 ludności	73	130
Mieszkania wyposażone w wodociąg (jako odsetek ogółu mieszkań)	91,9	99,0
Mieszkania wyposażone w toaletę (jako odsetek ogółu mieszkań)	85,9	94,4
Ludność korzystająca z wodociągu (jako odsetek ogółu ludności)	84,3	96,4
Ludność korzystająca z kanalizacji (jako odsetek ogółu ludności)	37,3	89,3
Ludność korzystająca z sieci gazowej (jako odsetek ogółu ludności)	22,4	71,7
Struktura dochodów gmin	Gminy wiejskie:	Gminy miejskie:
• dochody własne	41,9	61,1
• subwencja ogólna z budżetu państwa	35,0	19,9
• dotacje celowe z budżetu państwa	17,0	13,8
• pozostałe	6,1	5,2

Źródło: na podstawie: *Obszary wiejskie w Polsce w 2014 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Olsztynie, Warszawa–Olsztyn 2016, wykres 4, s. 128; s. 172; tabl. 11, s. 201; tabl. 12, s. 202; wykres 75, s. 207; „Rocznik Statystyczny GUS” 2015, tabl. 1 (161), s. 238.

poprawił, podobnie jak stopa bezrobocia. Na funkcjonowanie wiejskiego rynku pracy niewątpliwie wpływa przedsiębiorczość, jednak liczba podmiotów w przeliczeniu na 1000 mieszkańców była w 2014 r. prawie dwukrotnie niższa na obszarach wiejskich niż w miastach, co jednoznacznie wskazuje na wyraźny dystans w tej dziedzinie między wsią i miastem.

Jak wynika z tabeli 1, wskaźniki wyposażenia mieszkań ludności wiejskiej w podstawowe elementy infrastruktury, tj. wodociąg i toaletę, są zdecydowanie niższe w porównaniu z miastami, jednak szczególnie duże dysproporcje między wsią i miastem widoczne są w przypadku odsetka ludności korzystającej z kanalizacji.

W strukturze dochodów gmin wiejskich ponad połowę stanowią środki pochodzące z budżetu państwa, przekazywane gminom w postaci subwencji ogólnej oraz dotacji celowych – w miastach udział tych źródeł dochodów stanowił w 2014 r. blisko 1/3 budżetu gmin.

Niepokojący z punktu widzenia gmin wiejskich jest znacznie niższy niż w gminach miejskich udział dochodów własnych w strukturze budżetu, który stanowi w wielu przypadkach barierę uniemożliwiającą skorzystanie

Tabela 2. Wybrane zjawiska charakteryzujące polskie obszary wiejskie

Zjawisko	Charakterystyka
Zmniejszanie się dystansu rozwojowego między wsią i miastem	<ul style="list-style-type: none"> • najważniejszym źródłem zmian – integracja Polski z Unią Europejską • największe znaczenie – skumulowane efekty wspólnej polityki rolnej i polityki spójności
Przemiany ludności wiejskiej	<ul style="list-style-type: none"> • wzrost liczby ludności wiejskiej i jej udziału w ogóle ludności od 2000 r. • dezagraryzacja wsi – zmniejszanie się odsetka ludności utrzymującej się wyłącznie z rolnictwa • wydłużanie trwania życia na wsi • zmniejszanie się różnic w wykształceniu ludności wsi i miast • wysokie zaangażowanie rolników w pracę społeczną
Postęp i zacofanie w rolnictwie	<ul style="list-style-type: none"> • utrzymywanie się dystansu rozwojowego między rolnictwem polskim i najbardziej rozwiniętych krajów europejskich • przynależność większości ziemi do małych gospodarstw rolnych • zbyt wolny postęp w zmianach struktury agrarnej • szybki proces wyłączania gruntów z użytkowania rolniczego • zła ochrona ziemi rolniczej i niewłaściwy sposób wykorzystania tej ziemi • stosunkowo szybki rozwój sektora rolno-żywnościowego i wysoki stopień jego konkurencyjności • znaczne wykorzystanie funduszy europejskich w modernizacji rolnictwa • niewielki udział rolnictwa w tworzeniu PKB (ok. 2,5%) • rozwój rolnictwa wielofunkcyjnego
Poziom życia na wsi	<ul style="list-style-type: none"> • dochody na jednego mieszkańca wsi na poziomie 82% średniej krajowej • wysokie zadowolenie z życia wśród mieszkańców wsi – wyższe niż średnio w kraju • wzrost konkurencyjności inwestycyjnej obszarów wiejskich • wysoki udział dotacji w dochodach rolniczych (50%) • udział mieszkańców wsi w ogóle osób żyjących w Polsce w skrajnym ubóstwie na poziomie 60% • stopniowe zacieranie się podziału na Polskę A i Polskę B
Ekologia	<ul style="list-style-type: none"> • dodatnie saldo emisji gazów cieplarnianych na obszarach wiejskich • zbyt mały udział obszarów wiejskich w poprawie bilansu energetycznego kraju – np. przez produkcję biomasy i biogazu

Źródło: *Polska wieś 2016. Raport o stanie wsi*, red. J. Wilkin, I. Nurzyńska, Fundacja na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016, s. 1119.

ze środków obcych, na przykład w projektach wymagających określonego wkładu własnego.

Najważniejsze zjawiska zachodzące na polskiej wsi, na podstawie których można sformułować podstawowe wyzwania dla obszarów wiejskich na najbliższe lata, zaprezentowali autorzy raportu *Polska wieś 2016*. Syntetyczne zestawienie tych zjawisk prezentuje tabela 2. Zmiany obserwowane

w ostatnich latach na polskiej wsi niewątpliwie świadczą o ewolucji roli obszarów wiejskich w kreowaniu rzeczywistości społeczno-gospodarczej i innym postrzeganiu tej roli w czasie. Niezmienny pozostaje natomiast fakt, że kierunek rozwoju terenów wiejskich jest nadal mocno związany z rozwojem rolnictwa jako sektora gospodarki wciąż dominującego na polskiej wsi.

Użytki rolne przeważają w strukturze ogólnej powierzchni kraju – ich udział w 2015 r. wyniósł 59,8%¹¹, a zmiany na polskiej wsi najczęściej ocenia się właśnie przez pryzmat zmian w sektorze rolnym, czego przykładem jest ocena struktury agrarnej, dochodów gospodarstw rolnych czy roli rolnictwa w kształtowaniu i ochronie środowiska przyrodniczego.

Wyzwania rozwojowe obszarów wiejskich

Ostatnie lata ukazują coraz wyraźniej zmiany w koncepcji funkcjonowania polskiej wsi. Są one efektem dostosowywania się obszarów wiejskich do pojawiających się zjawisk o charakterze globalnym, regionalnym oraz lokalnym. Wyzwania globalne obejmują między innymi następujące zjawiska:

- proces starzenia się społeczeństwa i spadek liczby urodzeń,
- innowacyjność gospodarki,
- swobodę przepływu towarów i usług między krajami i regionami świata,
- degradację środowiska przyrodniczego,
- niedobory żywności w skali świata,
- wzrost jakości kapitału ludzkiego i znaczenia wiedzy,
- zmiany wzorców konsumpcji,
- rozwój zrównoważony,
- dysproporcje w tempie wzrostu gospodarczego różnych krajów i gospodarek,
- rosnącą skalę zagrożeń społecznych¹².

Funkcjonowanie samorządu gmin wiejskich w szczególny sposób determinują wyzwania o charakterze lokalnym. Trudność w sprostaniu tym wyzwaniom wynika z faktu, że z jednej strony dotyczą one stwarzania jak najlepszych warunków egzystencji dla społeczności lokalnej, z drugiej jednak – realizacja określonych zamierzeń powinna uwzględniać megatrendy

¹¹ „Mały Rocznik Statystyczny Polski. GUS” 2016, tabl. 8, s. 28.

¹² Szerzej na ten temat zob. *Wyzwania dla sektora rolno-spożywczego we współczesnym świecie* [w:] *Analiza uwarunkowań i wyzwań rozwoju sektora rolno-żywnościowego w Polsce na tle tendencji światowych (Synteza)*, red. A. Kowalski, R. Grochowska, B. No-secka, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2014, s. 7–22.

Tabela 3. Wyzwania rozwojowe obszarów wiejskich

Wymiar	Wyzwania
Ekonomiczny	<ul style="list-style-type: none"> • Zapewnienie dochodowości gminy • Racjonalne wykorzystanie zasobów gminy • Zapewnienie miejsc pracy mieszkańcom gminy • Rozwój przedsiębiorczości • Wielofunkcyjność • Podnoszenie atrakcyjności inwestycyjnej gminy • Dostosowywanie struktury społeczno-gospodarczej do potrzeb rynku • Wsparcie działalności podmiotów funkcjonujących na terenie gminy • Ograniczanie negatywnych efektów zewnętrznych działalności podmiotów • Intensyfikacja wykorzystania środków ze źródeł zewnętrznych
Społeczny	<ul style="list-style-type: none"> • Poprawa jakości życia • Tempo i charakter urbanizacji • Aktywizacja społeczności lokalnej • Dostępność infrastruktury społecznej • Edukacja, poszerzanie wiedzy i kompetencji mieszkańców wsi • Upowszechnianie kultury • Rozwój turystyki i rekreacji • Stwarzanie warunków do rozwoju instytucji sektora NGO • Ograniczanie ubóstwa • Budowa tożsamości społeczeństwa z gminą • Wyludnianie wsi zlokalizowanych w oddaleniu od miast i szlaków komunikacyjnych • Rozwój różnych form samorządności lokalnej
Środowiskowy	<ul style="list-style-type: none"> • Racjonalizacja gospodarowania zasobami naturalnymi • Segregacja odpadów • Ograniczanie odpadów • Postęp w recyklingu • Inwestycje w odnawialne źródła energii • Promocja działań służących ochronie środowiska • Zachowanie obiektów kultury i dziedzictwa kulturowego • Wzrost dostępności infrastruktury ochrony środowiska dla mieszkańców gminy • Przeciwdziałanie zmianom klimatycznym
Techniczno-organizacyjny	<ul style="list-style-type: none"> • Doskonalenie infrastruktury technicznej • Unowocześnienie struktury rzeczowej aparatu wytwórczego • Współpraca z ośrodkami techniczno-badawczymi • Promocja rozwiązań innowacyjnych • Pozyskiwanie innowacyjnych inwestorów • Współpraca między gminami przy wdrażaniu nowoczesnych rozwiązań • Podnoszenie sprawności i efektywności funkcjonowania samorządów • Łączenie interesów władz lokalnych z interesami społeczności lokalnej • Wdrażanie nowoczesnych koncepcji zarządzania gminą • Właściwy system przepływu informacji wewnątrz jednostki oraz z podmiotami zewnętrznymi • Strategia rozwoju gminy
Przestrzenny	<ul style="list-style-type: none"> • Celowe i racjonalne wykorzystywanie terenów • Właściwy wybór rodzaju i wielkości terenów pod zabudowę • Współpraca międzyregionalna i międzynarodowa • Zachowanie właściwego charakteru przestrzeni • Plany zagospodarowania przestrzennego

światowe. Zadania o charakterze wyzwań lokalnych, stojące przed samorządem gmin wiejskich, wynikają ze specyfiki tych terenów oraz procesów i zjawisk kształtujących obecny obraz polskiej wsi od wielu lat (krótko opisanych wyżej).

Ze względu na wieloaspektowość uwarunkowań rozwoju obszarów wiejskich, wyzwania rozwojowe można rozpatrywać w kilku wymiarach, które autorka zaprezentowała w tabeli 3. Wpisują się one niewątpliwie we współczesną wizję funkcji, jakie powinny pełnić obszary wiejskie, poza funkcją produkcji żywności. Zestaw działań pożądaných z punktu widzenia lokalnego, regionalnego czy ogólnokrajowego może się różnić, stąd podkreślana już wcześniej istotna rola samorządu lokalnego we właściwym formułowaniu priorytetowych wyzwań rozwojowych i zapewnieniu środków umożliwiających sprostanie tym wyzwaniom.

Szczególnie trudne zadanie w planowaniu strategii rozwoju mają gminy, które na różne trendy i zjawiska globalne oraz regionalne muszą nałożyć ograniczenia lokalne, takie jak np. posiadanie w zasobach gminy obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania czy terenów NATURA 2000.

Powszechnie jako jeden z ważniejszych problemów, które będą determinować sytuację społeczno-gospodarczą gmin wiejskich w najbliższych latach, wskazuje się umiarkowany, ale systematyczny spadek zatrudnienia w rolnictwie. Odsetek pracujących w rolnictwie zmniejszył się w skali kraju z 12,6% w 2012 r. do 11,5% w 2014 r., a skala tego spadku była ponad dwukrotnie większa niż w latach 2010–2012¹³. Tendencja ta z ekonomicznego punktu widzenia jest korzystna, jednak jak słusznie zauważa A. Wrzochalska, poprawa struktury agrarnej rolnictwa wpływa zarówno na zmiany kierunków działalności gospodarstw indywidualnych, jak i na wiele problemów o charakterze społecznym¹⁴.

Kierunki stymulowania rozwoju terenów wiejskich przez samorząd gminny

Skala i kierunki wydatkowania środków finansowych gminy wynikają przede wszystkim z faktu wykonywania przez nią zadań publicznych o znaczeniu lokalnym. Odbywa się to przez realizację zadań własnych – obowiązkowych i dobrowolnych oraz zadań zleconych gminie przez administrację

¹³ *Polska wieś 2016. Raport o stanie wsi, op. cit.*, s. 34.

¹⁴ A. Wrzochalska, *Aktywność społeczna w polityce rozwoju obszarów wiejskich i niwelowania obszarów problemowych [w:] Kierunki przeobrażeń strukturalnych oraz uwarunkowania rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich*, red. A. Sikorska, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2015, s. 45–46.

centralną – obligatoryjnych. Zadania własne gminy służą zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty i, zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym, obejmują kwestie między innymi: ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody, gospodarki wodnej, gminnych dróg, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku, unieszkodliwiania odpadów, zaopatrzenia w energię i gaz, lokalnego transportu zbiorowego, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, gminnego budownictwa mieszkaniowego, edukacji publicznej, kultury, zieleni gminnej, kultury fizycznej i turystyki¹⁵. W 2014 r. w strukturze wydatków gmin wiejskich 80,5% stanowiły wydatki bieżące, a 19,5% wydatki majątkowe. Uwzględniając działy klasyfikacji budżetowej, można zauważyć, że w strukturze tej dominowały wydatki na oświatę i wychowanie (ok. 37%), które wspólnie z wydatkami na pomoc społeczną pochłaniały blisko połowę całości wydatków gmin wiejskich (tabela 4).

Tabela 4. Struktura wydatków gmin wiejskich według działów klasyfikacji budżetowej w latach 2007 i 2014

Wydatki	2007	2014	Dynamika zmian
Oświata i wychowanie	38,6	36,8	↓ 1,7 pkt proc.
Pomoc społeczna	19,0	15,9	↓ 3,1 pkt proc.
Administracja publiczna	11,2	10,9	↓ 0,3 pkt proc.
Transport i łączność	8,5	8,8	↑ 0,3 pkt proc.
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	5,8	8,0	↑ 2,4 pkt proc.
Rolnictwo i łowiectwo	4,9	5,6	↑ 0,7 pkt proc.
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	2,6	3,7	↑ 1,1 pkt proc.
Gospodarka mieszkaniowa	1,6	1,9	↑ 0,3 pkt proc.
Kultura fizyczna	1,5	1,8	↑ 0,3 pkt proc.
Pozostałe	6,4	6,5	↑ 0,1 pkt proc.

Źródło: *Obszary wiejskie w Polsce w 2014 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Olsztynie, Warszawa–Olsztyn 2016, wykres 78, s. 210.

W puli zadań gminy istotna część dotyczy działań wpływających na tempo i poziom rozwoju społeczno-gospodarczego. Należą tutaj zadania gospodarcze podejmowane z inicjatywy gminy, takie jak: własna działalność gospodarcza (wspomagająca budżet gminy, przeciwdziałająca bezrobociu), tworzenie odpowiednich warunków przestrzennych, infrastrukturalnych i podatkowych dla inwestorów, racjonalność w wydatkowaniu

¹⁵ Rozdział 2, art. 7 ustawy o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r., Dz.U. 2016, poz. 446.

funduszy, współpraca z różnymi podmiotami działającymi w otoczeniu bliższym i dalszym gminy¹⁶. Są to, jak słusznie zauważa J.J. Parysek, zadania realizowane na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego i miejscowej społeczności, które bardziej wynikają z istoty samorządu terytorialnego niż z obowiązującego prawa. Za takie uznaje on również: podejmowanie różnego rodzaju inicjatyw i zadań rozwojowych, stymulowanie rozwoju, działań promocyjnych, identyfikację lokalnych potrzeb społecznych i zasobów, pozyskiwanie środków służących rozwojowi lokalnemu, tworzenie własnych funduszy oraz struktur organizacyjnych pobudzających i wspierających rozwój lokalny, tworzenie przestrzeni pracy, inkubatorów przedsiębiorczości, rozwój kooperacji z udziałem zakładów produkcyjnych oraz usługowych, tworzenie lokalnego systemu kształcenia, dokształcania, doskonalenia zawodowego¹⁷.

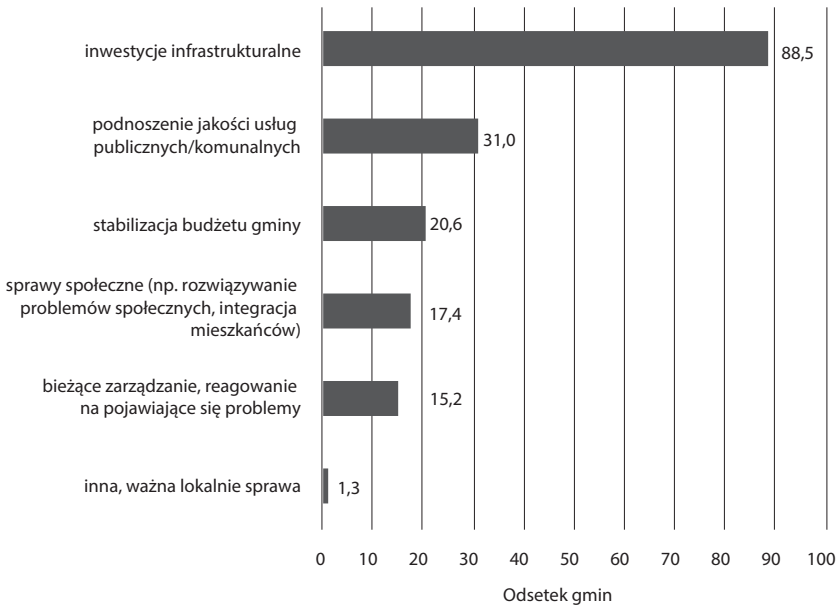
Kierunków stymulowania rozwoju gmin jest bardzo wiele, jednak możliwości finansowe jednostek samorządowych, zwłaszcza mniejszych i słabszych, ograniczają ich aktywność w wielu obszarach. Gminy wiejskie często mają trudności z wypełnianiem zadań ustawowych (obowiązkowych). W wydatkowaniu środków niewątpliwie bardziej skupione są one na inwestycjach „twardych” (infrastrukturalnych) niż na projektach „miękkich” (np. służących edukacji, współpracy, promocji). Wynika to z zapóźnień, które występują w wielu gminach w zakresie wyposażenia ich oraz ich mieszkańców w podstawowe media, zwłaszcza kanalizację i oczyszczalnie ścieków.

Potwierdzeniem powyższej opinii są wyniki badań przeprowadzonych w 2014 r. dla Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej (FRDL) w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce, między innymi w gminach wiejskich, prezentujące efekty działalności samorządu gmin oraz aktualne problemy rozwojowe tych jednostek¹⁸. Jak wynika z wykresu 1, najważniejszym

¹⁶ B. Rabsztyn, *Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego* [w:] *Wspólnoty lokalne jako uczestnik i podmiot procesów transformacji gospodarczej*, red. E. Zeman-Miszewska, A. Jakubowska, M. Krakowiak-Drzewiecka, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2015, s. 27–29.

¹⁷ J.J. Parysek, *Rola lokalnego samorządu terytorialnego w rozwoju społeczno-gospodarczym i przestrzennym gmin*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, t. LXXVII, nr 3, s. 28–30.

¹⁸ Badanie przeprowadzone zostało przez C. Trutkowskiego i A. Kurniewicz wśród wszystkich gmin wiejskich, miejsko-wiejskich, miejskich oraz miast na prawach powiatu w Polsce, a dotyczyło oceny kadencji władz samorządowych 2010–2014. Ostateczne wyniki pochodzą z 627 ankiet wypełnionych podczas badania przez wójtów, burmistrzów, prezydentów bądź ich zastępców (66,5% respondentów), sekretarza gminy bądź miasta (24,6%) lub innych pracowników samorządu terytorialnego (8,9%). Gminy wiejskie stanowiły w strukturze populacji zbadanych jednostek samorządu terytorial-

Wykres 1. Priorytety władz samorządowych w kadencji 2010–2014

Źródło: C. Trutkowski, A. Kurniewicz, *Bilans kadencji 2010–2014. Wyniki badania CAWI*, s. 42, <http://www.frdl.org.pl/index.php/aktualnosc/items/bilans-kadencji-2010-2014-wyniki-badan.html>.

działaniem priorytetowym władz samorządowych w gminach wiejskich w latach 2010–2014 były inwestycje infrastrukturalne – wskazało je prawie 90% respondentów¹⁹. Rozwój infrastruktury został też uznany za najważniejszy wyznacznik sukcesu gminy przez ok. ¼ gmin wiejskich²⁰. Jako drugi

nego 61,2%, gminy miejsko-wiejskie – 23,3%, gminy miejskie – 11,0%, a miasta na prawach powiatu – 4,5%. W artykule zaprezentowane zostaną głównie wyniki badań odnoszące się do gmin wiejskich – w gminach miejsko-wiejskich trudno jest ocenić, które problemy czy działania dotyczą części wiejskiej tych gmin, a które części miejskiej. Nie wszystkie wyniki badania szczegółowo ukazują jednak rozkład odpowiedzi respondentów w przekroju poszczególnych typów gmin. Szerzej o badaniu: <http://www.frdl.org.pl/index.php/aktualnosc/items/bilans-kadencji-2010-2014-wyniki-badan.html> [dostęp: 10 listopada 2016 r.].

¹⁹ Podobna ocena wystąpiła w gminach miejsko-wiejskich, miejskich oraz miastach na prawach powiatu, przy czym odsetek wskazań był o 5–6 pkt proc. niższy.

²⁰ W każdym rodzaju badanych jednostek samorządowych czynnik ten został uznany za najważniejszy. C. Trutkowski, A. Kurniewicz, *Bilans kadencji 2010–2014. Wyniki*

istotny warunek rozwoju gminy respondenci wymienili wysokość środków pozyskiwanych z funduszy Unii Europejskiej (tak wskazała połowa badanej populacji gmin wiejskich).

W przeświadczeniu samorządowców sukces gminy związanej z rozwojem infrastruktury wynikał głównie z różnych działań inwestycyjnych zmierzających do poprawy stanu dróg lokalnych oraz rozbudowy sieci kanalizacyjnej. Rzadziej respondenci wymieniali takie przedsięwzięcia inwestycyjne, jak remonty obiektów użyteczności publicznej, modernizację budynków komunalnych, gazyfikację gminy, poprawę jej estetyki czy rozwój infrastruktury sportowo-turystycznej. W wielu badanych jednostkach podkreślano, że realizacja projektów inwestycyjnych w gminach była możliwa dzięki środkom z funduszy europejskich – stąd też wysokość pozyskiwanych środków unijnych często uznawano za istotny wyznacznik sukcesu jednostki²¹.

Stwierdzenie, że zadania ustawowe determinują pozostałą działalność gmin wiejskich uzasadnia fakt, iż w ok. 67% badanych gmin respondenci wskazali na oświatę i opiekę przedszkolną jako najważniejszą dziedzinę, która powinna być szczególnie wspierana w ich jednostce samorządowej²². Ograniczone możliwości właściwej realizacji zadań zleconych stanowiły, obok niedostatku środków na rozwój infrastruktury oraz niemożność korzystania w pełni ze środków unijnych, jeden z trzech głównych problemów finansowych badanych samorządów²³. Jak słusznie zauważa E. Wansacz: *polskie samorzady chętnie angażują się w unijne programy, ale nie zawsze posiadają środki finansowe na wkład własny do realizowanych inwestycji. (...) Jedne samorzady z powodu braku środków skreślają z realizacji inwestycje, inne zaciągają kolejne kredyty dla zabezpieczenia udziału własnego*²⁴. Udział środków z budżetu jednostek samorządowych stanowił w 2014 r. 5,9% w strukturze wydatków kwalifikowanych podpisanych umów o dofi-

badania CAWI, s. 48, <http://www.frdl.org.pl/index.php/aktualnosc/items/bilans-kadencji-2010-2014-wyniki-badan.html> [dostęp: 10 listopada 2016 r.].

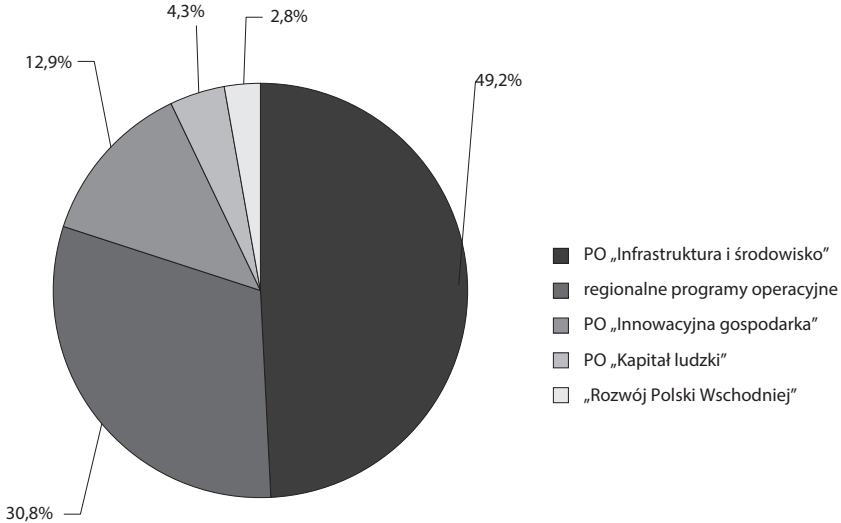
²¹ *Polska gmina 2015*, red. G. Gorzelak, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016, s. 45.

²² Dodatkowo aż w 61,6% ogółu badanych gmin za największą trudność w bieżącym zarządzaniu jednostką samorządową uznano brak adekwatnego finansowania zadań zleconych, [za:] *Bilans kadencji 2010–2014. Wyniki badania CAWI, op. cit.*, s. 33 i 45.

²³ *Polska gmina 2015, op. cit.*, s. 48–49.

²⁴ E. Wansacz, *Realizacja strategii jednostki samorządu terytorialnego a fundusze unijne „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2015*, t. XVI, nr 4, cz. I, s. 217–218 [*Strategia jednostki samorządu terytorialnego w świetle wyzwań XXI wieku*, red. B. Stopczyński, M. Turnia].

Wykres 2. Struktura wartości projektów dofinansowanych z UE w okresie programowania 2007–2013 realizowanych w gminach wiejskich, według programów operacyjnych (stan na 31 grudnia 2014 r.)



Źródło: *Obszary wiejskie w Polsce w 2014 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Olsztynie, Warszawa–Olsztyn 2016, wykres 82, s. 216.

nansowanie dla projektów realizowanych w gminach wiejskich (i wyniósł od 2,9% w województwie wielkopolskim do 8,6% w województwie lubelskim i świętokrzyskim)²⁵. Udział środków na finansowanie i współfinansowanie programów i projektów UE w budżetach gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniósł w 2014 r. 209,6 zł (w 2012 r. 244 zł).

Dodatkowe środki nie zawsze są gwarantem sukcesu społeczno-gospodarczego. Niezbędna jest długofalowa strategia rozwoju oraz odpowiedzialne podejście władz samorządowych, zarówno do administrowania danym terenem, jak i skutecznego stymulowania jego rozwoju. Niewątpliwie jednak struktura wykorzystywanych przez gminy wiejskie środków unijnych oraz realizowanych projektów wskazuje na potrzeby rozwojowe tych jednostek oraz przyjętą politykę rozwojową (wykres 2).

W gminach wiejskich na dofinansowanie umów w programie operacyjnym „Infrastruktura i środowisko” przeznaczono blisko 52 mld zł,

²⁵ Łączna wartość tych umów do końca 2014 r. wyniosła 105,3 mld zł, [za:] *Obszary wiejskie w Polsce w 2014 r.*, op. cit., s. 215.

a w regionalnych programach operacyjnych – ok. 32,5 mld zł, co stanowiło łącznie 80,0% całkowitej wartości podpisanych umów o dofinansowanie na projekty realizowane w tych gminach. Udział środków w tych programach był w gminach wiejskich większy niż w gminach miejskich²⁶. Zarówno zainteresowanie samorządu gmin wiejskich tymi programami, jak i charakter projektów możliwych do realizacji w ich ramach, kolejny raz potwierdzają potrzeby infrastrukturalne na obszarach wiejskich i skłonność samorządów do niwelowania braków w tym zakresie.

Rola strategii rozwoju gminy

Działań służących kształtowaniu warunków życia społeczności lokalnej oraz rozwojowi przedsiębiorczości na obszarach wiejskich nie można prowadzić w sposób nieprzemyślany, doraźnie, bez wizji funkcjonowania gminy i regionu w kolejnych latach. Jednym z dokumentów stanowiących swoistą mapę drogową zadań służących osiągnięciu wyznaczonych przez gminę celów jest strategia rozwoju społeczno-gospodarczego gminy. Przyjęcie tego aktu nie jest obligatoryjne – jak wynika z przytaczanych wyżej badań przeprowadzanych wśród samorządowców, opracowanie i uchwalenie strategii wskazano w ok. 77% badanych gmin wiejskich (we wszystkich badanych typach gmin odsetek ten wyniósł ok. 82%)²⁷. J.J. Parysek formułuje następujące uwagi dotyczące strategii rozwoju gminy:

- cechuje ją kierunkowość, kompleksowość i perspektywiczność,
- powinna stanowić efekt pracy zespołu projektowego, władz gminy oraz społeczności lokalnej (wszystkich najważniejszych podmiotów gospodarczych i społecznych gminy),
- musi być osadzona w środowisku lokalnym,
- nie służy rozwiązaniu wszystkich problemów gminy i jej mieszkańców, ale powinna koncentrować się na sprawach najważniejszych,
- powinna być programem realnym,
- podstawą określenia kierunków rozwoju gminy są miejscowe zasoby rozwojowe oraz potrzeby społeczności lokalnej²⁸.

Strategia rozwoju gminy wiejskiej powinna uwzględniać najważniejsze wyzwania rozwojowe, z którymi muszą zmierzyć się jednostki samorządowe, a które dotyczą gospodarowania w skali mikro oraz związane są ze

²⁶ *Ibidem*, s. 216.

²⁷ *Bilans kadencji 2010–2014. Wyniki badania CAWI*, op. cit., s. 36.

²⁸ J.J. Parysek, *Rola lokalnego samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 30–31.

zmianami otoczenia makroekonomicznego. A.P. Wiatrak wskazuje na wyznaczniki strategii gmin wiejskich, które niewątpliwie mogą ułatwić sprostanie najważniejszym wyzwaniom rozwojowym tych jednostek:

- ekonomiczny – obejmujący poprawę efektywności gospodarowania zasobami wytwórczymi, jak i podmiotów gospodarczych oraz organizacji publicznych w gminie, restrukturyzację działalności społeczno-gospodarczej, zróżnicowanie działalności, zwiększanie dochodów wszystkich jednostek funkcjonujących w gminie,
- społeczno-personalny – skupiający się na rozwoju społecznym i kulturalnym oraz bezpieczeństwie obywateli, dotyczący oddziaływania na aktywność ludzi i ich kwalifikacje zawodowe oraz jakość i wydajność pracy,
- organizacyjny – służący określeniu warunków funkcjonowania podmiotów publicznych i gospodarczych oraz współdziałania społecznego i gospodarczego, zmianie struktury organizacyjnej oraz sposobu zarządzania podmiotów gminnych, wprowadzaniu innowacji organizacyjnych,
- informacyjny – obejmujący budowę banku danych o gminie, o podmiotach gospodarczych i zasobach wytwórczych, stworzenie systemu przetwarzania danych oraz komunikowania się społeczeństwa w gminie i poza nią,
- techniczno-produkcyjny – dotyczący infrastruktury, kreowania i wdrażania postępu, jakości wyrobów i usług,
- ekologiczno-przestrzenny – związany z zagospodarowaniem środowiska i krajobrazu, dostosowaniem kierunków prowadzonej działalności do środowiska i mieszkańców gminy, rodzajem i zakresem stosowanej technologii, zagospodarowaniem odpadów²⁹.

Gminy wiejskie są bardzo zróżnicowane, zatem dobór priorytetów rozwojowych jest zadaniem trudnym, odpowiedzialnym i wymagającym dokładnej znajomości charakteru oraz specyfiki gminy. Dlatego też niezwykle istotne jest zaangażowanie w budowę strategii środowisk najbardziej zorientowanych w lokalnych problemach i pożądanych kierunkach działań. Społeczności wiejskie są odmienne, a ich określone typy tworzą warunki dla różnych modeli rozwoju. M. Klekotko zaproponowała cztery ogólne strategie dotyczące rozwoju zrównoważonego, odpowiednie dla różnych typów lokalnego społeczeństwa obywatelskiego – zaprezentowane zostały one w tabeli 5.

²⁹ A.P. Wiatrak, *Strategie rozwoju gmin wiejskich*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2011, s. 29–30.

Tabela 5. Modele (strategie) rozwoju zrównoważonego

Model rozwoju zrównoważonego	Aktorzy i typy wiedzy			
	samorząd	NGO	mieszkańcy	eksperti zewnętrzni
	wiedza menedżerska	wiedza ekspercka + menedżerska	wiedza lokalna	wiedza ekspercka/naukowa
Model agencyjny	+	-	-	+/-
Model aliansów	+	+	-	+/-
Model <i>bottom-up</i>	+	-	+	-/+
Model zintegrowany	+	+	+	+

Źródło: M. Klekotko, *Spółczesność obywatelskie a rozwój zrównoważony wsi. Podejście poznawcze* [w:] *Spoleczne aspekty zrównoważonego rozwoju wsi w Polsce. Partycypacja lokalna i kapitał społeczny*, red. H. Podedworna, P. Ruszkowski, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 28.

W modelu agencyjnym samorząd lokalny samodzielnie decyduje o kierunkach przemian, korzystając często z zewnętrznej wiedzy eksperckiej, szukając jednak poparcia mieszkańców dla własnych działań. W modelu aliansów występuje współpraca samorządu lokalnego z organizacjami pozarządowymi, które korzystają z wiedzy eksperckiej lub też reprezentują interesy określonych grup społecznych. Istotą modelu *bottom-up* (model „oddolny”) jest przekonanie o bezwzględny prawie społeczeństwa lokalnego do decydowania o rozwoju – propozycje działań prorozwojowych wypływają ze społeczności wiejskiej. Model zintegrowany cechuje uczestnictwo w procesie decyzyjnym przedstawicieli wszystkich jednostek gminnych (samorządu, organizacji pozarządowych, ludności, przedsiębiorców). Podstawą przyjmowanych rozwiązań rozwojowych jest debata publiczna i społeczne konsultacje³⁰.

Wprawdzie M. Klekotko odniosła swój podział strategii do rozwoju zrównoważonego, jednak wydaje się, że może być on rozpatrywany w szerszym ujęciu, tj. w odniesieniu do ogólnej strategii rozwoju społeczno-gospodarczego gmin wiejskich. Najbardziej pożądanym rozwiązaniem dla skuteczności realizacji przyjmowanych strategii jest niewątpliwie model zintegrowany, który nie jest niestety modelem dominującym ani nawet przeważającym w procesie opracowywania dokumentów strategicznych. Jak wynika z badań autorki niniejszego artykułu przeprowadzonych w 2010 r., wśród 47 wielkopolskich gmin wiejskich, dotyczących warunków dla rozwoju zrównoważonego – głównie w aspekcie środowiskowym, w 42% ba-

³⁰ M. Klekotko, *Spółczesność obywatelskie a rozwój zrównoważony wsi*, op. cit., s. 29–32.

danych jednostek samorząd samodzielnie decydował o kierunkach działań prośrodowiskowych, szukając poparcia mieszkańców i przejawiając tym samym cechy charakterystyczne dla modelu agencyjnego. W blisko połowie gmin system sprawowania władzy stwarzał warunki do modelu *bottom-up* rozwoju zrównoważonego – tzn. samorząd lokalny deklarował współpracę z mieszkańcami przy ustalaniu celów środowiskowych i ich osiągnięciu. W nieznacznym zakresie w ankietowanych gminach wykorzystywana była współpraca przy podejmowaniu decyzji z zakresu ochrony środowiska z organizacjami pozarządowymi (model aliansów – 4 gminy) oraz publiczna debata z udziałem organizacji pozarządowych i lokalnej społeczności (model zintegrowany – 4 gminy)³¹.

C. Trutkowski i A. Kurniewicz analizując kadencję samorządową 2010–2014, zauważyli, że w jednostkach samorządowych niezależnie od ich typów, występuje przede wszystkim przeważająca populacja liderów, nietworzących wyraźnego wzorca, oraz dwie wyraziste kategorie przywódców:

- liderzy dążący do rozwiązywania problemów wspólnie z mieszkańcami i otwarci na korzystanie z zasobów zewnętrznych – grupa liczniejsza, którą stanowiło ok. 32% badanych,
- silni, populistyczni włodarze, realizujący zazwyczaj interesy większości, jednak rzadko poszukujący konsensusu – stosunkowo niewielka grupa (ok. 9% respondentów)³².

Z tych samych badań wynikało też, że większość respondentów przekonana była o dużym wpływie mieszkańców na decyzje podejmowane przez władze gminne, jednak aktywizacja społeczna mieszkańców była jedyną kategorią wyraźnie różnicującą priorytety rozwojowe gmin różnej wielkości – największe znaczenie miała ona w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców, w gminach wiejskich miała znaczenie zdecydowanie mniejsze. Z konsultacji społecznych gminy korzystały głównie przy opracowywaniu dokumentów strategicznych – 68,7% jednostek, oraz tworzeniu planów zagospodarowania przestrzennego – 67,1% jednostek. Konsultacje dotyczące ogólnego budżetu przeprowadzono tylko w 21,9% badanych gmin³³. Kon-

³¹ H. Pondel, *Środowisko przyrodnicze w procesie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich na przykładzie Wielkopolski*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2013, s. 204–205.

³² C. Trutkowski, A. Kurniewicz, *Bilans kadencji 2010–2014 w świetle wyników wyborów samorządowych. Najważniejsze wnioski*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, s. 10, http://www.frdl.org.pl/pliki/frdl/document/publikacjeFRDL/Bilans_WNIO-SKI.pdf [dostęp: 19 listopada 2016 r.].

³³ *Ibidem*.

sultacje społeczne przybierają w jednostkach samorządowych najczęściej formę otwartych zebrań z mieszkańcami, badań ankietowych, konsultacji pisemnych, sondaży internetowych, warsztatów obywatelskich (zespoły planujące, grupy fokusowe)³⁴. Niestety, samorządowcy najczęściej nie uważają aktywizacji mieszkańców za czynnik sukcesu gminy oraz ważny element strategii rozwojowej jednostki – w badaniach C. Trutkowskiego i A. Kurniewicz zaangażowanie mieszkańców w planowanie i kształtowanie rozwoju społecznego oraz społeczna integracja mieszkańców otrzymały najmniej wskazań jako miernik sukcesu gminy (odpowiednio: 14,5% i 12,1%)³⁵.

Partycypacja lokalnej społeczności w opracowywaniu strategii rozwoju gminy wiejskiej jest niezwykle istotna na każdym etapie jej tworzenia – przy diagnozie problemów społecznych, planowaniu działań, określaniu wariantów rozwoju gminy, realizacji przyjętych zamierzeń, monitorowaniu postępów oraz wprowadzaniu zmian w dokumencie strategicznym.

Szanse rozwojowe wynikające z partnerstwa publiczno-prywatnego

Jednym z narzędzi umożliwiających realizację zadań samorządu gmin wiejskich oraz poprawę efektywności i dynamiki rozwoju lokalnego jest współpraca z partnerem prywatnym. W opinii Komisji Europejskiej partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) pozwala na wdrożenie projektu lub usługi – tradycyjnie świadczonej przez sektor publiczny – z obustronną korzyścią, odpowiednią do stopnia realizowanych przez strony zadań. Podział zadań, odpowiedzialności i ryzyka w ramach PPP umożliwiają wysokowydajny sposób budowy infrastruktury komunalnej oraz dostarczania usług publicznych społeczności lokalnej³⁶.

³⁴ Gminy zarządzane w bardziej nowoczesny sposób mają do wyboru takie formy konsultacji, jak sondaż deliberatywny czy panel obywatelski. We francuskim modelu samorządności udział obywateli w procesach decyzyjnych uwidacznia się przez referenda lokalne, konsultacje społeczne czy prawo petycji. Partycypacja społeczna na szczeblu lokalnym w Republice Włoskiej przybiera formę referendum lokalnego, demokracji „oddolnej”, demokracji deliberatywnej. Szerzej na temat form prowadzenia konsultacji społecznych w Polsce i za granicą zob. Ł. Młynarkiewicz, *Regulacje samorządowe oraz przykłady dobrych praktyk w obszarze konsultacji społecznych w Polsce i za granicą* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 803–820.

³⁵ C. Trutkowski, A. Kurniewicz, *Bilans kadencji 2010–2014 w świetle wyników wyborów samorządowych*, op. cit., s. 10.

³⁶ A. Czapska, *Partnerstwo publiczno-prywatne a rozwój lokalny – bariery i korzyści* [w:] *Samorząd terytorialny w systemie zarządzania gospodarką lokalną. Doświadczenia*

Tabela 6. Umowy PPP i koncesje zawarte przez gminy wiejskie w latach 2008–2014*

Podmiot publiczny	Partner prywatny	Przedmiot	Data zawarcia	Wartość (w zł)
UMOWY PPP				
Gmina Ustka	Usługi Przewozowe „Ramzesz” oraz Lazur sp. z o.o.	uruchomienie stałych linii komunikacyjnych obsługujących dzieci i dorosłych mieszkańców gminy	2010	600 000
Gmina Kobylnica	Niepubliczny Psychiatryczny Zakład Opieki Zdrowotnej SON sp. z o.o.	przebudowa Domu Pomocy Społecznej w Kobylnicy na potrzeby Zakładu Opiekuńczo-Leczniczego i działalności o charakterze komplementarnym	2010	4 295 128
Gmina Ustka	Morpol SA Oddział Dłunowo	zaprojektowanie oraz częściowe sfinansowanie przebudowy drogi gminnej i skrzyżowania z drogą wojewódzką wraz z budową oświetlenia drogowego	2011	2 178 816
Gmina Świdnica	Siemens sp. z o.o.	termomodernizacja czterech budynków użyteczności publicznej	2014	4 625 776
KONCESJE				
Gmina Kiszkowo (dwie umowy)	Spółdzielnia Mieszkanowa w Rybnie Wielkim	świadczenie usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie Gminy Kiszkowo z wykorzystaniem urządzeń będących własnością gminy	2009 2012	3 000 000 1 900 000
Gmina Solec-Zdrój	Malinowy Zdrój sp. z o.o.	budowa kompleksu mineralnych basenów w Solcu-Zdroju z zapleczem leczniczo-relaksacyjno-wypoczynkowym oraz infrastrukturą i zagospodarowaniem	2010	16 000 000
Gmina Piecki	Vapo sp. z o.o.	zaprojektowanie, wykonanie i eksploatacja kotłowni wykorzystującej odnawialne źródła energii oraz dwufunkcyjnych węzłów ciepłych w budynkach zasilanych energią z kotłowni	2010	4 000 000
Gmina Skape	brak danych	zagospodarowanie, prowadzenie i zarządzanie w sezonie letnim kąpieliskami na terenie partnera publicznego	2011	320 000
Gmina Smoldzino (dwie umowy)	Zakład Usług Wodnych sp. z o.o.	świadczenie usług w zakresie gospodarki wodno-ściekowej na terenie gminy Smoldzino	2011 2012	654 200 4 650 000
Gmina Brudzeń Duży	Przedsiębiorstwo Gospodarki Wodno-Ściekowej „GEA-NOVA” sp. z o.o., USKOM sp. z o.o.	świadczenie usług zarządzania, administrowania, bieżącego utrzymania i eksploatacji gminnej sieci kanalizacyjnej w zakresie zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie miejscowości Ściecień	2012	86 400

W Polsce od końca lutego 2009 r. obowiązywały dwie ustawy dotyczące współpracy podmiotów publicznych z partnerami prywatnymi w ramach PPP: ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. 2009, nr 19, poz. 100) oraz ustawa z 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. nr 19, poz. 101). Obecnie obowiązuje nowa ustawa o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi – z 21 października 2016 r., http://orka.sejm.gov.pl/proc8.nsf/ustawy/612_u.htm [dostęp: 20 listopada 2016 r.].

Źródło: M. Wawrzyniak, *Stan rozwoju rynku PPP w Polsce w latach 2008–2014*, Forum PPP – Magazyn Inwestycji Publicznych* 2015, nr 1(28), s. 519, https://www.ppp.gov.pl/Publikacje/E_przewodnik/Strony/Raporty_z_rynku.aspx [dostęp: 20 listopada 2016 r.].

Jak wynika z ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, w ramach PPP mogą być realizowane następujące przedsięwzięcia: budowa lub remont obiektu budowlanego, świadczenie usług, wykonanie dzieła – w szczególności wyposażenie składnika majątkowego w urządzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność oraz inne świadczenie – połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym wykorzystywanym do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub z nim związanym³⁷.

Mimo że w Polsce z formuły PPP korzystają głównie samorządy terytorialne, udział gmin wiejskich w tych przedsięwzięciach nie jest znaczący (tabela 6). W latach 2008–2014 gminy zawarły 12 umów PPP i koncesji. Dodatkowo umowy takie podpisano w analizowanym okresie w 11 gminach miejsko-wiejskich, trudno jednak określić, w jakiej części projekty te dotyczyły obszarów wiejskich. W strukturze projektów PPP realizowanych na obszarach wiejskich największy udział miały przedsięwzięcia z zakresu gospodarki wodno-ściekowej (5 projektów na 12, w gminach miejsko-wiejskich 4 na 11 projektów).

Współpraca jednostek samorządowych i podmiotów sektora publicznego z partnerami prywatnymi przynosi wiele korzyści dla lokalnych społeczności (infrastruktura techniczna, społeczna, ochrona środowiska, poprawa ładu przestrzennego), jednak zainteresowanie PPP jest w Polsce stosunkowo niewielkie³⁸. A. Paczoski wskazuje następujące bariery partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce: trudności w relacjach między partnerami, formalności, długi okres przygotowań do finalizacji umowy, brak doświadczeń i mała ilość praktycznych przykładów zakończonych inwestycji, koszty transakcyjne, długi okres realizacji i eksploatacji projektu, duże koszty projektu, trudności z pozyskaniem kapitału na sfinansowanie projektu³⁹. Pomocne w przezwycięzeniu tej ostatniej barie-

i wyzwania współczesności, red. K. Głębocki i in., Wydawnictwo Wydziału Zarządzania Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2015, s. 22.

³⁷ Artykuł 2 pkt 4 ustawy z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. 2009, nr 19, poz. 100.

³⁸ Średnio rocznie w Polsce jest zawieranych 10 umów PPP/koncesji, podczas gdy w krajach, w których formuła ta funkcjonuje od dawna (Wielka Brytania, Francja, USA), udział kapitału prywatnego w inwestycjach publicznych wynosi kilka, a nawet kilkanaście procent. W Polsce zaledwie co setna inwestycja publiczna realizowana jest z udziałem partnera prywatnego, w Wielkiej Brytanii - co siódma; M. Wawrzyniak, *Stan rozwoju rynku PPP w Polsce w latach 2008–2014*, op. cit., s. 19.

³⁹ A. Paczoski, *Charakterystyka funkcjonowania partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce* [w:] *Partnerstwo publiczno-prywatne w teorii i praktyce*, red. G. Wrzeszcz-Kamińska, I. Ścibiorska-Kowalczyk, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2014, s. 68.

ry może być partnerstwo hybrydowe pozwalające na łączenie kapitału partnera prywatnego ze wsparciem unijnym lub innym finansowaniem publicznym – przykładem jest projekt realizowany na terenie gminy wiejskiej Solec-Zdrój, obejmujący budowę kompleksu basenów mineralnych, wykorzystujący środki z „Regionalnego Programu Operacyjnego Świętokrzyskie 2007–2013”.

Podsumowanie

- Dotychczasowe działania rozwojowe podejmowane w gminach wiejskich skupiają się głównie na poprawie wyposażenia gmin i ich społeczności w elementy podstawowej infrastruktury technicznej. Projekty te są niezbędne dla niwelowania zapóźnień występujących w tym zakresie na obszarach wiejskich. Jednak dystans między wsią i miastem w wielu wskaźnikach infrastrukturalnych zmniejsza się. Należy zatem częściej myśleć o kierunkach rozwoju gmin uwzględniających infrastrukturę tzw. miękką – edukacyjną, społeczną, informatyczną, środowiskową.

- Zwiększenie możliwości rozwojowych gmin wiejskich wymaga częstszego przyjmowania partnerskiego modelu współpracy samorządu gminnego z partnerami publicznymi i prywatnymi, opartego na konsultacjach oraz doradztwie.

- Samorząd gmin wiejskich powinien zmierzać w kierunku nowego myślenia strategicznego o rozwoju, skupionego na długoterminowym wzmocnieniu potencjału oraz planowaniu racjonalnego wykorzystania zasobów. Myślenie to powinno uwzględniać procesy i tendencje zachodzące na obszarach wiejskich, szczególnie dotyczące demografii i struktury społeczno-zawodowej mieszkańców wsi.

- Strategie rozwoju nie są dokumentem obowiązkowym, jednak ich przygotowanie wiąże się z inwentaryzacją zasobów gminy oraz głębszą analizą zamierzeń dotyczących przyszłości gminy. Warto zatem, aby władze samorządowe angażowały się w większym stopniu w opracowanie dokumentów planistycznych, aktywizując do działań społeczność lokalną i różne grupy interesariuszy.

- Problemy finansowe gmin determinują niewątpliwie kierunki prowadzonych przez nie działań stymulujących rozwój społeczno-gospodarczy obszarów wiejskich. Warto, aby w świetle różnych możliwości pozyskiwania funduszy czy partnerów dla projektów rozwojowych w szerszym zakresie upowszechniane były dobre praktyki, tzn. zakończone sukcesem projekty realizowane na przykład w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego czy współpracy międzygminnej.

- Dla wzrostu konkurencyjności obszarów wiejskich niezbędne są także zmiany w modelu zarządzania gminą. Na przestrzeni lat obserwuje się zmianę paradygmatu administracji publicznej w kierunku administracji nastawionej na współpracę czy zorganizowanej w sposób sieciowy. Coraz częściej wskazuje się na konieczność dekoncentracji urzędu gminy, wirtualizowania jej działalności, wykorzystywania marketingu wewnętrznego, przeprowadzania kampanii wizerunkowych.

Bibliografia

- Czapska A., *Partnerstwo publiczno-prywatne a rozwój lokalny – bariery i korzyści* [w:] *Samorząd terytorialny w systemie zarządzania gospodarką lokalną. Doświadczenia i wyzwania współczesności*, red. K. Głębocki i in., Wydawnictwo Wydziału Zarządzania Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2015.
- Europejska karta samorządu terytorialnego, Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607.
- Klekotko M., *Społeczeństwo obywatelskie a rozwój zrównoważony wsi. Podejście poznawcze* [w:] *Spoleczne aspekty zrównoważonego rozwoju wsi w Polsce. Partycypacja lokalna i kapitał społeczny*, red. H. Podedworna, P. Ruszkowski, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.
- Kożuch A., *Rola samorządu terytorialnego we wspieraniu rozwoju lokalnego* [w:] *Instrumenty zarządzania rozwojem w przedsiębiorczych gminach*, red. A. Kożuch, A. Noworól, Instytut Spraw Publicznych UJ w Krakowie, Kraków 2011.
- „Mały Rocznik Statystyczny Polski. GUS” 2016.
- Młynarkiewicz Ł., *Regulacje samorządowe oraz przykłady dobrych praktyk w obszarze konsultacji społecznych w Polsce i za granicą* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Obszary wiejskie w Polsce w 2014 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Olsztynie, Warszawa–Olsztyn 2016.
- Paczoski A., *Charakterystyka funkcjonowania partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce* [w:] *Partnerstwo publiczno-prywatne w teorii i praktyce*, red. G. Wrzeszcz-Kamińska, I. Ścibiorska-Kowalczyk, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2014.
- Parysek J.J., *Rola lokalnego samorządu terytorialnego w rozwoju społeczno-gospodarczym i przestrzennym gmin*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, t. LXXVII, nr 3.
- Polska gmina 2015*, red. G. Gorzelak, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016.
- Polska wieś 2016. Raport o stanie wsi*, red. J. Wilkin, I. Nurzyńska, Fundacja na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016.

- Pondel H., *Środowisko przyrodnicze w procesie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich na przykładzie Wielkopolski*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2013.
- Rabsztyń B., *Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego* [w:] *Wspólnoty lokalne jako uczestnik i podmiot procesów transformacji gospodarczej*, red. E. Zeman-Miszewska i in., Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2015.
- „Rocznik Statystyczny GUS” 2015.
- Trutkowski C., Kurniewicz A., *Bilans kadencji 2010–2014 w świetle wyników wyborów samorządowych. Najważniejsze wnioski*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, http://www.frdl.org.pl/pliki/frdl/document/publikacjeFRDL/Bilans_WNIOSKI.pdf.
- Trutkowski C., Kurniewicz A., *Bilans kadencji 2010–2014. Wyniki badania CAWI*, <http://www.frdl.org.pl/index.php/aktualnosc/items/bilans-kadencji-2010-2014-wyniki-badan.html>.
- Wansacz E., *Realizacja strategii jednostki samorządu terytorialnego a fundusze unijne*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2015, t. XVI, nr 4, cz. I, [Strategia jednostki samorządu terytorialnego w świetle wyzwań XXI wieku, red. B. Stopczyński, M. Turnia].
- Wawrzyniak M., *Stan rozwoju rynku PPP w Polsce w latach 2008–2014*, „Forum PPP – magazyn inwestycji publicznych” 2015, nr 1 (28), https://www.ppp.gov.pl/Publikacje/E_przewodnik/Strony/Raporty_z_ryнку.aspx.
- Wiatrak A.P., *Strategie rozwoju gmin wiejskich*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2011.
- Wrzochalska A., *Aktywność społeczna w polityce rozwoju obszarów wiejskich i niwelowania obszarów problemowych* [w:] *Kierunki przeobrażeń strukturalnych oraz uwarunkowania rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich*, red. A. Sikorska, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2015.
- Wyzwania dla sektora rolno-spożywczego we współczesnym świecie* [w:] *Analiza uwarunkowań i wyzwań rozwoju sektora rolno-żywnościowego w Polsce na tle tendencji światowych (Synteza)*, red. A. Kowalski, R. Grochowska, B. Nosecka, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2014.
- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 2016, poz. 446.
- Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. 2009, nr 19, poz. 100.