



Włodzimierz Durka¹

Rozwój lokalny na obszarach wiejskich Pomorza Zachodniego w świetle wskaźnika rozwoju wspólnot terytorialnych w latach 1997–2020²

Streszczenie

Reforma samorządowa z 1990 r. przywróciła w polskim życiu publicznym samodzielność gminom, które z mocy prawa stały się wspólnotami samorządowymi posiadającymi podmiotowość prawną, polityczną i ekonomiczną. Reforma uruchomiła pokłady aktywności obywatelskiej, wprowadziła do polskiego życia publicznego zasadę pomocniczości, przyspieszyła rozwój gospodarczy, a także umożliwiła pełną rozmachem rozbudowę infrastruktury technicznej i społecznej.

W niniejszym artykule zostaną przedstawione wyniki analizy rozwoju lokalnego gmin Pomorza Zachodniego w latach 1997–2020. W analizie posłużymy się wskaźnikiem rozwoju wspólnot terytorialnych (WRWT), który pozwoli na zaobserwowanie dokonujących się zmian w rankingu rozwojowym gmin. W dalszej części zostaną scharakteryzowane korelaty zaobserwowanych w tym czasie zmian.

Słowa kluczowe: teoria modernizacji, rozwój lokalny i regionalny, socjologia wsi, Pomorze Zachodnie

Wprowadzenie

Kluczowym pojęciem użytym w tytule artykułu jest rozwój lokalny. Pojęcie to, choć różnie definiowane, wiąże się z określonym obszarem

¹ Dr Włodzimierz Durka, Instytut Socjologii Uniwersytetu Szczecińskiego, ul. Krakowska 51-59, 71-017 Szczecin, e-mail: wlodzimierz.durka@usz.edu.pl, nr ORCID: 0000-0002-1845-5906.

² Artykuł jest efektem realizacji projektu „Central European Congress of Economic History. Modernization processes in Younger Europe” realizowanego przez Uniwersytet Rzeszowski w ramach programu Ministra Edukacji i Nauki RP „Doskonała nauka – wsparcie konferencji naukowych” numer umowy DNK/SP/512085/2021.

i zmianami funkcjonowania zajmujących ten obszar zbiorowości terytorialnych.

Według utrwalonej od czasów oświeceniowego racjonalizmu tradycji badawczej rozwój rozpatruje się w kontekście różnego rodzaju dychotomii, np.: postępu i zacofania, nowoczesności i tradycjonalizmu, otwartości i konserwatyzmu. Konceptyjnie wpisuje się więc w szeroki nurt badań nad społeczno-gospodarczą i kulturową modernizacją zbiorowości terytorialnych, których poziom rozwoju traktowany jest jako rezultat określonych celowych działań mieszkańców oraz płynących z zewnątrz oddziaływań wspierających lub inicjujących rozwój, np. działań systemowych unowocześniających strukturę społeczną czy działań inwestycyjnych nakierowanych na poprawę infrastruktury technicznej, tworzenie warunków dla rozwoju przedsiębiorczości lub wprost tworzących nowe przedsiębiorstwa czy miejsca pracy.

W rozważaniach nad modernizacją wiele miejsca poświęca się znaczeniu czynników (impulsów) rozwojowych o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym w stosunku do zbiorowości (systemu) (Gorzelał 2000: 99–120; Czyszkiewicz, Durka 2016: 5–19). Patrząc jednak pragmatycznie, trzeba zauważyć, że tego rodzaju dychotomię przekracza praktyka samorządowa, która oznacza wzięcie przez mieszkańców danego obszaru odpowiedzialności za rozwój i zaspokajanie potrzeb własnych, a także całej społeczności lokalnej. Służy temu zasada pomocniczości, zgodnie z którą wszystko, co może być wykonane siłami i w oparciu o zasoby lokalnych społeczności, powinno zostać oddane im we władanie, natomiast państwo wkracza tylko tam i tylko w takich sprawach, w których lokalna społeczność nie może podolać. Takie warunki tworzą zręby społeczeństwa obywatelskiego, takiego, w którym jednostka cieszy się pełnią praw, a równocześnie jest odpowiedzialna za swój los oraz za sprawy otoczenia, w którym żyje.

W myśl ustawy o samorządzie terytorialnym z dnia 8 marca 1990 r. mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową zajmującą dane terytorium. Mają prawo wybierania własnych władz, które zarządzają majątkiem i zasobami zbiorowości oraz podejmują decyzje o ich wykorzystaniu zgodnie z interesami i potrzebami zarówno jednostek, jak i różnych grup i całej zbiorowości gminy.

Te podstawy rozszerzono w 1998 r. o kolejne szczeble samorządności, tworząc w myśl ustawy z 24 lipca 1998 r. trójstopniowy podział terytorialny i administracyjny Polski, na który złożyły się oprócz gmin samorządowe powiaty oraz samorządowe województwa (aczkolwiek te ostatnie współistnieją z organami administracji rządowej). Trójstopniowy podział administracyjny kraju cechuje się niezależnością, samdziel-

nością i autonomicznością poszczególnych szczebli. Gminy wchodzą w skład powiatów, te zaś zawierają się w granicach województw – między nimi nie ma jednak żadnych zależności hierarchicznych i służbowych. Wszystkie one zachowują własną odrębność majątkową, mogą prowadzić niezależne polityki społeczne i gospodarcze. Ich władze pochodzą z wyboru mieszkańców danej jednostki i tylko przed nimi odpowiadają. Kolejną cechą są odmienne zadania i funkcje spełniane przez poszczególne szczeble administracji samorządowej, z których tylko niewielka część się w jakiś sposób ze sobą pokrywa. Podstawową jednostką samorządów są gminy, jako że dysponują majątkiem rzeczowym i finansowym stanowiącym zasób wspólnoty. Gmina jest uprawniona do rozporządzania gruntami i innym majątkiem trwałym, uchwała coroczny budżet i ma możliwość zaciągania kredytów i emitowania obligacji. Tylko gmina ma prawo do nakładania lokalnych opłat oraz podatków. W związku z tym na gminie spoczywa odpowiedzialność za dbałość o stan i rozwój infrastruktury społeczno-technicznej zaspokajającej potrzeby i zapewniającej mieszkańcom odpowiednie warunki bytowania. Gmina wykonuje zadania własne finansowane na ogół z własnych zasobów finansowych oraz zadania zlecone przez administrację rządową, a źródłem ich finansowania są dotacje i subwencje z budżetu państwa.

Prezentowany artykuł zawiera wyniki wieloletnich badań zapoczątkowanych pod koniec lat 90. przez Ryszarda Czystkiewicza. Ich zaletą jest klarowność zastosowanej metodyki, co umożliwi kumulowanie danych i ciągłą analizę uzyskiwanych wyników (Czystkiewicz 2003: 77–90).

W artykule została przedstawiona analiza dotycząca zmian sytuacji gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa zachodniopomorskiego w latach 1997–2020, czyli w okresie już ponad 20 lat współistnienia gmin i powiatów. W latach tych zachodziły istotne przemiany koniunkturalne, z którymi w bardzo zróżnicowany sposób poradziły sobie samorządy. Niektóre uzyskały w tym czasie poprawę swej pozycji, inne zdołały ją utrzymać, a jeszcze inne, na szczęście najmniej liczne, utraciły swoją pozycję. W znacznej mierze było to zależne od ich wewnętrznego potencjału oraz przyjętej strategii rozwoju (Czystkiewicz, Durka 2016: 5–19).

Metoda badawcza

Analizy poziomu rozwoju wspólnot samorządowych województwa zachodniopomorskiego prowadzone były z wykorzystaniem opracowanego specjalnie w tym celu wskaźnika rozwoju wspólnot terytorialnych. Wskaźnik ten zaprojektowano w oparciu o Human Development Index

(HDI) opracowany na początku lat 90. XX w. przez UNDP (United Nations Development Program). Wyniki wcześniejszych analiz były już kilkakrotnie publikowane dla różnych okresów czasowych w monografiach gmin województwa zachodniopomorskiego (Czyszkiewicz, Molewicz 2000; Czyszkiewicz, Molewicz, Tałasiewicz 2004; Czyszkiewicz, Molewicz 2006; Czyszkiewicz, Durka 2016). Taką samą metodykę zastosowano w analizie sytuacji gmin miejskich województwa podkarpackiego (Grzebyk 2011: 189–200).

Utworzono wskaźnik określany skrótem WRWT, który różni się od pierwowzoru tym, że oparty jest na zupełnie innych czynnikach rozwoju, a także tym, że obok czynników prorozwojowych (stymulant) wprowadza także czynniki rozwój spowalniające lub uniemożliwiające rozwój (destymulanty). Czynnikiemami tymi są:

- A) udział dochodów własnych** w danym okresie w stosunku do całkowitego dochodu uzyskanego w tym samym okresie (stosunek wyrażony w %);
- B) udział wydatków inwestycyjnych** w ogólnych wydatkach w danym okresie (wyrażony w %);
- C) wskaźnik bezrobocia** (wyrażony w % bezrobotnych mieszkańców danego obszaru względem ogółu osób w wieku produkcyjnym zamieszkujących dany obszar). Miarą tego czynnika jest liczba bezrobotnych mieszkańców danej gminy zarejestrowanych w odpowiednim powiatowym urzędzie pracy. Liczba ta odzwierciedla „stan” na koniec każdego roku kalendarzowego;
- D) wskaźnik ubóstwa** (wyrażony w %). Miarą tego czynnika jest liczba mieszkańców otrzymujących pomoc za pośrednictwem służb pomocy społecznej (niezależnie od tego, czy pomoc taką otrzymali jednokrotnie czy też wielokrotnie albo stale).

Dwa pierwsze czynniki (A, B) świadczą o **rozwój** wspólnoty terytorialnej, dwa następne (C, D) o obciążeniu tego rozwoju zjawiskami i działaniami świadczącymi o istnieniu problemów społecznych spowalniających lub uniemożliwiających rozwój. Dane, na których oparty jest analizowany wskaźnik, należą do danych publicznych, dostępnych w publikacjach regionalnej izby obrachunkowej, GUS oraz urzędu wojewódzkiego, są zatem weryfikowalne i wielokrotnie potwierdzone. Można je więc uznać za obiektywne.

Jednym z powodów, dla których wybrano te czynniki, było to, że informacje na ich temat są po prostu ogólnie dostępne. Odpowiednie wielkości można było ustalić w identyczny sposób dla każdej z jednostek administracyjnych i każdego ich szczebla – tzn. dla gmin, powiatów, także województwa. Wielu innych czynników, które mogłyby znakomi-

cie świadczyć o poziomie życia mieszkańców danego obszaru, nie można byłoby ustalić w podobny sposób. Zdaniem autorów ten zestaw wskaźników najlepiej odzwierciedla poziom rozwoju jednostki terytorialnej, wielkość zasobów, sposób ich wykorzystania, a także przeszkody stojące na drodze do pomnażania dorobku. Wszystkie czynniki brane przez nas pod uwagę są ze sobą spójne, tzn. odnoszą się do tego samego zakresu zjawisk i wydarzeń, są ze sobą wzajemnie powiązane i od siebie zależne. Mogą zatem posłużyć do zbudowania spójnego obrazu wspólnoty i jej działań; przynoszą wiedzę całościową, niebędącą tylko luźnym szeregiem przypadkowo dobranych danych. Można przyjąć, że im wyższa wartość wyliczonego wskaźnika, tym większe możliwości rozwoju danego samorządu.

W prezentowanej metodzie poszczególne składowe wskaźniki mogą osiągać wartości od 0 do +1. Całkowitą wartość wskaźnika stanowi suma dwóch pierwszych (stymulant) pomniejszona o dwa pozostałe (destymulant), czyli suma czterech składowych może zawierać się w przedziale od -2 do +2. Wynik „-2” może osiągnąć wspólnota, której dwa pierwsze wskaźniki uzyskały każdorazowo wartość „0”, a dwa następne „1”. Natomiast wynik „+2” może osiągnąć wspólnota, której poszczególne wskaźniki z grupy pierwszej nieodmiennie wynosiły „1”, a z grupy drugiej „0”. W rzeczywistości sytuacja taka nie miała miejsca, albowiem żadna ze wspólnot nie charakteryzowała się takim doskonale zbilansowanym i jasno określonym poziomem rozwoju.

Wspólnoty gminne w latach 1997–2020

W dniu 24 lipca 1998 r. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uchwalił ustawę o wprowadzeniu trójstopniowego podziału terytorialnego państwa na: gminy, powiaty i szesnaście województw. Przy tworzeniu nowych powiatów nie uniknięto napięć, zwłaszcza w lokalnych społecznościach. Wiele miast miało pretensje, że nie stały się stolicami powiatów (przed likwidacją powiatów było ich blisko 400), aż w końcu rząd arbitralnie ustalił, że powiatów ziemskich będzie 308, a miast na prawach powiatu 65. Wówczas specjaliści ostrzegali, że powiaty w takiej liczbie będą za małe, by móc samodzielnie realizować powierzone im kompetencje, takie jak prowadzenie szkół, szpitali czy utrzymanie dróg. Opinie te w pewnym stopniu się potwierdziły, bo w ciągu blisko ćwierćwiecza istnienia wiele samorządów powiatowych znalazło się nieraz w dużych kłopotach finansowych.

Praktycznie władze powiatów zaczęły działać – tworząc swoją nową administrację – od 1 stycznia 1999 r. Pierwszy rok działalności stwarzał

wiele problemów, nie tylko z tego powodu, że wszystkie struktury trzeba było tworzyć od początku, ale również dlatego, że pierwszy budżet powiatu został narzucony przez władze centralne. Radni powiatowi mogli tylko wprowadzać poprawki.

Pojawienie się powiatów wśród wspólnot samorządowych jest o tyle ważne, iż wiele zadań gminnych mogło być od tej chwili wspieranych przez jednostki samorządowe, a nie jak dotąd przez rząd centralny. Dotyczy to zwłaszcza tak ważnych z punktu widzenia rozwoju lokalnego kwestii, jak aktywizacja rynku pracy czy działania z zakresu pomocy społecznej.

Dalsze rozważania zostaną przedstawione w odniesieniu do tylko jednego regionu – województwa zachodniopomorskiego, co wynika wyłącznie z dostępności danych służących dalszej analizie. Należy jednak przypuszczać, że zaobserwowane zjawiska mają bardziej uniwersalny charakter i dotyczą wszystkich gmin niemających praw powiatów.

Obecny układ terytorialny gmin Pomorza Zachodniego pozostawał niezmienny od 1975 r. i obejmował 114 gmin z dawnego województwa szczecińskiego, koszalińskiego oraz częściowo z gorzowskiego i pilskiego. Oprócz 111 gmin wiejskich, miejsko-wiejskich i miejskich funkcjonują jeszcze trzy gminy na prawach powiatu, czyli Koszalin, Szczecin i Świnoujście. Te specjalne gminy i największe pod względem ludności gminy w prezentowanych analizach pominięto, gdyż dysponują one szerszymi narzędziami rozwojowymi.

Z początkowych 111 gmin od 2019 r. pozostało już tylko 110, ponieważ likwidacji uległa gmina Ostrowice. Na mocy specustawy od dnia 1 stycznia 2019 r. została włączona do gmin Drawsko Pomorskie i Złocieniec. Przyczyną likwidacji było zadłużenie gminy, którego samorząd nie był w stanie spłacić. Na koniec 2018 r. zadłużenie gminy wynosiło 1200% dochodów własnych samorządu lub 450% dochodów budżetu tej jednostki. Było to największe zadłużenie gminy w kraju, a możliwość samodzielnej spłaty po prostu nie istniała. Odpowiedzialność za powstałą sytuację ponosiły władze gminy, które stosowały bardzo „kreatywne” zasady rachunkowości budżetowej. Przypadek likwidacji gminy zdarzył się po raz pierwszy w kraju.

Ze względu na bardzo różnorodny rozwój samorządów gminnych w analizowanym okresie, czyli od 1997 do 2020 r., zmieniały one swe usytuowanie (nieraz w bardzo dużym stopniu) w hierarchicznym ułożeniu gmin od najlepszej (najwyższa wartość wskaźnika) do najgorszej (najniższa wartość tego wskaźnika) w całym analizowanym okresie.

Na początku zwróćmy uwagę na wartości maksymalne wskaźnika WRWT. O ile w latach 1997–2005 wartości maksymalne WRWT dla

wszystkich gmin miały początkowo silną tendencję spadkową (od 1,93 do 0,94), o tyle już od 2006 r. tendencja zmieniła się na rosnącą, aż do wartości 1,6 w 2018 r. Natomiast wartości minimalne wahały się, ale miały stałą, choć powolną tendencję wzrostową, od -1,4 do -1,2, to oznaczało zmniejszanie się wpływu czynników destymulujących, takich jak poziom bezrobocia i ubóstwa. Takie zmiany sprawiły, że różnica pomiędzy wartościami maksymalnymi a minimalnymi WRWT miała początkowo tendencję malejącą, ale od 2012 r. zmieniła się na rosnącą. Od początkowej różnicy wynoszącej 3,2 spadła do 2,9 w 2012 r., by wzrosnąć do 3,0 w 2018 i 2019 r. Można więc uznać, że taka zmiana wskazywała na początkowo malejące rozwarstwienie stopnia rozwoju gmin, ale od 2012 r. ponownie wystąpił wzrost rozwarstwienia wskaźników rozwoju gmin. Gminy z górnej części rankingu wykazywały stałą tendencję rozwojową, a te najsłabsze rozwijały się znacznie gorzej.

W całym analizowanym okresie najwyższe wartości wskaźników rozwoju miały gminy położone wokół Szczecina oraz na pograniczu polsko-niemieckim (Dobra Szczecińska, Kołbaskowo, Police i Kobylanka) i w pasie nadmorskim (Kołobrzeg miasto, Kołobrzeg gmina, Mielno, Rewal, Międzyzdroje, a także Ustronie Morskie). Najszybciej rozwijała się gmina Dobra Szczecińska, która aż piętnastokrotnie zajęła pierwsze miejsce w tym rankingu.

Grupę o najniższych wskaźnikach rozwojowych WRWT stanowiły gminy położone w części środkowo-wschodniej województwa, takie jak: Tychowo, Rąbino, Szczecinek gmina, Białogard gmina, Grzmiąca, Barwice, Recz, Radowo Małe, Brzeźno i Brojce. Wszystkie te gminy są obszarami popegeerowskimi, w których poza rolnictwem funkcjonowały jedynie zakłady przetwórstwa rolno-spożywczego oraz słabo rozwinięte usługi.

W całym analizowanym okresie gminy należące do powiatów białogardzkiego, choszczeńskiego, pyrzyckiego i świdwińskiego, czyli położone w środkowej części województwa, wykazywały wyraźną tendencję spadkową wartości wskaźnika rozwoju, a tym samym coraz większe problemy z własnym rozwojem. Natomiast gminy należące do powiatów goleniowskiego, kołobrzeskiego i sławieńskiego wykazywały stałą tendencję do uzyskiwania coraz wyższych wartości wskaźnika rozwoju, zmniejszając jednocześnie różnice wartości tego wskaźnika pomiędzy sobą. Bezkonkurencyjne pod tym względem były gminy powiatu policzkiego, które w całym okresie zachowywały wysokie wartości wskaźnika rozwoju, z wyjątkiem gminy Nowe Warpno, która po 2014 r. wykazywała wyraźny okres załamania tego wskaźnika, co wiązało się z zakończeniem dopłat z budżetu państwa związanych z podatkiem od terenów wodnych na Zalewie Szczecińskim.

Gminy należące do pozostałych powiatów rozwijały się w bardzo indywidualnym tempie, nie wyróżniając się jednakowymi stałymi tendencjami rozwojowymi. Przykładowo gminy należące do powiatu drawskiego wykazywały duże zmiany wartości tego wskaźnika, pozostając jednak w dolnym obszarze wartości w skali województwa. Wyróżniała się gmina Ostrowice, która miała dwa wyraźne skoki wskaźnika rozwoju – w latach 2004 oraz 2011–2013 (z powodu licznych inwestycji w gospodarkę komunalną), ale w pozostałym okresie wykazywała miżerne wartości tego wskaźnika.

Bardzo niespójny obszar tworzyły gminy należące do powiatu gryfickiego, w którym znajdowała się jedna z najlepiej rozwijających się gmin nadmorskich, czyli gmina Rewal, oraz zdecydowanie najslabiej rozwijająca się, typowo rolnicza, sąsiadująca z Rewalem gmina Brojce. Oznacza to, że w tym samym atrakcyjnym obszarze nadmorskim występowały dwie gminy o skrajnie różnych wskaźnikach rozwoju. Obie wykazywały bardzo duże przeinwestowanie, a tym samym wzrost zadłużenia. Gmina Rewal z dużymi trudnościami, ale (dzięki pożyczce z budżetu państwa) powoli spłaca swe długi i ma szansę na uzyskanie równowagi finansowej w kilkuletniej perspektywie. Natomiast na rozwój gminy Brojce duży wpływ miało nie tylko to, że należy do obszaru rolniczego pozbawionego przemysłu i przetwórstwa, ale również znaczące obciążenie zadłużeniem sięgające 160% dochodów własnych oraz bardzo długi okres jego spłaty sięgający 2032 r.

Natomiast w powiecie gryfińskim, który dysponuje bardzo dobrą lokalizacją na pograniczu polsko-niemieckim oraz w pobliżu Szczecina, widoczne było rozwarstwienie rozwoju gmin, gdyż gmina Gryfino i Stare Czarnowo wykazywały przez cały analizowany okres wysokie wartości wskaźnika rozwoju. Pozostałe zaś gminy wyraźnie odstawały in minus, notując bardzo duże wahania tego wskaźnika. W najgorszej sytuacji znalazła się gmina Cedynia, która do 2010 r. wykazywała stały i szybki spadek wartości wskaźnika rozwoju, by po tym roku rozpocząć powolną, ale niestety bardzo zmienną poprawę swej sytuacji. Również w powiecie kamieńskim, o podobnie atrakcyjnej lokalizacji nadmorskiej, widoczne było rozwarstwienie rozwoju tworzących go gmin. Wysokimi wartościami wskaźnika rozwoju wykazywały się stale gminy Międzyzdroje i Dziwnów, co jest zrozumiałe, gdyż są to gminy położone bezpośrednio nad brzegiem morza. Początkowo do tej grupy należała gmina Kamień Pomorski, ale po 2011 r. wskaźnik jej rozwoju uległ zdecydowanemu pogorszeniu. Natomiast gmina Świerżno stale oscylowała wokół niskich i bardzo niskich wartości tego wskaźnika, odstając wyraźnie od pozostałych. Podobne rozwarstwienie występowało w powiecie koszalińskim,

choć w tym przypadku nie było już tak wyraźne. Liderem przez cały okres była nadmorska gmina Mielno, zaś największe kłopoty miały gminy Polanów i Bobolice. Pozostałe jednostki samorządowe wykazywały się powolnym, ale stałym wzrostem współczynników rozwoju.

W powiecie łobeskim, który charakteryzuje się bardzo niekorzystną lokalizacją w środku województwa, zmiany wskaźników rozwoju plasowały się przez cały okres analizy na tym samym poziomie. Stale najlepszymi wartościami tego wskaźnika wykazywała się gmina Łobez, a najniższymi gminy Radowo Małe i Dobra Nowogardzka, których wskaźniki rozwoju należały też do najniższych w województwie. Po 2008 r. wyraźnie pogorszyły się wskaźniki rozwoju w gminach Węgorzyno i Resko.

Największe rozwarstwienie w skali województwa charakteryzowało gminy wchodzące w skład powiatu szczecineckiego. Najwyższe wartości wskaźnika rozwoju miała gmina Szczecinek miasto, ale cechował się on stałą tendencją spadkową. Pozostałe gminy miały bardzo niskie wartości tego wskaźnika (gminy: Barwice, Grzmiąca i Szczecinek gmina), a tylko Borne Sulinowo i Biały Bór toczyły walkę o zwiększenie wartości wskaźnika, ze zmiennym jednak powodzeniem.

Stosunkowo dobra sytuacja występowała w powiecie myśliborskim, w którym prawie wszystkie gminy wykazywały stabilny rozwój, a ich wskaźniki rozwoju nie ulegały większym zmianom. Wyjątkiem była gmina wiejska w powiecie Nowogródek Pomorski, która miała kłopoty ze swoim rozwojem w okresach do 2003 i po 2016 r. Równie dobrą sytuację wykazywały gminy należące do dużego powiatu stargardzkiego, w którym najlepiej i do tego stabilnie rozwijały się gminy Kobylanka i Stargard miasto. Pozostałe gminy wykazywały duże zmiany wartości tego wskaźnika, z ogólną tendencją wzrostową, tak jak gmina Stargard wieś oraz w nieco mniejszym stopniu gminy Chociwel, Ińsko i Dobrzany. Podobna sytuacja występowała w większości gmin powiatu wałeckiego, gdyż wykazywały się zmienną, ale jednak wzrostową tendencją zmian wskaźników rozwoju. Gminy miejskie Wałcz miasto i Mirosławiec miały najwyższe wartości tego wskaźnika, jednak wykazywał on powolną tendencję spadkową.

Analiza zmian wskaźników rozwoju gmin zachodniopomorskich wskazuje na potrzebę wsparcia kilku gmin, które miały problemy z własnymi finansami, a próby poprawy sytuacji nie zawsze uzyskiwały akceptację regionalnej izby obrachunkowej. „Ofiarą” braku właściwej i udzielonej w odpowiednim czasie pomocy były władze gminy Ostrowie, które dążąc do szybkiego podniesienia standardu życia mieszkańców, podjęły kosztowne inwestycje i zaciągnęły na ten cel olbrzymie

pożyczki w parabankach. Pomimo ostrzeżeń i zewnętrznych prób zmian ich sytuacja finansowa stała się na tyle zła, że gminie trzeba było oddłużyć środkami pochodzącymi ze Skarbu Państwa, a następnie zlikwidować, dzieląc ją pomiędzy dwie sąsiednie gminy. Ten przypadek należy traktować jako poważne ostrzeżenie mówiące, że nie zawsze samorządność oznacza gospodarność oraz zdolność trafnego przewidywania skutków obranego kierunku działań.

Czynniki wspierające rozwój lokalny a rzeczywisty rozwój gmin wiejskich na Pomorzu Zachodnim

Poszukując czynników wpływających na miejsce gminy w rankingu WRWT, należy w pierwszej kolejności wskazać na lokalizację gminy. Jedynie sześć spośród 114 gmin uzyskało najwyższe wskaźniki WRWT. W dwudziestoczteroletnim okresie liderzy rankingu usytuowani byli w obszarze aglomeracyjnym Szczecina (gminy Dobra Szczecińska, Kołbaskowo i Kobylanka) lub bezpośrednio na wybrzeżu morskim (gminy Rewal, Mielno i Kołobrzeg).

Wpływ renty lokalizacyjnej widoczny jest nie tylko wśród liderów, ale także wśród outsiderów rankingu, gmin zlokalizowanych w obszarach peryferyjnych, położonych z dala od głównych szlaków komunikacyjnych, a prawdopodobnie z tego powodu atrakcyjnych przyrodniczo, co dodatkowo wprowadza na ich obszarze ograniczenia prawne w działalności gospodarczej ingerującej w stan środowiska naturalnego. Nawet działalność rolnicza na tych terenach nie przynosi odpowiednich korzyści ze względu na niski poziom bonitacyjny gruntów, co zresztą było przyczyną tak znacznej obecności na tych obszarach korzystających z dotacji w okresie realnego socjalizmu PGR-ów.

Zależności określające rozwój lokalny są wielowymiarowe. Mają przede wszystkim charakter jakościowy, a jedynie niektóre wskaźniki spełniają wymogi porównywalności. W odniesieniu do gmin województwa zachodniopomorskiego przeprowadzono wcześniej analizę taksonomiczną, która obejmowała agregację 6 czynników o charakterze endogenicznym w postaci 1) dochodów własnych gmin, 2) produktywności gmin wynikającej z wytworzonej na jej obszarze wartości podatku VAT, 3) natężenia występowania innowacyjnych podmiotów gospodarczych, 4) zatrudnienia w jednostkach budżetowych, 5) atrakcyjności lokalnego rynku pracy (siła przyciągania) – udziału zatrudnienia osób spoza gminy oraz – na zasadzie odwrotności – 6) wypychania zasobów pracy – udziału

łu zatrudnienia mieszkańców gminy poza jej obszarem (Durka 2016: 211–246). Analiza była możliwa dzięki pozyskaniu danych dotyczących podatku VAT w układzie gminnym oraz na temat miejsca zamieszkania i miejsca pracy z deklaracji PIT, co wymagało wiele wysiłku i prac ze strony administracji skarbowej. Nie można więc oczekiwać, że tego rodzaju dane będą łatwo dostępne.

Uzyskane wyniki nie odbiegają zasadniczo od tych z rankingu WRWT. Ponownie liderami są gminy należące do aglomeracji szczecińskiej oraz gminy nadmorskie. Gminy popegeerowskie położone w obszarach chronionych przyrodniczo, podobnie jak w diagnozie WRWT, uzyskują najniższe wartości zagregowanego wskaźnika. Niewielkie różnice pomiędzy wynikami analizy taksonomicznej a wskaźnikami WRWT potwierdzają poprawność teoretyczną wskaźnika, a jego dodatkowym atutem jest dostępność i ciągłość informacji. Dane są bowiem publikowane przez GUS (liczba ludności) lub dostępne w zestawieniach urzędów wojewódzkich (MRPIPS-01 – rynek pracy, MRPiPS-03 o pomocy społecznej) oraz regionalnych izb obrachunkowych (informacje dotyczące budżetów gmin).

Jak wspomniano, pozycje gmin w poszczególnych latach zmieniały się. Przez cały badany okres gminy wykorzystywały lub traciły swoje szanse rozwojowe. W celu wskazania najważniejszych czynników wpływających na zmiany w rankingu WRWT wykorzystano regresję wieloraką krokową wsteczną. Z analizy wyłączono gminy na prawach powiatu oraz gminy miejskie.

W pierwszym kroku uwzględniono łącznie 19 czynników – zmiennych niezależnych, które w kolejnych krokach redukowano, dążąc do minimalizacji wariancji wartości resztowych, przy jednoczesnym zachowaniu statystycznej istotności parametrów przy pozostałych w modelu zmiennych niezależnych. Model końcowy obejmuje 6 zmiennych niezależnych charakteryzujących gminy: (W1) wskaźnik pegeeryzacji, (W2) wskaźnik absorpcji środków UE, (W3) wskaźnik aktywności gospodarczej, (W4) aktywność wyborczą mieszkańców (W5) wielkość dotacji oraz (W6) wielkość subwencji.

Wskaźnik pegeeryzacji określa liczbę sprzedanych mieszkań z zasobów PPGR (państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej) w przeliczeniu na 10 tys. ludności ogółem w gminie. Wskaźnik obrazuje więc liczbę mieszkań popegeerowskich w stosunku do liczby ludności w gminie. Obliczeń wskaźnika dokonano w Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa w Warszawie według stanu na dzień 26 czerwca 2020 r. (Bąk, Wawrzyniak, Oesterreich 2021: 1–19).

Wskaźnik absorpcji środków UE stanowi sumę wszystkich środków unijnych wydatkowanych na obszarze gminy w przeliczeniu na 1000

mieszkańców. Zestawienie zawiera środki wydatkowane w perspektywie 2007–2013 oraz 2014–2020. Źródłem danych była baza KSI SIMIK 07-13 oraz na podstawie danych gromadzonych w Centralnym Systemie Teleinformatycznym SL 2014 (zestawienia wniosków płatności według miejsca realizacji).

Wskaźnik aktywności gospodarczej to z kolei liczba aktywnych podmiotów gospodarki narodowej REGON przypadająca na 10 tys. mieszkańców, zaś aktywność wyborcza to wskaźnik frekwencji wyborczej w ostatnich wyborach samorządowych. Wreszcie dwa wskaźniki odnoszące się do sytuacji finansowej gminy obrazują udziały dotacji i udziały subwencji w budżecie gminy.

Jest bardzo interesujące, że te dwa ostatnie wskaźniki odnoszące się do sytuacji finansowej gminy wykazały daleko wyższą predykcję niż wskaźniki odnoszące się do dochodów własnych z tytułu udziału w podatku dochodowym PIT albo płatności w zakresie budżetu środków europejskich czy innych dochodów przekazanych gminom w ramach funduszy pomocowych (Norweskiego Mechanizmu Finansowego, Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy).

W tabeli 1 przedstawiono współczynniki korelacji liniowej Pearsona pomiędzy wskaźnikami charakteryzującymi gminy województwa zachodniopomorskiego.

Tabela 1. Współczynniki korelacji Pearsona między wskaźnikami dla gmin województwa zachodniopomorskiego

Table 1. Pearson correlation coefficients between indicators for municipalities in the West Pomeranian province

Wskaźniki	W	W1	W2	W3	W4	W5	W6
W (WRWT)	1,000	-0,391	0,337	0,607	0,139	-0,498	-0,677
W1 (mieszkania z PPGR)	-0,391	1,000	-0,272	-0,445	-0,133	0,384	0,390
W2 (absorpcja śr. UE)	0,337	-0,272	1,000	0,458	0,071	-0,356	-0,406
W3 (podmioty REGON)	0,607	-0,445	0,458	1,000	0,328	-0,736	-0,637
W4 (frekwencja wyborcza)	0,139	-0,133	0,071	0,328	1,000	-0,243	-0,164
W5 (dotacje)	-0,498	0,384	-0,356	-0,736	-0,243	1,000	0,528
W6 (subwencje)	-0,677	0,390	-0,406	-0,637	-0,164	0,528	1,000

Źródło: Dane pochodzą z zasobów: Bank Danych Lokalnych GUS, Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, Państwowa Komisja Wyborcza.

Pomijając zależności pomiędzy przyjętymi przez nas zmiennymi niezależnymi a zmienną zależną, można zauważyć dwie interesujące zależności pomiędzy zmiennymi niezależnymi. W sposób istotny staty-

stycznie skorelowane są ujemnie zmienne dotyczące sytuacji finansowej gmin z liczbą działających na ich terenie podmiotów gospodarczych. Zależność ta oznacza, że im wyższy jest wskaźnik określający liczbę podmiotów gospodarczych w stosunku do liczby ludności, tym niższy jest udział subwencji (W6) i dotacji (W5) w budżecie gminy.

Niemal żadnego wpływu na rozpatrywane przez nas zależności nie ma wskaźnik frekwencji wyborczej. Jego usunięcie z modelu zależności powoduje jednak, że wartość współczynnika R^2 spada poniżej 0,5. Mamy więc tutaj do czynienia z tzw. efektem katalizy, kiedy wyższa wartość współczynnika determinacji (R^2) występuje pomimo tego, że charakter i siła powiązań zmiennych objaśniających i zmiennej objaśnianej nie uzasadniają takiego wyniku.

Podobny pod względem jakości model uzyskujemy, gdy zmiennymi objaśniającymi są tylko dwie zmienne: W3 – wskaźnik aktywności gospodarczej oraz W6 – wskaźnik określający udział subwencji w budżecie gminy. Dla tak ograniczonego modelu współczynnik determinacji R^2 wynosi 0,51, zaś współczynnik $R = 0,714$, co należy uznać za wartości zadowalające. Wartości T Studenta testu istotności parametrów dla obu zmiennych są powyżej wartości bezwzględnej od 2 (odpowiednio 3,375 dla W3 oraz -5,557 dla W6), zaś wartość p dla obu zmiennych jest poniżej 0,05.

Uzyskany współczynnik korelacji wielorakiej wynoszący 0,714 świadczy o silnym łącznym wpływie zmiennych W3 i W6 na zmienność wskaźnika WRWT. Znaki parametrów strukturalnych modelu przy obu zmiennych wskazują na dodatni wpływ zmiennej W3 na WRWT oraz ujemny wpływ zmiennej W6 na WRWT. WRWT jest skorelowana dodatnio z liczbą zarejestrowanych w gminie podmiotów gospodarczych i ujemnie z udziałem subwencji w budżecie gminy. Innymi słowy, gminy, które mają wysoką liczbę podmiotów gospodarczych w stosunku do liczby mieszkańców oraz w których udział subwencji w budżecie jest relatywnie niski, uzyskują wyższą pozycję w rankingu WRWT.

Zakończenie

Wskaźnik rozwoju gmin (WRWT) obrazuje zmiany sytuacji rozwojowej w ostatnich 24 latach, a więc w niezwykle ważnym dla formowania się zbiorowości – wspólnot terytorialnych okresie, w którym uzyskały znaczną podmiotowość budującą ich nową tożsamość. Jak zauważyliśmy, minione lata charakteryzowały się dalszym utrwaleniem występujących różnic rozwojowych. W całym analizowanym okresie we wszystkich gminach nastąpił rozwój społeczno-gospodarczy: zmalała

liczba osób poszukujących pracy oraz pobierających świadczenia socjalne, gminy przeprowadziły modernizację infrastruktury technicznej, zwiększył się ich kapitał społeczny. Trzeba jednak podkreślić, że gminy o wysokim potencjale rozwojowym wzmacniały go jeszcze bardziej.

Jednym z efektów zróżnicowanego rozwoju gmin są przemieszczenia ludności. Nie jest więc przypadkiem, że we wszystkich 6 gminach o najwyższych wskaźnikach rozwojowych wzrosła także liczba ludności. Gminy te są lokalnymi biegunami rozwoju. Piętnastokrotny lider rankingu – gmina Dobra Szczecińska w latach 1997–2020 zwiększyła liczbę ludności z 6531 do 27 071 mieszkańców. Nastąpił więc ponadczterokrotny wzrost liczby mieszkańców tej gminy. Zresztą korelacja pomiędzy liczbą ludności a miejscem w rankingu WRWT ma charakter obustronny – zwiększona liczba ludności generuje wyższy wzrost społeczno-gospodarczy gminy. Wskaźnik korelacji liniowej Pearsona między tymi wskaźnikami jest istotny statystycznie i wynosi 0,486.

Analizą objęto gminy wiejskie i miejsko-wiejskie. Nie jest wykluczone, że prezentowana analiza nie ma zastosowania w odniesieniu do gmin miejskich. Na pewno uzyskanie satysfakcjonującego modelu wyjaśniającego fenomen sukcesu rozwojowego wszystkich typów gmin będzie bardziej złożone niż w przypadku prezentowanej próby dla gmin wiejskich i wiejsko-miejskich. Wydaje się jednak, że model eksploracyjny może znaleźć zastosowanie w analizie tej kategorii gmin w innych regionach Polski. Sytuacja w gminach województwa zachodniopomorskiego nie odbiega bowiem w istotny sposób od sytuacji w innych regionach. Można przyjąć, że występują tutaj podobne szanse rozwojowe oraz potencjalne możliwości ich wsparcia.

Jedyna wątpliwość, jaka się obecnie pojawia, związana jest z możliwościami samorozwoju gmin w oparciu o dochody gminy z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych. Co prawda, wciąż wartość tych dochodów ustala się, mnożąc ogólną kwotę wpływów z tego podatku przez 0,3934, ale w związku z wprowadzeniem Polskiego Ładu w systemie podatkowym wielkość odprowadzanego podatku dochodowego od osób fizycznych od podatników zamieszkałych na obszarze gminy uległa znacznemu zmniejszeniu. Zamiast dochodów generowanych przez pracownictwo i zapobiegliwość mieszkańców gminy mają otrzymywać subwencje, które mają zrekompenzować utraty wpływów z PIT.

Zmiana systemu finansowania gmin nie musi być zagrożeniem dla kontynuacji ich dotychczasowego rozwoju, bez wątplenia zmienia jednak sposób interpretacji analizowanego w tym artykule wskaźnika WRWT. W jaki sposób bowiem interpretować wysokość subwencji przyznanych jako rekompensatę utraconych dochodów gminy: czy jest to nadal destymulanta,

czy raczej stymulanta rozwoju gminy? W tym drugim przypadku należałoby wartość tej subwencji doliczyć do innych dochodów gminy, co powoduje, że przejrzystość wskaźnika WRWT znacznie została obniżona, podobnie jak jego zdolność predykcyjna.

Literatura

- Bąk I., Wawrzyniak K., Oesterreich M., 2021, *The Impact of Transformational Changes on the Socio-Economic Conditions of the Rural Population. An Example of Poland*, „Agriculture”, vol. 11/ 5.
- Czyszkiewicz R., 2003, *Wskaźnik rozwoju wspólnot terytorialnych – koncepcja o praktycznym zastosowaniu*, „Studia Regionalne i Lokalne”, vol. 2 (12).
- Czyszkiewicz R., Durka W., 2016, *Bariery endogenicznego rozwoju wspólnot gminnych*, „Opuscula Sociologica”, vol. 3.
- Czyszkiewicz R., Molewicz, M., 2000, *Roczniki rozwoju samorządów województwa zachodniopomorskiego 1997–1998: szanse i zagrożenia*, Szczecin.
- Czyszkiewicz R., Molewicz M., 2006, *Kapitał ludzki – czynnik rozwoju regionalnego*, Szczecin.
- Czyszkiewicz R., Molewicz M., Tałasiewicz M., 2004, *Regionalne drogi rozwoju: roczniki samorządowe województwa zachodniopomorskiego 1997–2002*, Wołczkowo.
- Durka W., 2016, *Endogeniczność czy egzogeniczność rozwoju wspólnot samorządowych w województwie zachodniopomorskim? Ujęcie taksonomiczne [w:] Wspólnoty samorządowe województwa zachodniopomorskiego 2010–2015. Społeczeństwo – gospodarka – praca – dochody*, red. R. Czyszkiewicz, W. Durka, Szczecin.
- Gorzela G., 2000, *Zewnętrzna interwencja jako czynnik rozwoju lokalnego (na przykładzie Programu Inicjatyw Lokalnych)*, „Studia Regionalne i Lokalne”, vol. 03.
- Grzebyk M., 2011, *Analiza porównawcza poziomu rozwoju wspólnot terytorialnych na przykładzie wybranych gmin miejskich województwa podkarpackiego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 166.
- Szczepański M., 1989, *Modernizacja, rozwój zależny, rozwój endogeny: socjologiczne studium teorii rozwoju społecznego*, Katowice.
- Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r., DzU 1990, nr 16, poz. 95.
- Wspólnoty samorządowe województwa zachodniopomorskiego 2010–2015. Społeczeństwo – gospodarka – praca – dochody*, 2016, red. R. Czyszkiewicz, W. Durka, Szczecin.

Local development in rural areas of Western Pomerania in the light of the indicator of development of territorial communities in 1997–2020

Abstract

The local government reform of 1990 restored independence in Polish public life to communes which, by law, became self-governing communities with legal, political and economic subjectivity. The reform launched the layers of civic activity, introduced the

principle of subsidiarity to Polish public life, accelerated economic development, and enabled the full expansion of technical and social infrastructure.

This article presents the results of the analysis of the local development of West Pomeranian communes in the years 1997-2020. In the analysis, we will use the Territorial Communities Development Index (WRWT), which allows us to observe changes in the development ranking of communes. Further, the correlates of the development observed in this period will be indicated.

Key words: modernization theory, local and regional development, rural sociology, Western Pomerania