

Specyfika i kierunki rozwoju obszarów wiejskich w Polsce



70 LAT WYDAWNICTWA

UNIwersytetu Ekonomicznego
we Wrocławiu

1955-2025

Alicja Sekuła, Julia Wojciechowska-Solis

Specyfika i kierunki rozwoju obszarów wiejskich w Polsce



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2025

Recenzja

Andrzej Miszczuk

Redakcja wydawnicza

Marcin Grabski

Korekta

Justyna Mroczkowska-Lepka

Skład i łamanie

Beata Mazur

Projekt okładki

Beata Dębska

Na okładce wykorzystano zdjęcia z zasobów 123rf

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2025

Nota copyright obowiązuje do 30 listopada 2025 roku.

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawcy

Od 1 grudnia 2025 roku publikacja dostępna na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-
Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe (CC BY-SA 4.0). Skrócona treść licencji na
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.pl>



ISBN 978-83-68394-21-4 (dla wersji drukowanej)

ISBN 978-83-68394-22-1 (dla wersji elektronicznej)

DOI: 10.15611/2025.22.1

Cytuj jako: Sekuła, A. i Wojciechowska-Solis, J. (2025). *Specyfika i kierunki rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

Alicja Sekuła ORCID 0000-0003-4396-3811

Julia Wojciechowska-Solis ORCID 0000-0002-4634-0241

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	7
Rozdział 1	
Specyfika gmin wiejskich w systemie władzy publicznej.....	11
1.1. Utworzenie samorządu terytorialnego jako rezultat wdrożenia zasady decentralizacji.....	11
1.1.1. Istota decentralizacji	11
1.1.2. Rodzaje decentralizacji	13
1.1.3. Decentralizacja a dekoncentracja, delegacja i dewolucja.....	15
1.2. Definicja samorządu terytorialnego.....	20
Rozdział 2	
Gmina podstawową jednostką samorządu terytorialnego.....	30
2.1. Ewolucja struktury samorządu terytorialnego w Polsce.....	30
2.2. Zadania gminy	36
2.3. Organy gminy	39
2.3.1. Rada gminy.....	39
2.3.2. Wójt (burmistrz, prezydent miasta)	43
2.4. Jednostki pomocnicze gminy.....	47
Rozdział 3	
Statystyczny opis obszarów wiejskich.....	50
3.1. Finanse publiczne	50
3.2. Sfera gospodarcza.....	61
3.3. Sfera społeczna	64
3.4. Demografia.....	66
Rozdział 4	
Polityka rozwoju obszarów wiejskich	72
4.1. Znaczenie wspólnej polityki rolnej w rozwoju obszarów wiejskich	72
4.2. Polityka Unii Europejskiej dotycząca obszarów wiejskich.....	76
4.3. Krajowa polityka rozwoju obszarów wiejskich.....	83
4.4. Priorytety Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich – cel gospodarczy	86
4.5. Kierunki zmian wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej.....	89

Rozdział 5

Stymulatory rozwoju obszarów wiejskich.....	94
5.1. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.....	94
5.2. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa	97
5.3. Samorząd województw	101
5.4. Jednostki doradztwa rolniczego	103
5.5. Partnerstwa na obszarach wiejskich – inicjatywy społeczne	108

Rozdział 6

Działalność gospodarcza wspomagająca rolnictwo.....	116
6.1. Zmiany w działalności gospodarczej zachodzące na obszarach wiejskich...	116
6.2. Agroturystyka.....	118
6.3. Zagrody edukacyjne	122
6.4. Gospodarstwa opiekuńcze	127
6.5. Spółdzielnie energetyczne	133

Rozdział 7

Wyzwania przemian gospodarczych na obszarach wiejskich.....	139
7.1. Wielofunkcyjność obszarów wiejskich.....	139
7.2. Potencjał rozwojowy nierolniczych funkcji obszarów wiejskich	143
7.3. Aktywizacja społeczno-gospodarcza mieszkańców obszarów wiejskich	146
Zakończenie	151
Bibliografia.....	153

Wstęp

Obszary wiejskie to – zgodnie z klasyfikacją Głównego Urzędu Statystycznego – tereny pozostające poza granicami administracyjnymi miast, na które składają się obszary gmin wiejskich i części wiejskie gmin miejsko-wiejskich (GUS, 2024, s. 25). Tak definiowane tereny obejmują 93% powierzchni Polski, ale zamieszkuje je mniej niż połowa (dokładnie 40%) ludności kraju – ponad 15 milionów mieszkańców. Są one zazwyczaj słabiej zaludnione niż miasta, inna jest również struktura gospodarki, w większym stopniu oparta na rolnictwie, a w mniejszym na usługach. Wpływ na ich rozwój ma także wielkość i odległość najbliższych zlokalizowanych ośrodków miejskich oraz siła interakcji. Obszary wiejskie cechuje ponadto wewnętrzne zróżnicowanie, co znajduje wyraz w stosowaniu innych sposobów klasyfikacji, nieopartych wprost na podziale terytorialnym lub uwzględniających ten podział pośrednio (Borawska, 2017, s. 276-277). Pomoc obszarom wiejskim, zwłaszcza tym z niekorzystnymi tendencjami demograficznymi, ograniczonym dostępem do usług publicznych, słabo skomunikowanych i położonych peryferyjnie, przekładająca się na poprawę ich rozwoju, jest zawarta w wielu dokumentach strategicznych rangi krajowej i europejskiej.

Obszary wiejskie dominują powierzchniowo nie tylko w Polsce. Zajmują ponad 80% powierzchni Unii Europejskiej, która jest zamieszкана przez blisko 140 milionów ludzi, co stanowi niecałe 30% ogólnej liczby obywateli państw członkowskich. Dysponują potencjałem, którego właściwe wykorzystanie może stać się jednym z bodźców rozwojowych gospodarki. Fakt ten stał się kanwą rozważań zawartych w niniejszej książce, dlatego jej cel określono jako ukazanie specyfiki i możliwych kierunków rozwoju obszarów wiejskich. Powszechna globalizacja i urbanizacja terytoriów powodują, że wdrażana polityka rozwoju nie może być prostą kontynuacją wcześniejszych rozwiązań.

Oprócz dotychczas zidentyfikowanych wyzwań – związanych z koniecznością modernizacji rolnictwa – tereny te stają przed nowymi zagadnieniami do rozwiązania i uwzględnienia w procesie rozwoju, takimi jak: niekorzystne zmiany klimatu, starzenie się społeczeństw, wyludnianie, informatyzacja w sferze społecznej i gospodarczej, proekologiczne nastawienie konsumentów, automatyzacja produkcji, rozwój pracy zdalnej. Część z wymienionych procesów to bariery rozwoju, ale niektóre z nich mogą być wykorzystane jako bodźce rozwojowe. Polityka uwzględniająca te zagadnienia powinna być dokładnie celowana, gdyż nie wszystkie tereny wiejskie wydzielone według przedstawionej definicji muszą w równym stopniu sprostać wymienionym wyzwaniom, gdyż różny jest ich poziom rozwoju i nie do wszystkich należy kierować pomoc.

Aby osiągnąć przedstawiony cel pracy, opracowano strukturę monografii, która obejmuje siedem rozdziałów, poprzedzonych wstępem i zwieńczonych zakończeniem.

Ponieważ delimitacja obszarów wiejskich według najpowszechniej stosowanego kryterium odwołuje się do podziału administracyjnego¹, w rozdziałach pierwszym i drugim przedstawiono założenia przyświecające utworzeniu samorządu terytorialnego w Polsce, podstawy prawne wyznaczające jego miejsce w sektorze publicznym oraz wynikające z nich reguły, według których funkcjonuje. W pierwszej kolejności uwagę poświęcono kluczowej dla istnienia samorządu terytorialnego zasadzie decentralizacji oraz innym zasadom, również wdrożonym przy opracowywaniu struktury samorządu w Polsce – delegacji i dekoncentracji.

Przyjmuje się, że samorząd terytorialny to praktyczny przejaw przyjęcia decentralizacji jako zasady określającej funkcjonowanie władzy publicznej. Interpretacja tego pojęcia stanowi przedmiot rozważań podjętych w rozdziale pierwszym. Przedstawiono w nim ponadto rodzaje zadań realizowanych przez samorząd jako konsekwencję przyjęcia tej zasady.

Kwestie związane z funkcjonowaniem gmin stanowią trzon rozważań zawartych w rozdziale drugim. To gmina, zgodnie z konstytucyjnym zapisem, jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Również na podstawie podziału gminnego są delimitowane obszary wiejskie, dlatego w części tej pokrótce scharakteryzowano zmiany w strukturze samorządu terytorialnego, które przeprowadzono w odniesieniu do gmin. Omówiono ponadto przydzielone temu szczeblowi zadania oraz kompetencje organów: stanowiącego i wykonawczego, a także scharakteryzowano jednostki pomocnicze, czyli sołectwa, dzielnice i osiedla, których odmienności w funkcjonowaniu na terenach wiejskich i miejskich są najbardziej widoczne.

Ponieważ wiele cech prawnoadministracyjnych dotyczących gmin nie różnicuje terenów wiejskich i miejskich, w rozdziale trzecim porównano wybrane cechy z zakresu: finansów publicznych, gospodarki, demografii oraz sfery społecznej, podkreślając różnice umożliwiające zobrazowanie unikatowych własności terenów wiejskich i miejskich.

W rozdziale czwartym podjęto kwestie związane ze wspólną polityką rolną (WPR), która jest zestawem przepisów przyjętych przez Unię Europejską dla zapewnienia jednolitej polityki w dziedzinie rolnictwa w państwach członkowskich. Zainicjowana w 1962 roku przez sześć krajów założycielskich ówczesnych Wspólnot Europejskich, jest najstarszą polityką Unii Europejskiej, która nadal obowiązuje. Opisano również rozwój obszarów wiejskich, które są „drugim filarem” wspólnej polityki rolnej. Ma on wzmacniać stabilność społeczną, środowiskową i gospodarczą obszarów wiejskich i tym samym uzupełniać „pierwszy filar”, obejmujący wsparcie dochodów rolniczych

¹ W 2022 roku Główny Urząd Statystyczny (GUS) opracował tak zwaną delimitację obszarów wiejskich (DOW). Wydzielono w niej cztery grupy obszarów wiejskich na podstawie dwóch kryteriów: gęstości zaludnienia (mała, duża) i przynależności do funkcjonalnego obszaru miejskiego (w granicach, poza granicami). Tak powstały obszary wiejskie: aglomeracyjne dużej gęstości, aglomeracyjne małej gęstości, pozaaglomeracyjne dużej gęstości i pozaaglomeracyjne małej gęstości. Nadal jednak statystyka publiczna w przeważającej mierze jest gromadzona na różnych poziomach podstawowego podziału terytorialnego kraju oraz według unijnej Klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (Nomenclature des Unités territoriales statistiques, NUTS).

i regulacje rynkowe. Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030 jest pogłębioną analizą możliwości rozwoju obszarów wiejskich, rolnictwa i rybactwa w wymiarze regionalnym, co umożliwiło określenie kluczowych kierunków ich rozwoju do 2030 roku.

Rozdział piąty omawia wybrane stymulatory rozwoju obszarów wiejskich, do których niewątpliwie należą takie instytucje, jak Agencja Modernizacji i Restrukturyzacji Rolnictwa, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, liczne jednostki doradztwa rolniczego oraz funkcjonujące na obszarach wiejskich partnerstwa terytorialne.

Rozdział szósty porusza problematykę związaną z działalnością gospodarczą na obszarach wiejskich. Przedstawia wybrane formy przedsiębiorczości, które mogą być realizowane na terenach wiejskich bez konieczności rezygnacji z podstawowej działalności rolniczej.

Wyzwania przemian gospodarczych na obszarach wiejskich – wielofunkcyjność, potencjał gospodarczy i możliwości związane z aktywizacją społeczno-gospodarczą – są omówione w rozdziale siódmym.

Monografię przygotowano, opierając się na literaturze polsko- i anglojęzycznej. Do jej napisania posłużyła ponadto analiza obecnego stanu prawnego, zawartego w aktach prawnych rangi ustawowej. Korzystano również ze źródeł internetowych, w dużej mierze publikowanych na oficjalnych stronach Unii Europejskiej oraz Głównego Urzędu Statystycznego.

Zakres przestrzenny analitycznych fragmentów monografii obejmuje populacje gmin wiejskich i miejskich, w tym miast na prawach powiatu. Nie dotyczy to fragmentów teoretycznych, w których starano się przedstawić szerszy, światowy dorobek w zakresie samorządu terytorialnego i polityki rozwoju obszarów wiejskich.

Monografia jest przeznaczona dla szerokiego grona odbiorców. Polecana jest zwłaszcza osobom zajmującym się problematyką rozwoju terenów wiejskich, w tym rolniczych – naukowcom, włodarzom, urzędnikom. Może być ponadto wykorzystana przez studentów kierunków ekonomia, administracja, rolnictwo, agrobiznes czy gospodarka przestrzenna. Monografia prezentuje stan prawny na 30 września 2024 roku.

Rozdział 1

Specyfika gmin wiejskich w systemie władzy publicznej

1.1. Utworzenie samorządu terytorialnego jako rezultat wdrożenia zasady decentralizacji

1.1.1. Istota decentralizacji

Samorząd terytorialny uznaje się za formę decentralizacji administracji państwowej wykonywanej na podstawie określonych przepisów przez organy miejscowe (lokalne i regionalne). Zgodnie z powyższym spojrzeniem tworzenie samorządu terytorialnego uznaje się za kluczowy krok w realizacji zasady decentralizacji. Określając miejsce i rolę gmin w strukturze samorządu terytorialnego, warto przyrzeć się zasadzie decentralizacji, której zapisanie w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku (art. 15 ust. 1) umocniło i wpłynęło na rozbudowę samorządu w Polsce¹. Przed wejściem jej w życie decentralizacja nie była zawarta w prawie ani konstytucyjnym, ani ustawowym (Gromek, 2022).

Wyjaśnienie pojęcia decentralizacji jest w literaturze dość wyczerpujące. W odniesieniu do sektora publicznego decentralizacja polega na zapewnieniu organom niższych stopni w strukturze organizacyjnej względnej samodzielności w stosunku do organów wyższych, gdyż zakłada ona, że najbardziej skuteczne podejmowanie decyzji politycznych i dostarczanie dóbr i usług publicznych jest osiąganane na szczeblu znajdującym się najbliżej obywateli. Przy rozwiązywaniu lokalnych spraw publicznych punktem wyjścia dla samorządu lokalnego jest lepsza znajomość lokalnych problemów, a co za tym idzie – większe prawdopodobieństwo udanego wdrożenia ich rozwiązań (Haček i Grabner, 2013, s. 216). Innymi słowy, decentralizacja poprawia alokację zasobów, przybliżając decyzje wydatkowe do preferencji wyborców.

Decentralizację określa się także jako konkretyzację idei subsydiarności, która zmierza do racjonalnego zarządzania zadaniami publicznymi, dlatego często się akcentuje, że decentralizacja administracji publicznej jest konsekwencją przyjęcia i wdrożenia

¹ O ile wyraźnie nie wskazano w tekście, termin „samorząd” jest używany w rozumieniu samorządu terytorialnego.

w państwie pomocniczości, która również jest zawarta w aktach prawnych różnego szczebla – w preambule konstytucji oraz w przepisach ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003...), ustawy o pomocy społecznej (Ustawa z dnia 12 marca 2004...) czy w Traktacie o Unii Europejskiej (Traktat z dnia 7 lutego 1992...). Podstawową płaszczyznę decentralizacji zadań publicznych stanowi decentralizacja terytorialna, polegająca na przekazaniu zarządzania sprawami publicznymi o znaczeniu lokalnym i regionalnym na rzecz samorządu terytorialnego. W tej sytuacji decentralizacja jest postrzegana jako przeniesienie wykonywania zdefiniowanych zadań publicznych na podmioty odrębne od administracji rządowej i od innych organów władzy państwowej. Podmioty te samodzielnie zarządzają przekazanymi sprawami. W statusie organu, który powstał w wyniku decentralizacji, można wyodrębnić dwie płaszczyzny (Gromek, 2022):

- „aktywną”, dającą uprawnienie do samodzielnego podejmowania działań w wybranych sprawach,
- „bierną”, ograniczającą możliwość ingerencji innych organów w działalność zdecentralizowanego podmiotu wyłącznie do stosowania określonych prawem środków nadzoru i jedynie w sytuacjach prawem przewidzianych.

Samo przekazanie zadań nie wyczerpuje pojęcia decentralizacji. Definicja obejmuje trzy zagadnienia (Sekuła i Adamowicz 2019, s. 145-146):

- przekazanie zadań na znajdujący się niżej szczebel,
- korzystanie przez władze tego szczebla z majątku oraz uprawnień gwarantujących samodzielność i możliwość decydowania o sprawach dotyczących konkretnego obszaru,
- dysponowanie przez organy lokalne środkami na realizację własnej polityki.

Przyczyn rozproszenia zadań na niższe szczeble w strukturze jest wiele, do mających duże znaczenie zalicza się zbliżenie władzy do elektoratu, zwiększenie wiedzy o potrzebach społeczeństwa i wynikająca z tego możliwość szybszego i pełniejszego ich zaspokojenia (Bulut, 2018, s. 179-196). Akcentuje się również zmniejszenie kosztów komunikacyjnych, ponieważ podjęcie decyzji jest delegowane do agenta, który dysponuje najistotniejszymi informacjami (Poitevin, 2000, s. 878-906). Większość wyników badań dowodzi ponadto, że decentralizacja zmniejsza nierówności międzyregionalne (Kyriacou i in., 2017, s. 947). W sektorze publicznym agentem tym najczęściej są władze samorządowe, a podmiotem delegującym – podsektor rządowy.

Prawidłowo działający zdecentralizowany system władzy zapewnia odpowiednią kombinację i wielkość usług publicznych, adekwatną do preferencji i potrzeb wyborców, jednocześnie pobudzając do ich efektywnego dostarczania. Wynikiem zdecentralizowania zadań i finansów publicznych powinno być podniesienie ekonomicznej i społecznej efektywności funkcjonowania sektora publicznego, a w rezultacie – osiągnięcie wyższych wskaźników wzrostu gospodarczego, co przełoży się na poprawę poziomu i jakości życia społeczeństwa.

Choć od strony teoretycznej często podkreśla się powyższy cel decentralizowania zadań, to przegląd empirycznych badań poświęconych temu zagadnieniu dowodzi, że oprócz tych wskazujących na pozytywne ekonomiczne efekty decentralizacji obserwuje się również ich brak bądź wręcz skutki negatywne (Mauro i in., 2018, s. 873-902), a w odniesieniu do możliwości redukcji ubóstwa zwraca się uwagę, że sama decentralizacja, bez wzmocnienia i rozszerzenia mechanizmów odpowiedzialności na poziomie lokalnym i krajowym, nie doprowadzi do rezultatów sprzyjających ubogiej części społeczeństwa (Crook, 2003, s. 77-88).

1.1.2. Rodzaje decentralizacji

Konsekwencją złożoności procesu decentralizacji i jego wieloaspektowości jest różnicowanie wielu rodzajów decentralizacji.

Jeśli przyjąć, że decentralizacja to ustawowy podział władzy politycznej, fiskalnej i administracyjnej między rząd a samorząd terytorialny, która opiera się na podziale kompetencji i zadań między te szczeble władzy, to stanowi ona podstawę wydzielenia decentralizacji ustrojowej, administracyjnej i finansowej.

Decentralizacja ustrojowa jest nazywana inaczej polityczną. Jej istota sprowadza się do istnienia na poziomie samorządowym demokratycznie wybranych organów władzy publicznej, które mają zapewnioną ustrojową niezależność od państwa. Oznacza to, że podmioty zlokalizowane niżej w strukturze państwa działają przez wybrane organy przedstawicielskie: stanowiące i wykonawcze. W odwrotnej sytuacji, czyli centralizacji ustrojowej, władza centralna ma kompetencje do powoływania tych organów, wpływając jednocześnie na ich decyzje.

Decentralizacja administracyjna oznacza wyodrębnienie i przyznanie przez państwo samorządowi terytorialnemu zadań oraz kompetencji niezbędnych z punktu widzenia organizacyjnego do wykonania tych zadań. Przydzielenie zadań i koniecznych instrumentów powinno się odbywać adekwatnie do szczebla samorządowego.

Prawidłowo przeprowadzona decentralizacja powinna obejmować także aspekt finansowy. W uproszczeniu jest zwana decentralizacją finansów publicznych, a sprowadza się do przekazania na rzecz jednostek samorządu terytorialnego odpowiedzialnych do zdecentralizowanych w sensie administracyjnym zadań zasobów publicznych oraz władztwa do dysponowania nimi. Decentralizacja finansów publicznych jest formą samoograniczenia się władz centralnych na rzecz władz samorządowych w obszarze swobodnego, niezależnego dysponowania środkami publicznymi (Patrzałek, 2010, s. 60). W wyniku decentralizacji finansów publicznych zostają wyodrębnione finanse samorządowe.

Decentralizacja finansów publicznych ma wśród wszystkich wymiarów decentralizacji najbardziej złożony charakter, przez co jest najtrudniejsza w realizacji. Jej miejsce i rola w całym procesie decentralizacji są w literaturze różnie przedstawiane. Podkreśla się, że decentralizacja finansów publicznych jest pochodną decentralizacji administracji państwa, gdyż konsekwencją decyzji o decentralizacji zadań i kompetencji państwa jest decentralizacja finansów publicznych, zwana inaczej decentraliza-

cją decyzji o wydatkowaniu środków publicznych. Jednak lepszym rozwiązaniem jest przyjęcie, że decentralizacja finansów publicznych odbywa się równolegle z decentralizacją administracji, które wraz z decentralizacją ustrojową składają się na decentralizację państwa. Polega ona na przekazaniu na niższy, samorządowy szczebel określonego zakresu zadań publicznych i dochodów na jego finansowanie, czyli adekwatnie do przekazywanych zadań następuje decentralizacja części dochodów i wydatków publicznych. Decentralizacja państwa staje się faktem tylko wtedy, gdy towarzyszy jej decentralizacja finansów, bez której proces jest niepełny, a nawet dyskusyjny (Sekuła i Flisikowski, 2024, s. 291-292).

W procesie decentralizacji finansowej rozgranicza się dwa zestawy działań:

- pierwszy, polegający na wyposażeniu samorządu we własne źródła dochodów, zapewnieniu warunków umożliwiających samodzielne gromadzenie środków pieniężnych i możliwości kształtowania ich wysokości,
- drugi, odnoszący się do przekazywania uprawnień do podejmowania decyzji o sposobach wydatkowania środków na wyodrębnione zgodnie z prawem i przyznane zadania publiczne.

Rozgraniczenie takie prowadzi do wydzielenia decentralizacji finansowej dochodowej i wydatkowej. Procesy decentralizacji związane ściśle z finansami mają bardzo różny zakres i są określane jako decentralizacja finansowa. Odnosząc się do obu stron budżetów publicznych, osobno analizuje się stopień decentralizacji dochodów i wydatków, mimo że są to dwie nierozłączne strony budżetu. Procesy te nie zachodzą w praktyce równolegle, dlatego używa się określenia „decentralizacja asymetryczna” (Guziejewska, 2022, s. 82). Stan taki może być źródłem problemów w zarządzaniu finansami publicznymi. Wyzwaniem w procesie wdrażania decentralizacji fiskalnej jest to, że chociaż istnieje lista obszarów wydatków uznawanych za odpowiednie do przekazania kompetencji, takich jak regionalna polityka zdrowotna, lokalny rozwój gospodarczy, lokalne służby porządkowe czy edukacja szkolna, to przekazanie uprawnień podatkowych jest znacznie trudniejsze. W rezultacie powstaje „luka fiskalna” między tym, co zostało zdecentralizowane w zakresie wydatków, a tym, co zostało zdecentralizowane w zakresie dochodów, nawet w krajach o wysokim stopniu decentralizacji. Zbyt duża luka osłabia odpowiedzialność decydentów, ponieważ nie zmusza ich do pełnego uwzględniania fiskalnych następstw swoich decyzji (McIntyre i in., 2023, s. 1381). Jeśli koszty związane z konsekwencjami ich decyzji można przenieść na wyższy szczebel władzy, na przykład rząd centralny, lub na przyszłe okresy, na przykład przez nadmierne zadłużenie, politycy ci mogą podejmować decyzje o wydatkach, które są zbyt ryzykowne lub nieodpowiedzialne, gdyż będą mieli świadomość braku pełnej odpowiedzialności za ich skutki.

Nie negując zalet decentralizacji fiskalnej, warto zwrócić uwagę na rozbieżne wyniki badań wpływu decentralizacji na wzrost gospodarczy. Są badania, z których wynika, że decentralizacja fiskalna ma pozytywny związek ze wzrostem gospodarczym (Nantharath i in., 2020; Limi, 2005), ale są i takie, z których wynika, że związek ten jest pozytywny do pewnego momentu – określa się go jako odwrócone „U” lub o kształcie

dzwonu (Carniti, 2019), ze wskazaniem optymalnej wielkości decentralizacji, wynoszącej z punktu widzenia wzrostu gospodarczego 32% (Di Liddo i in., 2018). Wyniki te nie powinny jednak przesądzać o braku decentralizowania zadań lub o wdrożeniu odwrotnego procesu. Decentralizacja fiskalna ma wiele obszarów oddziaływania, niewątpliwie współuczestnictwo obywateli w tym procesie i legitymizacja działania władz przez wybory mają równie duże znaczenie jak wpływ na wzrost gospodarczy. Przytoczone wyżej wyniki badań dowodzą, że trzeba szukać jej optymalnego zakresu.

Oprócz wymienionych, w części określić opisujących decentralizację podkreśla się jej procesowy charakter, wskazując, że jest to proces obejmujący przekazywanie publicznych zadań oraz środków finansowych umożliwiających realizację tych zadań jednostkom sektora publicznego usytuowanym na niższych szczeblach w strukturze. Niekiedy ujęcie procesowe jest nazywane dynamicznym, w odróżnieniu od ujęcia statycznego, charakteryzowanego jako stan wyposażania jednostek stopnia niższego niż centralny w zadania i środki, dzięki którym je realizują (Sekuła, 2016, s. 55).

Decentralizacja jest także dzielona – w zależności od poziomu terytorialnego, którego dotyczy – na regionalną i lokalną. Pierwsza odnosi się do województw, regionów czy prowincji, druga – do gmin, ich związków i powiatów. Podział ten ma znaczenie o tyle, że rozległa decentralizacja na szczeblu regionalnym nie warunkuje jej istnienia w tym samym wymiarze na szczeblu lokalnym. Niekiedy może nawet oznaczać centralizację regionalną dla jednostek stopnia lokalnego.

Scharakteryzowane wyżej rodzaje decentralizacji zaprezentowano w tabeli 1.

Tabela 1. Rodzaje decentralizacji

Kryterium podziału	Rodzaj
Zakres kompetencji	ustrojowa administracyjna finansowa: ▪ dochodowa ▪ wydatkowa
Poziom	regionalna lokalna
Charakter	procesowa (ujęcie dynamiczne) ujęcie statyczne

Źródło: opracowanie własne.

1.1.3. Decentralizacja a dekoncentracja, delegacja i dewolucja

Jak już wspomniano, decentralizacja władzy publicznej w wielu państwach obfituje w pozytywne, jak i negatywne doświadczenia, wskazujące, że jest to warunek konieczny, ale niewystarczający do poprawy efektywności gospodarowania w sektorze publicznym. Dlatego niemal zawsze w danym kraju występują równoległe obie przeciwstawne zasady – decentralizacja i centralizacja. Nie ma bowiem demokratycznego

państwa, w którym występuje jedynie centralizacja lub pełna decentralizacja. Dzieje się tak, gdyż wdrożenie tych zasad nie jest celem samym w sobie, a tylko środkiem do osiągnięcia celu, „jakim jest zdolność, możliwość i motywacja do podejmowania racjonalnych decyzji” (Flejterski, 2008, s. 78).

Centralizację określa się jako koncentrację zasobów i władzy w centrum. Opisując relacje między zasadami, można przyjąć, że decentralizacja nie jest przeciwieństwem centralizacji, tylko jej umniejszeniem (Săraru, 2018, s. 596-607). W takim ujęciu decentralizacja oznacza samoograniczenie władz centralnych na rzecz innych podmiotów w zakresie wykonywania zadań, dysponowania publicznym majątkiem i gospodarowania publicznymi środkami.

Z kolei w centralizacji występuje hierarchizacja poszczególnych jednostek administracyjnych. W układzie scentralizowanym istnieje jeden nadrzędny organ centralny, któremu podlegają jednostki niższego stopnia. Są one hierarchicznie podporządkowane jednostkom szczebla wyższego, co przejawia się w istnieniu zależności osobowej, służbowej i organizacyjnej. Zależność osobowa obejmuje wpływ jednostki nadrzędnej na obsadę osobową jednostki stopnia niższego, na przykład prawo do obsadzania stanowisk, odwoływania czy awansowania. W zależności służbowej mieści się uprawnienie, niepodlegające w zasadzie ograniczeniom, do kierowania działalnością organu podporządkowanego za pomocą różnych środków – poleceń, instrukcji, wytycznych. Na zależność organizacyjną składają się kompetencje do ustalania przez organ nadrzędny organizacji wewnętrznej i zasad działania jednostki podległej (Gromek, 2022).

Odrotna sytuacja występuje w decentralizacji, której istota wyraża się w ustawowym przeniesieniu odpowiedzialności za realizację określonych zadań publicznych na nienależące do scentralizowanej administracji rządowej samodzielne prawnie podmioty, władze czy instytucje administracyjne. Organ zdecentralizowany w ramach przypisanych zadań nie podlega zwierzchnictwu innych organów zewnętrznych. Chodzi przy tym o wszelkie aspekty, w których zależność taka mogłaby się wyrażać, jak podległość osobowa (brak możliwości oddziaływania na obsadę organu zdecentralizowanego), służbowa (czego konsekwencją jest brak możliwości wydawania wiążących poleceń), organizacyjna, majątkowa i inne. Samodzielność podmiotu zdecentralizowanego podlega ochronie prawnej. Decentralizacja może obejmować wszystkie albo jedynie niektóre sfery działalności danej jednostki. Tak rozumiana decentralizacja ma charakter względny, czego przejawem jest zwłaszcza poddanie działalności organu (podmiotu) zdecentralizowanego nadzorowi ze strony innych organów. Wdrożenie decentralizacji nie przekreśla scentralizowania wykonywania niektórych zadań. Dla osiągnięcia optymalnego podziału zadań zasady należy uznać za komplementarne.

Centralizacja może być stosowana na przykład w sytuacji, gdy pojawiają się problemy wynikające z braku koordynacji. Ponadto trzeba liczyć się z tym, że zdecentralizowane rządy zwykle są większe, choć interpretuje się to nie jako przejaw nieefektywności, lecz jako skutek tego, że przekazanie władzom samorządowym dostarczania dóbr publicznych, które są bardziej zgodne z preferencjami wyborców, wiąże się z tym, że otrzymują więcej zasobów do zarządzania (Stein, 1999, s. 386-388).

Wdrażając decentralizację, należy pamiętać, że z kompetencji władzy centralnej na niektóre lokalne organy administracji publicznej powinny być przenoszone usługi publiczne o zasięgu lokalnym czy regionalnym, a nie ogólnokrajowym. Gdy odpowiedzialność za lokalne i regionalne zadania publiczne jest przejmowana przez władze samorządowe, wówczas są uruchamiane procesy i podejmowane decyzje dostosowujące zmiany w strukturach zbudowanych według podległości hierarchicznej. Procesom tym towarzyszą decyzje porządkujące układ instytucjonalny, racjonalizujące struktury organizacyjne odpowiedzialne za organizowanie, finansowanie i udostępnianie dóbr społecznych i publicznych oraz wydatki publiczne ponoszone na ich funkcjonowanie. Od strony ustrojowej władze lokalne powinny być niepodporządkowane centrum, niezależne i samodzielne (Săraru, 2018, s. 596-607).

Koncepcją powiązaną z decentralizacją jest zasada dekoncentracji, mająca zastosowanie w polskim samorządzie terytorialnym, głównie w gminach w relacjach gmina – jednostki pomocnicze. Podobnie jak decentralizacja, oznacza rozproszenie kompetencji władzy centralnej na niższe szczeble. O ile jednak w obu zasadach pojawia się aspekt przeniesienia wykonywania zadań na niższe szczeble, o tyle różnica między nimi polega na podporządkowaniu hierarchicznym organom wyższego stopnia, które występuje tylko w ramach dekoncentracji. W zdecentralizowanym ustroju państwa organy niższego szczebla mają ustanowioną prawem samodzielność i niezależność oraz podlegają nadzorowi tylko z punktu widzenia legalności. Dekoncentracja oznacza przenoszenie kompetencji na organy niższego stopnia przy pozostawieniu wszelkich form podległości (hierarchicznej, personalnej, organizacyjnej) względem organu wyższego stopnia. Procesy dekoncentracji są wprowadzane zwłaszcza w administracji rządowej (Gromek, 2022).

Dekoncentrację należy traktować jako jeden z etapów prowadzących do decentralizacji. Często jest ona włączona w proces decentralizacji, gdyż po utrwaleniu dekoncentracji pogłębia się procedura przyznawania większych uprawnień, prowadząc do decentralizacji. Początkowo więc przekazuje się wykonywanie zadań, a gdy ich realizacja nie nastręcza problemów, przenosi się kompetencje do samodzielnego finansowania i kształtowania sposobu wykonywania zadań oraz źródła dochodów, z których wykonanie zadań będzie pokryte. Proces decentralizacji powinien więc obejmować płaszczyznę zarówno kompetencyjną, jak i finansową. Nie zawsze jednak rozproszenie uprawnień osiągnie ten etap, dlatego konieczne jest rozróżnianie obu zasad.

Dekoncentracja (i omówiona dalej delegacja) mogą ponadto zwiększyć udział obywateli w planowaniu i budżetowaniu oraz sprzyjać poprawie jakości lokalnych usług. Czasami dekoncentracja i delegacja są stosowane jako wstęp do dewolucji w celu budowy lokalnych zdolności technicznych i zarządczych (Carrasco i in., 2022, s. 10).

Chociaż dekoncentracja nie ma wszystkich zalet decentralizacji, nie powinna być oceniana jednoznacznie negatywnie. Jej dwa główne atuty to (Gajl, 1993, s. 17):

- prostota realizacji – wdrożenie nie wymaga tylu zmian, ile decentralizacja,
- zbliżenie władzy do lokalnej społeczności, gdyż w wykonywanie zadań są zaangażowane lokalne władze i zasoby.

Należy pamiętać, że odpowiedzialność za realizację zadań w systemie zdekoncentrowanym spoczywa na państwie, a w szerszym ujęciu – na podmiocie, który przekazał zadania do wykonania. Powierzenie samorządowi czy jednostkom pomocniczym realizacji zadań publicznych w sposób opisany wyżej ma na celu zwiększenie efektywności ich wykonania. W wypadku decentralizacji zadań publicznych na samorządzie terytorialnym spoczywa zarówno ich wykonanie, jak i odpowiedzialność za nie. Zgodnie z zasadą dekoncentracji w samorządzie terytorialnym funkcjonują wspomniane jednostki podziału pomocniczego, czyli osiedla, dzielnice, sołectwa. W ten sposób są również wykonywane zadania zlecone.

Z punktu widzenia podmiotu wykonującego zadania dekoncentracja może przybierać dwie formy. Pierwsza przebiega według przedstawionego już schematu, czyli centralna organizacja rządowa (może być to także przedstawiciel administracji sektorowej, czyli ministerstwo) przekazuje uprawnienia terenowym jednostkom tej samej organizacji. Ponieważ dekoncentracja przebiega w ramach administracji sektorowej, zazwyczaj nie wymaga się do tych działań aktu prawnego wysokiego szczebla. Pracownicy zdekoncentrowanych urzędów nadal są częścią kadr administracji sektorowej, a budżet krajowy przydziela środki finansowe tej administracji. Oznacza to również, że zdekoncentrowane urzędy są odpowiedzialne przed centralną siedzibą, a co za tym idzie, przed krajowym organem ustawodawczym, a nie przed lokalną społecznością, której służą.

Druga forma dekoncentracji polega na podwójnej roli wybranego urzędnika lub pracownika publicznego, który działa jednocześnie w imieniu jednostki lokalnej lub regionalnej oraz rządu centralnego. Jako przykład w literaturze podaje się gubernatora, który reprezentuje rząd krajowy na poziomie subnarodowym. Ta podwójna rola generuje również podwójną linię odpowiedzialności: jedną wobec wybranej rady (a dalej wobec lokalnej społeczności), a drugą wobec rządu centralnego (Carrasco i in., 2022, s. 9). W Polsce powyższa forma nie występuje. W trakcie drugiego etapu reformy samorządowej, co opisano w dalszej części książki, rozdzielono funkcje przedstawiciela rządu w terenie (wojewody) od reprezentanta regionalnej społeczności na tym samym szczeblu, czyli marszałka. Z punktu widzenia opisanej podwójnej odpowiedzialności rozwiązanie wdrożone w Polsce wydaje się mniej konfliktogenne, co jest możliwe pod warunkiem takiego podziału zadań, by nie nakładały się obszary kompetencji wojewody i marszałka.

Niekiedy dekoncentracja jest opisywana jako jeden z rodzajów decentralizacji. Zgodnie z tym podziałem, w zależności od stopnia niezależności w podejmowaniu decyzji na poziomie samorządowym, wyróżnia się: dekoncentrację, delegację lub dewolucję (Rodríguez-Pose i Gill, 2005, s. 406). Pierwsza – dekoncentracja – oznacza przekazanie kompetencji organom podporządkowanym, czyli rozproszenie obowiązków w obrębie regionalnych oddziałów administracji centralnej lub lokalnych jednostek administracyjnych. Druga – delegacja – odnosi się do sytuacji, w której samorząd terytorialny działa jako pełnomocnik, agent rządu centralnego, wykonując pewne działania we własnym imieniu.

Delegacja to przekazanie uprawnień decyzyjnych i (lub) wykonawczych z poziomu rządu lub określonej agencji na przykład do samorządu terytorialnego. Wiąże się to z relacją typu zleceniodawca – agent, w której centrum jest „zleceniodawcą”, a samorząd terytorialny – agentem. Delegacja może dawać agentowi pewien stopień swobody w wykonywaniu przekazanych zadań, jednak zazwyczaj agent jest koordynowany, kontrolowany i ograniczany przez podmiot delegujący. Również przed nim odpowiada. Podmiot delegujący musi ponadto zapewnić zasoby finansowe do realizacji przekazanych zadań. Delegacja często odbywa się w ramach przekazywania zadań przez wyższy szczebel rządowy, na przykład poziom krajowy, stanowy lub regionalny, do niższego szczebla, jak gmina. Jednak delegacja może mieć również charakter poziomy, a nawet być skierowana w górę (Carrasco i in., 2022, s. 9), co nie jest spotykane w wypadku dekoncentracji.

Ostatnia z triady, dewolucja, określa sytuację, w której nie tylko wdrożenie, ale także kompetencje do podjęcia decyzji o tym, co będzie realizowane, zostały przekazane władzom samorządowym (Bird i Vaillancourt, 1999, s. 3). Przenosi ona uprawnienia fiskalne i odpowiedzialność za podejmowane decyzje na poziom poniżej centralnego, który otrzymuje istotne uprawnienia władcze. Władze lokalne i regionalne są w pełni odpowiedzialne za wytwarzanie, dostarczanie i jakość świadczonych usług oraz za ich finansowanie.

Bliskość władz lokalnych do obywateli jest fundamentem, na którym opiera się koncepcja dewolucji, zakłada bowiem istnienie wybieralnego organu przedstawicielskiego na poziomie poniżej centralnego, który ma uprawnienia do podejmowania tak kluczowych decyzji, jak kształt lokalnego budżetu, plany rozwojowe czy lokalne inwestycje publiczne. Ponadto reprezentuje obywateli przed innymi podmiotami prawnymi, jak inne lokalne czy centralne władze publiczne. Ze względu na bliskość uznaje się, że władze lokalne są lepiej usytuowane niż rząd centralny dla zapewnienia efektywniejszej alokacji zasobów, odpowiadającej lokalnym preferencjom.

Ponieważ istnienie organu przedstawicielskiego wymaga wyborów, dewolucja ma o wiele bardziej polityczny charakter niż delegacja czy dekoncentracja, które w większym stopniu dotyczą administracji publicznej, a zatem mogą być postrzegane jako apolityczne i bezstronne. Dlatego dewolucja wymaga wprowadzenia zmian politycznych, fiskalnych i administracyjnych. Ramy fiskalne i prawne, oprócz ustawy o samorządzie terytorialnym, obejmują także przepisy dotyczące finansów publicznych, służby cywilnej czy prawa wyborczego, a w szczegółowych ustaleniach – przypisania podatków i innych dochodów własnych podsektorowi samorządowemu, opracowania systemu transferów fiskalnych oraz nadzoru.

Przedstawione sposoby realizacji zadań publicznych mają swoje specyficzne implikacje, wady i zalety. To, który z nich jest lepszy lub odpowiedniejszy, zależy od stawianych celów. Dewolucja jest najskuteczniejsza w osiąganiu partycypacji politycznej i reprezentacji oraz we wzmacnianiu odpowiedzialności przed obywatelami. Z drugiej strony – jest najkosztowniejsza, biorąc pod uwagę koszty przeprowadzania wyborów lokalnych, wymagania dotyczące finansowania organów przedstawicielskich oraz koszty transakcyjne związane z wymogami koordynacji i zarządzania zde-

centralizowanym systemem wielopoziomowego zarządzania (Carrasco i in., 2022, s. 5-10). Nie oznacza to, że dekoncentracja czy delegacja całkowicie eliminują możliwość uczestnictwa obywateli w planowaniu i budżetowaniu oraz nie sprzyjają poprawie jakości usług lokalnych. Dowodem, że tak nie jest, może być fundusz sołecki, o którego kształcie wydatkowym może decydować zebranie sołeckie, mimo że sołectwo to przykład realizacji zasady dekoncentracji w samorządzie terytorialnym. Mimo to traktowanie dekoncentracji jako jednego z rodzajów decentralizacji nie jest właściwym podejściem ze względu na brak pewnych cech, które wyróżniają tę ostatnią, głównie samodzielności. Z triady dekoncentracja – delegacja – dewolucja tylko ostatnia odzwierciedla decentralizację. Czasami dekoncentracja i delegacja są stosowane jako etap poprzedzający dewolucję.

Na marginesie rozważań dotyczących wpływu stosowania decentralizacji w państwie na funkcjonowanie samorządu terytorialnego warto wspomnieć, że zasada ta nakazuje zapewnienie organowi zdecentralizowanemu swobody w decydowaniu o sposobie wykonywania powierzonych zadań. Przesądza to o istnieniu bezpośredniego powiązania między zasadą decentralizacji a samodzielnością danego organu w ramach aparatu państwa. Za zdecentralizowany można uznać taki organ (podmiot), który ma samodzielną pozycję względem innych podmiotów administracji. Przejawami samodzielności samorządu terytorialnego są między innymi odrębność organizacyjna, wyposażenie jednostek w osobowość prawną, przyznanie im prawa własności czy zapewnienie odpowiedniego poziomu dochodów wraz z prawem decydowania o sposobie ich wydatkowania (Gromek, 2022).

1.2. Definicja samorządu terytorialnego

Decentralizacja władzy publicznej to fundament współczesnego państwa demokratycznego. Jednym z ważniejszych przejawów tej decentralizacji jest ustanowienie samorządu terytorialnego. Jego rola i znaczenie, pełnione funkcje i przydzielane zadania zależą od zadań i funkcji państwa oraz od przyjętej w danym kraju koncepcji podziału ich realizacji między podsektor rządowy i samorządowy. Co do zasady te, które mają charakter ogólnokrajowy, są wykonywane na poziomie centralnym, zaś te o charakterze lokalnym i regionalnym – na poziomie samorządowym.

Sama idea samorządności – rozumiana szeroko jako możliwość aktywnego udziału mieszkańców w procesach decyzyjnych dotyczących ich najbliższego otoczenia, czyli w ujęciu politologicznym (Gromek, 2022) – rozwijała się od początków rozwoju państwowości. Wynikała z poczucia odrębności mieszkańców pewnych obszarów względem innych społeczności i samodzielności w zajmowaniu się niektórymi sprawami. Odrębność ta, uznawana przez mieszkańców określonego obszaru i przez inne podmioty, zaczęła być z czasem ujmowana w formie przepisów prawa (Misiejko, 2023).

Samorząd terytorialny jest szczególnym zjawiskiem społecznym, które ze względu na swoje cechy i obecność wielu specyficznych własności nabywa w wielu krajach status publicznoprawny, różniący się od instytucji zarówno państwowych, jak i spo-

łecznych. Jego wyjątkowość polega na syntezie elementów inicjatywy obywatelskiej, samoorganizacji publicznej i regulacji właściwych dla podmiotów społeczeństwa obywatelskiego (organizacji pozarządowych, ruchów społecznych) z władzą publiczną, przypisywaną głównie organom rządowym (Chikhladze i Larichev, 2019, s. 1014). Jest to forma zarządzania mająca na celu świadczenie usług na rzecz ludności, odpowiadająca na jej potrzeby. Pomaga w rozwiązywaniu pojawiających się problemów i wspiera możliwości rozwoju w celu poprawy warunków życia (Bootnoi, 2019, s. 102). O istocie samorządu stanowią przypisane mu kompetencje, zwane niekiedy kompetencjami podstawowymi bądź pierwotnymi – wykonywane przez lokalne organy, które, regulując je, wydają własne akty administracyjne i realizują powiązane zadania przez podległe służby. Celem powołania samorządu jest to, aby potrzeby lokalnej społeczności były zaspokajane najbardziej efektywnie i kompletnie. Realizacja zadań podlega jedynie kontroli konstytucyjności i legalności sprawowanej przez państwo, brak jest jednak kontroli celowościowej (Stanković i Vuletić, 2019, s. 924).

Samorząd terytorialny jest tworzony na mocy odpowiednich regulacji prawnych. Nie w każdym państwie akt prawny, który go powołuje, ma taką samą rangę. Może nią być konstytucja narodowa (na przykład w Brazylii, Danii, we Francji, w Indiach, we Włoszech, w Japonii, Szwecji, również w Polsce), konstytucja stanowa w państwach federalnych (na przykład w Australii, Stanach Zjednoczonych), ustawodawstwo zwykłe, spotykane w większości państw (w tym między innymi w Wielkiej Brytanii, Nowej Zelandii), ustawodawstwo prowincji (w Kanadzie, Pakistanie) czy dekret (w Chinach) (Shah, 2006a, s. 1; Shah, 2006b, s. 1). Niezależnie od rangi aktu prawnego powołującego samorząd terytorialny, powinien on zastępować państwo we wszystkich obszarach działalności, w których – ze względu na znajomość warunków lokalnych – wykona zadania lepiej (Kosek-Wojnar i Surówka, 2007, s. 15).

Mimo dużego wpływu samorządu terytorialnego na funkcjonowanie państwa jego definicja nie została zawarta w polskim ustawodawstwie, również konstytucyjnym. Niekiedy pojawiają się opinie, że istnieje w polskim systemie prawnym legalna, to znaczy umieszczona w źródle prawa, definicja samorządu terytorialnego, gdyż jest ona sformułowana w wiążącej polskiego ustawodawcę Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego (EKSL) (Izdebski, 2020, s. 36). Należy jednak zwrócić uwagę, że definicja tam zawarta odnosi się tylko do samorządu lokalnego. Nie zawiera zatem wyczerpującej definicji samorządu terytorialnego. Nie można próbować połączyć jej w całość z definicją samorządu regionalnego, która jest zawarta w Europejskiej Karcie Samorządu Regionalnego (EKSR). Ona bowiem nie została przez państwa członkowskie Rady Europy ratyfikowana. Brak ratyfikacji, mimo przyjęcia na Kongresie Władz Lokalnych i Regionalnych, wynikał po części z dużego zróżnicowania rozwiązań ustrojowych na poziomie regionalnym w państwach europejskich: od regionów autonomicznych w państwach federalnych przez regiony administracyjno-funkcjonalne w państwach unitarnych scentralizowanych po państwa, w których regiony istnieją jedynie na poziomie statystycznym, czego przykładem może być Portugalia w części kontynentalnej.

Definicja zawarta w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego, choć w odniesieniu do Polski nie obejmuje wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, warta jest zacytowania chociażby z tego powodu, że położono w niej nacisk na aspekt podmiotowy – punktem odniesienia jest społeczność lokalna. Z tego powodu omówiono ją w dalszej części rozdziału.

Spośród istniejących w literaturze definicji samorządu terytorialnego warto przytoczyć kilka, zgodnie z którymi samorząd terytorialny:

- to grupy społeczne i ich reprezentacje, które zostały powołane przez przepisy prawa w celu sprawowania funkcji administracji publicznej w formach zdecentralizowanych (Leoński, 2006, s. 6),
- to wyraz prawa i kompetencji władz lokalnych (lub regionalnych) dysponujących podmiotowością prawną do zarządzania sprawami publicznymi w granicach prawa, na własną odpowiedzialność i w interesie miejscowej ludności (Pospíšil i Lebedzik 2017, s. 41),
- to realizujące zasady pomocniczości i decentralizacji samodzielne wykonywanie istotnej części zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność przez organy jednostek samorządu terytorialnego, demokratycznie wyłonione przez ustawowo utworzone lokalne i regionalne wspólnoty (korporacje) ogółu mieszkańców (wspólnoty samorządowe), w ramach ustaw, przy wykorzystaniu również instrumentów demokracji bezpośredniej, pod dokonywanym wyłącznie z punktu widzenia zgodności z prawem nadzorem organów administracji państwowej (Izdebski, 2020, s. 77-78),
- należy pojmować jako prawo i rzeczywistą zdolność społeczności lokalnych i ponadlokalnych (regionalnych), w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców, zgodnie z zasadą subsydiarności (Jagoda, 2011, s. 36-37),
- stanowi część władzy publicznej, obejmując mieszkańców oraz terytorium wyznaczone zasadniczym podziałem terytorialnym państwa, a członkostwo wyodrębnionej grupy społecznej powstaje z mocy prawa. Jest on formą ustrojową zdecentralizowanej administracji publicznej, na własną odpowiedzialność realizującą ustawowo przydzielone zadania publiczne samodzielnie, ale w granicach i na podstawie prawa, przy zachowaniu instrumentów kontroli i nadzoru (Augustyniak i Przywora 2020, s. 16),
- to wyodrębniona terytorialnie grupa społeczna (związek publicznoprawny), w której członkostwo powstaje z mocy prawa, powołana do wykonywania zadań administracji publicznej w sposób samodzielny i we właściwych formach. Administracja wykonywana przez organy tej grupy ma charakter przedstawicielski, pozostający pod kontrolą grupy, i jest częścią dwutorowego aparatu administracji państwowej. Jednocześnie jest ona zdecentralizowana i pozostaje pod nadzorem administracji rządowej (Zimmermann, 2020, s. 220).

Analiza przytoczonych definicji prowadzi do konkluzji, że cechy samorządu terytorialnego można sprowadzić do następujących twierdzeń:

- idea samorządu terytorialnego wywodzi się z zasady decentralizacji,
- działa on z mocy prawa, na zasadach domniemanej kompetencji, w granicach prawnie określonych,
- podlega nadzorowi ze strony państwa,
- ma osobowość prawną,
- realizuje zadania publiczne służące zaspokojeniu lokalnych i regionalnych potrzeb zbiorowych społeczności,
- wykonywanie ich odbywa się na własną odpowiedzialność przez demokratycznie wybrane w tym celu organy,
- władze samorządowe korzystają z zagwarantowanych środków na działalność,
- przynależność do wspólnoty samorządowej jest obligatoryjna.

Powyższa charakterystyka pokrywa się w zasadzie z normami konstytucji, która ustroj samorządu terytorialnego reguluje w artykułach 15–16 oraz w rozdziale siódmym według następujących zasad:

- mieszkańcy jednostek zasadniczego podziału terytorialnego tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową,
- samorząd terytorialny partycypuje w sprawowaniu władzy publicznej, którą wykonuje we własnym zakresie i na własną odpowiedzialność,
- przydzielenie określonych zadań publicznych podlega regule domniemanej kompetencji – zadania organów innej władzy publicznej powinny być ustawowo zastrzeżone na ich rzecz,
- podstawową jednostką terytorialną jest gmina,
- jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną, ich samodzielność podlega ochronie sądowej.

Z kolei Jerzy Oniszczyk przedstawił cechy samorządu terytorialnego, opierając się na orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Na podstawie analizy orzeczeń stwierdził, że to instytucja, która (Oniszczyk, 2002 [za: Jagoda, 2011, s. 36]):

- obejmuje całe terytorium państwa i wszystkich mieszkańców,
- uczestniczy w sprawowaniu władzy, wykonując część zadań publicznych (nie jest „władzą samorządową”),
- działa na podstawie prawa stanowionego przez państwo,
- jest niezależna od administracji rządowej,
- podlega sądowej ochronie,
- jest nadzorowana w sposób określony ustawą,
- jako wspólnota mieszkańców danego terytorium stanowi formę lokalnego życia publicznego, gdyż służy zaspokajaniu potrzeb o charakterze publicznym,
- ma własną podmiotowość i interesy,
- jest wyodrębniona majątkowo, zarządzając własnym publicznym mieniem lokalnym,

- jest wyodrębniona organizacyjnie, stąd swobodnie określa swoje struktury wewnętrzne,
- wydaje akty prawa miejscowego,

oraz której:

- konstytucyjne prawa i obowiązki zostały ukształtowane przede wszystkim na zasadzie samodzielności, głównie finansowej,
- źródła dochodów są gwarantowane w zakresie realizacji zadań publicznych,
- ograniczenia ustawowe samodzielności muszą znajdować uzasadnienie konstytucyjne.

Porównując przedstawiony opis cech, należy stwierdzić, że różni się od wcześniejszych przede wszystkim szczegółowością. Własności samorządu terytorialnego wynikające z analizy definicji są bardziej ogólne, ale nie pozostają w sprzeczności ze sformułowanymi na podstawie ani przepisów konstytucji, ani orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Oprócz wymienionych własności warto podkreślić, że istnienie samorządu nie jest wynikiem woli mieszkańców, lecz decyzji ustawodawcy. Mieszkańcy nie mogą dobrowolnie postanawiać o wstępowaniu bądź występowaniu ze wspólnoty samorządowej, gdyż ma ona charakter obligatoryjny. Wspólnota samorządowa powstaje z mocy prawa, a przynależność do niej jest powszechna i przymusowa. Wyznacznikiem tej „obowiązkowości” przynależenia jest fakt zamieszkiwania na danym terenie.

Mimo że koncepcja samorządu terytorialnego zawarta w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego jest ograniczona do skali lokalnej, warto także przeanalizować definicję samorządu tam zawartą. Karta to pierwszy i, jak dotąd, jedyny prawnie wiążący dokument międzynarodowy w Europie, który ujmuje międzynarodowe standardy samorządu lokalnego (Himsworth, 2015, s. 5). Ustanowiły ją w Strasburgu państwa członkowskie Rady Europy 15 października 1985 roku. Karta weszła w życie po niecałych trzech latach, 1 września 1988 roku, w momencie ratyfikacji jej przez pierwsze cztery państwa. Polska podpisała Europejską Kartę Samorządu Lokalnego 1 marca 1994 roku, a ratyfikowała ją po ponad czterech miesiącach, 14 lipca 1994 roku, w całości – bez żadnych wyłączeń. Oznacza to, że wszystkie postanowienia Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego mają charakter wiążący.

Karta odnosi się do statusu prawnego samorządu terytorialnego w skali europejskiej, określa ogólne reguły jego funkcjonowania. Definiuje samorząd, wskazuje jego prawa i niezbędne kompetencje. Przedstawia zasady współpracy i relacje między administracją samorządową a rządową. Zawiera postanowienia dotyczące zasobów finansowych i zasad finansowania społeczności lokalnych. Ideą przewodnią Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego jest ujednolicenie rozwiązań samorządowych w taki sposób, aby nie naruszać specyfiki rozwiązań ustrojowych sygnatariuszy. Z jednej strony tworzy podstawę funkcjonowania jednolitej europejskiej demokracji lokalnej, gwarantuje demokratyczne rozwiązywanie spraw lokalnych, z drugiej – pozwala uwzględnić dziedzictwo narodowe oraz odrębność i specyfikę samorządu w danym państwie.

Zgodnie z definicją zawartą w artykule 3 samorząd lokalny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania istotną częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. Jak wynika z analizy treści tego artykułu, w definicji mocno podkreślono, że istotą samorządu są mieszkańcy (mimo, na co wcześniej zwrócono uwagę, że powołanie samorządu to wynik decyzji ustawodawcy). W jego centrum są tworzone przez mieszkańców wspólnoty lokalne. Samorząd z definicji jest więc formą wspólnoty, a nie siatką sztywniej czy luźniej powiązanych ze sobą organów stanowiących i wykonawczych, urzędów czy instytucji podległych tym organom, na tle których mieszkańcy są tylko odbiorcami usług publicznych (Robel, 2023, s. 10).

Biorąc pod uwagę wcześniej przytoczone określenia, jako obowiązującą w niniejszej książce przyjęto definicję, zgodnie z którą samorząd terytorialny to powstały z mocy prawa obligatoryjny związek mieszkańców gmin, powiatów i województw, utworzony do realizacji zadań publicznych (lokalnych w wypadku gmin i powiatów, regionalnych w wypadku województw) mających na celu zaspokojenie potrzeb zbiorowych występujących na danym obszarze. Realizację tych zadań, wykonywanych samodzielnie i podlegających nadzorowi ze strony państwa, umożliwiają prawnie zagwarantowane środki materialne potrzebne do jego funkcjonowania.

Podstawowymi elementami określającymi samorząd terytorialny są: podmiot, przedmiot, zadania i nadzór (Dolnicki, 2019, s. 220).

Na podmiot samorządu terytorialnego składa się wspomniana i podkreślana w definicjach społeczność lokalna, zamieszkująca określony obszar. Jest ona zorganizowana w terytorialny związek samorządowy (w Polsce: gminę, powiat, województwo), tworzony w celu sprawowania administracji publicznej w określonym zakresie. Wykonywanie administracji publicznej należy uznać za przedmiot samorządu. Realizacja zadań publicznych stanowi cel działalności samorządu.

Ostatnim elementem definiującym samorząd jest nadzór. Pochodzenie uprawnień samorządu od państwa skutkuje tym, że jego działalność i kompetencje podlegają nadzorowi ze strony państwa z punktu widzenia legalności, czyli zgodności z prawem. Nadzór stanowi – obok finansów – podstawowy wyznacznik samodzielności samorządu terytorialnego. Nie można go utożsamiać z naruszeniem samodzielności samorządu terytorialnego, a przewidziane prawem środki nadzorcze są uruchamiane w ściśle określonych sytuacjach (Błaszko, 2024, s. 30).

Nadzór bywa utożsamiany z kontrolą, choć jest pojęciem szerszym. Tym, co różni nadzór od kontroli, jest możliwość stosowania w pierwszym wypadku określonych środków prawnych, zwanych środkami nadzoru, na podstawie stanu wynikającego z analizy kontrolowanego zjawiska. Nadzór, w przeciwieństwie do kontroli, daje uprawnienia do bezpośredniego ingerowania w działalność kontrolowanej jednostki. Taki system nadzoru państwowego jest przedstawiony w konstytucji (art. 171 ust. 1) i początkowo dotyczył wyłącznie zadań własnych. W odniesieniu do wszystkich zadań zaczął funkcjonować od 2001 roku. Jego cechą jest odejście od zbyt szerokich kryteriów nadzoru na rzecz jednolicie rozumianej zgodności z prawem. Kryteria legalności, gospodarności i rzetelności stosowane są tylko w wypadku kontroli (a nie nadzoru),

wykonywanej przez wojewodę w odniesieniu do zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej (Ustawa z dnia 23 stycznia 2009...). Nadzór, co wynika z przedstawionych cech samorządu terytorialnego, odbywa się nad działalnością jednostek, a nie tylko ich organów władzy. Oznacza to, że działalność nadzorcza nie jest ograniczona do uchwał i zarządzeń organów stanowiących i wykonawczych, ale w wypadku gmin obejmuje także jednostki pomocnicze.

Podstawowym zadaniem nadzoru jest strzeżenie prawa. Do sprawowania nadzoru są powołani: wojewoda, Prezes Rady Ministrów, sejm oraz regionalne izby obrachunkowe (RIO). Kompetencje poszczególnych organów nie są jednakowe. Uprawnienia regionalnych izb obrachunkowych ograniczono do sfery finansowej. Zakres praw tych izb jest węższy niż wojewody czy premiera. Szczególne uprawnienia przyznano sejmowi, który, na wniosek premiera, może rozwiązać organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, gdy ten rażąco narusza konstytucję bądź inne ustawy.

1.3. Rodzaje zadań samorządowych

Zgodnie z tym, co wcześniej wskazano, samorząd terytorialny to forma decentralizacji administracji państwowej wykonywana na podstawie określonych przepisów prawa przez miejscowe niezawisłe organy. Samorząd terytorialny wchodzi w skład sektora publicznego, funkcjonuje z ramienia państwa w sposób określony przez nie prawem i realizuje część zadań publicznych, dzieląc się ich wykonaniem z państwem. Poszczególne jednostki samorządu terytorialnego to wyodrębnione w strukturze organizacji państwa podmioty prawa, które w zakresie realizacji zadań nie są poddane ingerencji państwowej. Wykonywanie przez nie zadań odbywa się na własną odpowiedzialność. Na marginesie warto wskazać, że w nielicznych państwach, na przykład na Wyspach Brytyjskich (przede wszystkim w Anglii), a także w Szwecji, w związku z niewystąpieniem monarchii absolutnej, samorząd terytorialny powstał w wyniku „niecentralizacji” (Izdebski, 2020, s. 14, 78).

Zgodnie z interpretacją zapisów konstytucyjnych (Gromek, 2022) samorząd terytorialny powinien wykonywać istotną część zadań publicznych. Ich realizacja stanowi cel działalności samorządu. Nie są to działania pojedyncze, nie mają charakteru jednorazowego. To czynności stale powtarzane, rozwijane i doskonalone. Żaden organ centralny nie ma dostatecznej wiedzy na temat problemów pojawiających się na różnych obszarach, stąd nie jest w stanie samodzielnie i skutecznie zrealizować wszystkich zadań przypisanych władzy publicznej. Opis zadań wykonywanych na szczeblu lokalnym i regionalnym jest dokonywany z reguły na dwa sposoby: po pierwsze – przez połączenie ich w grupy o określonych własnościach i charakterystykę każdej z grup, po drugie – przez przedstawienie zadań przypisanych każdemu ze szczebli: gminom, powiatom, województwom. W niniejszej pracy wykorzystano oba podejścia, a w tej części monografii opisano pierwsze z nich.

Podział zadań samorządu terytorialnego z punktu widzenia ich cech wykorzystuje kryterium zawarte w konstytucji (art. 166) i w ustawie o samorządzie gminnym

(Ustawa z dnia 8 marca 1990..., art. 7–8), dzieląc je na własne i zlecone. Istnieje on również w innych europejskich państwach, choć w większości z nich nie został umieszczony w ustawie zasadniczej. W konstytucjach większości krajów, we fragmentach odnoszących się do zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, nie dokonano ich podziału na własne i zlecone (Safjan i Bosek, 2016). Zadania własne to zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej, z kolei zadania zlecone wynikają z uzasadnionych potrzeb państwa. Należą do administracji rządowej, lecz z uwagi na fakt, że na szczeblu lokalnym organy administracji rządowej nie działają, są wykonywane przez organy samorządu terytorialnego. Jeśli określone zadanie jest realizowane według jednolitych w całym kraju zasad i standardów, jest to zadanie z zakresu administracji rządowej.

Większość współczesnych państw demokratycznych charakteryzuje dualistyczny model realizacji zadań, w którym samorząd, obok własnych, wykonuje zadania zlecone (Gawłowski i in., 2019, s. 38). W Polsce również jest on stosowany, choć formalnie tylko w wypadku gmin. Kategoria ta nie została wprowadzona ustawowo dla powiatów i województw samorządowych. Powyższy podział, uznawany za bazowy, jest powszechnie stosowany w krajach Europy Zachodniej (Dolnicki, 2012, s. 273), niemniej istnieją państwa, na przykład Estonia, w których za przewodni przyjmuje się podział zadań samorządowych na obowiązkowe i dobrowolne (Merusk i Olle, 2009, s. 34).

Ze względu na jedną z podstawowych własności samorządu terytorialnego, przedstawioną wcześniej – ustanowienia dla realizacji zadań publicznych służących zaspokojeniu zbiorowych lokalnych i regionalnych potrzeb społeczności – uznaje się, że jednostki samorządu terytorialnego w pierwszej kolejności zostały powołane do wypełniania zadań własnych, które są uznawane za ich podstawowe i fundamentalne powinności (Safjan i Bosek, 2016).

Cechy zadań własnych można przedstawić następująco (Tarno, 2004, s. 46):

- charakter zadań jest lokalny (regionalny),
- służą zaspokojeniu zbiorowych, a także indywidualnych potrzeb wspólnoty samorządowej,
- są pozostawione do względnie samodzielnego wykonania,
- zostały przekazane na zasadzie decentralizacji,
- wykonanie jest finansowane przez jednostki samorządu terytorialnego,
- samorząd, realizując je, działa we własnym imieniu.

Od strony zasad finansowania zadania własne można scharakteryzować w następujący sposób (Sekuła i Nucińska, 2021, s. 20):

- całość uzyskanych przez jednostkę samorządu terytorialnego dochodów własnych powinna być przeznaczona na realizację zadań własnych, a ich wykonanie w jak największym stopniu powinno odbywać się z dochodów własnych,
- jest możliwe częściowe wsparcie ich realizacji dotacjami celowymi z budżetu państwa, jednak pełne finansowanie dotacjami, dopuszczone prawem (Ustawa z dnia 13 listopada 2003..., art. 8 ust. 1 pkt 4), powoduje zacieranie podstawowych róż-

nic między zadaniami własnymi i zleconymi, przeczy idei samorządności i jest traktowane jako ograniczanie samodzielności,

- przekazanie kolejnych zadań jako własne wiąże się z koniecznością wskazania źródeł dochodów, z których będą pokryte wydatki związane z ich wykonaniem,
- najpierw należy finansować zadania własne obligatoryjne, później – fakultatywne.

Wśród zadań własnych można wyróżnić te, które jednostki samorządowe są zobligowane wykonywać, oraz takie, których decyzja co do realizacji została pozostawiona samym jednostkom. Najczęściej te dwie grupy nazywa się obowiązkowymi i dobrowolnymi, obowiązkowymi i fakultatywnymi bądź obligatoryjnymi i fakultatywnymi (Ruśkowski, 2004, s. 162). Podział zadań własnych na obowiązkowe i dobrowolne występuje tylko w wypadku gmin. Kategoria ta nie została wprowadzona ustawowo dla powiatów i województw samorządowych.

Powinność wykonania zadań obligatoryjnych jest prawnie określona. Nie wolno uchylić się od ich realizacji, jeśli tak stanowi przepis prawny. Zaspokojenie potrzeb publicznych nie może bowiem zależeć od subiektywnej oceny składu osobowego organów samorządowych. Narzucenie konieczności wykonania niektórych zadań wiąże się z pragnieniem zapewnienia społecznościom lokalnym wybranych usług publicznych przynajmniej na minimalnym poziomie. Jest także gwarancją równości mieszkańców wobec prawa oraz równego dostępu do świadczeń w skali państwa, niezależnie od miejsca zamieszkania (Boć, 2003, s. 201). „Obowiązkowość” przejawia się tym, że ilekroć zaistnieje potrzeba wykonania zadania, nie można odmówić jego realizacji. W budżecie samorządowym muszą być zarezerwowane środki niezbędne do zaspokojenia potrzeb wiążących się z tym zadaniem. W zadaniach nienazwanych obligatoryjnymi brak środków finansowych lub inne powody mogą przesądzić o ich niewykonaniu. W takim wypadku władze mają swobodę wyboru formy, trybu i czasu realizacji.

Jak podkreślono, finansowanie zadań własnych powinno odbywać się z dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego. Dopuszcza się wsparcie realizacji dotacjami celowymi z budżetu państwa. Jednak całkowite ich finansowanie, przewidziane ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, powoduje zacieranie podstawowych różnic między zadaniami własnymi i zleconymi. Przeczy idei samorządności i jest traktowane jako ograniczanie ich samodzielności.

O ile zadania własne służą przede wszystkim zaspokojeniu lokalnych potrzeb zbiorowych, o tyle zadania zlecone są zadaniami publicznymi służącymi zaspokojeniu potrzeb całego społeczeństwa, na przykład przeprowadzenie wyborów powszechnych, referendum, krajowych spisów powszechnych, wybór ławników. Finansowanie zadań zleconych odbywa się ze środków zleceńodawcy. Na realizację muszą być zapewnione środki finansowe w wysokości wystarczającej do wykonania zadań. W praktyce najczęściej są finansowane z dotacji celowych, przyznanych przez administrację rządową i przekazanych przez wojewodę. Termin wpływu środków powinien umożliwić pełne i terminowe wykonanie zadań. Zlecanie powinno następować w sytuacjach uzasadnionych potrzebami społeczeństwa, aby ograniczyć sytuacje przerzucenia na

samorząd terytorialny zadań mieszczących się w kompetencjach i możliwościach administracji centralnej, ale praco- i kosztochłonnnych bądź uciążliwych z innych względów.

Tak jak w wypadku zadań własnych, również wykonywanie zadań zleconych może odbywać się na podstawie regulacji określonych w ustawach szczegółowych lub na mocy zawartego porozumienia. Stąd możliwy jest ich podobny podział jak zadań własnych: na obowiązkowe, zwane częściej zadaniami zlecanymi ustawami, bądź dobrowolne – zlecane na podstawie porozumień. Cechą zadań dobrowolnych jest większa swoboda i samodzielność w ich wykonywaniu. Przeprowadzone badania wskazują, że zakres realizacji zadań fakultatywnych jest większy na przykład w miejscowościach turystycznych (Hoffman i Fazekas, 2019, s. 295), dla ich władz bowiem świadczenie ponadstandardowych usług publicznych jest jednym ze sposobów zdobywania przewagi konkurencyjnej i tym samym przyciągania większej liczby turystów.

Zadania administracji rządowej lub jednostek samorządu wyższego poziomu realizowane w ramach porozumień zawieranych przez jednostki samorządu terytorialnego z tymi jednostkami są także nazywane zadaniami powierzonymi (Izdebski, 2020, s. 153).

Rozdział 2

Gmina podstawową jednostką samorządu terytorialnego

2.1. Ewolucja struktury samorządu terytorialnego w Polsce

Decentralizacja w kształcie nadanym przez konstytucję z 1997 roku (art. 15 ust. 1) oznacza obowiązek powołania samorządu terytorialnego, stanowiącego odrębną względem administracji rządowej część aparatu władzy publicznej. Powinnością ustawodawcy wynikającą z tej zasady jest ponadto przekazanie na rzecz samorządu samodzielnej realizacji zadań polegających na zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Ponadto podział kompetencji między administrację rządową a samorząd terytorialny w zakresie zadań publicznych powinien zmierzać w kierunku pogłębiania decentralizacji (Gromek, 2022).

Konstytucyjny obowiązek nie wpłynął na ustanowienie samorządu terytorialnego, który w momencie uchwalenia konstytucji istniał już na poziomie gmin, jednak zainicjował i zintensyfikował prace nad dokończeniem samorządowej reformy, którą rozpoczęto 29 grudnia 1989 roku wprowadzeniem ponad stu zmian w konstytucji z 1952 roku. Oprócz tak fundamentalnych decyzji, jak modyfikacja nazwy ustawy zasadniczej, do ustroju kraju („Rzeczpospolita Polska gwarantuje udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy oraz swobodę działalności innych form samorządu”) wprowadzono samorząd terytorialny. Zawarcie powyższego stwierdzenia w artykule 5 rozdziału pierwszego świadczy o tym, że obok niezwykle pilnych politycznych i gospodarczych zmian także ustanowienie samorządu jako elementu ustroju państwa traktowano priorytetowo. W „małej konstytucji” z 1992 roku (Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992...) samorządowi terytorialnemu poświęcono rozdział piąty, a jej pełna nazwa, w której tytule zawarto odniesienie do samorządu terytorialnego („Ustawa Konstytucyjna o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym”) obrazuje, jak istotne było przywrócenie samorządu terytorialnego w kształtowanym na nowo ustroju państwa.

Za symboliczne urzeczywistnienie idei wprowadzenia samorządu terytorialnego do systemu zarządzania państwem przyjmuje się dzień 27 maja 1990 roku. Wówczas

weszła w życie ustawa o samorządzie gminnym, funkcjonująca wtedy pod nazwą ustawy o samorządzie terytorialnym (Ustawa z dnia 8 marca 1990...), odbyły się również wybory do rad gmin (Sekuła, 2007, s. 35). Reaktywacja samorządu terytorialnego zamknęła etap jednolitej, działającej na zasadzie centryzmu i hierarchicznego podporządkowania, administracji państwowej. W jej miejsce powstała administracja samorządowa i rządowa. Przekazanie władzy nastąpiło dwuetapowo, z blisko dziewięcioletnią przerwą między kolejnymi etapami transformacji ustrojowej. Pierwszy z nich ograniczył się do ustanowienia władzy samorządowej w gminie. W ujęciu ogólnym to wspólnota obejmująca jej mieszkańców i odpowiedni, zdelimitowany obszar. W rozumieniu szczegółowym to społeczność lokalna o demokratycznej organizacji wewnętrznej, która na mocy ustawy została wyodrębniona strukturalnie i podmiotowo w celu zdecentralizowanego wykonywania istotnej części zadań lokalnych z zakresu administracji publicznej, z możliwością korzystania z prawnych form działania charakterystycznych dla tej administracji (Chmielnicki, 2004, s. 15).

Reformy samorządowej z 1990 roku nie wprowadzono ani w województwach, w których pozostawiono administrację rządową, ani w powiatach, których wówczas nie było na polskiej mapie samorządowej. W związku z tym rozwój samorządności na szczeblu ponadlokalnym i regionalnym, według obowiązującego prawa, nie był możliwy. Pozwolił na to dopiero drugi etap reformy, przypadający na 1998 rok. W wyniku przyjęcia 5 czerwca i 24 lipca 1998 roku wielu ustaw, między innymi o samorządzie powiatowym, o samorządzie wojewódzkim, o administracji rządowej w województwie, ustawy wprowadzającej te akty prawne oraz ustawy o wprowadzeniu zasadniczego podziału terytorialnego państwa, ustanowiono trójstopniowy podział terytorialny, który do istniejących jednostek samorządu gminnego dołączył powiaty i województwa samorządowe.

Jednym z etapów prac było przeprowadzenie reformy powiatowej, która miała odbudować więzi lokalne stanowiące podstawę społeczeństwa obywatelskiego i samorządu w tej skali. Dlatego powiatom przydzielono realizację zadań lokalnych przekraczających możliwości gminy.

Tworząc sieć powiatową, nie kierowano się wytycznymi wynikającymi ze względów ekonomicznych. Przeprowadzone analizy wykazały, że rozwiązaniem optymalnym byłoby utworzenie 100–111 powiatów, jednak czynnik ten nie miał pierwszorzędного znaczenia. Jako dominujące uznano następujące przesłanki: akceptacja granic przez społeczności lokalne, uwarunkowania historyczno-kulturowe, potencjał instytucjonalny oraz warunki geograficzne. Pominęto kryterium potencjału gospodarczego, które umożliwiało stworzenie systemu dochodów powiatów opartych na odpowiednim udziale w podatkach dochodowych od osób prawnych i fizycznych. Wymienione przesłanki ujęto w trzy kryteria delimitacji (Brol, 2004, s. 333–334):

- więzów tożsamościowych i akceptacji proponowanego podziału przez społeczność lokalną, co wiązało się z koniecznością przeprowadzenia konsultacji wśród mieszkańców określonych gmin,

- instytucjonalnej zdolności do wykonywania lokalnych zadań o ponadgminnym charakterze, co miało przejawiać się w tym, że w stolicy powiatu powinny znaleźć się następujące instytucje: sąd rejonowy, prokuratura rejonowa, urząd skarbowy, rejonowa komenda policji, rejonowa komenda straży pożarnej, terenowy inspektorat sanitarny, oddział Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, szpital rejonowy, szkoły ponadpodstawowe i placówka terenowa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,
- minimalnej wielkości jednostki powiatowej, mierzonej następującymi zmiennymi: obszar co najmniej pięciu gmin, z łączną liczbą mieszkańców 50 tysięcy osób, w tym ludność miasta siedziby powyżej 10 tysięcy osób.

Mocą rozporządzenia (Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998...) powstały 373 powiaty, w tym:

- 261 powiatów obejmujących miasto siedzibę i otaczające gminy, potocznie zwanych klasycznymi,
- 46 powiatów (określanych także jako ziemskie czy obwarzankowe) pozbawionych większego ośrodka miejskiego – siedziba władz takiego powiatu znajduje się najczęściej w sąsiadującym mieście-powiecie,
- 65 gmin o charakterze miejskim, którym nadano prawa powiatów, w odróżnieniu od powiatów ziemskich (klasycznych) określanych mianem grodzkich – nazewnictwo to, nadal funkcjonujące w publicystyce, nawiązuje do rozwiązań istniejących w Drugiej Rzeczypospolitej, formalnie, zgodnie z ustawą i rozporządzeniem, gminy te są nazywane miastami na prawach powiatów,
- powstały na terenie miasta stołecznego Warszawa powiat warszawski.

W szczególnie uzasadnionych sytuacjach można było utworzyć powiat przy niespełnieniu przez jednostkę jednego lub kilku warunków, jednak liczba powiatów – co piąty, ponad 70 jednostek – niespełniających kryteriów wydzielenia wskazuje, że stosunkowo często korzystano z tego odstępstwa. Skutkiem tych decyzji było powstanie jednostek o niewystarczającym potencjalnie rozwojowym. W grupie tej znajdują się także tak zwane powiaty obwarzankowe. Wobec niewielkiego potencjału własnego (osobowego, majątkowego, instytucjonalnego), który jest skoncentrowany i wykorzystywany w wyłączonym z jego obszaru mieście stolicy powiatu, są one zależne od płynącego z ośrodka miejskiego wsparcia i *de facto* samodzielnie nie decydują o swoim rozwoju.

Z czasem liczba powiatów uległa niewielkiemu zwiększeniu. Zlikwidowano także powiat warszawski, nadając stolicy status miasta na prawach powiatu. Obecnie liczba powiatów wynosi 380 jednostek. Zmiany te, mające raczej kosmetyczny charakter, nie wpłynęły na krytykę, jakiej są poddawane powiaty. Nie dotyczy ona zasadności wprowadzenia drugiego szczebla samorządu lokalnego, który realizuje ponadlokalne zadania, lecz liczby jednostek na tym szczeblu. W rozdrobnionych, słabych powiatach nie jest możliwe wytworzenie odpowiedniego zapotrzebowania na oferowane usługi publiczne. Ze zbyt małym popytem wiąże się niewystarczający potencjał go-

spodarczy, czego skutkiem jest „nierozwojowa” struktura dochodów, oparta na subwencjach i dotacjach.

O ile w pierwszych latach po powstaniu była prowadzona dyskusja na temat możliwej zmiany (redukcji) liczby powiatów, a także o przekazaniu niektórych zadań gminom, o tyle obecnie została ona zarzucona. Perspektywy na ekonomiczną racjonalizację siatki powiatów są więc nikłe.

Specyficznymi gminami są miasta na prawach powiatu. Utworzone na terenie jednego miasta, są powszechnie określane mianem powiatu grodzkiego. To gmina, której przypisano wykonywanie zadań powiatu, przez co niekiedy nazywana jest „jednostką terytorialną o hybrydowym charakterze” (Karciaz i Kudra, 2015), choć w sensie ustrojowym nie jest ona powiatem. Nadanie miastom na prawach powiatu kompetencji do wykonywania zadań gminy i powiatu rodzi możliwości działania na większą skalę oraz wykorzystania większej ilości środków i liczniejszych narzędzi przypisanych dwóm szczeblom samorządowym. Połączenie w obrębie tych samych granic administracyjnych zadań gminy i powiatu nie skutkuje powołaniem odrębnych organów odpowiedzialnych za realizację zadań. W tym wypadku kwestie ustrojowe, takie jak zasady i sposób działania organów czy procedura nadzoru, są regulowane przez ustawę o samorządzie gminnym, zgodnie z którą powierzono ich wykonywanie jednemu przedstawicielowi władzy – radzie miasta, pełniącej funkcję uchwałodawczą, i prezydentowi miasta jako władzy wykonawczej, który, analogicznie jak starosta, jest jednocześnie na przykład zwierzchnikiem powiatowego urzędu pracy czy wykonuje zadania z zakresu administracji rządowej.

Miasta na prawach powiatu, ze względu na swój charakter w statystyce publicznej, często są przedstawiane osobno, chociaż nie są odrębnym szczeblem samorządowym.

Oprócz powstania powiatów – ogniwa pośredniego wypełniającego funkcje i zadania lokalne o charakterze ponadgminnym – założenia reformy z 1998 roku stanowiły, że przy niezmienionej liczbie gmin zostaną utworzone stosunkowo duże województwa samorządowe. W projekcie ustawy proponowano utworzenie dwunastu jednostek stopnia regionalnego. Pierwsza wersja ustawy, przewidująca powstanie piętnastu województw, zawierała trzy dodatkowe w stosunku do projektu eksperckiego regiony: kujawsko-pomorski, lubuski i opolski. Spotkała się jednak z wetem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w którym znalazła się sugestia utworzenia jeszcze jednego województwa (świętokrzyskiego), co zostało przez parlament zaaprobowane i w konsekwencji w kolejnej wersji znalazła się obowiązująca do dziś liczba województw (Lipowicz, 2022). Uszczegółowione informacje i rozważania na temat genezy współczesnego podziału terytorialnego Polski można znaleźć na przykład w monografii Andrzeja Miszczuka (2003).

Zgodnie z obowiązującym prawem gminy i powiaty tworzą lokalną, a województwa – regionalną wspólnotę samorządową. Tam także, przez swoich przedstawicieli, sprawuje władzę administracja rządowa. Główna część reformy terytorialnej kraju

została zakończona w momencie przeprowadzenia wyborów samorządowych i zaprzysiężenia nowych rad gmin, miast, powiatów i sejmików wojewódzkich w czwartym kwartale 1998 roku. Zostało to poprzedzone ustanowieniem nowego podziału terytorialnego kraju oraz uchwaleniem wymienionych wyżej ustaw, określających kompetencje poszczególnych szczebli administracyjnych oraz umożliwiających przeprowadzenie wyborów według nowego porządku.

Samorząd terytorialny, którego ogniwem podstawowym – w myśl konstytucji – jest gmina, tworzy wraz z podsektorem rządowym sektor publiczny realizujący zadania publiczne.

Powstanie gmin oraz – w późniejszym czasie – kolejnych szczebli samorządu terytorialnego wpłynęło na funkcjonowanie sektora publicznego. Przestał dominować układ resortowo-branżowy, polegający na podległości ministerstwom. Istota samorządności terytorialnej (regionalnej i lokalnej) została sprowadzona do powierzenia zarządzania sprawami publicznymi zrzeszeniu obywateli. Zmianę ustroju, jaka nastąpiła w Polsce w latach dziewięćdziesiątych XX wieku, można określić jako przekazanie zadań scentralizowanej administracji publicznej trzem szczeblom samorządowym: gminnemu, powiatowemu i wojewódzkiemu w taki sposób, że poza ściśle określonym nadzorem prawnym ze strony władz rządowych lub ich przedstawicieli nie występują między tymi jednostkami inne formy kontroli czy podległość hierarchiczna.

Obecny system samorządu terytorialnego, który w praktyce wszedł w życie z początkiem 1999 roku, wyróżnia trzy rodzaje podziału terytorialnego: zasadniczy, pomocniczy i specjalny.

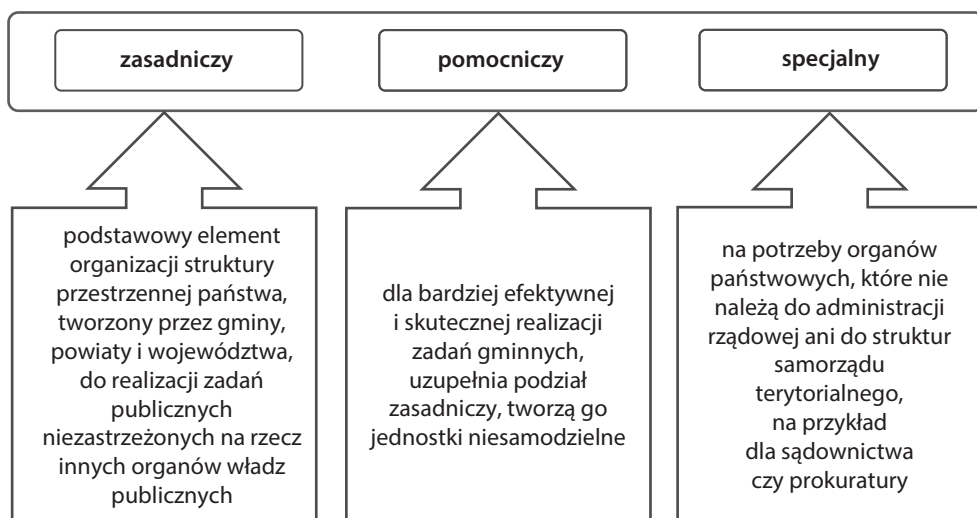
Podział zasadniczy został ustanowiony dla terenowych organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego – gmin, powiatów i województw.

Gminy i powiaty tworzą samorząd lokalny, samorząd regionalny jest zaś tworzony przez województwa. Gmina w ujęciu ogólnym to wspólnota stworzona przez mieszkańców i odpowiedni, zdelimitowany obszar. W ujęciu szerszym to system społeczno-gospodarczy, na który oprócz wymienionych wcześniej dwóch elementów, to znaczący obszar i mieszkańców, składają się wybierane demokratycznie organy gminy (uchwałodawczy i wykonawczy) oraz jednostki organizacyjne, przede wszystkim jednostki budżetowe, ale także samorządowe zakłady budżetowe. W rozumieniu szczegółowym gmina to społeczność lokalna o demokratycznej organizacji wewnętrznej, która została ustawowo wyodrębniona strukturalnie i podmiotowo w celu zdecentralizowanego wykonywania istotnej części zadań lokalnych z zakresu administracji publicznej z prawem do korzystania z prawnych form działania charakterystycznych dla administracji publicznej (Chmielnicki, 2004, s. 239).

W gminach jest również stosowany pomocniczy podział terytorialny. W jego wyniku powstają jednostki o charakterze niesamodzielnym i pomocniczym: dzielnice, sołectwa i osiedla. Pełnią funkcję uzupełniającą w stosunku do gmin jako podmiotów podziału zasadniczego. Głównym celem stworzenia tego podziału jest udzielanie pomocy organom działającym w podziale zasadniczym. Stąd w jego ramach są realizo-

wane te zadania organów podstawowych, których wykonywanie przez jednostki podziału pomocniczego jest bardziej efektywne i skuteczne. Jednostki pomocnicze nie są niższym szczeblem samorządu terytorialnego. Typowe zadania dzielnic, osiedli i sołectw to występowanie z inicjatywami społecznymi i gospodarczymi czy wnioskami budżetowymi, opiniowanie projektów budżetu, zarządzanie mieniem gminy. Szerzej zadania jednostek pomocniczych oraz ich organy scharakteryzowano w dalszej części monografii.

Na marginesie powyższych rozważań warto zwrócić uwagę na odmienne uregulowania dotyczące jednostek pomocniczych w mieście stołecznym Warszawie, w którym istnieje ustawowy obowiązek ich utworzenia. Obligatoryjność ta dotyczy tylko jednego typu jednostek – dzielnic. W dniu wejścia w życie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Ustawa z dnia 15 marca 2002...), zwanej także ustawą warszawską, 27 października 2002 roku, utworzono osiemnaście dzielnic, choć liczba ta jest możliwa do zmiany. Kompetencje dotyczące tworzenia, łączenia i dzielenia jednostek pomocniczych w Warszawie przypisano organowi uchwałodawczemu – radzie.



Rysunek 1. Rodzaje podziału terytorialnego

Źródło: opracowanie własne.

W przeciwieństwie do regulacji zawartych w ustawie o samorządzie gminnym, dzielnice warszawskie dysponują pewnym zakresem zadań o charakterze obligatoryjnym (Augustyniak, 2010). Spośród spraw lokalnych należących do zakresu działania dzielnicy są wymienione między innymi utrzymywanie placówek oświaty i wychowania w zakresie określonym przez statut miasta i inne uchwały Rady Warszawy. Wykonywanie tego zadania przez jednostki pomocnicze poza Warszawą jest właściwie niespotykane.

Mimo istnienia trzech rodzajów podziału terytorialnego tylko jeden – zasadniczy – stanowi podstawowy element organizacji struktury przestrzennej państwa. Podział terytorialny to „[...] względnie trwałe rozczłonkowanie terytorium państwa, dokonywane za pomocą norm prawnych, w celu określenia terytorialnych podstaw działania jednostek organizacyjnych państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, a także innych jednostek, którym zlecono wykonywanie funkcji publicznych” (Duniewska i in., 2004, s. 239). W jego ramach jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania publiczne, które nie są zastrzeżone na rzecz innych organów władz publicznych. Realizacja tych zadań odbywa się przez organy tworzące ustawowo określoną strukturę organizacyjną, na którą składają się: rada (sejmik w wypadku województwa), pochodząca z wyborów powszechnych, równych, bezpośrednich i tajnych, oraz zarząd, wybierany przez radę (sejmik). W gminach miejsce kolegiального zarządu zajmuje jednoosobowy organ wykonawczy, którym może być wójt, burmistrz lub prezydent miasta¹. Wykonywaniu zadań służą także, wspomniane już, a powoływane dobrowolnie przez gminy, jednostki pomocnicze – sołectwa (na wsiach), dzielnice i osiedla (w miastach).

Podziały specjalne są tworzone na zapotrzebowanie ze strony administracji publicznej i nie występują w samorządzie terytorialnym.

Zwięźle rodzaje podziału terytorialnego kraju zaprezentowano na rysunku 1.

2.2. Zadania gminy

Gmina w strukturze samorządu terytorialnego ma szczególny status i zajmuje wyjątkowe miejsce, gdyż, zgodnie z przepisami konstytucji, realizując zasadę decentralizacji i pomocniczości, jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego. O ile w realizacji zadań publicznych domniemanie właściwości dotyczy samorządu terytorialnego, o tyle w obrębie samorządu terytorialnego występuje ono na rzecz gminy. Gminy jako podstawowe jednostki wykonują zadania ustawowo im przypisane, jak i zadania samorządu terytorialnego o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone na rzecz innych szczebli.

Zarówno gminy, jak i powiaty zaspokajają potrzeby lokalne społeczności, z tym że te ostatnie wykonują zadania o charakterze ponadgminnym, przy czym ich działalność, zgodnie z zasadą pomocniczości i kompetencji generalnej, nie może naruszać zakresu działalności gmin.

Zadania publiczne lokalne, mimo ich domniemanie na rzecz gmin, znalazły odbicie w ustawodawstwie. Najczęściej agreguje się je w cztery grupy: infrastruktury technicznej, infrastruktury społecznej, bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz ładu przestrzennego i ekologii. Niektóre zadania przyporządkowane do każdej z wymienionych grup ujęto w tabeli 2.

¹ W dalszej części, o ile wyrażnie tego nie zaznaczono, rozważania dotyczące wójta odnoszą się także do burmistrza i prezydenta miasta.

Tabela 2. Grupy zadań gminnych wraz z przykładami

Nazwa grupy	Przykłady zadań
Infrastruktura techniczna	gospodarka nieruchomościami, drogi, ulice, mosty, place, wodociągi, zaopatrzenie w wodę, energię elektryczną, ciepłą i gazową, kanalizacja, usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych, wysypiska, unieszkodliwianie odpadów komunalnych, gminne budownictwo mieszkaniowe, gminne obiekty i urządzenia użyteczności publicznej oraz obiekty administracyjne, lokalny transport zbiorowy, targowiska, cmentarze, czystość, porządek, urządzenia sanitarne
Infrastruktura społeczna	ochrona zdrowia, pomoc społeczna, wspieranie rodziny, piecza zastępcza, polityka prorodzinna, polityka senioralna, edukacja publiczna, kultura, kultura fizyczna, turystyka, ochrona zabytków, aktywność obywatelska, współpraca z organizacjami pozarządowymi, ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw
Bezpieczeństwo i porządek publiczny	porządek publiczny, bezpieczeństwo obywateli, ochrona przeciw pożarom i powodziom, organizacja ruchu drogowego
Ład przestrzenny i ekologia	ochrona środowiska, przyrody, zieleni gminna, zadrzewienia

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (Ustawa z dnia 8 marca 1990..., art. 7).

Wyliczone zadania własne są zadaniami przykładowymi – nie tworzą zamkniętej listy, gdyż w ustawie o samorządzie gminnym z 1990 roku przed wypunktowaniem dodano zwrot „w szczególności”. Do zakresu działania gminy należą bowiem wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Podsumowując, sprawy gminne muszą wykazywać dwie cechy: charakter publiczny i znaczenie lokalne, a ich rozstrzyganie nie może być przypisane ustawą do innego podmiotu. W ujęciu szczegółowym zadania własne gminy obejmują sprawy (Ustawa z dnia 8 marca 1990..., art. 7):

- ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody, gospodarki wodnej, zieleni gminnej i zadrzewień,
- gminnych dróg, ulic, mostów, placów,
- porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej,
- wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepłą i gazową,
- z zakresu telekomunikacji,
- lokalnego transportu zbiorowego oraz organizacji ruchu drogowego,
- ochrony zdrowia, pomocy społecznej, wspierania rodziny, systemu pieczy zastępczej, polityki prorodzinnej oraz polityki senioralnej,

- gminnego budownictwa mieszkaniowego, utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
- edukacji publicznej,
- kultury, ochrony zabytków i opieki nad nimi,
- kultury fizycznej i turystyki,
- targowisk i hal targowych oraz cmentarzy gminnych,
- wspierania i upowszechniania idei samorządowej, tworzenia warunków działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej, współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw,
- promocji gminy.

Ogólnie gminy mają zunifikowany zakres zadań o charakterze obowiązkowym. Wyjątek od tej zasady stanowią gminy uzdrowiskowe: Sopot, Szczawnica czy Ciechocinek, których zestaw zadań został poszerzony. Powinny one realizować zadania własne związane z zachowaniem leczniczych funkcji uzdrowiska, stąd ich gospodarka terenami musi uwzględniać potrzeby lecznictwa uzdrowiskowego i ochronę naturalnych źródeł surowców leczniczych (Ustawa z dnia 28 lipca 2005..., art. 46). Do zadań własnych realizowanych tylko przez te gminy należy tworzenie warunków funkcjonowania zakładów lecznictwa uzdrowiskowego i dbałość o infrastrukturę komunalną przeznaczoną dla uzdrowisk, w tym budowa i utrzymanie infrastruktury uzdrowiskowej, turystycznej, rekreacyjnej i komunalnej służącej uzdrowiskom, która musi spełniać nie tylko podwyższone standardy jakościowe, ale także zaostrome normy ekologiczne i środowiskowe. Gminy uzdrowiskowe są zobligowane do wydzielenia i utrzymania dużych obszarowo terenów zieleni w strefach ochrony uzdrowiskowej, urządzenia i utrzymania parków zdrojowych, ogrodów kwiatowych, promenad, bulwarów i deptaków spacerowych, ogólnie dostępnych pijalni i ujęć wód leczniczych i mineralnych, ścieżek zdrowia, tężni, urządzeń rekreacyjnych i obiektów małej architektury, takich jak stawy, altany, fontanny. Muszą również urządzić i utrzymać rozległe tereny przestrzeni publicznej, która w zależności od pełnionych funkcji i odgrywanej roli jest podzielona na strefy A, B i C, i zadbać o jej estetykę. Status gminy uzdrowiskowej wymaga zapewnienia odpowiedniego zakresu usług kulturalnych (na przykład koncerty, utrzymanie orkiestr zdrojowych, bibliotek, czytelni, organizacja wystaw), rekreacyjnych i sportowych (Wołowicz, 2022). Zadania te wymagają nakładów finansowych. Gmina finansuje zadania związane z funkcjonowaniem uzdrowiska i infrastruktury wiążącej się z tą działalnością na zasadach ogólnych, czyli z dochodów własnych, ale ma także prawo do pobierania opłaty uzdrowiskowej i otrzymywania dotacji uzdrowiskowej, przeznaczanych na pokrycie wydatków wynikających z wykonywania wspomnianych zadań.

Niekiedy jako drugi przykład gminy z dodatkowymi zadaniami podaje się Warszawę, zaangażowaną w realizację zadań wynikających z jej stołecznego charakteru i konieczności zapewnienia warunków (Ustawa z dnia 15 marca 2002..., art. 3 ust. 1):

- funkcjonowania na terenie Warszawy naczelnych i centralnych organów państwa, obcych przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych oraz organizacji międzynarodowych,
- przyjmowania delegacji zagranicznych,
- funkcjonowania urzędów publicznych o charakterze infrastrukturalnym, mających znaczenie dla jej stołecznych funkcji.

Sytuacji Warszawy nie można jednak stawiać na równi z gminami uzdrowiskowymi. Przytoczone zadania, zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy, są zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej, a nie jej zadaniami własnymi – są finansowane z budżetu państwa dotacjami celowymi. Gminy realizują wiele innych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, które są finansowane podobnie jak zadania związane z wypełnianiem funkcji stolicy państwa. Jako przykład można podać sprawy związane z przeprowadzaniem ogólnokrajowych wyborów. W tym wypadku różnicą jest ustawowe wskazanie gminy, której zlecono realizację tych zadań.

Jak wynika z powyższego opisu, gminy wiejskie nie mają specyficznego, przydzielonego tylko im zestawu zadań. Mimo wielu charakterystycznych cech, przedstawionych w dalszej części monografii, realizują takie same zadania, jak wszystkie jednostki stopnia gminnego. Oczywiście może zdarzyć się sytuacja, że niektóre gminy będą wykonywać zadania wykraczające poza przedstawiony wyżej zestaw i będą one wykonywane tylko przez niektóre z nich. Dzieje się tak w wypadku zlecenia realizacji zadań wynikających z zawartego porozumienia.

2.3. Organy gminy

2.3.1. Rada gminy

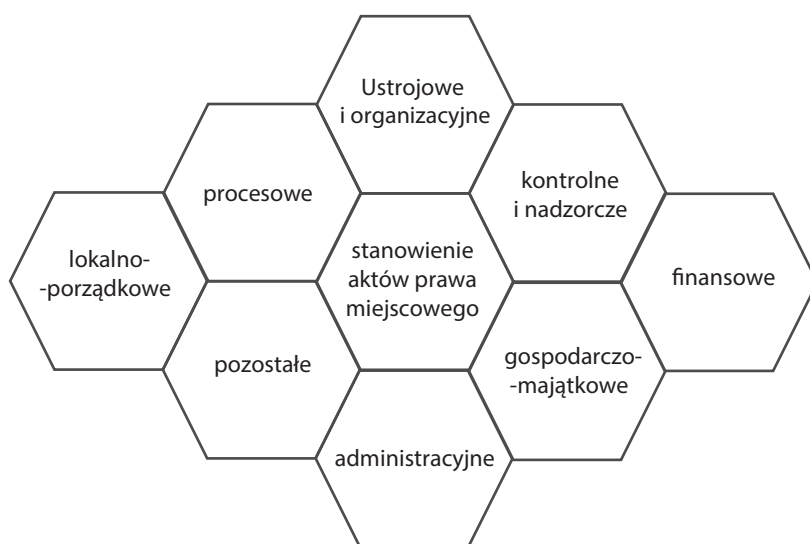
Gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na zasadach określonych przez ustawy. Jednym z organów zapewniających realizację zadań jest rada gminy. Gdy siedziba rady gminy znajduje się w mieście leżącym na terenie gminy, nosi nazwę rady miejskiej.

Radę uważa się za organ mający naczelne miejsce w strukturze organów gminy. Wynika to z przypisania jej kompetencji stanowiących. Podkreśla się przy tym, że jest to szersza kompetencja niż rozstrzygnięcie przypisane referendum lokalnemu, oprócz bowiem decydowania, co jest uznawane za synonim słowa „rozstrzygnięcie”, rada gminy może także ustanawiać, uchwalić czy utworzyć (Augustyniak, 2012, s. 84-85). Oprócz kompetencji stanowiących radom przypisano również kompetencje kontrolne. Stanowienie odnosi się do działań przyszłych, zaś kontrola – do weryfikacji czynności wykonanych. Podlegają jej zarządy i wójtowie, samorządowe jednostki organizacyjne i jednostki pomocnicze.

Zadania (kompetencje) rady gminy można klasyfikować na wiele sposobów. Jednym z podziałów jest wyróżnienie następujących sześciu grup kompetencji (Chmielnicki, 2004, s. 149-150):

- organizacyjnych, na przykład uchwalenie statutu gminy,
- planistycznych, na przykład uchwalenie budżetu gminy,
- finansowo-majątkowych, na przykład podjęcie uchwał w sprawach podatków i opłat lokalnych,
- osobowych, na przykład powoływanie i odwoływanie, na wniosek wójta, głównego księgowego (skarbnika) gminy,
- kierowniczo-kontrolnych, na przykład stanowienie o kierunku działania wójta, przyjmowanie sprawozdań z jego działalności,
- pozostałych, na przykład podejmowanie uchwał w sprawie herbu gminy, nazw ulic i placów.

Z uwagi na przedmiot i charakter kompetencje rady gminy są pogrupowane w nieco inny, choć zbliżony do powyższego sposób, jako: ustrojowe i organizacyjne, gospodarczo-majątkowe, finansowe, administracyjne, lokalno-porządkowe, stanowienie aktów prawa miejscowego, kontrolne i nadzorcze, procesowe (Dolnicki, 2012, s. 101-105) i grupa pozostałych, obejmujących kompetencje niepasujące do żadnej z wcześniej wymienionych. Graficznie przedstawiono je na rysunku 2.



Rysunek 2. Kompetencje rady gminy

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (Dolnicki, 2012, s. 101-105).

Kompetencje ustrojowe i organizacyjne odnoszą się do uchwalania statutu gminy, wyboru i odwoływania wójta, stanowienia o kierunkach jego działania, przyjmowania sprawozdań z jego działalności. To także powoływanie i odwoływanie, na wniosek wójta, skarbnika (będącego głównym księgowym gminy) i sekretarza gminy oraz podejmowanie uchwał w sprawach współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego i wydzielania na ten cel odpowiedniego majątku. W grupie tej są

zadania związane z prawem powoływania stałych i doraźnych komisji, ustalania przedmiotu ich działania, składu osobowego, ustalania zakresu działania sołectwa i dzielnicy (osiedla) oraz przekazywania im składników mienia do korzystania. Należą tu także kompetencje związane z uchwalaniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, planu ogólnego gminy, przyjmowaniem programów rozwoju, wyrażaniem zgody na powołanie młodzieżowej rady gminy, gminnej rady seniorów oraz określaniem zasad dostępu do dokumentów gminy i korzystania z nich. Do grupy tej przynależy ponadto rozpatrywanie raportu o stanie gminy oraz udzielanie (lub nie) wotum zaufania z tego tytułu.

Druga grupa kompetencji – gospodarczo-majątkowe – dotyczy działalności w sferze gospodarki i zarządzania mieniem komunalnym. Oprócz uchwalania programów gospodarczych należą do niej działania w kwestii majątku gminy przekraczające zakres zwykłego zarządu, czyli (Ustawa z dnia 8 marca 1990..., art. 18 ust. 2 pkt 9):

- nabycie, zbycie i obciążenie nieruchomości oraz ich wydzierżawienie lub najem na czas powyżej trzech lat,
- emitowanie obligacji oraz sformułowanie zasad ich zbywania, nabywania i wykupu,
- zaciąganie długoterminowych pożyczek i kredytów,
- ustalanie maksymalnej wysokości pożyczek krótkoterminowych zaciąganych przez wójta,
- podejmowanie zobowiązań w zakresie przystąpienia do inwestycji i remontów o wartości przekraczającej ustaloną wcześniej granicę,
- tworzenie i przystępowanie do spółek i spółdzielni oraz ich rozwiązywanie i występowanie z nich,
- określanie reguł wnoszenia, cofania i zbywania przez wójta udziałów i akcji,
- powoływanie, likwidacja i reorganizacja przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażanie ich w majątek,
- ustalanie górnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez wójta w roku budżetowym.

Uchwalanie budżetu gminy, rozpatrywanie sprawozdania z jego wykonania oraz udzielenie (bądź nieudzielenie) wójtowi z tego tytułu absolutorium, to przykłady kompetencji finansowych. Oprócz wspomnianych wyżej czynności zalicza się tu również określanie procedury uchwalenia budżetu, podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat, zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów, ustalanie wynagrodzenia wójta, a także zasad przekazywania środków budżetowych na zadania realizowane przez jednostki pomocnicze.

Kompetencje administracyjne sprowadzają się do podejmowania uchwał w sprawie przyjęcia zadań z zakresu administracji rządowej, zadań powiatu czy województwa. Obejmują także podejmowanie uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych.

Grupa kompetencji lokalno-porządkowych jest węższa od wyżej wymienionych. Mieszczą się w niej uchwały dotyczące herbu gminy, nazw ulic, placów publicznych czy wznoszenia pomników.

Stanowienie aktów prawa miejscowego sprowadza się do wydawania przepisów gminnych.

Kompetencje nadzorcze i kontrolne to sprawowanie kontroli nad działalnością wójta oraz gminnych jednostek organizacyjnych. Ponieważ rada działa okresowo, jedynie w trakcie spotkań na sesjach, do sprawowania regularnych funkcji kontrolnych powołuje komisję rewizyjną.

Kompetencje procesowe dotyczą samodzielności gminy, ustawowo podlegającej ochronie (Dolnicki, 2012, s. 101-105).

Inne kompetencje, na przykład nadawanie honorowego obywatelstwa gminy, przyporządkowano do ostatniej grupy.

W praktyce wśród występujących najczęściej spraw należących do wyłącznej właściwości rady gminy są wskazywane następujące kategorie (Chmielnicki, 2022):

- statuty gmin,
- uchwały budżetowe i o budżecie, w tym podatkowe,
- uchwały w zakresie gospodarowania mieniem,
- uchwały dotyczące planowania przestrzennego,
- uchwały personalne.

Rady są wybierane co pięć lat. Tworzą je radni, których liczba zależy od wielkości jednostki. Minimalna liczba radnych to piętnaście osób, a górna granica jest trzykrotnie większa i wynosi czterdzieści pięć. Rada spośród swojego grona powołuje przewodniczącego i jego zastępców, których liczba wynosi od jednego do trzech, przy czym liczba ta nie jest zależna od wielkości jednostki, jak w wypadku liczby radnych. Zadania przewodniczącego i jego zastępców sprowadzają się do organizowania prac rady i prowadzenia jej obrad.

Czas kadencji rady liczony jest od dnia wyborów. Gdy w referendum rada zostanie odwołana, kadencja nowo wybranej w przedterminowych wyborach upływa w dniu, w którym upłynęłaby kadencja rady odwołanej w referendum.

Funkcja kontrolna rady jest realizowana między innymi przez komisje, w tym komisję rewizyjną, obligatoryjnie powoływaną. Drugą komisją obowiązkowo powoływaną mocą zmian z początku 2018 roku jest komisja do spraw skarg, wniosków i petycji. Zadaniem pierwszej z wymienionych jest kontrola w imieniu rady gminy działalności wójta oraz gminnych jednostek organizacyjnych i jednostek pomocniczych. Komisja rewizyjna opiniuje ponadto wykonanie budżetu gminy i występuje z wnioskiem do rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi. Z kolei komisja do spraw skarg, wniosków i petycji jest powoływana do rozpatrywania: skarg na działania wójta i gminnych jednostek organizacyjnych oraz wniosków i petycji składanych przez obywateli i przedstawiania radzie propozycji rozstrzygnięć w tych sprawach.

Dwie wymienione komisje są nazywane obligatoryjnymi, gdyż obowiązek ich powoływania wynika wprost z ustawy o samorządzie gminnym (art. 18a ust. 1, art. 18b ust. 1), powoływanie innych jest fakultatywne. Ponadto, mimo że zasady i tryb działania komisji określa statut gminy, to w składzie komisji rewizyjnej oraz komisji do spraw

skarg, wniosków i petycji muszą znaleźć się przedstawiciele wszystkich klubów. Nie zmienia to jednak ich statusu – są to wewnętrzne organy o charakterze pomocniczym. Ich rola jest głównie opiniotwórcza i konsultacyjna. Rada może powoływać komisje stałe, działające przez całą kadencję, i doraźne, które ustanawia się w celu rozwiązania określonych problemów lub zadań przekraczających zakres działania komisji stałych. W Gdańsku utworzono dwanaście komisji stałych. Oprócz obowiązkowych, rewizyjnej oraz do spraw skarg, wniosków i petycji są to komisje: strategii, budżetu i nadzoru właścicielskiego; mobilności i transportu; zagospodarowania przestrzennego; edukacji; klimatu, środowiska i ekologii; polityki gospodarczej i morskiej; bezpieczeństwa, handlu i współpracy z mieszkańcami; sportu, rekreacji i turystyki; kultury; polityki społecznej, zdrowia i praw człowieka (Komisje Rady Miasta w kadencji 2024–2029...). Z kolei w Lublinie, oprócz obowiązkowych, utworzono komisje: budżetowo-ekonomiczną; do spraw rodziny; gospodarki komunalnej; kultury i ochrony zabytków; oświaty i wychowania; rozwoju miasta; urbanistyki i ochrony środowiska; samorządności i porządku publicznego; sportu, turystyki i wypoczynku; zdrowia i pomocy społecznej (Komisje Rady Miasta Lublin...). Przykładami komisji doraźnych są komisje zajmujące się zmianami statutu czy sprawami nazewnictwa ulic i placów.

Z analizy powyższych informacji oraz przeglądu komisji utworzonych w innych jednostkach wynika, że komisje, mimo że fakultatywne, są powoływane standardowo w każdej gminie, a przykładem mogą być komisje zajmujące się sportem, środowiskiem, kulturą i edukacją. Z drugiej strony niektóre oddają specyfikę gminy, na przykład do spraw polityki morskiej, uzdrowiskowa, rolna, transportu, rewitalizacji czy promocji.

2.3.2. Wójt (burmistrz, prezydent miasta)

Polski system samorządowy zakłada całkowite personalne rozłączenie stanowisk przewodniczącego rady – organu stanowiącego – i wójta, który obok rady jest drugim organem władzy w gminie.

Mocą nieobowiązującej już ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Ustawa z dnia 20 czerwca 2002...) od wyborów samorządowych w 2002 roku funkcję wykonawczą i decyzyjną z zakresu administracji publicznej w gminach pełni nie zarząd, ale wybrany w wyborach powszechnych i bezpośrednich jednoosobowy organ – wójt (burmistrz w miastach, a prezydent w miastach powyżej 100 tysięcy mieszkańców i byłych miastach wojewódzkich). Bezpośredni wybór oznacza, że decyzja, kto będzie wójtem, należy do wyborców. Zostaje nim kandydat, który w głosowaniu otrzyma więcej niż połowę ważnych głosów. W zależności od wielkości gminy, w której został wybrany, wójt powołuje od jednego do czterech zastępców. Rada gminy nie tylko nie wybiera wójta, ale także nie ma kompetencji do obsadzania i odwoływania stanowiska zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta), którego podstawowa powinność to bieżąca realizacja zadań przekazanych mu przez wójta w ramach pisemnego upoważnienia oraz zapewnienie ciągłości władzy w gminie i umożliwienie organowi realizacji przypisanych prawem zadań. Utworzenie stanowi-

ska zastępcy jest w gminie obowiązkowe, a obowiązek ten przynależy do wójta. Ani rada gminy nie może wprowadzić do statutu takich regulacji, ani wójt nie może wprowadzić takiego regulaminu organizacyjnego urzędu gminy, które uniemożliwiałyby lub zakazywałyby powołania na stanowisko zastępcy wójta. Z jednej strony każdy wójt jest nieobecny w krótkotrwałych okresach (zwolnienie lekarskie, urlop wypoczynkowy), co przekłada się na chwilowy brak decyzyjności, a z drugiej – jego specyfika pracy wymaga konieczności zapewnienia kontynuacji zadań i kompetencji realizowanych przez organ wykonawczy (Hebda, 2022).

Do 2002 roku włącznie w miejsce monokratycznego organu władzy istniały kolegialne organy wykonawcze (zarządy), wybierane w głosowaniu przez radę. Na poziomie powiatów i województw samorządowych utrzymano taki schemat wyboru zarządu.

W wyniku zmian wprowadzonych w Kodeksie wyborczym, od kadencji, która rozpoczęła się w 2018 roku, wójtowie mogą pełnić tę funkcję maksymalnie dwukrotnie (Ustawa z dnia 5 stycznia 2011..., art. 11 § 4), przy czym nie muszą to być kadencje następujące bezpośrednio po sobie. Ponieważ zmiana ta została wprowadzona tylko do ustawodawstwa zwykłego, w prasie publicystycznej pojawiają się komentarze, że być może planowane jest zniesienie tego ograniczenia.

Kompetencje wójta najogólniej można przedstawić jako wykonywanie uchwał rady gminy, przygotowanie ich projektów, określanie sposobów wykonywania tych uchwał, a także gospodarowanie mieniem komunalnym i wykonywanie budżetu. Wójt wykonuje wszystkie uchwały rady z wyjątkiem tych, które nie mieszczą się w zakresie jego kompetencji, na przykład w sprawie powołania komisji rady gminy czy w sprawie ustalenia jego wynagrodzenia. Ponadto wójt kieruje sprawami bieżącymi gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Do jego obowiązków należy wykonywanie zadań własnych, służących zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, jak i zleconych – z zakresu administracji rządowej. W wypadku zadań zleconych wójt wykonuje zarówno zadania zlecone nakładane na gminę ustawowo, jak i zadania zlecone nakładane na gminę w ramach porozumień (Chmielnicki, 2022).

Ze względu na charakter i przedmiot kompetencje wójta można przedstawić w siedmiu grupach. Są to kompetencje: wykonawcze, stanowiące, gospodarczo-majątkowe, finansowe, kontrolne, związane ze stanem kłeski żywiołowej, administracyjno-procesowe (Tarno, 2004, s. 154-155). Graficznie przedstawiono je na rysunku 3.

Ponieważ wójt jest organem wykonawczym, zbiór takich kompetencji tworzy najliczniejszą grupę. Składa się na nią przede wszystkim wykonywanie uchwał rady gminy, w tym wspomniane wcześniej przygotowywanie projektów tych uchwał i określanie sposobu ich wykonania. Ponadto kierowanie bieżącymi sprawami gminy niezastrzeżonymi na rzecz rady, reprezentowanie jednostki na zewnątrz, pełnienie funkcji kierownika urzędu gminy lub miasta i kierownika urzędu stanu cywilnego.

Kompetencje stanowiące dotyczą przede wszystkim spraw nagłych, niecierpiących zwłoki. W takich wypadkach wójt może wydawać przepisy porządkowe. Kompetencje stanowiące to także wydawanie zarządzeń określanych mianem „własne”.



Rysunek 3. Kompetencje wójta (burmistrza, prezydenta miasta)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (Tarno, 2004, s. 154-155).

Do kompetencji gospodarczo-majątkowych zalicza się gospodarowanie mieniem komunalnym oraz zarządzanie sprawami majątkowymi gminy, określanymi mianem zwykłego zarządu.

W skład kompetencji finansowych wchodzi przygotowanie i wykonanie budżetu.

Na piątą grupę – kompetencji kontrolnych – składa się pełnienie funkcji zwierzchnika pracowników urzędu gminy oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. W ramach tych praw wójt może zatrudniać i zwalniać pracowników.

Opracowanie planów operacyjnych na wypadek powodzi, ogłaszanie i odwoływanie pogotowia oraz alarmu przeciwpowodziowego to elementy kompetencji związanych ze stanem klęski żywiołowej. Wójt kieruje działaniami mającymi zapobiegać i likwidować skutki klęsk, a gdy nie można w inny sposób uniknąć zagrożenia dla życia lub mienia – zarządza ewakuację z obszarów zagrożonych.

Kompetencje procesowe sprowadzają się do wydawania decyzji administracyjnych należących do właściwości gminy w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej (Tarno, 2004, s. 154-155).

Sposób wyboru organu wykonawczego oraz jego pozycja prawna w samorządzie gminnym były analizowane zarówno przed wprowadzeniem zmian, jak i po ich wprowadzeniu. Ogólnie można się spotkać z akceptacją i popieraniem nowego rozwiązania. Do zalet obecnej sytuacji zalicza się (Kowalik, 2003, s. 38):

- większą legitymizację pozycji wójta,
- stabilizację władzy przez większą samodzielność i niezależność od zmieniających się układów politycznych i personalnych w radzie,

- możliwość podejmowania decyzji korzystnych dla społeczności lokalnych, które ze względu na rozkład mandatów w radzie nie mogły być podjęte w wypadku braku akceptacji ze strony przedstawicieli różnych partii,
- wyrównanie proporcji między kompetencjami a odpowiedzialnością polityczną,
- przyspieszenie procedury decyzyjnej w gminie, czyli skrócenie czasu od powstania problemu do jego rozwiązania,
- personalizację odpowiedzialności za podejmowane decyzje,
- zwiększenie zaufania społecznego do samorządności.

Wprowadzając bezpośrednie wybory, liczone także na to, że spersonalizowanie wyboru władzy wykonawczej przyczyni się do zmniejszenia niechęci mieszkańców do uczestnictwa w wyborach samorządowych. Okazało się jednak, że nie zwiększyło się zainteresowanie mieszkańców gmin sprawami lokalnymi, w tym wyborami samorządowymi, jeśli za miernik uznać poziom uczestnictwa w wyborach, gdyż frekwencja utrzymała się na poziomie zbliżonym do tej, którą zanotowano wcześniej. Zwiększył się jednak udział osób uznających wybory samorządowe za bardzo ważne, co jest interpretowane jako dowartościowanie polityki samorządowej w opinii obywateli (Kamińska i in., 2018).

Do zalet nowego sposobu wyboru gminnych władz wykonawczych można także zaliczyć likwidację niekorzystnych przejawów funkcjonowania poprzedniego rozwiązania. Zwraca się tu przede wszystkim uwagę na to, że „w poprzednim [...] systemie, wójt [...] wybierany przez radnych, skazany był często na kompromisy, niekoniecznie merytorycznie zasadne. Przed wyborem, ale często i w trakcie kadencji, był zakładnikiem radnych. Radni często popierali nie takiego kandydata, który najlepiej poprowadzi sprawę całej gminy, ale takiego, który zrealizuje ich – czasami partykularne – interesy” (Jachymek, 2004, s. 170).

Do wad nowej sytuacji można zaliczyć mniejszą kontrolę nad wójtem ze strony rady gminy oraz praktycznie brak możliwości odwołania go. Do trudności w zarządzaniu gminą może dojść w sytuacji, gdy większość radnych pochodzi z innej opcji politycznej lub innego komitetu wyborczego niż wójt i obie strony nie wykazują chęci współpracy. Gdy mimo demokratycznego wyboru zarówno organu stanowiącego, jak i organu wykonawczego zamiast przesłanek merytorycznych podejmowania decyzji na plan pierwszy są wysuwane animozje polityczne czy personalne, może dojść do sytuacji patowej, przejawiającej się brakiem zdolności gminy do wykonywania zadań publicznych.

Ponadto zaobserwowano następujące trendy, negatywnie interpretowane (Kamińska i in., 2018):

- rosnącą liczbę gmin, w których do wyborów stawał tylko jeden kandydat, co naturalnie wyklucza proces wyboru lepszego kandydata,
- systematyczny spadek liczby kandydatów,
- bardzo wysoki wskaźnik wybieralności na drugą i kolejną kadencję, co w połączeniu z malejącą liczbą kandydatów budzi wątpliwości co do stanu lokalnej demokracji w wielu gminach i wyboru wójta niejako z przyzwyczajenia,
- niewielką liczbę kobiet na stanowisku wójta, których udział nie przekroczył 10%.

Całościowa analiza kompetencji wójta oraz jego pozycji jako organu władzy wskazuje, że władza wykonawcza przede wszystkim:

- wykonuje uchwały rad oraz wypełnia zadania własne przez pełnienie funkcji wykonawczo-zarządczej,
- przygotowuje projekty uchwał oraz określa sposoby ich wykonania przez pełnienie funkcji projektodawczej.

Kompetencje wójta pełniącego swoje obowiązki na terenach wiejskich są tożsame z kompetencjami burmistrza czy prezydenta miasta. Z punktu widzenia zakresu zadań nie ma znaczenia, jakim typem gminy czy terytorium zarządza organ wykonawczy.

2.4. Jednostki pomocnicze gminy

Jednostki pomocnicze są tworzone zgodnie z opisaną wcześniej zasadą dekoncentracji. Nie są formą decentralizacji, nie mają prawem określonej samodzielności i nie stanowią kolejnego szczebla samorządowego. Tworzy się je dla lepszego wykonywania zadań gminnych, pełnią więc funkcję uzupełniającą wobec podziału zasadniczego, gdyż w jego ramach są realizowane zadania organów podstawowych, których wykonanie w ramach podziału zasadniczego jest nieracjonalne lub mało skuteczne. Pojawiają się ponadto opinie, że w wypadku jednostek pomocniczych w miastach na prawach powiatu ustalenie zakresu ich zadań może odwoływać się nie tylko do zadań gminy, ale także powiatu (Bul, 2012).

Powołanie jednostek pomocniczych to także wyraz realizacji zasady subsydiarności, zgodnie z którą organy władzy powinny być blisko mieszkańców. Ich ustanowienie, poza Warszawą, jest fakultatywne. Tworzy je rada gminy uchwałą, ale inicjatywa co do ich ustanowienia może leżeć albo po stronie rady, albo po stronie mieszkańców. Rada, po konsultacjach z mieszkańcami, może utworzyć sołectwa, dzielnice, osiedla i inne jednostki. Analiza używanego nazewnictwa jednostek pomocniczych wskazuje, że oprócz trzech podstawowych, wymienionych wyżej form, gminy stosują również następujące nazwy na określenie jednostek pomocniczych: rewir, rejon, kolonia, obwód, okręg, przysiółek (Ptak, 2016, s. 76) czy kwartał. Co do zasady, sołectwo jest jednostką pomocniczą tworzoną na obszarach wiejskich, dzielnice i miasta występują w gminach-miastach. Jednostką pomocniczą może być także położone na terenie gminy miasto. „Możliwe jest ponadto utworzenie sołectwa na rolniczych obrzeżach miasta, bez zmiany przynależności tego obszaru do miasta mającego, jako całość, status gminy” (Chmielnicki, 2004, s. 61).

Status dzielnicy i osiedla jest taki sam. Różnią się przede wszystkim wielkością – dzielnica jest jednostką większą. Organem uchwałodawczym w obu typach jest rada, z tym że w wypadku osiedla jest dopuszczalne, aby organem uchwałodawczym było ogólne zebranie mieszkańców. Uregulowania na ten temat muszą być zawarte w statucie osiedla. Organem wykonawczym w dzielnicy i osiedlu jest zarząd, na czele którego stoi przewodniczący. W sołectwach organem wykonawczym jest sołtys,

wspomagany przez radę sołecką. Funkcję organu uchwałodawczego pełni zebranie wiejskie.

Gmina nie ma obowiązku tworzenia jednostek pomocniczych. Dobrowolność jest podwójna. Oznacza, po pierwsze, że sama gmina decyduje, czy skorzystać z takiej opcji, a po drugie – gdy się zdecyduje – jakiego terytorium dotyczy, nie cała bowiem jednostka musi być podzielona na jednostki pomocnicze. Odpowiednie decyzje zawiera statut gminy. Dobrowolność tworzenia jednostek pomocniczych przejawia się także w rodzaju zadań i kompetencji im przekazanych. Zakres ich działania nie został uregulowany ustawowo. Należy wyłącznie do właściwości rady gminy, określającej również zasady przekazywania mienia i środków finansowych potrzebnych do realizacji przydzielonych zadań. Najczęściej zarządzają one mieniem gminy zlokalizowanym na terenie sołectwa lub dzielnicy, występują z wnioskami i postulatami do organów gminy, inicjatywami społecznymi i gospodarczymi, wnioskami budżetowymi, opiniują jego projekt, a także projekty innych dokumentów, współdziałają z organizacjami społecznymi.

Analiza statutów pozwoliła na określenie najczęściej przydzielanych sołectwom (dzielnicom, osiedlom) zadań. Są to (Fleszer, 2011):

- podejmowanie uchwał w sprawach sołectwa,
- opiniowanie spraw należących do zakresu działania sołectwa,
- współuczestnictwo w organizowaniu i przeprowadzaniu przez radę gminy konsultacji społecznych projektów uchwał rady w sprawach o podstawowym znaczeniu dla mieszkańców,
- występowanie z wnioskami do rady gminnej o rozpatrzenie spraw, których załatwienie wykracza poza możliwość sołectwa,
- współpraca z radnymi z terenu sołectwa, ułatwienie radnym nawiązania kontaktów z wyborcami, na przykład w formie spotkań, dyżurów oraz kreowania do nich wniosków,
- współpraca z komisjami rady gminnej, a zwłaszcza rozpatrywanie przekazywanych przez komisje spraw,
- udział w postępowaniu administracyjnym na zasadach ustalonych dla organizacji społecznych w sprawach na przykład utrzymania, konserwacji, remontu obiektów mieszkalnych, urządzeń komunalnych, socjalnych, kulturalnych i sportowych w ramach programu gospodarczego ustalonego przez radę gminy, utrzymania porządku na terenie wsi, dróg wiejskich.

O ile gminy mają osobowość prawną, o tyle jednostki pomocnicze jej nie mają. Działają jedynie w granicach określonej statutem samodzielności. Brak niezależności oznacza także brak zdolności do czynności prawnych, nie mogą więc występować w obrocie prawnym jako samodzielny podmiot. Ponadto nie tworzą samodzielnych budżetów. Gospodarka finansowa jednostki pomocniczej jest prowadzona w ramach budżetu gminy. Jednostka pomocnicza dysponuje środkami przewidzianymi dla niej w budżecie gminy oraz dochodami własnymi z przekazanego mienia gminnego.

Odmienności między obszarami (gminami) wiejskimi a gminami miejskimi są dość dobrze widoczne w funkcjonowaniu jednostek pomocniczych. Niektóre europejskie zespoły miejskie pod względem liczebności można porównać z niewielkimi państwami. Dotyczy to także Polski, choć duże miasta są mniej liczne niż w Niemczech i we Francji. Niemniej Kraków ma zbliżoną liczbę mieszkańców do Cypru, a Warszawa – do Łotwy czy Słowenii. W takich jednostkach dostępność do organów władzy czy możliwość wpływu pojedynczych mieszkańców na działalność gminy jest tylko niewiele większa niż dostępność do władz państwa i wpływu mieszkańców na ich działalność. W związku z tym stosunek mieszkańca wielkiej aglomeracji miejskiej do władz gminy może być taki sam jak do władz państwa. Z tego względu upodmiotowienie społeczności lokalnej w dużej gminie miejskiej jest trudniejsze i w pewnym sensie ograniczone. Jak wiadomo, pomocniczy podział terytorialny powinien przyczynić się do sprawniejszego zarządzania jednostką. Przydzielenie zadań i zapewnienie jednostkom należytego poziomu finansowania jest warunkiem koniecznym, lecz niewystarczającym, by to osiągnąć. Tworząc podział pomocniczy, należy kierować się nie tylko względami ekonomicznymi, ale i społecznymi. Określenie wielkości i granic sołectw czy dzielnic powinno uwzględniać przesłanki historyczne.

Podziału terytorialnego gminy miejskiej na osiedla czy dzielnice dokonuje się najczęściej na podstawie kryteriów historycznych, na przykład niektóre dzielnice przed włączeniem do miast były odrębnymi wsiami, przestrzennych, gdy granicą są ciągi komunikacyjne lub rzeka, oraz funkcjonalnych, wyznaczonych na przykład przez silne centrum usługowe, który wiąże funkcjonalnie dany obszar. Nie bez znaczenia jest także poziom integracji społeczności lokalnej, która identyfikuje się z danym terytorium, traktując go jak „małą ojczyznę”, co przekłada się na większe zainteresowanie i zaangażowanie w lokalne sprawy i rozwiązywanie lokalnych problemów. Kryteria powyższe, warunkujące sens tworzenia jednostki pomocniczej, w większym stopniu są spełnione na terenach wiejskich. W miastach, zwłaszcza w nowych dzielnicach, poziom integracji jest bardzo niski. Z jednej strony żyją tam mieszkańcy napływowi, którzy nie utożsamiają się jeszcze z nowym miejscem zamieszkania, a z drugiej – dla wielu osób nie jest to docelowe, lecz tymczasowe miejsce zamieszkania, więc na integracji im nie zależy. W większości sołectw powyższe problemy nie występują lub istnieją w mniejszym natężeniu. Stąd sołectwa są powszechną formą podziału gmin na obszarach wiejskich. W zależności od wielkości i liczby mieszkańców, liczba sołectw może dochodzić nawet do trzydziestu w pojedynczej gminie. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego ich całkowita liczba na połowę 2024 roku wyniosła w Polsce ponad 40 tysięcy.

Rozdział 3

Statystyczny opis obszarów wiejskich

3.1. Finanse publiczne

Z dotychczasowych rozważań wynika, że z punktu widzenia ustrojowego gminy wiejskie wykonują te same zadania co inne jednostki samorządu terytorialnego stopnia podstawowego. Również zakres kompetencji organów władzy stanowiącej i wykonawczej jest taki sam. Jednak bez wątpienia tereny wiejskie mają własną specyfikę, odróżniającą je od terenów zurbanizowanych. Odmienność ta jest widoczna w danych statystycznych pozwalających porównać oba obszary i wskazać różnice niewidoczne przy analizie wyłącznie rozwiązań prawnych regulujących funkcjonowanie gmin.

Tabela 3. Dochody na mieszkańca w gminach wiejskich w latach 2019-2023 (w zł)

Zmienna		Rok				
		2019	2020	2021	2022	2023
Dochody ogółem	średnia	5364,1	6027,2	6704,6	7511,6	7521,5
	max	45 832,0	43 400,7	46 601,1	37 428,6	38 992,5
	min	3572,0	4109,4	4793,4	5231,8	4600,6
	mediana	5172,4	5845,9	6504,8	7286,8	7141,8
	odchylenie standardowe	1345,2	1324,2	1421,3	1538,1	1979,2
Dochody własne	średnia	1915,9	2291,9	2303,0	3006,5	2698,3
	max	41 371,9	38 809,5	41 354,8	32 749,9	34 453,6
	min	713,9	813,5	833,6	1339,2	982,0
	mediana	1663,9	2073,3	2060,9	2768,4	2423,1
	odchylenie standardowe	1371,3	1336,0	1447,7	1394,5	1459,2
Dochody własne <i>sensu stricto</i>	średnia	1211,2	1579,6	1488,9	1740,8	1996,5
	max	38 319,2	36 393,8	35 451,5	28 884,6	28 574,5
	min	356,9	503,8	450,5	440,6	630,1
	mediana	1027,5	1392,2	1286,8	1523,6	1760,2
	odchylenie standardowe	1194,3	1188,5	1199,1	1211,7	1241,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji Banku Danych Lokalnych.

Na początku badaniu poddano dane dotyczące finansów publicznych. Dla wskazania różnic między obszarami wiejskimi a miejskimi w analizach pominięto gminy wiejsko-miejskie, gdyż statystyka publiczna udostępniona na stronach Banku Danych Lokalnych nie różnicuje zagadnień związanych z finansami publicznymi w zależności od typu obszaru, a jedynie od typu gminy. Dla gmin miejsko-wiejskich jest sporządzane jedno sprawozdanie, brak informacji dla części miejskiej i części wiejskiej gmin miejsko-wiejskich. Ponieważ strona wydatkowa miast na prawach powiatu obejmuje również wydatki ponoszone na zadania powiatu, jednostki te potraktowano jako odrębną kategorię poddaną analizie. Wykonano ją zatem w podziale na: gminy miejskie, gminy wiejskie oraz miasta na prawach powiatu. Wśród danych z zakresu finansów publicznych w pierwszej kolejności zaprezentowano stronę dochodową budżetów.

Analiza porównawcza dochodów ogółem (tab. 3-5) wskazuje na początkowy (w 2019 roku) brak różnicy między gminami wiejskimi a miejskimi. Z czasem te pierwsze osiągają wyższe dochody na mieszkańca niż gminy miejskie. Pierwotna różnica, wynosząca w 2019 roku około 2%, wzrosła do 10,6%, to jest 7521,5 zł *per capita* w gminach wiejskich w 2023 roku w stosunku do 6801,3 zł w gminach miejskich.

Tabela 4. Dochody na mieszkańca w gminach miejskich w latach 2019-2023 (w zł)

Zmienna		Rok				
		2019	2020	2021	2022	2023
Dochody ogółem	średnia	5253,0	5837,8	6373,3	6757,2	6801,3
	max	23 041,2	13 611,7	16 023,3	26 426,4	24 754,4
	min	3680,9	4329,5	5055,5	4975,4	4818,8
	mediana	5016,1	5576,6	6096,9	6141,8	6312,7
	odchylenie standardowe	1444,6	1125,1	1207,6	2336,3	1976,8
Dochody własne	średnia	2733,5	2974,4	3208,4	3678,2	3593,3
	max	18 807,5	11 333,1	12 680,6	21 947,9	14 340,1
	min	1425,3	1912,1	1736,6	2224,8	1883,8
	mediana	2475,1	2814,1	2982,1	3234,2	3269,5
	odchylenie standardowe	1296,8	1058,4	1078,1	1938,0	1307,7
Dochody własne <i>sensu stricto</i>	średnia	1616,0	1867,4	1943,4	2289,4	2481,8
	max	17 507,0	9854,8	10 987,2	19 911,3	12 931,6
	min	734,1	1057,4	1007,2	1173,4	1236,4
	mediana	1401,4	1701,4	1694,9	1868,7	2167,6
	odchylenie standardowe	1225,9	985,0	982,8	1760,1	1238,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji Banku Danych Lokalnych.

Tabela 5. Dochody na mieszkańca w miastach na prawach powiatu w latach 2019-2023 (w zł)

Zmienna		Rok				
		2019	2020	2021	2022	2023
Dochody ogółem	średnia	6955,2	7782,9	8530,0	8380,6	8940,8
	max	10 607,2	14 981,1	19 462,4	12 682,5	15 312,9
	min	5153,0	6271,1	6793,5	6603,0	6673,4
	mediana	6799,6	7573,3	8217,4	8184,5	8534,1
	odchylenie standardowe	1010,2	1280,5	1694,9	1175,1	1573,7
Dochody własne	średnia	3594,4	3855,0	4239,7	4443,8	4610,4
	max	7834,4	7535,1	8983,9	8653,6	9548,3
	min	2277,3	2623,6	2706,3	2766,8	2952,1
	mediana	3287,0	3591,9	3920,5	4154,9	4288,0
	odchylenie standardowe	987,2	959,5	1091,1	1147,2	1270,6
Dochody własne <i>sensu stricto</i>	średnia	1880,5	2171,0	2300,5	2483,4	2887,4
	max	4581,0	5122,1	4936,1	4808,6	6037,9
	min	1066,3	1273,3	1349,1	1310,0	1724,7
	mediana	1777,5	2030,6	2118,4	2282,6	2693,6
	odchylenie standardowe	561,3	652,0	659,9	716,1	873,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji Banku Danych Lokalnych.

O ile różnica w dochodach ogółem między gminami wiejskimi a miejskimi nie jest duża, choć z czasem rośnie, o tyle różnica między gminami wiejskimi i miastami na prawach powiatu jest duża, zwłaszcza na początku okresu badawczego. Z początkowych prawie 30% w ciągu pięciu lat spadła do mniej niż 20%. Przyczyną tego zjawiska było nierównomierne wyrównywanie ubytku we wpływach z PIT przez transfery z budżetu państwa, które nieproporcjonalnie, w większym stopniu, były skierowane do gmin mniejszych, wiejskich, niż do miast na prawach powiatu. Wdrażana obecnie reforma systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z deklaracją rządu, ma zahamować we wszystkich typach jednostek procesy ubytku w dochodach z udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych.

Analizując dochody, należy podkreślić jeszcze jedną prawidłowość – duże zróżnicowanie w populacji gmin wiejskich i porównywalnie wysokie, choć nieco niższe, w gminach miejskich. Zjawisko to powinno mieć wpływ na takie kształtowanie polityki względem obszarów wiejskich, by wspierała ona te jednostki, które ze względu na brak silnych warunków endogenicznych potrzebują zewnętrznych bodźców rozwojowych. Wniosek taki sformułowano na podstawie wyników trzech miar: wartości

minimalnych, wartości maksymalnych i odchylenia standardowego, które – mimo że średnie dochody ogółem w gminach wiejskich i miejskich nie są najwyższe – właśnie w tych dwóch grupach przyjmuje najwyższe wartości, odpowiednio: 1345,2 zł i 1444,6 zł w 2019 roku oraz 1979,2 zł i 1976,8 zł w 2023 roku. Miasta na prawach powiatu z punktu widzenia osiąganych dochodów ogółem *per capita* stanowią bardziej jednorodną grupę. Mimo wyższego poziomu dochodów zarówno odchylenie standardowe, jak i poziom wartości maksymalnych są niższe. Różnice między najwyższymi i najniższymi wartościami dochodów ogółem kształtują się:

- dla gmin wiejskich: od 1:7,2 do 1:12,8,
- dla gmin miejskich: od 1:3,1 do 1:6,3,
- dla miast na prawach powiatu: od 1:1,9 do 1 do 2,9,

co świadczy o największym zróżnicowaniu dochodów w tej grupie, w której znajdują się zarówno jedne z najbogatszych, jak i jedne najbiedniejszych jednostek w skali kraju.

Wiele z powyższych prawidłowości powiela się przy analizie dochodów własnych, które zgodnie z zapisem art. 3 ust. 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Ustawa z dnia 1 października 2024...) w grupie tej uwzględniają udziały w podatku PIT i CIT, jak i przy analizie dochodów własnych w ujęciu wąskim (*sensu stricto*, to znaczy z pominięciem wpływów z tych źródeł).

Tabela 6. Wydatki na mieszkańca w gminach wiejskich w latach 2019-2023 (w zł)

Zmienna		Rok				
		2019	2020	2021	2022	2023
Wydatki ogółem	średnia	5332,1	5699,3	6120,0	7480,9	8015,6
	max	41 482,2	48 069,2	46 438,5	39 553,8	46 361,2
	min	3430,7	3791,7	4041,5	5130,7	4807,0
	mediana	5116,7	5501,6	5902,8	7245,1	7640,2
	odchylenie standardowe	1311,3	1422,6	1431,9	1548,9	2210,4
Wydatki na oświatę i wychowanie (Dział 801)	średnia	1548,1	1614,0	1781,1	2003,9	2398,3
	max	5424,7	6818,8	6729,3	6215,5	9335,4
	min	735,0	781,1	963,3	1004,1	1124,6
	mediana	1496,4	1574,2	1739,1	1949,6	2272,4
	odchylenie standardowe	328,5	350,2	367,1	421,8	667,0
Wydatki majątkowe	średnia	918,9	865,1	986,8	1531,2	2647,6
	max	11 798,0	13 906,7	13 467,8	8822,2	17 128,4
	min	11,0	12,0	28,8	88,2	231,1
	mediana	777,0	722,7	844,0	1332,0	2328,9
	odchylenie standardowe	685,8	695,3	687,3	872,0	1575,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji Banku Danych Lokalnych.

Mimo istnienia analogii są również zauważalne różnice. Dochody własne w ujęciu zarówno szerokim, jak i wąskim są najniższe w gminach wiejskich. Rozkład taki jest skutkiem nieopodatkowania podatkiem dochodowym rolników i niewielkiego udziału pracujących, który ten podatek płacą. Z drugiej strony do grupy tej należą także tak zwane gminy obwarzankowe, położone wokół lub w sąsiedztwie dużych ośrodków miejskich. Mają one status gmin wiejskich, lecz niewiele osób utrzymujących się z rolnictwa na swoim terenie. Gminy te bardzo często uzyskują ponadprzeciętne dochody własne, gdyż mieszkańcy z jednej strony pracują w sąsiadujących miastach, płacąc podatek dochodowy w miejscu zamieszkania, a z drugiej opłacają wyższe kwoty podatku od nieruchomości, gdyż ze względu na niższe ceny gruntu są budowane na ich terenie domy i mieszkania o większej powierzchni. Na zróżnicowanie gmin wiejskich w dochodach własnych wskazują następujące przesłanki:

- największe odchylenie standardowe dla zmiennych: dochody własne oraz dochody własne *sensu stricto*, które w porównaniu z miastami na prawach powiatu przewyższają analogiczną wartość w każdym badanym roku, a w porównaniu z gminami miejskimi – w siedmiu na dziesięć przypadków,
- największe wartości maksymalne obu zmiennych we wszystkich badanych latach w porównaniu zarówno z gminami miejskimi, jak i z miastami na prawach powiatu,
- jednocześnie najmniejsze wartości minimalne przy analogicznym porównaniu.

Tabela 7. Wydatki na mieszkańca w gminach miejskich w latach 2019-2023 (w zł)

Zmienna		Rok				
		2019	2020	2021	2022	2023
Wydatki ogółem	średnia	5246,7	5694,5	6038,5	6824,5	7188,1
	max	15 648,9	13 537,2	16 072,2	26 089,9	27 194,9
	min	3740,3	4268,0	4626,4	5208,5	4920,2
	mediana	5048,0	5474,5	5860,6	6353,8	6597,0
	odchylenie standardowe	1118,3	1029,4	1128,4	1908,5	2288,8
Wydatki na oświatę i wychowanie (Dział 801)	średnia	1470,3	1565,2	1712,1	1960,4	2261,4
	max	3775,6	4342,2	4168,3	3436,3	4114,6
	min	817,5	818,8	916,5	1051,9	1262,5
	mediana	1423,5	1529,4	1682,7	1906,4	2188,6
	odchylenie standardowe	334,1	355,7	354,8	380,7	486,8
Wydatki majątkowe	średnia	882,6	855,9	877,1	1187,0	1746,3
	max	5640,0	3396,8	3485,9	7807,0	10 777,8
	min	114,0	45,6	74,9	229,0	215,5
	mediana	782,0	730,1	806,7	948,7	1401,3
	odchylenie standardowe	590,5	563,6	503,9	863,2	1324,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji Banku Danych Lokalnych.

Całościowa analiza sytuacji dochodowej gmin wiejskich wskazuje, że jest to grupa niejednorodna, w której znajdują się gminy o wysokich dochodach ogółem i dochodach własnych na mieszkańca, na przykład gmina Kleszczów. Pomijając nieliczne przypadki, sytuacja dochodowa wskazuje na zależność wielu jednostek wiejskich od transferów zewnętrznych, po otrzymaniu których sytuacja globalna kształtuje się na poziomie porównywalnym z gminami miejskimi. Niski poziom dochodów własnych w ujęciu szerokim oraz w ujęciu wąskim wskazuje, że wpływy z tego źródła, najbardziej pożądane z punktu widzenia samodzielności władz gminnych, są niższe niż w innych typach jednostek, niekiedy osiągając łączny poziom zaledwie 2 milionów zł rocznie.

Wydatki ponoszone przez jednostki samorządu terytorialnego są w dużej mierze pochodną dochodów, jakie uzyskują, stąd część zidentyfikowanych mechanizmów jest także zauważalna po stronie wydatkowej, na przykład zwiększający się rozdzwiek w wydatkach ogółem na mieszkańca między gminami wiejskimi a miejskimi – od prawie równego poziomu, to jest odpowiednio 5332,1 zł i 5246,7 zł *per capita* w 2019 roku do 8015,6 zł i 7188,1 zł w 2023 roku. Ponadto powieleły się następujące prawidłowości:

- najwyższe maksymalne wydatki na mieszkańca we wszystkich latach zanotowano w gminach wiejskich,
- tam również występują najniższe wydatki w badanym okresie,

co ponownie świadczy o zróżnicowanej sytuacji wydatkowej jednostek w tej grupie.

Tabela 8. Wydatki na mieszkańca w miastach na prawach powiatu w latach 2019-2023 (w zł)

Zmienna		Rok				
		2019	2020	2021	2022	2023
Wydatki ogółem	średnia	7138,6	7837,6	8314,2	8836,8	9518,6
	max	11 605,7	16 358,3	20 124,4	14 378,5	16 054,2
	min	4982,0	6000,5	6501,6	6911,5	6916,6
	mediana	6883,0	7593,5	7918,3	8637,0	9240,7
	odchylenie standardowe	1157,2	1464,9	1788,5	1317,9	1570,5
Wydatki na oświatę i wychowanie (Dział 801)	średnia	2144,8	2324,4	2525,9	2852,2	3309,1
	max	2997,0	3143,4	3399,6	3965,3	4383,4
	min	1264,8	1539,8	1598,4	1914,0	2205,4
	mediana	2129,6	2317,2	2507,5	2872,9	3353,2
	odchylenie standardowe	345,4	379,2	393,6	453,2	511,7
Wydatki majątkowe	średnia	1211,2	1259,5	1323,0	1404,6	1703,0
	max	5256,0	9230,0	12 616,0	6099,0	5239,0
	min	218,0	221,0	313,0	578,0	586,0
	mediana	1070,5	1099,0	1011,5	1268,0	1513,0
	odchylenie standardowe	685,3	1106,4	1488,7	761,6	839,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji Banku Danych Lokalnych.

Tabela 9. Wydatki na mieszkańca w gminach wiejskich w latach 2019-2023 według działów (w zł)

Zmienna/Rok		2019	2020	2021	2022	2023
Dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo	średnia	263,0	238,6	260,0	396,4	629,7
	max	2829,5	4499,6	2864,8	3246,0	8466,5
	min	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
	mediana	160,2	159,4	185,7	275,9	440,7
	odchylenie standardowe	311,4	294,0	264,5	387,4	632,2
Dział 600 – Transport i łączność	średnia	381,8	400,9	436,6	702,8	1185,6
	max	4364,6	5879,8	6821,0	4056,4	12 651,3
	min	4,0	1,8	16,0	22,0	20,3
	mediana	298,6	323,5	358,4	560,1	947,5
	odchylenie standardowe	319,4	335,1	344,8	542,9	980,5
Dział 630 – Turystyka	średnia	20,8	16,0	15,7	16,2	24,2
	max	2163,3	1341,5	1503,2	1557,8	3156,9
	min	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	mediana	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	odchylenie standardowe	116,7	84,4	72,1	74,6	138,5
Dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa	średnia	73,6	76,8	104,5	118,2	158,8
	max	4111,7	1752,5	2021,6	2174,5	3001,3
	min	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	mediana	33,2	33,1	41,4	46,8	55,9
	odchylenie standardowe	155,0	136,5	181,7	208,2	291,0
Dział 851 – Ochrona zdrowia	średnia	19,5	17,6	27,0	37,9	45,1
	max	1078,1	1019,2	1014,0	1024,6	7606,1
	min	1,6	0,0	2,6	0,6	3,1
	mediana	13,8	12,4	20,1	22,1	23,8
	odchylenie standardowe	39,1	36,6	42,5	67,2	212,1
Dział 852 – Pomoc społeczna	średnia	237,1	242,3	262,4	519,5	335,8
	max	1041,0	1093,4	1744,3	1634,9	2011,6
	min	57,8	68,9	64,6	134,7	102,1
	mediana	210,9	214,5	232,6	421,0	300,8
	odchylenie standardowe	109,5	114,3	126,8	282,9	160,6
Dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	średnia	451,5	477,4	545,9	583,6	728,6
	max	11 400,8	14 781,2	13 683,2	14 604,9	18 018,2
	min	47,7	44,5	56,9	48,6	58,4
	mediana	316,0	383,4	456,8	474,1	572,1
	odchylenie standardowe	488,5	509,3	482,6	541,8	692,9
Dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	średnia	159,4	150,8	162,9	203,6	294,2
	max	1828,3	2157,3	1506,3	2139,4	3340,9
	min	11,1	10,0	13,6	19,7	19,8
	mediana	125,4	118,6	130,2	157,7	195,6
	odchylenie standardowe	139,3	138,6	131,3	182,8	316,8
Dział 926 – Kultura fizyczna	średnia	66,8	57,0	72,5	94,3	134,2
	max	1367,6	2586,9	2373,3	1950,2	2784,1
	min	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	mediana	37,7	27,8	34,9	40,2	48,3
	odchylenie standardowe	106,7	117,1	131,3	162,4	239,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji Banku Danych Lokalnych.

Tabela 10. Wydatki na mieszkańca w gminach miejskich w latach 2019-2023 według działów (w zł)

Zmienna/Rok		2019	2020	2021	2022	2023
Dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo	średnia	3,9	3,4	4,0	4,2	5,3
	max	56,8	58,9	64,5	65,3	103,2
	min	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	mediana	1,4	1,3	1,4	1,5	2,2
	odchylenie standardowe	7,6	6,1	7,9	8,2	10,0
Dział 600 – Transport i łączność	średnia	453,9	442,3	448,1	579,3	862,9
	max	5942,9	2306,2	3273,1	3658,3	7598,8
	min	0,0	14,6	0,0	37,9	19,9
	mediana	364,3	387,9	390,3	476,5	692,4
	odchylenie standardowe	489,6	322,6	335,4	461,5	805,5
Dział 630 – Turystyka	średnia	23,5	30,3	26,5	42,5	42,8
	max	805,1	1584,1	768,3	3538,0	3685,4
	min	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	mediana	0,3	0,0	0,2	0,2	0,1
	odchylenie standardowe	88,0	137,5	88,0	251,1	270,9
Dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa	średnia	198,9	222,8	269,3	299,0	337,9
	max	958,6	2086,8	1468,3	1980,6	1869,7
	min	0,0	2,8	6,5	2,0	5,8
	mediana	148,3	164,8	213,3	227,2	240,1
	odchylenie standardowe	169,9	234,4	230,4	279,9	328,5
Dział 851 – Ochrona zdrowia	średnia	40,7	39,0	44,5	58,0	64,8
	max	264,8	898,0	479,5	676,6	615,2
	min	0,0	4,6	9,6	7,4	7,9
	mediana	30,1	28,7	33,3	42,7	47,0
	odchylenie standardowe	36,3	63,8	45,5	61,3	72,8
Dział 852 – Pomoc społeczna	średnia	327,0	335,0	349,7	547,7	455,3
	max	1091,2	1048,0	1049,0	2550,2	1583,5
	min	0,0	89,7	95,8	157,1	131,9
	mediana	313,1	322,5	338,4	499,5	444,5
	odchylenie standardowe	122,7	127,0	125,1	260,7	178,8
Dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	średnia	612,6	649,2	709,3	786,8	943,0
	max	2768,8	2850,9	3762,3	4671,1	6810,5
	min	0,0	93,3	112,1	99,9	144,8
	mediana	520,3	541,9	620,9	656,2	736,5
	odchylenie standardowe	388,9	387,2	439,4	547,0	741,6
Dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	średnia	206,0	190,6	196,3	233,7	272,2
	max	1135,8	1941,1	1228,2	1095,5	1611,9
	min	0,0	27,6	30,3	31,2	31,8
	mediana	161,5	151,0	158,2	184,7	202,0
	odchylenie standardowe	151,8	172,0	133,6	161,4	215,9
Dział 926 – Kultura fizyczna	średnia	197,1	178,9	191,6	234,0	315,3
	max	1205,7	1550,2	1533,8	887,3	2122,4
	min	0,0	1,4	5,7	6,4	3,3
	mediana	150,0	143,1	163,4	204,8	261,2
	odchylenie standardowe	183,7	185,0	165,3	171,1	299,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji Banku Danych Lokalnych.

Tabela 11. Wydatki *per capita* w miastach na prawach powiatu w latach 2019-2023 według działów (w zł)

Zmienna/Rok		2019	2020	2021	2022	2023
Dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo	średnia	2,6	2,1	2,0	2,2	3,2
	max	90,8	65,9	48,0	61,8	95,4
	min	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	mediana	0,7	0,8	0,9	0,8	1,2
	odchylenie standardowe	11,0	8,0	5,9	7,5	11,6
Dział 600 – Transport i łączność	średnia	1085,1	1134,6	1203,9	1207,6	1426,1
	max	4994,5	7940,2	12 831,8	6608,5	5734,4
	min	193,4	274,0	339,5	359,6	343,8
	mediana	967,6	939,3	993,2	1047,5	1194,6
	odchylenie standardowe	707,8	987,2	1516,7	844,4	872,8
Dział 630 – Turystyka	średnia	12,6	9,5	7,3	8,3	10,8
	max	179,6	238,8	163,4	112,2	185,5
	min	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	mediana	2,7	1,6	1,9	1,9	2,1
	odchylenie standardowe	32,2	31,7	21,4	21,0	30,8
Dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa	średnia	271,3	261,2	314,7	370,8	432,6
	max	916,0	916,8	1045,6	1235,7	1915,3
	min	21,3	18,5	42,7	29,0	40,3
	mediana	229,1	190,5	235,2	294,7	340,3
	odchylenie standardowe	200,2	213,5	217,7	269,8	336,6
Dział 851 – Ochrona zdrowia	średnia	93,5	107,8	109,2	110,3	103,4
	max	413,0	924,7	698,9	465,4	468,4
	min	16,6	16,6	19,2	23,6	16,7
	mediana	68,8	77,0	82,4	90,1	70,5
	odchylenie standardowe	77,0	126,0	109,0	72,4	81,0
Dział 852 – Pomoc społeczna	średnia	432,5	447,1	458,2	618,0	608,7
	max	847,8	892,2	872,1	1433,2	1511,3
	min	185,8	193,7	204,2	324,5	310,3
	mediana	421,0	433,7	453,3	588,9	563,4
	odchylenie standardowe	125,0	125,8	128,2	183,7	195,4
Dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	średnia	530,3	590,8	682,2	704,1	766,6
	max	1338,2	1516,8	2151,6	2235,6	2861,7
	min	218,0	282,7	285,5	276,8	320,8
	mediana	507,8	561,8	610,2	646,1	727,2
	odchylenie standardowe	186,5	228,1	334,7	274,4	325,7
Dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	średnia	235,0	226,9	228,6	246,0	281,7
	max	775,7	748,7	845,4	781,9	1113,3
	min	80,2	71,7	71,6	74,5	85,3
	mediana	219,0	195,9	209,4	221,1	233,9
	odchylenie standardowe	124,3	121,0	122,2	133,1	174,1
Dział 926 – Kultura fizyczna	średnia	224,9	223,1	226,0	284,5	383,9
	max	729,1	960,2	678,5	1033,4	1703,4
	min	59,2	74,8	89,5	91,5	61,7
	mediana	205,5	184,0	197,9	236,8	291,3
	odchylenie standardowe	126,4	139,6	118,3	181,3	287,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji Banku Danych Lokalnych.

Interesujących wniosków dostarcza analiza wydatków majątkowych, w dużej części możliwych do utożsamiania z wydatkami inwestycyjnymi. O ile wydatki majątkowe w gminach miejskich i miastach na prawach powiatu przez pięć lat uległy zwiększeniu o połowę (54%), o tyle w gminach wiejskich zwiększyły się blisko trzykrotnie (2,88), a biorąc pod uwagę najniższą wartość – ponad dwudziestokrotnie. Sytuacja ta pozwala na wyciągnięcie następujących wniosków:

- w gminach wiejskich po zwiększeniu dochodów ogółem zwiększył się potencjał rozwojowy mierzony wydatkami majątkowymi – świadczą o tym wyższe średnie i mediany (dzielące populację na połowę), niezależnie, czy porównanie dokonywane jest z miastami, czy z miastami na prawach powiatu, w których wartość maksymalna wydatków majątkowych *per capita* była w 2023 roku niższa niż w 2019 roku,
- nie kwestionując konieczności zwiększenia wydatków rozwojowych gmin wiejskich, należy wskazać, że rozwój dokonał się nie za sprawą zwiększonych transferów z budżetu państwa lub przez poszerzenie bazy podatkowej, lecz kosztem innego typu jednostek, którym po realizacji wydatków bieżących pozostawało w ujęciu realnym coraz mniej środków na inwestycje.

Ponieważ w wielu jednostkach wydatkami w największym stopniu wpływającymi na zakres pozostałych są wydatki oświatowe, w tabelach 6-8 również one zostały przedstawione. W podsektorze samorządowym kształtowały się przez pięć analizowanych lat na zbliżonym poziomie i wyniosły około 30% całkowitych wydatków. Rozbieżności między gminami są dużo mniejsze niż w omówionych dotąd zmiennych – największe są w gminach wiejskich, w których rosły od 330 zł do 667 zł w przeliczeniu na mieszkańca, co oznacza, że obserwacje (wydatki) bardziej są skupione wokół średniej niż we wcześniej analizowanych zmiennych.

Wydatki w innych działach przedstawiono w tabelach 9-11. Do analizy wybrano następujące działy:

- Dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo,
- Dział 600 – Transport i łączność,
- Dział 630 – Turystyka,
- Dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa,
- Dział 851 – Ochrona zdrowia,
- Dział 852 – Pomoc społeczna,
- Dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska,
- Dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego,
- Dział 926 – Kultura fizyczna.

Jeśli chodzi o pierwszy wymieniony dział – rolnictwo, to największe kwoty na mieszkańca są wydatkowane oczywiście w gminach wiejskich, ale i tu zdarzają się jednostki, które nie ponoszą żadnych wydatków w tym obszarze. Problem ten poruszono wcześniej. Populacja gmin wiejskich jest zróżnicowana, nie każda gmina wiejska ma rolniczy charakter. O ile w nowo uchwalonej ustawie o dochodach jednostek

samorządu terytorialnego oprócz trzech typów jednostek samorządu terytorialnego na potrzeby kształtowania dochodów utworzono dodatkową kategorię – miasta na prawach powiatu, to nie uczyniono tego z gminami rolniczymi, które powinny być wyłączone z gmin wiejskich. Dotychczasowe analizy wskazują, że decyzja taka jest jak najbardziej uzasadniona.

W wypadku kolejnych działów na podstawie uzyskanych wyników sformułowano następujące wnioski:

- Na transport wydatkują najmniej gminy miejskie. O ile komunikacja publiczna jest najbardziej rozwinięta w miastach na prawach powiatu, o tyle w gminach wiejskich wysokie koszty wynikają z dużych odległości między miejscowościami położonymi w obrębie gminy.
- Gminy wiejskie, co do zasady, nie wydatkują środków w Dziale 630 – Turystyka. Oznacza to, że obiekty turystyczne nie znajdują się w obszarze oddziaływania władz gmin wiejskich, a zyskująca na popularności agroturystyka jest domeną osób prywatnych.
- Również gospodarka mieszkaniowa, utożsamiana w dużym stopniu z zakładami gospodarki mieszkaniowej czy towarzystwami budownictwa społecznego, nie jest działem generującym wysokie wydatki w gminach wiejskich, zdarzają się nawet jednostki, które nie ponoszą żadnych wydatków klasyfikowanych w tym dziale.
- Wydatki na ochronę zdrowia *per capita* również kształtują się na niskim poziomie, choć w okresie pięciu badanych lat ulegały stopniowemu zwiększeniu. Mediana wydatków w gminach wiejskich jest trzykrotnie niższa niż w miastach na prawach powiatu i dwukrotnie niższa niż w gminach miejskich, średnią w ich wypadku za wyżyja jednoroczny wydatek o charakterze majątkowym dokonany przez gminę wiejską Górowo Iławeckie w 2023 roku w wysokości ponad 53 milionów złotych.
- Pomoc społeczna jest zmienną w niewielkim stopniu zróżnicowaną ze względu na typ gminy. Ogólnie wartości *per capita* w tym dziale rosły. Mediany i średnie są najniższe w gminach wiejskich, wśród których jest także jednostka wydatkująca najwięcej, co tylko potwierdza wcześniejsze spostrzeżenia o dużym zróżnicowaniu grupy.
- Powyższe wnioski mają zastosowanie do kolejnych trzech działów przedstawionych w tabelach 9-11: Dział 926 – Kultura fizyczna, Dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, Dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska. W wypadku tego ostatniego są zauważalne, podobnie jak w omówionym wcześniej Dziale 600 – Transport i łączność, wysokie maksymalne wydatki – w 2023 roku ponad trzydziestokrotnie przekraczające wartość mediany i blisko dwudziestopięciokrotnie wartość średniej, co oznacza, że to sytuacja incydentalna w liczącej 1464 jednostki populacji gmin wiejskich.

Oprócz analiz z zakresu finansów publicznych w niniejszej książce scharakteryzowano także wybrane elementy gospodarcze i społeczne, które zawarto w kolejnych dwóch podrozdziałach.

3.2. Sfera gospodarcza

Ponieważ w statystyce publicznej, poza finansami publicznymi, dane dotyczące miast na prawach powiatu są przedstawiane łącznie w grupie gmin miejskich, również w tabeli 13 i w tabeli 15 kategoria gmin miejskich zawiera wszystkie jednostki, w tym te, które wykonują zadania powiatów.

Do obrazowania sytuacji gospodarczej wybrano pięć zmiennych. Selekcja w dużej mierze była podyktowana dostępnością danych, które są gromadzone na różnych poziomach klasyfikacji NUTS, w tym niektóre na szczeblu gmin. Ponadto w wypadku takich zmiennych pod względem liczebności jednostek, jak gminy wiejskie i miasta na prawach powiatu, wartości bezwzględne danych nie oddają rzeczywistego obrazu jednostki.

Pierwsza zmienna, przedstawiająca dane z zakresu zmiany miejsc noclegowych całorocznych, cechuje się stabilnością, o czym świadczy mediana na poziomie 100 w obu grupach i niewiele większa średnia, choć nieco wyższa w gminach wiejskich. Bardziej zróżnicowaną grupą są gminy wiejskie, w której przyrosty miejsc noclegowych, jak i ich ubytki są z reguły wyższe. Tezę tę potwierdzają większe wartości odchylenia standardowego.

Kolejną zmienną obrazującą stan gospodarki komunalnej jest udział budynków podłączonych do kanalizacji w stosunku do ogółu budynków zlokalizowanych na terenie gminy. W gminach wiejskich zmienna ta oscyluje wokół 40%, podczas gdy w gminach miejskich waha się od 75% do 78%. Należy ponadto zwrócić uwagę na takie gminy wiejskie, w których ogólnodostępna kanalizacja nie funkcjonuje. Ukierunkowana pomoc publiczna powinna być przeznaczona dla takich właśnie jednostek.

Następna zmienna odzwierciedla poziom przedsiębiorczości. Jest on wyższy w miastach, które nierzadko mają charakter lokalnych czy regionalnych stolic, i to w ich obrębie jest lokalizowana działalność gospodarcza. Średnio podmiotów gospodarczych na 1 tysiąc mieszkańców jest o 50% więcej w miastach niż na terenach wiejskich.

Dość zbliżone wartości przyjmuje kolejna zmienna, obrazująca liczbę oddanych mieszkań, również na 1 tysiąc mieszkańców. O ile wartości średnie są porównywalne, o tyle wartości skrajne po raz kolejny są wyższe w gminach wiejskich. Niepokojącym zjawiskiem jest sytuacja, w której w ciągu roku nie oddano do użytkowania żadnego mieszkania, a to można obserwować w niektórych gminach wiejskich. Może to świadczyć o postępującym procesie wyludniania części obszarów w Polsce, w których nie ma potrzeby budowy nowych mieszkań i (lub) nie pozwala na to sytuacja ekonomiczna.

Ostatnia wybrana do analizy zmienna również reprezentuje gospodarkę komunalną i odnosi się do udziału selektywnie zebranych odpadów w stosunku do ogółu odpadów pochodzących z gospodarstw domowych. Wskaźnik ten ma gorszy poziom w gminach miejskich, choć niewiele, gdyż w żadnym z analizowanych lat nie był niższy niż dziesięć punktów procentowych. Warto podkreślić, że są takie jednostki, głównie wiejskie, w których selektywnie są zbierane wszystkie odpady, ale są i takie,

w których to zadanie w ogóle nie jest realizowane. Patrząc na zmianę analizowanych wskaźników przez pięcioletni okres badawczy, można dostrzec ich systematyczny, choć niewielki wzrost.

Tabela 12. Elementy gospodarki narodowej i komunalnej w gminach wiejskich w latach 2019-2023

Zmienna		Rok				
		2019	2020	2021	2022	2023
Dynamika liczby miejsc noclegowych całorocznych (rok poprzedni = 100)	średnia	108,7	101,2	103,8	109,7	112,4
	max	4000,0	873,3	911,1	1481,8	1120,0
	min	10,0	9,2	11,8	5,1	20,0
	mediana	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	odchylenie standardowe	152,2	44,5	47,0	74,2	74,6
Budynki mieszkalne podłączone do kanalizacji (% ogółu)	średnia	38,9	39,7	40,6	41,0	42,0
	max	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	min	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	mediana	33,8	34,5	35,2	35,6	37,5
	odchylenie standardowe	25,6	25,6	25,8	26,0	26,0
Podmioty wpisane do rejestru na 1 tysiąc mieszkańców	średnia	77,7	81,7	85,6	88,9	92,2
	max	376,0	396,0	419,0	429,0	447,0
	min	30,0	35,0	35,0	34,0	36,0
	mediana	73,0	77,0	81,0	84,0	87,0
	odchylenie standardowe	27,4	21,3	22,2	23,0	23,6
Mieszkania oddane do użytkowania na 1 tysiąc mieszkańców	średnia	3,3	3,5	4,2	4,5	4,0
	max	58,8	34,7	33,0	43,4	91,2
	min	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	mediana	2,5	2,8	3,2	3,6	3,1
	odchylenie standardowe	3,4	3,1	3,5	3,4	3,0
Odpady zebrane selektywnie w relacji do ogółu odpadów z gospodarstw domowych	średnia	37,8	42,6	44,8	44,9	45,8
	max	96,6	99,9	100,0	100,0	100,0
	min	2,5	1,4	2,0	0,6	5,0
	mediana	36,6	41,2	43,7	43,8	45,1
	odchylenie standardowe	14,7	14,8	14,8	14,8	14,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji Banku Danych Lokalnych.

Tabela 13. Elementy gospodarki narodowej i komunalnej w gminach miejskich w latach 2019-2023

Zmienna		Rok				
		2019	2020	2021	2022	2023
Dynamika liczby miejsc noclegowych całorocznych (rok poprzedni = 100)	średnia	103,3	98,5	101,8	101,1	105,7
	max	253,3	526,1	277,8	292,3	305,5
	min	42,3	17,5	8,3	28,9	17,4
	mediana	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	odchylenie standardowe	20,8	33,4	22,5	25,2	31,3
Budynki mieszkalne podłączone do kanalizacji (% ogółu)	średnia	75,9	75,9	76,0	76,6	77,6
	max	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	min	8,0	8,0	8,1	13,6	13,8
	mediana	80,1	79,7	78,9	79,6	81,3
	odchylenie standardowe	18,2	17,9	17,9	17,6	17,5
Podmioty wpisane do rejestru na 1 tysiąc mieszkańców	średnia	122,4	128,2	132,5	136,0	139,4
	max	840,0	864,0	888,0	900,0	927,0
	min	61,0	65,0	66,0	69,0	70,0
	mediana	112,5	118,0	122,0	125,5	128,5
	odchylenie standardowe	55,0	57,0	58,7	59,9	61,8
Mieszkania oddane do użytkowania na 1 tysiąc mieszkańców	średnia	4,1	4,2	4,9	5,1	4,9
	max	55,3	21,5	26,6	18,6	21,4
	min	0,1	0,0	0,1	0,2	0,1
	mediana	2,8	3,1	3,7	4,2	3,9
	odchylenie standardowe	4,7	3,8	4,0	3,8	4,0
Odpady zebrane selektywnie w relacji do ogółu odpadów z gospodarstw domowych	średnia	30,1	36,9	39,0	39,2	39,9
	max	90,8	96,5	97,1	97,7	97,4
	min	0,0	9,8	13,8	15,1	15,7
	mediana	28,8	35,4	37,4	37,5	38,3
	odchylenie standardowe	12,3	12,2	11,8	11,9	11,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji Banku Danych Lokalnych.

3.3. Sfera społeczna

Wybierając wskaźniki do zobrazowania sfery społecznej w gminach wiejskich, napotkano podobne jak w wypadku zmiennych gospodarczych bariery – brak przydatności wielkości podawanych w wartościach bezwzględnych oraz różny poziom udostępniania danych w statystyce publicznej, dlatego do analiz wykorzystano cztery wskaźniki.

Pierwszy wskaźnik obrazuje liczbę przychodni przypadającą na 10 tysięcy mieszkańców. Z wartością blisko ośmiu obiektów jest dwukrotnie wyższy w gminach miejskich. Mimo że średnio na terenach wiejskich są zlokalizowane cztery przychodnie na 10 tysięcy mieszkańców, to niepokojący jest fakt braku lokacji jakiegokolwiek z nich w wybranych jednostkach wiejskich, na co wskazują wartości minimalne zawarte w tabeli 14. Z punktu widzenia zadań poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego zadaniem realizowanym przez powiat jest prowadzenie szpitali ogólnych, gmina zaś powinna dbać o istnienie przychodni na swoim terenie, na co nie ma bezpośredniego wpływu, gdyż większość przychodni jest prowadzona w formie spółek prawa handlowego, a o ich istnieniu najczęściej przesądza podpisany kontrakt z Narodowym Funduszem Zdrowia. W tej sytuacji władze gminne mogą jedynie lobbować na rzecz istnienia na swoim terenie przychodni. Jeśli dodatkowo zdarzy się sytuacja, że oprócz przychodni na terenie gminy nie ma również apteki, co w świetle wcześniej przedstawionych danych jest możliwe i zgodne z danymi przedstawionymi w tabeli 14 dotyczącymi kolejnego wskaźnika – ludności na jedną aptekę, to należy się zastanowić, czy w ogóle to zadanie (obowiązkowe) jest przez gminę realizowane. W kontekście przedstawionych w tabeli 9 danych z zakresu wydatkowania środków w Dziale 851 można stwierdzić, że w sporadycznych sytuacjach jednak nie.

Mimo że nie odnotowuje się braku przychodni w ostatnich latach w gminach miejskich, zdarza się jednak brak apteki.

Następną cechą poddaną analizie była liczba osób korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej na 10 tysięcy mieszkańców. Biorąc pod uwagę wartości średnich i median, można stwierdzić, że co do zasady jest ich więcej na terenach wiejskich, lecz z drugiej strony zdarzają się takie jednostki wiejskie, w których liczba beneficjentów nie przekracza kilkudziesięciu, co można określić jako sytuacje raczej odosobnione. Można również zauważyć stopniowy spadek liczby osób korzystających z pomocy w tych gminach, w których było ich najwięcej, i dotyczy to zarówno gmin wiejskich, jak i gmin miejskich, co należy ocenić jako pozytywny przejaw lokalnej bądź ogólnokrajowej polityki prowadzonej w tym kierunku. Podobnie jak we wcześniej analizowanych zmiennych, także i przy tej cesze wielkości maksymalne na terenach wiejskich są wyższe niż na obszarach miejskich.

Ostatnia analizowana cecha z obszaru społecznego dotyczy uczestnictwa dzieci w wieku od trzech do sześciu lat w zajęciach przedszkolnych. Średnią dla gmin wiejskich, wahającą się w granicach 70,7–78,4%, należy uznać za zadowalającą, mimo że z wyjątkiem 2019 roku są to poziomy minimalne dla gmin miejskich. *De facto* jednak do przedszkoli uczęszcza więcej dzieci z terenów wiejskich, niż wynika to z danych

zawartych w tabeli 14. Wskazują na to wartości tej zmiennej dla gmin miejskich (tab. 15), które w każdym z analizowanych lat przekroczyły 100%. Liczba uczęszczających do przedszkola dzieci w gminach miejskich jest większa niż liczba dzieci tam mieszkających, gdyż do wyliczenia wskaźnika jest brana pod uwagę liczba wszystkich chodzących, a nie tylko z terenu danej gminy. Z jednej strony wskazuje to, że poziom cechy jest dla gmin wiejskich realnie wyższy o nawet dwanaście punktów procentowych, lecz z drugiej – rodzi niekiedy spory między jednostkami, gdy realne koszty utrzymania dziecka są wyższe niż wartość subwencji (w wypadku uczniów) lub dotacji, na przykład w wypadku dzieci sześciolletnich, i gmina, z której pochodzi dziecko, nie deklaruje wyrównania różnicy.

Tabela 14. Wskaźniki dotyczące obszaru społecznego w gminach wiejskich w latach 2019-2023

Zmienna		Rok				
		2019	2020	2021	2022	2023
Przychodnie na 10 tysięcy mieszkańców (obiekt)	średnia	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9
	max	14,0	15,0	14,0	14,0	14,0
	min	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	mediana	4,0	4,0	4,0	3,0	4,0
	odchylenie standardowe	2,0	2,0	2,1	2,0	2,1
Ludność na aptekę ogólnodostępną (osoba)	średnia	3478,3	3454,3	3492,9	3478,5	3448,0
	max	19 311,0	19 543,0	24 065,0	24 025,0	24 063,0
	min	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	mediana	3 423,0	3 388,0	3 424,0	3 407,0	3 372,5
	odchylenie standardowe	3 156,3	3 182,7	3 246,5	3 303,1	3 337,1
Beneficjenci środowiskowej pomocy społecznej na 10 tysięcy mieszkańców (osoba)	średnia	684,3	606,3	526,1	490,9	482,5
	max	2736,0	2319,0	1860,0	1796,0	1773,0
	min	70,0	47,0	34,0	29,0	33,0
	mediana	607,0	530,0	461,0	430,0	421,5
	odchylenie standardowe	379,6	351,0	302,8	289,6	281,5
Odsetek dzieci w wieku od trzech do sześciu lat objętych wychowaniem przedszkolnym (w %)	średnia	75,7	70,7	73,7	76,8	78,4
	max	149,0	123,3	125,3	193,9	135,0
	min	0,0	12,5	13,5	19,9	18,5
	mediana	76,1	71,1	74,4	77,6	79,3
	odchylenie standardowe	15,0	13,5	13,6	14,4	14,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji Banku Danych Lokalnych.

Tabela 15. Wskaźniki dotyczące obszaru społecznego w gminach miejskich w latach 2019-2023

Zmienna		Rok				
		2019	2020	2021	2022	2023
Przychodnie na 10 tysięcy mieszkańców (obiekt)	średnia	7,0	7,1	7,3	7,5	7,8
	max	17,0	17,0	17,0	17,0	20,0
	min	0,0	1,0	1,0	1,0	1,0
	mediana	7,0	7,0	7,0	7,0	8,0
	odchylenie standardowe	2,8	2,8	2,9	2,9	3,0
Ludność na aptekę ogólnodostępną (osoba)	średnia	2342,0	2336,0	2375,5	2372,0	2411,3
	max	9189,0	9271,0	9377,0	9411,0	9398,0
	min	625,0	610,0	763,0	0,0	0,0
	mediana	2274,5	2229,5	2309,5	2314,5	2314,0
	odchylenie standardowe	873,0	863,2	955,3	897,0	911,4
Beneficjenci środowiskowej pomocy społecznej na 10 tysięcy mieszkańców (osoba)	średnia	445,8	420,9	381,1	354,7	358,2
	max	1458,0	1406,0	1275,0	1243,0	1210,0
	min	114,0	124,0	115,0	106,0	115,0
	mediana	403,5	380,5	350,5	325,0	330,5
	odchylenie standardowe	211,2	202,7	178,6	169,7	170,3
Odsetek dzieci w wieku od trzech do sześciu lat objętych wychowaniem przedszkolnym (w %)	średnia	100,7	101,6	104,7	110,7	112,3
	max	152,7	146,5	153,6	159,6	175,5
	min	58,1	73,2	71,9	63,1	76,6
	mediana	100,1	101,4	104,1	110,2	111,2
	odchylenie standardowe	12,3	12,5	13,7	15,0	15,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji Banku Danych Lokalnych.

3.4. Demografia

Na obszarach wiejskich, oprócz zmian ekonomicznych i społecznych, dokonują się również zmiany demograficzne. Wybrane wskaźniki, które je charakteryzują, zawarto w tabelach 16-19. Pierwszy z nich dotyczy przyrostu naturalnego na 1 tysiąc mieszkańców. Można zauważyć, że we wszystkich analizowanych latach zarówno w miastach, jak i na wsiach jego wartość średnia jest ujemna, niemniej na obszarach wiejskich w każdym roku jest niższa niż na obszarach miejskich. Podobnie jak w wypadku wcześniejszych zmiennych, również wartości skrajne są największe na terenach wiejskich.

Tutaj także można zaobserwować większe wartości odchylenia standardowego. Oznacza to, że zarówno polskie miasta, jak i polskie wsie zmagają się z procesem wydłużania, jednak w wypadku tych drugich proces ten jest bardziej niejednorodny. Można przyjąć, że dodatni przyrost naturalny występuje głównie w tak zwanych gminach obwarzankowych, podmiejskich, otaczających duże miasta. Potwierdzeniem tej tezy są gminy wiejskie, w których zanotowano najwyższe wartości analizowanej zmiennej, na przykład gmina Komorniki koło Poznania czy gmina Lesznów w powiecie piaseczyńskim koło Warszawy. Wyjątkiem jest zlokalizowana na terenie Kaszub gmina Sierakowice, nazywana niekiedy demograficznym fenomenem Polski. Wysokie wskaźniki przyrostu są charakterystyczne dla całego rejonu Kaszub.

Tabela 16. Wybrane wskaźniki demograficzne w gminach wiejskich w latach 2019-2023

Zmienna		Rok				
		2019	2020	2021	2022	2023
Przyrost naturalny na 1 tysięcy mieszkańców	średnia	-1,16	-3,52	-5,37	-4,08	-3,69
	max	13,61	11,88	9,45	9,68	9,27
	min	-24,06	-32,59	-36,59	-26,33	-25,09
	mediana	-0,98	-3,17	-5,09	-3,85	-3,55
	odchylenie standardowe	4,135	4,388	4,826	4,223	3,951
Zmiana liczby ludności na 1 tysięcy mieszkańców	średnia	-1,86	-1,69	-4,26	-2,53	-3,28
	max	82,07	62,19	57,35	46,97	45,85
	min	-28,41	-34,37	-37,31	-35,15	-158,35
	mediana	-2,98	-2,68	-5,58	-3,60	-4,21
	odchylenie standardowe	10,82	9,78	10,72	9,84	10,64
Współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi	średnia	23,97	25,52	26,08	26,89	27,84
	max	68,30	68,40	67,30	65,40	64,10
	min	12,80	13,10	13,20	13,40	13,80
	mediana	23,30	24,90	25,40	26,30	27,30
	odchylenie standardowe	4,89	5,20	5,16	5,23	5,34
Saldo migracji na 1 tysięcy mieszkańców	średnia	-0,46	0,51	0,62	1,14	0,53
	max	71,30	42,70	47,60	42,40	37,80
	min	-14,10	-14,00	-10,90	-11,90	-13,20
	mediana	-1,50	-0,60	-0,80	0,00	-0,80
	odchylenie standardowe	8,13	6,88	7,67	7,29	7,21

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji Banku Danych Lokalnych.

Tabela 17. Wybrane wskaźniki demograficzne w gminach miejskich w latach 2019-2023

Zmienna		Rok				
		2019	2020	2021	2022	2023
Przyrost naturalny na 1 tysiąc mieszkańców	średnia	-2,26	-4,92	-6,80	-5,49	-5,29
	max	11,26	8,66	7,03	7,80	4,95
	min	-13,49	-21,27	-18,57	-15,52	-15,52
	mediana	-2,33	-4,92	-6,90	-5,55	-5,30
	odchylenie standardowe	3,19	3,52	3,56	3,34	3,01
Zmiana liczby ludności na 1 tysiąc mieszkańców	średnia	-4,60	-7,58	-9,95	-8,84	-8,01
	max	45,62	38,21	30,04	28,33	22,03
	min	-22,80	-39,88	-29,36	-25,44	-26,15
	mediana	-5,69	-8,27	-10,74	-9,66	-8,74
	odchylenie standardowe	7,10	6,97	7,26	6,30	5,82
Współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi	średnia	29,37	31,21	32,43	33,87	35,36
	max	45,10	47,20	49,20	50,90	53,30
	min	15,60	14,50	14,60	15,00	15,40
	mediana	29,60	31,50	32,70	34,40	35,75
	odchylenie standardowe	4,16	4,50	4,71	4,88	5,09
Saldo migracji na 1 tysiąc mieszkańców	średnia	-2,75	-2,55	-3,32	-3,45	-2,93
	max	-2,75	-2,55	-3,32	-3,45	-2,93
	min	-18,40	-17,40	-21,30	-14,90	-17,30
	mediana	-3,20	-2,90	-3,80	-3,80	-3,20
	odchylenie standardowe	5,29	4,34	4,98	4,32	4,08

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji Banku Danych Lokalnych.

Drugi analizowany wskaźnik – zmiana liczby ludności na 1 tysiąc mieszkańców – wpisuje się w scharakteryzowany wyżej trend. Ponownie średnie wartości są ujemne we wszystkich analizowanych latach i ponownie przyjmują one gorszą (niższą) wartość w miastach niż na wsiach. Nietypowa zmiana liczby mieszkańców, wynosząca blisko 160 osób na 1 tysiąc mieszkańców, wystąpiła w gminie Manowo i była spowodowana przyłączeniem od 1 stycznia 2023 roku miejscowości Kretomino do Koszalina.

Podobne tendencje zauważalne są przy analizie trzeciej zmiennej – współczynnika obciążenia demograficznego osobami starszymi, który jest definiowany przez Główny Urząd Statystyczny jako stosunek osób w wieku co najmniej 65 lat do osób

w wieku od 20 do 64 lat, innymi słowy, jako stosunek liczby osób niepracujących do pracujących. Mimo jego niedoskonałości (nie wszystkie osoby w wieku od 20 do 64 lat pracują i nie wszystkie osoby powyżej 65. roku życia nie pracują) powinien być brany pod uwagę przy planowaniu rozmieszczenia niektórych usług publicznych, na przykład z zakresu edukacji czy ochrony zdrowia.

Z punktu widzenia demografii korzystniej na obszarach wiejskich kształtuje się również ostatni analizowany wskaźnik, czyli saldo migracji na 1 tysięcy mieszkańców. O ile w miastach wartość średnia zawsze jest ujemna, o tyle na wsiach od 2020 roku przyjmuje wartość dodatnią, choć w niewielkim stopniu. Zauważalna jest ona w jednostkach charakteryzujących się ponadprzeciętnymi walorami środowiskowymi, które są położone w pobliżu większych ośrodków miejskich, na przykład Osielsko koło Bydgoszczy, Stawiguda koło Olsztyna czy Czernica koło Wrocławia. Uogólniając, można stwierdzić, że dodatnie saldo migracji na wsi jest spowodowane w dużej mierze migracjami z dużych ośrodków miejskich na obrzeża miast należących już administracyjnie do terenów wyodrębnionych jako obszary wiejskie. Zjawisko to może być spowodowane różnymi przyczynami, na przykład niższymi cenami mieszkań czy korzystniejszymi warunkami środowiskowymi.

Tabela 18. Udział ludności według ekonomicznych grup wieku jako odsetek ludności ogółem w gminach wiejskich w latach 2019-2023

Zmienna		Rok				
		2019	2020	2021	2022	2023
W wieku przedprodukcyjnym	średnia	18,93	19,90	19,86	19,68	19,39
	max	29,10	29,90	30,10	30,30	30,10
	min	10,80	10,70	11,10	10,70	10,10
	mediana	18,90	19,80	19,80	19,60	19,30
	odchylenie standardowe	2,33	2,33	2,38	2,43	2,48
W wieku produkcyjnym	średnia	61,57	59,86	59,63	59,38	59,16
	max	67,60	66,50	65,60	64,70	65,10
	min	47,30	46,80	47,10	47,50	47,90
	mediana	61,60	60,00	59,80	59,50	59,30
	odchylenie standardowe	1,77	1,73	1,69	1,72	1,75
W wieku poprodukcyjnym	średnia	19,49	20,24	20,51	20,93	21,44
	max	39,30	39,20	38,70	38,20	38,60
	min	11,40	11,00	10,90	11,00	11,30
	mediana	19,30	20,00	20,40	20,80	21,30
	odchylenie standardowe	3,03	3,23	3,21	3,24	3,28

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji Banku Danych Lokalnych.

Analiza udziału ludności według ekonomicznych grup wieku jako odsetek ludności ogółem (tab. 18-19, rys. 4) nie pozwala na wskazanie istotnych różnic między terenami wiejskimi a miejskimi. Ogólnie wskaźnik ten nieco lepsze wartości przyjmuje w tych pierwszych, w których jest notowany mniejszy udział ludności w wieku poprodukcyjnym oraz jednocześnie nieco większy udział ludności w wieku przedprodukcyjnym. Większa wartość odchylenia standardowego na terenach wiejskich znów wskazuje na większą niejednorodność tej grupy. Obszary wiejskie, w których jest obserwowany realny spadek ludności pracującej, muszą mierzyć się z konsekwencjami tego zjawiska, na przykład mniejszą bazą podatkową skutkującą problemami z zapewnieniem odpowiedniego poziomu infrastruktury i jakości usług publicznych, co może się przełożyć na pogłębienie nierówności w stosunku do obszarów, w których ten problem nie występuje lub występuje w mniejszym natężeniu.

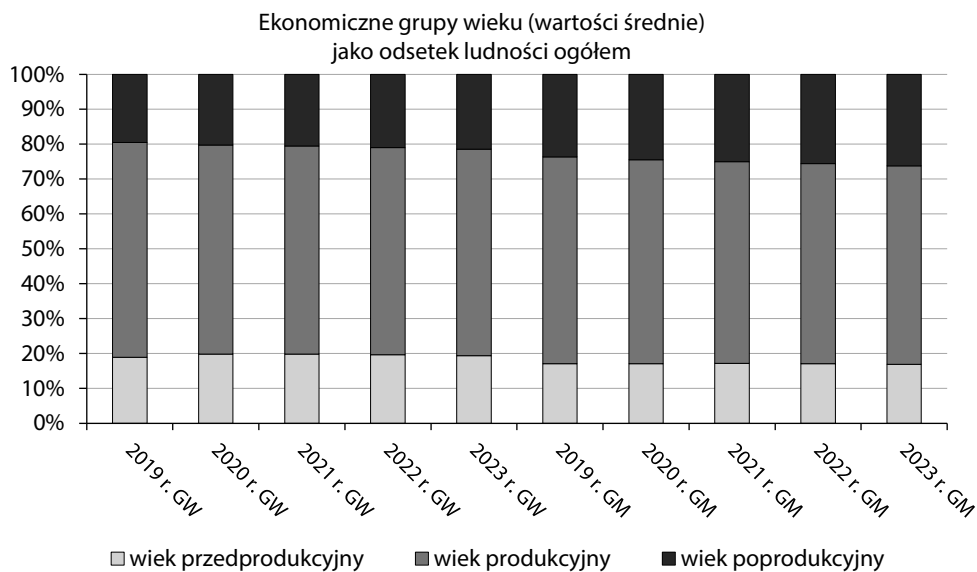
Tabela 19. Udział ludności według ekonomicznych grup wieku jako odsetek ludności ogółem w gminach miejskich w latach 2019-2023

Zmienna		Rok				
		2019	2020	2021	2022	2023
W wieku przedprodukcyjnym	średnia	17,13	17,13	17,18	17,12	16,93
	max	25,50	25,20	25,40	25,30	25,10
	min	12,70	12,80	12,90	12,10	12,40
	mediana	17,00	16,90	17,00	16,95	16,80
	odchylenie standardowe	1,94	1,91	1,95	1,95	1,97
W wieku produkcyjnym	średnia	59,20	58,37	57,84	57,34	56,90
	max	65,30	63,50	63,20	63,10	63,60
	min	53,50	52,60	52,00	51,60	51,20
	mediana	59,00	58,30	57,70	57,10	56,70
	odchylenie standardowe	1,64	1,56	1,58	1,62	1,67
W wieku poprodukcyjnym	średnia	23,67	24,50	24,98	25,54	26,17
	max	32,10	32,90	33,70	34,20	35,00
	min	12,80	12,00	12,00	12,20	12,40
	mediana	23,90	24,75	25,25	25,85	26,50
	odchylenie standardowe	2,69	2,87	2,94	2,97	3,04

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji Banku Danych Lokalnych.

Podsumowując sytuację demograficzną na terenach wiejskich, należy podkreślić, że na podstawie zaprezentowanych danych statystycznych nie różni się ona znacznie od sytuacji miast, a nawet w niektórych wypadkach jest nieco korzystniejsza. Powszechnie publikowane informacje wskazują jednak na inny stan, mianowicie na wy-

ludnianie się terenów typowo wiejskich, rolniczych, zwłaszcza na wschodzie Polski. W publikacjach poświęconych tej sytuacji zwraca się uwagę, że na terenach wiejskich występują dwa zjawiska: depopulacja peryferyjnych obszarów wiejskich, z negatywnymi konsekwencjami demograficznymi i społeczno-gospodarczymi, oraz suburbanizacja (również na terenach wiejskich) wokół dużych miast, ale o charakterze podmiejskim. Te dwa zjawiska przyczyniają się do polaryzacji rozwoju terenów wiejskich, mają konsekwencje w zasobach i jakości kapitału ludzkiego, ponadto wpływają na potencjał finansowy jednostek samorządu terytorialnego, silnie skorelowany z liczbą ludności i jej strukturą (Miszczuk i Miszczuk, 2017, s. 68-81).



GW – gminy wiejskie, GM – gminy miejskie

Rysunek 4. Udział ekonomicznych grup wieku w gminach wiejskich i miejskich w latach 2019-2023

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji Banku Danych Lokalnych.

Zauważone rozbieżności wskazują więc na pilną potrzebę opracowania identyfikatorów, które w statystykach publicznych, w tym demograficznych, pozwolą na odróżnienie terenów rolniczych od terenów wiejskich powiązanych funkcjonalnie z miastami, które otaczają. Niewątpliwie przydatna w tym zakresie będzie wspomniana we *Wstępie* Delimitacja Obszarów Wiejskich, opracowana przez Główny Urząd Statystyczny, jednak problemem nadal jest sposób udostępniania danych – głównie na poziomie zasadniczego podziału terytorialnego kraju, bez rozróżnienia terenów wiejskich i miejskich w gminach miejsko-wiejskich. Identyfikacja obszarów z największymi problemami rozwojowymi pozwoliłaby na opracowanie celowanej pomocy, której wielkość byłaby tak duża, by stać się kołem zamachowym rozwoju.

Rozdział 4

Polityka rozwoju obszarów wiejskich

4.1. Znaczenie wspólnej polityki rolnej w rozwoju obszarów wiejskich

Wspólna polityka rolna (WPR) została ustanowiona w art. 32-38 Traktatów rzymskich, szczegółowo określających zakres, cele i zasady tej polityki oraz obszar działania Wspólnoty Europejskiej w jej ramach. Zapoczątkowana w 1962 roku wspólna polityka rolna jest określana jako partnerstwo między rolnictwem a społeczeństwem. Od lat jej podstawowe cele to wspieranie rolników i działanie na rzecz poprawy wydajności rolnictwa, a także zapewnianie stabilnych dostaw żywności po przystępnych cenach. Wspólna polityka rolna ma gwarantować unijnym rolnikom odpowiednie warunki życia, ale coraz większe znaczenie zyskują także jej funkcje związane z walką z przyczynami i ze skutkami zmian klimatu oraz zapewnieniem zrównoważonego zarządzania zasobami środowiska naturalnego. Kolejnym zadaniem tej polityki jest wspieranie rozwoju obszarów wiejskich przez propagowanie miejsc pracy w rolnictwie, przemyśle rolno-spożywczym i powiązanych sektorach. Wspólna polityka rolna musi również być wspólną polityką dla wszystkich państw członkowskich i zapewniać możliwość indywidualnego kształtowania jej instrumentów w odpowiedzi na specyficzne uwarunkowania. Jednocześnie ich zgoda na strategiczne kierunki kształtowania się wspólnej polityki rolnej pozwala wywierać odpowiedni wpływ na poszczególne państwa zgodnie z paradygmatem rozwoju. Przemiana w postrzeganiu funkcji polityki wobec wsi i rolnictwa towarzyszyła członkostwu Polski w Unii Europejskiej – to wynik wieloletnich dyskusji i propozycji reform (Rac i in., 2020, s. 8).

Zakresem wspólnej polityki rolnej są objęte produkty rolne, przez które rozumie się produkty ziemi, hodowli i rybołówstwa oraz bezpośrednio z nimi związane produkty przetworzone. Celami tej polityki są:

- zwiększenie produktywności rolnictwa przez popieranie postępu technicznego,
- racjonalizacja produkcji i optymalizacja wykorzystania czynników produkcji, przede wszystkim siły roboczej,
- zapewnienie odpowiedniego poziomu życia ludności rolniczej przez zwiększenie indywidualnych dochodów rolników,
- stabilizacja rynku,
- zapewnienie ciągłości zaopatrzenia w produkty rolne,
- zapewnienie konsumentom godziwych cen przy kupnie produktów rolnych.

Od lat pięćdziesiątych do lat osiemdziesiątych dominowała polityka modernizacji rolnictwa, skoncentrowana na zwiększeniu wydajności i produkcji.

W tym okresie funkcjonowania wspólnej polityki rolnej ukształtowały się trzy podstawowe zasady:

- **Zasada jednolitego rynku wewnętrznego**, która oznacza swobodny przepływ produktów rolnych na całym obszarze Unii Europejskiej. Jednolity rynek regulują jednolite mechanizmy, co oznacza równe traktowanie towarów pochodzących z państw członkowskich wewnątrz Wspólnoty i zakaz stosowania dodatkowej pomocy państwa.
- **Zasada preferencji wspólnotowej**, co z założenia oznacza, że na unijnym rynku zbytu produkty rolne wytworzone w Unii Europejskiej są traktowane preferencyjnie i mają przewagę cenową nad produktami importowanymi z krajów trzecich. Rynek wewnętrzny znajduje się pod ochroną, na przykład celną, przed produktami importowanymi po niskich cenach z krajów trzecich i przed znacznymi wahaniami na rynku światowym.
- **Zasada solidarności finansowej**, która oznacza, że wszystkie wydatki ponoszone na realizację wspólnej polityki rolnej mają źródło w budżecie Unii Europejskiej, który solidarnie tworzą wszystkie państwa członkowskie. Pochodną przedstawionych zasad jest zasada jednolitych mechanizmów interwencji na rynkach rolnych przez niwelowanie różnic w poziomie cen krajowych (Majewski i Malak-Rawlikowska, 2020, s. 10).

Trzynastego lipca 1985 roku Komisja Europejska uchwaliła dokument zatytułowany *Perspektywy wspólnej polityki rolnej*, znany pod nazwą „Zielona Księga”. Wspólnota wybrała drogę delikatnych reform strukturalnych, nie zmieniając radykalnie mechanizmów wspólnej polityki rolnej. „Zielona Księga” z 1985 roku odnosiła się szczególnie do ograniczenia protekcjonizmu i wprowadzenia polityki cen pozwalającej zbliżyć ceny wspólnotowe do światowych, zamrożenia wydatków budżetowych i dostosowania spadku cen do funkcji nadwyżek. Polityka ta miała na celu:

- obniżkę cen nominalnych i realnych (ceny ustalane na dany rok),
- określenie pułapów (kwot produkcji), których przekroczenie powoduje ograniczenie gwarancji państwa lub ich utratę,
- ustalenie rygorystycznych parametrów skupu interwencyjnego,
- wprowadzenie dyscypliny budżetowej (pułap wydatków określony dla rolnictwa na poszczególne lata),
- odłogowanie ziemi i ekstensyfikację produkcji,
- ochronę środowiska,
- kwotowe ograniczenia produkcji,
- uruchomienie nowych funduszy (fundusze strukturalne).

W latach dziewięćdziesiątych nastąpił zwrot w kierunku podejścia zintegrowanego, z większym naciskiem na zrównoważony rozwój obszarów wiejskich i ochronę środowiska.

Reforma Raya MacSharry'ego, przyjęta w 1992 roku, przyniosła ograniczenie wsparcia cen rynkowych oraz wprowadzenie płatności bezpośrednich, co spowodowało większą przejrzystość pomocy dla rolników i poprawiło kontrolę wydatków na wspólną politykę rolną. Zaczęto odchodzić od polityki podtrzymywania cen do polityki utrzymywania poziomu dochodów (płatności bezpośrednie), zmodyfikowano fundusze strukturalne, wprowadzono ograniczenia w poziomie produkcji oraz instrumenty towarzyszące środkom wspólnej polityki rolnej (programy rolnośrodowiskowe, zalesienia gruntów rolnych, renty strukturalne), a także włączono do praktyki gospodarczej planowanie działań na rzecz ochrony środowiska, w tym obowiązkowy system odłogowania gruntów. Działania te jednak nie przyczyniły się do wzrostu efektywności programów realizowanych w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, które wciąż charakteryzował brak spójności.

Etap późnych lat dziewięćdziesiątych i początek XXI wieku to okres, w którym Unia Europejska prezentowała bardziej wszechstronne podejście do rozwoju obszarów wiejskich, postrzegając je nie tylko jako centra produkcji rolniczej, ale także jako obszary o wielowymiarowych potrzebach.

Obszary wiejskie są nie tylko miejscami produkcji rolnej, lecz również centrami pełniącymi różne funkcje w zakresie ochrony środowiska, dziedzictwa kulturowego, turystyki, usług środowiskowych, rozwoju społeczności oraz różnorodnych form przedsiębiorczości (Chmieliński, 2019, s. 23).

W 2006 roku kraje członkowskie Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju przyjęły nowy paradygmat obszarów wiejskich jako główne podejście do opracowywania lepszych polityk wiejskich (OECD, 2006). Zgodnie z kluczowym założeniem tego ujęcia obszary wiejskie miały być miejscami, które oferują możliwości, aby jednak mogły wykorzystać swój potencjał, wymagają wrażliwego przestrzennego podejścia do rozwoju. Jego kluczowymi elementami są (Chmieliński i Czubak, 2024, s. 14):

- uznanie, że obszary wiejskie reprezentują obecnie znacznie więcej niż tylko rolnictwo,
- zmiana filozofii ze wspierania obszarów wiejskich przez dotacje lub uprawnienia na skupienie się na inwestycjach zwiększających konkurencyjność,
- przekonanie, że ludność wiejska ma większe poczucie swoich lokalnych możliwości rozwoju niż rządy krajowe, prowadzące do podejścia „oddolnego”,
- uznanie faktu, że w proces rozwoju obszarów wiejskich musi być zaangażowanych wiele podmiotów – nie tylko rządy krajowe i rolnicy.

Zmiana paradygmatu przełożyła się również na zmianę w kształtowaniu polityki wobec wsi i rolnictwa w państwach członkowskich oraz strategicznego podejścia do rozwoju wsi. W rezultacie Komisja Europejska (2021) przedstawiła długoterminową wizję dla obszarów wiejskich Unii Europejskiej, identyfikując stojące przed nimi wyzwania, a także podkreślając niektóre z najbardziej obiecujących możliwości dostępnych dla regionów wiejskich. Na podstawie szerokich konsultacji z obywatelami i innymi podmiotami, w wizji zaproponowano pakt na rzecz obszarów wiejskich oraz plan działania, które mają na celu wsparcie ich dostępności, odporności i dobrobytu. Określają one obszary działania, które mają na celu (Komisja Europejska, 2021):

- poprawę łączności – zarówno pod względem transportu, jak i dostępu cyfrowego,
- ochronę zasobów naturalnych i ekologizację działalności rolniczej w celu przeciwdziałania zmianom klimatu, przy jednoczesnym zapewnieniu odporności społecznej przez oferowanie dostępu do kursów szkoleniowych i różnorodnych możliwości zatrudnienia (wysokiej jakości),
- dywersyfikację działalności gospodarczej, poprawę wartości dodanej działalności rolniczej i rolno-spożywczej oraz agroturystyki.

Zaproponowanie nowej wizji było zakończeniem procesu zmian w podejściu do polityki wiejskiej, które miały bardzo duży wpływ na kształtowanie instrumentów programów rozwoju obszarów wiejskich. Znalazło to odzwierciedlenie zwłaszcza w planowaniu polityki po 2007 roku, czyli tuż po wejściu Polski do Unii Europejskiej, a Komisja Europejska coraz wyraźniej propagowała wśród państw członkowskich podejście zintegrowane, zakładające różnorodność, innowacje, ochronę środowiska, zatrudnienie oraz rozwój społeczności wiejskich. Należy podkreślić, że uwarunkowania wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich, jakie stwarzała Polsce Unia Europejska, mocno wykraczały poza ramy tworzenia polityki krajowej, która była wówczas silnie zorientowana na poprawę sytuacji sektora rolnego, a w dużo mniejszym stopniu oddziaływała na zmiany na wsi.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku stało się punktem wyjścia zmian w rolnictwie i na obszarach wiejskich, a także przyspieszenia procesów transformacyjnych. Głównym czynnikiem przekształceń był napływ środków pomocowych w ramach wspólnotowej polityki rolnej. Opiera się on na dwóch obszarach oddziaływania: kształtowaniu dochodów rolniczych przez dopłaty bezpośrednie i regulacje wspólnotowego rynku, co tworzy tak zwany pierwszy filar wspólnej polityki rolnej, oraz przekształceniach strukturalnych w rolnictwie – tak zwany drugi filar wspólnej polityki rolnej. Od początku integracji do 2023 roku w ramach wspólnej polityki rolnej Polska otrzymała transfery na sumę 67,1 miliarda euro, z czego na płatności bezpośrednie przeznaczono 48,2 miliarda euro, a na drugi filar – niemal 24,7 miliarda euro (*Zestawienie transferów...*, 2024). Ze środków strukturalnych drugiego filaru zazwyczaj finansowano projekty mające konkretne przeznaczenie, budżet i okres realizacji. Ich wydatkowanie było ściśle ukierunkowane, precyzyjnie celowane i ostatecznie kontrolowane. Wsparcie dotyczyło głównie samego rolnictwa w rozumieniu produkcji rolnej oraz rolników, ale także przetwórstwa rolno-spożywczego, przedsiębiorczości wiejskiej i rozwoju wsi. Z kolei płatności bezpośrednie przyznawano przede wszystkim do areалу użytków rolnych – ich rozdysponowanie pozostawało w swobodnej decyzji zarządców, gdyż to oni decydowali o sposobie ich wykorzystania.

W kolejnych okresach programowania (tak zwanych perspektywach finansowych) koperty finansowe są negocjowane przez poszczególne państwa, z biegiem czasu ewoluują bowiem cele szczegółowe Unii Europejskiej, zmienia się sytuacja poszczególnych państw, która kwalifikuje do odpowiedniej skali wsparcia, dochodzi także do poszerzenia Unii Europejskiej o kolejne państwa. Środki przyznane Polsce na realizację wyzwań, przed którymi stoją gospodarstwa rolne i obszary wiejskie, były

bardzo duże, i to w rozumieniu zarówno wartości bezwzględnych, jak i względem innych krajów (Polska była największym beneficjentem drugiego filaru wspólnej polityki rolnej). Aby umożliwić państwu Unii Europejskiej lepsze dostosowanie polityki do priorytetów zmian w sektorze rolnym, Komisja Europejska dała możliwość przesunięcia środków finansowych między filarami. W latach 2007-2013 było to do 25%, a przyjęty kompromis na okres 2023-2027 zezwalał na przesunięcie do 30% środków z drugiego filaru wspólnej polityki rolnej do pierwszego filaru. Zgodnie z wyborem politycznym w obu okresach, niestety, dokonano przesunięcia z puli przeznaczonej na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich na dopłaty bezpośrednie. W rezultacie roczna (w przeliczeniu na rok w okresie programowania) kwota środków na drugi filar w latach 2007-2013 wynosiła 2,5 miliarda euro, a w następnych budżetach zmalała odpowiednio do 1,3 miliarda euro i 0,9 miliarda euro. To oznacza wyraźne uszczuplenie zdolności finansowania działań modernizacyjnych rolnictwa i rozwoju pozarolniczych funkcji obszarów wiejskich.

Realizowana wspólna polityka rolna Unii Europejskiej nie zdołała rozwiązać najważniejszych strukturalnych problemów wsi i rolnictwa (Duczkowska-Małysz, 2007, s. 1-2):

- brakuje równowagi między społecznym popytem a podażą żywności – utrzymujące się strukturalne nadwyżki wymagają dalszych środków publicznych na ich zagospodarowanie,
- nadal miliony drobnych gospodarstw niedostatecznie uczestniczą w systemie interwencji, poprawiającym relatywnie niskie dochody,
- znacznie wyższe niż światowe koszty wytwarzania wpływają na niską konkurencyjność produktów rolnych Unii Europejskiej na rynkach międzynarodowych,
- system dopłat do cen i powierzchni okazał się nieskuteczny w podnoszeniu dobrobytu regionów, skutkiem czego utrzymują się trwałe różnice między regionami biednymi a bogatymi. Ostatnie rozszerzenie jeszcze pogłębia te różnice.

4.2. Polityka Unii Europejskiej dotycząca obszarów wiejskich

Zmiany podejścia do kształtowania polityki rozwoju wsi i rolnictwa w Unii Europejskiej wiążą się z szybkimi przemianami w gospodarce międzynarodowej – postępujące procesy globalizacji, poprawa jakości komunikacji i obniżenie kosztów transportu prowadzące do zmian w łańcuchach dostaw i handlu towarami, a także rosnące znaczenie pozarolniczej działalności gospodarczej w regionach wiejskich stawiają je przed nowymi wyzwaniami, lecz również przed znacznymi szansami (Richardson, 2000, s. 53). Pozytywny, choć stosunkowo niewielki wpływ dotacji dla sektora rolnego (i rolników) na ogólną sytuację gospodarczą obszarów wiejskich nawet w regionach najbardziej zależnych od rolnictwa skłania do refleksji, że tradycyjne podejścia sektorowe muszą zostać zmodernizowane, a w niektórych wypadkach wycofane i zastąpione bardziej odpowiednimi instrumentami. W budżetach domowych rodzin związanych

z użytkownikiem gospodarstwa rolnego (rodzin rolniczych) zarobkowanie poza rolnictwem staje się coraz ważniejsze, dlatego sytuacja dochodowa ludności wiejskiej, a także możliwości rozwoju gospodarki wiejskiej, w coraz większym stopniu zależą od wykorzystania potencjału pozarolniczych czynników ekonomicznych (Chmieliński, 2019, s. 30).

W związku z powyższym od wielu lat wskazuje się na potrzebę większego ukierunkowania terytorialnego, podkreślającego rolę regionów oraz ich endogenicznych zasobów i możliwości (van der Ploeg i Long, 1994, s. 1-2). Silniejsze ukierunkowanie regionalne instrumentów polityki publicznej mogłoby pomóc skuteczniej reagować na globalne zmiany, takie jak ujednolicenie i obniżenie kosztów produkcji w rolnictwie, rosnąca presja na środowisko, a także zmieniające się wzorce konsumpcji i potrzeby ludzi mieszkających w aglomeracjach miejskich. Nieodpowiednie powiązanie obecnego podejścia z kryteriami przestrzennymi oraz brak ukierunkowania instrumentów na potrzeby i specyficzne możliwości rozwojowe różnych typów regionów są już zakorzenione w często horyzontalnym projektowaniu tych środków. W konsekwencji nadal istnieje silne zróżnicowanie między regionami o rozmaitych funkcjach dominujących (takich jak przemysłowe, rolnicze lub typowo podmiejskie). Jedynie podejście oddolne, w polityce rolnej odzwierciedlone w programie LEADER, postrzegane jako pozytywny przykład skutecznej formy strategicznego podejmowania decyzji w celu lepszego wykorzystania dostępnych zasobów lokalnych i regionalnych (Chmieliński i in., 2018, s. 25-27).

Współcześnie kształt polityki rolnej zależy od bieżących wyzwań i uwarunkowań (takich jak zmienność cen, nasilenie zagrożeń o cechach pandemii, dużą rolę odgrywają tu rosnące społeczne oczekiwania wobec obowiązku świadczenia usług przez rolnictwo na rzecz dóbr publicznych), a także sytuacji światowej, między innymi negocjacji ze Światową Organizacją Handlu. Wyzwania dla polityki stanowią ogromne zróżnicowanie poziomu rozwoju rolnictwa w poszczególnych krajach i odmienne warunki produkcji rolnej (na przykład opady, nasłonecznienie, nachylenie stoków, liczba dni wegetacyjnych, warunki do produkcji zwierzęcej, rozwój przemysłu, preferencje konsumentów). Mimo to w myśl wspólnotowego charakteru unijnej polityki rolnej ustala się identyczne dla wszystkich członków Unii Europejskiej zasady, cele ogólne, przekrojowe i szczegółowe oraz odpowiadające im działania (interwencje). Ponad generalne zasady i limity wydatkowania środków na cele ekonomiczne, społeczne oraz środowiskowo-klimatyczne każde państwo przedkłada dostępne działania i nadaje im właściwy akcent, którego wyrazem jest przypisanie budżetu na ich finansowanie. Tak więc poszczególne państwa członkowskie mają relatywnie dużą swobodę w zakresie kształtowania własnej polityki rozwoju rolnictwa na podstawie strategicznych wytycznych Wspólnoty. Dotyczy to zwłaszcza drugiego filaru, choć w ostatnich latach także systemu dopłat bezpośrednich. Wybór działań i przygotowanie programu wspólnej polityki rolnej w poszczególnych okresach finansowania na poziomie kraju nie były przypadkowe. Stanowiły pochodne rzeczywistych potrzeb w ocenie *ex-ante*, bazującej na weryfikacji stanu wyjściowego – prognozy oczekiwanych zmian w wyniku alokacji środków finansowych na poszczególne mechanizmy. W ten sposób nadawano

priorytet w kierunkach działania polityki w obszarach szczególnie wymagających interwencji państwa. Analizę rozdysponowania środków unijnych oparto nie na administracyjnym przypisaniu działań do przyjętych w Unii Europejskiej grup wydatków (na przykład oś ekonomiczna, środowiskowa i społeczna w Pogramie Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013), lecz na ich merytorycznym oddziaływaniu. Wynika to z rozbieżności między administracyjnym podziałem środków a rzeczywistym oddziaływaniem i skutkami różnych działań (Sadowski i Czubak, 2013, s. 303-305; Sadowski i Czubak, 2010, s. 59). Przyjęto (jednocześnie) dwa główne kryteria podziału interwencji (identyczne podejście – choć w porównaniach międzynarodowych i dla jednego okresu programowania – zaproponowali Arkadiusz Sadowski i Wawrzyniec Czubak (2013, s. 308)):

- grupa docelowa działań (czyli odbiorcy – beneficjenci funduszy) – gospodarstwa rolne, mieszkańcy obszarów wiejskich, przedsiębiorstwa przemysłu rolno-spożywczego,
- cel stosowania działań – poprawa kapitału rzeczowego (cel ekonomiczny), poprawa kapitału ludzkiego (cel społeczny), poprawa stanu środowiska naturalnego.

Pierwszy program wsparcia przekształceń strukturalnych w rolnictwie współfinansowany z funduszy wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej to Specjalny Przedakcesyjny Program na Rzecz Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (SAPARD). Ponieważ był to program przedakcesyjny, pomoc miała przede wszystkim wspierać podmioty (gospodarstwa i przemysł rolno-spożywczy) w dostosowaniu do prawodawstwa unijnego oraz wdrożenia *acquis communautaire*, a także zainicjowanie restrukturyzacji i poprawy ich konkurencyjności.

Należy podkreślić, że SAPARD był szczególnym programem dla państw kandydujących, gdyż zapewniał im stosunkowo dużą swobodę decyzyjną, przede wszystkim w fazie programowania. Tym samym nasza administracja mogła przygotowywać się do tworzenia procedur i wytycznych w ramach programów strukturalnych Unii Europejskiej, których zasady są poddane określoneemu reżimowi.

Program SAPARD składał się z następujących działań: „Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych”, „Inwestycje w gospodarstwach rolnych”, „Rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich”, „Różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich”, „Szkolenia zawodowe”, „Pomoc techniczna”. Znamienne, że na początku XXI wieku Polska była daleka od wprowadzania działań o charakterze rolnośrodowiskowym i tym samym zrezygnowała z działania „Programy rolnośrodowiskowe i zalesienia”. W ramach SAPARD dysponowano kwotą ponad 4,5 miliarda zł. Największy udział w środkach programu miało działanie rozwijające i poprawiające infrastrukturę obszarów wiejskich (44%), drugie z kolei było działanie wspierające przetwórców środków (34%). Cel inwestycji w gospodarstwach rolnych stanowiło przede wszystkim wprowadzenie standardów unijnych. W przedsiębiorstwach realizowano kilka typów inwestycji, a jeden z nich miał między innymi wpływać na poprawę jakości.

Na ten typ inwestycji przeznaczono około 20,5% środków działania. Program SAPARD spełnił swoje zadanie, ponieważ wsparł procesy dostosowawcze przedsię-

biorstw polskiego przemysłu rolno-spożywczego do wymagań unijnych. Prawie 90% inwestycji realizowanych z jego środków wiązało się z dostosowaniem do wymogów sanitarnych i weterynaryjnych. Procesy dostosowawcze zdecydowanie wpływały na poprawę jakości produkcji (Chmurzyńska, 2011, s. 55-56).

Dla gospodarstw rolnych najważniejsze w ramach programu okazały się dwa działania: „Inwestycje w gospodarstwach rolnych” oraz „Różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich”. Łącznie przeznaczono na nie ponad 200 milionów euro, co pozwoliło na współfinansowanie 17 tysięcy projektów. Ważne również było zagwarantowanie gospodarstwom rolnym możliwości sprzedaży produktów rolnych do zakładów przemysłu rolno-spożywczego, przed którymi stało duże wyzwanie inwestycyjne dostosowania się do wymogów jednolitego rynku. Dlatego budżet na poprawę przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych wyniósł ponad 270 milionów euro. Obie grupy podmiotów rynku agrobiznesu, czyli gospodarstwa i zakłady przetwórcze, są ściśle powiązane z obszarami wiejskimi i ich funkcjonowanie zależy od stanu infrastruktury. Z tego powodu rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich były wspierane ze środków przedakcesyjnych w budżecie opiewającym na 450 milionów euro. To głównie te działania zdecydowały o tym, że wydatki na sferę ekonomiczną w programie SAPARD w zasadzie zdominowały kierunki wydatkowania.

Podobne cele były kontynuowane w latach 2004-2006 w dwóch komplementarnych względem siebie programach: Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) oraz Sektorowym Programie Operacyjnym „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” (SPO „Rolnictwo”). Na wsparcie inwestycji i różnicowanie działalności przeznaczono łącznie 2,7 miliarda zł, czyli ponad jedną trzecią środków. Pozostałe działania w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego dotyczyły szkoleń, doradztwa rolniczego i ułatwienia startu młodym rolnikom. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich obejmował działania służące między innymi wspieraniu gospodarstw niskotowarowych, tworzeniu grup producentów rolnych oraz wymianie pokoleniowej (w formie rent strukturalnych). W wartościach bezwzględnych wielkość wsparcia działań ukierunkowanych na poprawę sytuacji ekonomicznej w sektorze rolno-żywnościowym i na obszarach wiejskich zdecydowanie wzrosła.

W największym stopniu wydatki na cele ekonomiczne tworzyło wsparcie gospodarstw rolnych. Po akcesji stanowiło to niemal połowę budżetu. Wyjątek dotyczył okresu 2007-2013, w którym ten udział wynosił jedną trzecią. W wartościach bezwzględnych wsparcie modernizacji i restrukturyzacji gospodarstw rolnych podwoiło się z 2,7 miliarda euro w latach 2004-2006 do 5,6 miliarda euro w latach 2007-2013. Jednocześnie wdrażano dwa mocno wspierane działania na rzecz poprawy kapitału rzeczowego na obszarach wiejskich: tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw oraz podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej, które w innych okresach programowania nie były prowadzone (lub ze zdecydowanie mniejszym dofinansowaniem), a w zakresie kapitału ludzkiego gospodarstw rolnych bardzo duże wydatki ponoszono na program rent strukturalnych, którego w dalszych latach nie kontynu-

owano. Okres przejściowy (lata 2021-2022) perspektywy 2023-2027 dotyczy tylko pięciu, a nie siedmiu lat, ale rocznie nadal jest to znacznie mniej, ponieważ na poprawę kapitału rzeczowego gospodarstw rolnych przeznaczono 800 milionów euro w okresie 2007-2013, 580 milionów euro w latach 2014-2020, a obecnie tylko 420 milionów euro (Chmieliński i Czubak, 2024, s. 20-21).

Jednocześnie znaczenia nabrały pozostałe dwa wymiary: społeczny i środowiskowy. Ten kierunek zmian pozostał już niezmienny aż do obecnej perspektywy finansowej. W okresie programowania 2023-2027 dofinansowanie działań środowiskowych ma znaczny udział w drugim filarze wspólnej polityki rolnej w Polsce. Na cele środowiskowo-klimatyczne przeznaczono jedną trzecią budżetu, czyli 1,5 miliarda euro z 4,5 miliarda euro w ogóle.

W poszczególnych okresach programowania na poprawę jakości kapitału ludzkiego oraz społecznego na obszarach wiejskich przeznaczono poniżej 10% – dzięki tym środkom Polska mogła przeprowadzić udany eksperyment akumulacji i mobilizacji kapitału społecznego na obszarach wiejskich, co stanowiło jeden z najcenniejszych elementów wdrażania unijnej polityki na obszarach wiejskich w kraju.

Dzięki wnioskowi z wdrażania i ewaluacji rezultatów kolejnych reform wspólnej polityki rolnej w programach rozwoju obszarów wiejskich coraz większy nacisk kładziono na wdrażanie przedsięwzięć, które jak najlepiej oddziałują na przemiany na terenach wiejskich, a przy tym uwzględniają lokalne zasoby (rzeczowe, kulturowe, ludzkie) i specyficzne uwarunkowania rozwoju. Jednym z narzędzi wspólnej polityki rolnej spełniających te założenia jest program LEADER, czyli wspierany ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) rozwój lokalny kierowany przez społeczność (RLKS). Zachowuje on podstawowe założenia metody LEADER, takie jak (Chmieliński i in., 2018, s. 27-28):

- oddolność (szeroki udział społeczności lokalnej w tworzeniu i realizacji strategii),
- terytorialność (lokalna strategia rozwoju przygotowana dla danego, spójnego obszaru),
- zintegrowanie (łączenie różnych dziedzin gospodarki, współpraca różnych grup interesów),
- partnerstwo (lokalna grupa działania jako lokalne partnerstwo, w którym uczestniczą różne podmioty z sektorów publicznego, społecznego i gospodarczego),
- innowacyjność (w skali lokalnej),
- decentralizacja zarządzania i finansowania,
- sieciowanie i współpraca (wymiana doświadczeń i rozpowszechnianie dobrych praktyk).

Program LEADER ma pobudzić lokalne społeczności do działania w celu dostrzeżenia i wykorzystania potencjału w obrębie układu społeczno-ekonomicznego, w jakim one funkcjonują. Z pomocą inicjatywy wspólnotowej są wprowadzane w życie strategie rozwoju opracowywane przez lokalne grupy działania. Ten program charakteryzuje duża zdolność do dostosowywania się do specyficznych uwarunkowań rozwoju lokalnego i budowania kapitału społecznego na obszarach wiejskich. W związku

z tym podjęto decyzję o zwiększeniu roli działań tego typu przez włączenie programu LEADER – głównego nurtu europejskiej polityki wobec wsi i rolnictwa – jako działania, a w latach 2007-2013 nawet jako jedną z czterech głównych osi programów rozwoju wsi w państwach członkowskich. Była to jedna z największych innowacji w podejściu do polityki rozwoju Unii Europejskiej, a w poszczególnych państwach doprowadziła do wzrostu aktywności społecznej na obszarach wiejskich, istotnie przyczyniając się do wzrostu ich żywotności (Chmieliński i in., 2018, s. 30).

Program LEADER w latach 2004-2006 miał do zaoferowania lokalnym społecznościom wsparcie w wysokości 115,5 miliona zł. W tym okresie kładziono nacisk na budowanie kapitału społecznego na wsi przez tworzenie lokalnych grup działania i tworzenie przez nie lokalnych strategii rozwoju. W tym czasie zrealizowano 316 projektów na obszarze 875 gmin zamieszkałych przez 7,2 miliona mieszkańców.

W latach 2007-2013 wsparcie wyniosło 3372,6 miliona zł, a na terenie Polski funkcjonowało 335 lokalnych grup działania, które realizowały lokalne strategie rozwoju na obszarach zamieszkałych przez ponad 18 milionów osób. W tym okresie programowania w ramach działań zrealizowano sumarycznie 88 004 projekty, które zapewniły ponad 3,2 tysiąca miejsc pracy. Dzięki tym projektom udało się także wyremontować i wyposażać świetlice wiejskie, zaangażować społecznie lokalną ludność, propagować turystycznie regiony i ich atrakcje poprzez budowę szlaków, małej infrastruktury turystycznej, zaktywizować sportowo ludność (co miało zachęcać do zdrowszego stylu życia), odnowić zabytkowe budynki, szkolić lokalnych liderów, którzy później swoje umiejętności przekazywali podczas tysięcy przeprowadzanych warsztatów dla dzieci, młodzieży i dorosłych mieszkańców gmin.

W latach 2014-2020 wsparcie w ramach tego programu wyniosło 793,9 miliona euro. Na obszarach wiejskich działa obecnie 291 lokalnych grup działania na terenie 2234 gmin, zamieszkałych przez 20 126 tysięcy osób. Program dla społeczności lokalnych okazał się wielkim sukcesem. Umożliwił realizację wielu pomysłów na lokalny biznes, powstanie drobnej infrastruktury wpływającej na poprawę jakości życia, ale przede wszystkim wsparcie inicjatyw społeczno-kulturalnych i wzmacniających poczucie tożsamości lokalnej. Jednak jego wdrażanie w Polsce pociągało za sobą problemy, na przykład nadmierne zinstytucjonalizowanie.

Budowa kapitału społecznego jest oparta na zasadzie dobrowolności działań, często na wolontariacie. Lokalne grupy działania, choć skupiają ludzi o wyższym niż przeciętnie poziomie tego kapitału i dysponują instrumentarium, by skutecznie budować go na obszarach swojego funkcjonowania, w sztywnych ramach formalnoprawnych polityki realizowanej wobec wsi i rolnictwa w Polsce nie zyskały wystarczających uprawnień i swobody planowania umożliwiających realizację wszystkich etapów wdrażania lokalnej strategii rozwoju, tak jak zostało to zaplanowane w teorii (Chmieliński, 2011, s. 66).

Przykład programu LEADER dobrze obrazuje przyjętą formułę finansowania wsi i rolnictwa w ramach wspólnej polityki rolnej, która formalnie jest ukierunkowana na poprawę sytuacji dochodowej rolników, modernizację i rozwój sektora rolnego, a w mniejszym stopniu – na wsparcie rozwoju obszarów wiejskich.

Drugi filar wspólnej polityki rolnej wspierał rozwój obszarów wiejskich oraz przyczyniał się do zrównoważonego rozwoju sektora rolnego. W formach unijnego wsparcia dopłaty bezpośrednie stanowią jednak największy i trwały system transferów finansowych do tego sektora. Od momentu wprowadzenia są ważnym źródłem stabilizacji dochodów i w tym zakresie pozwalają osiągnąć cel ekonomiczny. Ich powszechność przejawia się w tym, że z dopłat korzystały niemal wszystkie gospodarstwa rolne – od niemal 1,480 miliona w 2005 roku do 1,250 miliona w 2022 roku (zmiana wynikała z ogólnego spadku liczby gospodarstw). Począwszy od 2004 roku, do rolnictwa trafiło w formie dopłat 76 miliardów euro. Coroczna wielkość wsparcia bezpośredniego rosła, co wynikało z wynegocjowanych kopert finansowych, ale także z kursu przeliczenia waluty euro. Przemiany strukturalne powodowały, że liczba beneficjentów corocznie malała. Wyjątkiem był wzrost w 2005 roku, ale wynikało to z obawy lub niewiedzy części rolników, którzy dopiero po pierwszym roku wdrażania systemu złożyli wnioski i przystąpili do dopłat. W rezultacie kwota dopłat rosła przeciętnie na jedno gospodarstwo. W 2004 roku było to 4,5 tysiąca zł, a w 2022 roku – 13,5 tysiąca zł. Trzeba mieć na uwadze, że znaczenie dopłat, poza nielicznymi wyjątkami, przesądza o poziomie dochodów dla zdecydowanej większości typów gospodarstw bez względu na wielkość posiadanych przez nie zasobów ziemi.

W przeciwieństwie do funduszy strukturalnych drugiego filaru wspólnej polityki rolnej dopłaty nie są celowane i przypisane konkretnym wydatkom w gospodarstwach. W kontekście oceny ewolucji oddziaływania wspólnej polityki rolnej na przemiany rolnictwa w Polsce można dokonać próby oszacowania kierunków rozdysponowania dopłat w gospodarstwach rolnych na podstawie wyników wielokrotnie prowadzonych badań (Czubak, 2012, s. 137-169; Czubak i Pawlak, 2008, s. 51-62). Okazuje się, że zarządcy gospodarstw przeznaczają dopłaty głównie na finansowanie zakupu środków obrotowych: nawozów, środków ochrony roślin, pasz czy paliw. Na ten cel przeznaczają się około 70% dopłat. Blisko jedną czwartą rolnicy wykorzystują do współfinansowania inwestycji. Płatności bezpośrednie są częścią planu finansowego na rzecz realizacji inwestycji w gospodarstwie, takich jak zakup maszyn i urządzeń, budowa budynków, zakup ziemi i zwierząt stada podstawowego, spłata kredytu. Pozostałą (niewielką) część przeznaczają na wydatki niezwiązane z gospodarstwem rolnym. W zaproponowanym podziale oddziaływania funduszy wspólnej polityki rolnej na cele ekonomiczne, społeczne i środowiskowe w rolnictwie można przyjąć, że w dopłatach zdecydowanie dominuje wymiar ekonomiczny. W pewnym sensie proinwestycyjna część rozdysponowania dopłat przyczynia się także do realizacji wymiaru zrównoważenia środowiskowego przez wprowadzenie nowoczesnych technologii w gospodarstwie rolnym (Czubak i Jędrzejak, 2011, s. 75-76).

4.3. Krajowa polityka rozwoju obszarów wiejskich

W Polsce obszary wiejskie i tereny rolne zajmują odpowiednio 85% i 52% powierzchni kraju. Wieś zamieszkuje około 15 milionów osób – 38% ogółu ludności Polski. Łącznie jest identyfikowanych około 1,4 miliona gospodarstw rolnych. Głównymi sektorami są sektory mleczarski, zbóż, trzody chlewnej, drobiu i ogrodnictwa. Rolnictwo w Polsce charakteryzuje się zróżnicowaniem produkcji i potencjałem ekonomicznym – duży udział gospodarstw o małej wielkości ekonomicznej. Występują istotne dysproporcje w dochodach. Poziom zorganizowania rolników jest niewystarczający. Są obserwowane niedobory wody, zanieczyszczenia wód powierzchniowych. Mimo tendencji wzrostowych wykorzystanie środków ochrony roślin utrzymuje się poniżej średniej dla Unii Europejskiej. Na obszarach wiejskich nadal brakuje dostępu do nowoczesnej infrastruktury społecznej i technicznej. Jest widoczny postępujący proces starzenia ludności. Większość przedsiębiorstw jest związana z sektorami usług dla rolnictwa i leśnictwa, przetwórstwa i turystyki (KSOW, 2024).

Polityka wsparcia wsi i rolnictwa w Polsce w ostatnich dwudziestu latach przyniosła pozytywne rezultaty w obrębie modernizacji sektora rolnego, a dzięki znacznym nakładom – również w rozwoju infrastruktury wsi oraz w zakresie społeczno-ekonomicznym.

Należy wspomnieć, że rozwój na wsi wzmacniany środkami Unii Europejskiej przypadł na czas wzmożonej globalizacji, przepływu informacji oraz zmian wzorców życia i konsumpcji ludności wiejskiej (Chmieleński i Czubak, 2024, s. 27).

Możliwości pozyskiwania finansowania na modernizację infrastruktury przez samorządy gminne i powiatowe oraz napływ środków regionalnych programów operacyjnych w ramach polityki spójności spowodowały efekt synergii, dając impuls modernizacyjny. Wspierano inteligentny, konkurencyjny, odporny i zróżnicowany sektor rolnictwa, zapewniający długoterminowe bezpieczeństwo żywnościowe. Zaprojektowano liczne instrumenty wspierające dochodowość i odporność, szczególnie mniejszych gospodarstw. Mimo płatności bezpośrednich realizowane jest wsparcie inwestycyjne oraz wsparcie w zakresie instrumentów zarządzania ryzykiem i zapobiegania afrykańskiemu pomorowi świń. Będzie wspierana lepsza organizacja łańcuchów dostaw, rozwój małego przetwórstwa, uczestnictwo w krajowych i unijnych systemach jakości produkcji żywności. Uzupełniając zainwestowano w przetwórstwo i wprowadzanie produktów do obrotu. Planuje się dalszą poprawę struktury agrarnej. Komplementarnie wsparcie w zakresie organizacji łańcuchów dostaw, cyfryzacji i innowacji w rolnictwie może być realizowane w ramach innych programów krajowych i unijnych.

W dopłatach bezpośrednich kontynuuje się cel wspierania dochodów gospodarstw i odporności sektora dla zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego i opłacalności ekonomicznej produkcji rolnej. Podobnie jak w całej gospodarce, także w polityce wobec rolnictwa coraz silniej akcentuje się kwestie klimatu i środowiska. Zielona architektura polityki rolnej oznacza wzmocnioną warunkowość, a płatności

bezpośrednie częściowo przybierają formę fakultatywnych, rocznych działań kontraktowych w formie ekoschematów.

Wspieranie i wzmocnianie ochrony środowiska, w tym różnorodności biologicznej, oraz działań w dziedzinie klimatu, przyczyniania się do osiągnięcia unijnych celów związanych ze środowiskiem i z klimatem, w tym zobowiązań Unii Europejskiej wynikających z porozumienia paryskiego. Zaprojektowano interwencje zachęcające rolników do stosowania podwyższonych norm w produkcji rolniczej, przyjaznych środowisku metod produkcji, ograniczających emisję dwutlenku węgla, poprawiających jakość gleb, zwiększających retencję wody. Będą wspierane inwestycje w zakresie powtórnego obiegu wody i ograniczające zużycie energii w produkcji. Ponadto dąży się do zwiększenia lesistości, poprawy stanu lasów w Polsce oraz wzmocnienia ich bioróżnorodności. Uzupełniająco planowane są działania szkoleniowo-doradcze dla rolników, a także edukacyjno-informacyjne dla konsumentów żywności i dla społeczności lokalnych. W ramach innych programów krajowych i unijnych zaplanowano wsparcie na rzecz ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatu, w tym edukacyjne.

Umacnianie struktury społeczno-ekonomicznej obszarów wiejskich i konkurencyjności obszarów wiejskich w Polsce zależy między innymi od poprawy stanu infrastruktury technicznej, poprawy dostępności do podstawowych usług oraz rozwoju przedsiębiorczości. Będą realizowane interwencje zachęcające młode osoby do podejmowania działalności rolniczej oraz wspierające tworzenie i rozwój działalności gospodarczej na obszarach wiejskich. Będą również prowadzone kampanie informacyjne zachęcające do udziału we wsparciu. Kanały dystrybucji informacji uwzględnią szczególnie konieczność dotarcia do grup defaworyzowanych. Przy realizacji wsparcia zostanie zapewnione równouprawnienie kobiet i mężczyzn. Będzie wdrażana koncepcja *smart villages*, w tym rozwoju biogospodarki. Będą realizowane inwestycje w infrastrukturę techniczną mniejszej skali. Wsparcie będzie także dotyczyć produkcji zdrowej żywności, w tym ograniczenia użycia pestycydów, poprawy warunków w zakresie dobrostanu zwierząt i ograniczenia stosowania antybiotyków. Wsparcie w powyższym zakresie może być także realizowane w ramach innych programów krajowych i unijnych. Podobnie wzmocnienie struktur społeczno-ekonomicznych wsi.

Cel przekrojowy. Osiąganie celów wspólnej polityki rolnej wymaga zapewnienia sprawnego funkcjonowania systemu wiedzy i innowacji (AKIS). W ramach Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej 2023-2027 jest planowane wsparcie działań szkoleniowych i doradczych dla rolników, uwzględniających potrzeby zidentyfikowane w poszczególnych celach szczegółowych w zakresie prowadzenia działalności rolniczej i wykorzystania zasobów gospodarstwa. W ramach innych programów krajowych i unijnych mogą być realizowane komplementarne działania szkoleniowe, jak również inwestycje z zakresu cyfryzacji, z uwzględnieniem platformy doradczej.

Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej 2023-2027 będzie wspierać zrównoważony rozwój polskich gospodarstw, sektora przetwórstwa i poprawę warunków życia i pracy w małych miejscowościach wiejskich. Wspólna polityka rolna będzie wspierać zrównoważone metody gospodarowania, przyjazne klimatowi i środowisku,

chroniące wodę, glebę i powietrze oraz bioróżnorodność, sprzyjając produkcji i wykorzystaniu zrównoważonej energii. Wzmocnieniu ulegnie różnorodność gospodarcza, w tym biogospodarka. Poprawa dynamiki rozwojowej zwiększy aktywności zawodową i społeczną mieszkańców terenów wiejskich i osób wykluczonych. W trakcie realizacji planu jest uwzględniana horyzontalna zasada równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami oraz równości szans kobiet i mężczyzn. Będą upowszechniane i wdrażane rozwiązania naukowe i innowacyjne, w tym cyfrowe, usuwające bariery rozwojowe wsi i rolnictwa (Plan Strategiczny dla WPR 2023-2027, 2022)

Równy dostęp do wsparcia. Zgodnie z zasadami Unii Europejskiej dotyczącymi równego dostępu i niedyskryminowania płci oraz mniejszości społecznych wsparcie oferowane w Planie jest skierowane do wszystkich grup społecznych i zapewnia potencjalnym beneficjentom równy dostęp do pomocy. Przy czym ze względu na aktywność kobiet wprowadzono preferencje dla młodych rolniczek, dla podejmowania działalności przetwórczej, dla rozwoju małych gospodarstw oraz dla tworzenia i rozwoju działalności gospodarczej w ramach LEADER.

Kierunki rozwoju obszarów wiejskich wraz z długofalową strategią działania przedstawiono także w innych dokumentach krajowych opracowanych przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, między innymi w Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030 (SZRWRI 2030) z 15 października 2019 roku. Jest to podstawowy dokument strategiczny polityki rolnej i rozwoju obszarów wiejskich państwa, prezentujący cele, kierunki interwencji oraz działania, jakie powinny zostać podjęte w perspektywie 2030 roku. Dokument został opracowany w uzgodnieniu z ówczesnym Ministerstwem Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej. W strategii przedstawiono pogłębioną analizę możliwości rozwoju obszarów wiejskich, rolnictwa i rybactwa w wymiarze regionalnym, co umożliwiło określenie kluczowych kierunków ich rozwoju do 2030 roku. Działania te będą finansowane z krajowych i zewnętrznych środków publicznych, do których należą między innymi środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej na lata 2021-2027 (w tym ze wspólnej polityki rolnej, polityki spójności, wspólnej polityki rybołówstwa oraz środki w ramach programu „Horyzont Europa”). Wsparciem dla finansowania z poziomu kraju będą środki rozwojowe jednostek samorządu terytorialnego i środki prywatne (MRiW, 2024).

W planowanych działaniach do 2030 roku przewidziano:

- utrzymanie zasady, że podstawą ustroju rolnego będą gospodarstwa rodzinne,
- wspieranie zrównoważonego rozwoju małych, średnich i dużych gospodarstw rolnych,
- większe niż dotychczas wykorzystanie potencjału sektora rolno-spożywczego dzięki rozwojowi nowych umiejętności i kompetencji jego pracowników, a także przez wykorzystanie najnowszych technologii w produkcji i zastosowanie rozwiązań cyfrowych oraz tworzenie warunków kreowania innowacyjnych produktów,
- budowanie konkurencyjnej pozycji polskiej żywności na rynkach zagranicznych, której znakiem rozpoznawczym będzie wysoka jakość i nawiązanie do najlep-

szych polskich tradycji, a także dostosowanie produktów rolno-spożywczych do zmieniających się wzorów konsumpcji (na przykład rosnącego zainteresowania żywnością ekologiczną),

- prowadzenie produkcji rolnej i rybackiej z poszanowaniem zasad ochrony środowiska oraz dostosowanie sektora rolno-spożywczego do zmian klimatu, w tym między innymi w zakresie dostępności do wody,
- dynamiczny rozwój obszarów wiejskich we współpracy z miastami, którego skutkiem będzie stabilny i zrównoważony wzrost gospodarczy, zapewniający każdemu mieszkańcowi wsi godną pracę, a mieszkańcom miast dostęp do zdrowej polskiej żywności,
- tworzenie warunków poprawy mobilności zawodowej mieszkańców wsi oraz wykorzystywania przez nich szans na rozwój i zmianę kwalifikacji, wynikających z powstawania nowych sektorów gospodarki (jak biogospodarka).

4.4. Priorytety Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich – cel gospodarczy

Rozwój obszarów wiejskich jest jednym z filarów wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej. Wśród trzech głównych celów, które postawiła sobie Wspólnota, należy wymienić:

- tworzenie i utrzymanie nowych miejsc pracy na obszarach wiejskich,
- rozsądne gospodarowanie zasobami naturalnymi i troska o klimat,
- dbanie o rozwój technologiczny rolnictwa i leśnictwa w Europie.

Rozwój działalności gospodarczej jest nieodłącznie związany z tworzeniem nowych miejsc pracy. W Polsce narzędziem rozwoju obszarów wiejskich jest Program Rozwoju Obszarów Wiejskich, zarządzany przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Środki na realizację programu pochodzą z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz budżetu państwa. Obecnie zakończyła się realizacja trzeciej edycji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020, która została przedłużona na lata 2021-2022, co wynikało z opóźnień ustawodawczych w zatwierdzeniu wspólnej polityki rolnej na lata 2021-2027. Przyjęte rozwiązanie pozwoliło zachować ciągłość inwestycji na obszarach wiejskich, wykorzystać całą pulę środków oraz płynnie przejść do nowego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2021-2027. Już dziś wiadomo, że zapisy programowe odpowiadają na oczekiwania beneficjentów, między innymi przez uproszczenie procedur i umożliwienie wymiany informacji za pośrednictwem systemów teleinformatycznych. Równie ważne, jak rozwój działalności gospodarczej na obszarach wiejskich, będą aspekty ekologiczne: troska o środowisko i klimat oraz wykorzystanie odnawialnych źródeł energii.

Premia na rozpoczęcie działalności pozarolniczej – Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

W ramach poddziałania 6.2 Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej przyznaje się na operacje związane z:

- podejmowaniem pozarolniczej działalności po raz pierwszy,
- podejmowaniem pozarolniczej działalności gospodarczej ponownie po upływie co najmniej dwudziestu czterech miesięcy od dnia jej ostatecznego zawieszenia lub zakończenia,
- rozszerzenia przedmiotu prowadzonej działalności pozarolniczej o rodzaj działalności określonej kodem PKD na poziomie podklasy podejmowanej po raz pierwszy.

Wysokość wsparcia zależy od liczby planowanych do utworzenia miejsc pracy i wynosi odpowiednio: 150 tysięcy zł przy jednym miejscu pracy, 200 tysięcy zł przy dwóch miejscach pracy, 250 tysięcy zł przy trzech miejscach pracy. Dotacja jest wypłacana w dwóch transzach: pierwsza rata pomocy – 80% zaliczki po podpisaniu umowy, druga rata – 20% po realizacji biznesplanu. Wśród kryteriów oceny wniosków decydujących o przyznaniu dotacji największe znaczenie ma:

- posiadanie kwalifikacji zawodowych z zakresu podejmowanej działalności gospodarczej,
- złożenie wniosku o przyznanie pomocy przez wnioskodawcę, który ma mniej niż czterdzieści lat,
- innowacyjność operacji w odniesieniu do gminy, na której obszarze będzie zlokalizowane główne miejsce wykonywania działalności gospodarczej,
- operacje realizowane w gminach o wysokim poziomie bezrobocia w województwie,
- utworzenie więcej niż jednego miejsca pracy, utworzenie co najmniej dwóch, ale mniej niż trzech miejsc pracy, utworzenie co najmniej trzech miejsc pracy.

Lokalne grupy działania

Jednym z działań w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich jest rozwój lokalny kierowany przez społeczności, polegający na włączeniu mieszkańców wsi w proces oddolnego podejmowania działań mających na celu poprawę jakości ich życia. Podstawą funkcjonowania każdej z nich jest lokalna strategia rozwoju – dokument określający szczegółowo obszar funkcjonowania, analizę problemów i wyzwań, cele do osiągnięcia oraz podmioty zaangażowane w podejmowanie decyzji. Społeczność lokalna zyskała więc narzędzie i środki pieniężne, dzięki którym sama decyduje o rozwoju swojej „małej ojczyzny”, określając listę projektów kluczowych do realizacji. Oprócz poprawy jakości życia na wsi przez tworzenie nowych miejsc pracy i rozwój działalności gospodarczych lokalna grupa działania dba także o lokalne tradycje, dlatego jest finansowana

również budowa lub przebudowa ogólnodostępnej i niekomercyjnej infrastruktury turystycznej, rekreacyjnej bądź kulturalnej. Dotacje na rozpoczęcie i rozwój działalności są udzielane przez lokalne grupy działania. Każda grupa skupia kilka sąsiadujących ze sobą gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, z wyłączeniem miast powyżej 5 tysięcy mieszkańców z danego obszaru. Pierwszym krokiem w procesie aplikacyjnym będzie odnalezienie właściwej lokalnej grupy działania. Decydujące znaczenie ma tutaj miejsce zamieszkania wnioskodawcy lub rejestracji działalności gospodarczej. Jeżeli działalność gospodarcza jest związana z nieruchomością (sklep, zakład produkcyjny, gabinet masażu), również wspomniana nieruchomość musi znajdować się na obszarze działania grupy. Lokalna grupa działania informuje, zazwyczaj za pośrednictwem strony internetowej, o naborach wniosków na:

- podejmowanie działalności gospodarczej,
- rozwój działalności gospodarczej.

W pierwszym wypadku o wsparcie może ubiegać się pełnoletnia osoba fizyczna posiadająca obywatelstwo państwa Unii Europejskiej, która zamieszkuje lub planuje założyć działalność gospodarczą na obszarze lokalnej grupy działania. Regulamin wyklucza z udziału w programie osoby, które w ciągu ostatnich dwóch lat przed dniem złożenia wniosku posiadały zarejestrowaną działalność gospodarczą oraz podlegają ubezpieczeniu społecznemu rolników. Wysokość dotacji wynosi od 50 tysięcy do 100 tysięcy zł (jej maksymalny poziom ustala lokalna grupa działania). Nie jest wymagany wkład własny, co oznacza, że dofinansowanie obejmuje 100% kosztów inwestycji. Środki pieniężne są wypłacane w dwóch transzach: pierwsza transza – 80% zaliczki po podpisaniu umowy, druga transza – 20-procentowa refundacja po zakończeniu projektu. Warunkiem uzyskania dotacji jest podjęcie działalności gospodarczej we własnym imieniu i utrzymanie jej przez kolejne dwa lata.

W drugim wypadku o wsparcie może ubiegać się osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą na obszarze funkcjonowania lokalnej grupy działania lub osoba prawna z siedzibą działalności bądź oddziałem na tym obszarze (mikro- albo mały przedsiębiorca). Wysokość dotacji może wynieść maksymalnie 300 tysięcy zł na projekt. Wymagany jest co najmniej trzydziestoprocentowy wkład własny. Wśród kosztów kwalifikowanych inwestycji wymienia się między innymi zakup: robót budowlanych lub usług, oprogramowania, wyposażenia, nowych maszyn i urządzeń. Warunkiem otrzymania dotacji jest utworzenie co najmniej jednego miejsca pracy i utrzymanie utworzonego miejsca pracy przez co najmniej trzy lata od dnia wypłaty płatności końcowej.

Wnioski pozytywnie ocenione przez lokalne grupy działania są przesyłane do urzędu marszałkowskiego, gdzie w komórce odpowiedzialnej za rozwój obszarów wiejskich dochodzi do ostatecznego zatwierdzenia projektu i podpisania umowy o dofinansowaniu.

4.5. Kierunki zmian wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej

Nowe potrzeby społeczne, szanse, jakie daje zielona gospodarka, możliwości tworzone przez technologię cyfrową, a także skutki pandemii COVID-19 oraz rozpowszechnienie telepracy sprawiły, że ponownie zwrócono uwagę na obszary wiejskie jako miejsce oferujące dobrobyt, bezpieczeństwo, ekologiczny styl życia i nowe możliwości społecznego i gospodarczego odrodzenia (Maes i in., 2015, s. 517).

Rolnictwo i obszary wiejskie mają kluczowe znaczenie dla Europejskiego Zielonego Ładu, a wspólna polityka rolna na lata 2023-2027 będzie ważnym narzędziem realizacji założeń strategii „Od pola do stołu” i strategii na rzecz różnorodności biologicznej.

Wspólna polityka rolna na lata 2023-2027 niesie ze sobą wiele nowych wyzwań dla rolnictwa i obszarów wiejskich, których rozwój powinien opierać się na efektywnym transferze wiedzy, dobrych praktykach oraz innowacyjnych rozwiązaniach. Rozwój odpornego, nastawionego rynkowo, a jednocześnie przyjaznego środowisku rolnictwa jest w interesie zarówno samych rolników, jak i konsumentów, a także całego ekosystemu żywnościowego. Zapewnia bowiem nie tylko bezpieczną żywność wysokiej jakości, lecz również pozytywnie oddziałuje na środowisko naturalne i mityguje zmiany klimatyczne (Commission Staff Working Document..., 2020).

Nowa wspólna polityka rolna opiera się na dziesięciu kluczowych celach (rys 5.). Dotyczą one spraw społecznych, środowiskowych i gospodarczych i stanowią podstawę opracowywania przez państwa członkowskie planów strategicznych wspólnej polityki rolnej (KSOW+, 2024).



Rysunek 5. Dziesięć kluczowych celów wspólnej polityki rolnej

Źródło: pobrano 22 sierpnia 2024 z <https://www.ksowplus.pl/wpr/wpr-2023-2027>.

Cele te są następujące (*Agriculture and rural development...*, 2020):

1. zapewnienie rolnikom godziwych dochodów – wspieranie godziwych dochodów gospodarstw i odporności sektora rolnictwa w całej Unii Europejskiej w celu zwiększenia długoterminowego bezpieczeństwa żywnościowego oraz różnorodności w rolnictwie, a także zapewnienia zrównoważoności ekonomicznej produkcji rolnej,
2. zwiększenie konkurencyjności – zwiększenie zorientowania na rynek i konkurencyjności gospodarstw, w perspektywie zarówno krótkoterminowej, jak i długoterminowej, w tym większe ukierunkowanie na badania naukowe, technologię i cyfryzację,
3. poprawa pozycji rolników w łańcuchu żywnościowym przez ich wzmocnienie za pomocą między innymi takich środków, jak zacieśnienie współpracy między rolnikami, zwiększenie przejrzystości rynku i zapewnienie skutecznych mechanizmów zwalczania nieuczciwych praktyk handlowych,
4. przeciwdziałanie zmianie klimatu – przyczynianie się do łagodzenia zmiany klimatu i przystosowania się do niej, w tym przez ograniczanie emisji gazów cieplarnianych i zwiększanie sekwestracji dwutlenku węgla, a także propagowanie zrównoważonej energii,
5. dbanie o środowisko – wspieranie zrównoważonego rozwoju i wydajnego gospodarowania zasobami naturalnymi, takimi jak woda, gleba i powietrze, w tym przez ograniczanie zależności od środków chemicznych,
6. zachowanie krajobrazów i różnorodności biologicznej – przyczynianie się do powstrzymania i odwrócenia procesu utraty różnorodności biologicznej, wzmacnianie usług ekosystemowych oraz ochrona siedlisk i krajobrazu,
7. wsparcie wymiany pokoleń – przyciąganie i wspieranie młodych rolników i nowych rolników oraz ułatwianie rozwoju zrównoważonej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich,
8. dynamiczny rozwój obszarów wiejskich – propagowanie zatrudnienia, wzrostu gospodarczego, równouprawnienia płci, w tym udziału kobiet w rolnictwie, włączenia społecznego i rozwoju lokalnego na obszarach wiejskich, a także biogospodarki o obiegu zamkniętym i zrównoważonego leśnictwa,
9. ochrona jakości żywności i zdrowia – poprawa reagowania rolnictwa Unii Europejskiej na potrzeby społeczne dotyczące żywności i zdrowia, w tym w zakresie żywności wysokiej jakości, bezpiecznej, bogatej w składniki odżywcze i produkowanej w zrównoważony sposób, oraz w zakresie zmniejszenia marnowania żywności, zwiększenia dobrostanu zwierząt i zwalczania oporności na środki przeciwdrobnoustrojowe,
10. propagowanie transferu wiedzy i innowacyjności – modernizacja rolnictwa i obszarów wiejskich przez wspieranie i dzielenie się wiedzą, innowacjami i cyfryzacją w rolnictwie i na obszarach wiejskich oraz przez zachęcanie rolników do korzystania z nich dzięki lepszemu dostępowi do badań, innowacji, wymiany wiedzy i szkoleń.

Wiedza umożliwia rolnikom lepsze radzenie sobie z wyzwaniami gospodarczymi, środowiskowymi i społecznymi. W Unii Europejskiej większość kierowników gospodarstw zdobywa wiedzę przez praktyczne doświadczenie w gospodarstwie. Odsetek osób, które ukończyły podstawowe szkolenie (wszelkie kursy szkoleniowe ukończone w ogólnej szkole rolniczej lub podobnej instytucji bądź ukończony staż rolniczy) i pełne szkolenie rolnicze (równoważne co najmniej dwóm pełnym latom po obowiązkowej edukacji), choć rośnie, pozostaje stosunkowo niski (Analytical Factsheet – Poland..., 2024).

Najbardziej istotnymi zmianami w obecnej perspektywie programowej, jakie przyjęto w ramach wspólnej polityki rolnej po działaniach w latach 2014-2020, są utworzenie większej liczby celów oraz bardziej szczegółowe rozbudowanie ich treści. Nadal dominuje priorytet dbania o infrastrukturę rolnictwa w państwach członkowskich, nadal dąży się do troski o środowisko, aby obszary wiejskie były objęte odpowiednimi regulacjami oraz centralizacją działań w tym zakresie. Ponadto dochodzą kwestie związane z transferem wiedzy i innowacji oraz demograficzna w postaci wspierania wymiany pokoleń. Biorąc pod uwagę dzisiejsze realia, wiele młodych osób nie wybiera przyszłości związanej z rolnictwem, lecz życie w środowisku miejskim. Powoduje to, że gospodarstwa wiejskie nie mają swojego rodzinnego następcy, co powoli może zacząć być problemem, biorąc pod uwagę sytuację demograficzną w Europie (WPR 2023-2027, 2024).

Nowa wspólna polityka rolna zakłada bardziej wydajny i skuteczny sposób działania. Państwa Unii Europejskiej będą wdrażać krajowe plany strategiczne wspólnej polityki rolnej, łącząc finansowanie z tytułu wsparcia dochodu, rozwoju obszarów wiejskich i środków rynkowych. Opracowując swoje plany strategiczne, każde państwo członkowskie dokonało wyboru spośród szerokiego zakresu interwencji na szczeblu unijnym, dostosowując je i ukierunkowując w taki sposób, aby odpowiadały one szczególnym potrzebom i warunkom lokalnym. Komisja ocenia, czy każdy plan przyczynia się do osiągnięcia wspomnianych wcześniej dziesięciu kluczowych celów wspólnej polityki rolnej. W ten sposób plany te będą zgodne z prawodawstwem unijnym i powinny przyczyniać się do osiągnięcia celów Unii Europejskiej w zakresie klimatu i środowiska, w tym w zakresie dobrostanu zwierząt, określonych w opracowanej przez Komisję Europejską strategii „od pola do stołu” i strategii na rzecz bioróżnorodności (WPR 2023-2027, 2024).

Nowymi elementami wspólnej polityki rolnej są ponadto między innymi:

- jeszcze silniejsze ukierunkowanie na klimat i środowisko,
- nowe sposoby wdrażania wspólnej polityki rolnej: sprawdzanie rezultatów i realnych zmian zamiast zgodności z przepisami unijnymi, objęcie pierwszego filaru programowaniem (plan strategiczny),
- zmiana w tak zwanej zielonej architekturze: warunkowość zamiast wzajemnej zgodności, ekoprogramy zamiast płatności za zazielenienie,
- nowe możliwości tak zwanej interwencji sektorowej (propagowanie działań grupowych ze środków pierwszego filaru),

- wzmocnienie roli postępu technologicznego w gospodarstwach i innowacyjności, rosnąca waga doradztwa i nauki,
- dalsze (niewielkie) zmniejszenie różnic w wysokości dofinansowań bezpośrednich,
- uproszczenie systemu płatności obszarowych,
- płatność redystrybucyjna – ukierunkowanie na małe i średnie gospodarstwa,
- płatności związane z produkcją (lista sektorów i mniej środków).

Najważniejszymi planowanymi zmianami będą więc zwiększenie kontroli nad realnymi zmianami przez wykorzystane środki, większy nacisk na środowisko oraz nowe technologie, wprowadzenie czynnika demograficznego, zbalansowanie płatności bezpośrednich w taki sposób, aby były one adekwatne, oraz ogólne uproszczenie systemu płatności bezpośrednich, by oszczędzić na kosztach biurokratycznych. Biorąc pod uwagę skalę przedsięwzięcia, wspólna polityka rolna jest dość efektywnym działaniem, które realnie dba o infrastrukturę i branżę rolną państw członkowskich Unii Europejskiej.

Wspólna polityka rolna na lata 2023-2027 w znacznie większym stopniu wspiera rolnictwo w osiąganiu celów Europejskiego Zielonego Ładu (*Agriculture and rural development...*, 2024):

- **Większe ambicje ekologiczne:** plany wspólnej polityki rolnej są zgodne z przepisami dotyczącymi środowiska i klimatu. W swoim planie strategicznym wspólnej polityki rolnej każde państwo członkowskie musi wykazać się większymi ambicjami w zakresie działań na rzecz środowiska i klimatu w porównaniu z poprzednim okresem programowania (brak regresu) i jest zobowiązane do aktualizacji planu w razie zmiany przepisów dotyczących klimatu i środowiska.
- **Wkład w osiąganie celów Zielonego Ładu:** krajowe plany strategiczne wspólnej polityki rolnej przyczyniają się do osiągnięcia celów Zielonego Ładu (w zaleceniach wspólnej polityki rolnej określono, jakiego wkładu się oczekuje).
- **Wzmocniona warunkowość:** płatności beneficjentów wspólnej polityki rolnej są powiązane z surowszym zestawem obowiązkowych wymogów. Na przykład w każdym gospodarstwie co najmniej 3% gruntów ornych jest przeznaczony na różnorodność biologiczną i elementy nieprodukcyjne, z możliwością otrzymania wsparcia do 7% za pośrednictwem ekoschematów. Są również chronione tereny podmokłe i torfowiska.
- **Ekoschematy:** co najmniej 25% budżetu na płatności bezpośrednie jest przeznaczony na ekoschematy, co zapewni silniejsze zachęty do stosowania przyjaznych dla klimatu i środowiska praktyk i podejść rolniczych (takich jak rolnictwo ekologiczne, agroekologia, rolnictwo regeneratywne), a także do poprawy dobrostanu zwierząt.
- **Rozwój obszarów wiejskich:** co najmniej 35% środków jest przeznaczony na działania wspierające klimat, różnorodność biologiczną, środowisko i dobrostan zwierząt.
- **Programy operacyjne:** w sektorze owoców i warzyw programy operacyjne przeznaczają co najmniej 15% swoich wydatków na ochronę środowiska.

- **Klimat i różnorodność biologiczna:** 40% budżetu wspólnej polityki rolnej musi być związane z klimatem i zdecydowanie wspierać ogólne zobowiązanie do przeznaczenia 10% budżetu Unii Europejskiej na cele związane z różnorodnością biologiczną do końca okresu obowiązywania wieloletnich ram finansowych Unii Europejskiej.

Na wspólną politykę rolną dla wszystkich państw członkowskich Komisja Europejska zaproponowała 365 miliardów euro. Na płatności bezpośrednie i interwencje rynkowe przewidziano 286,2 miliarda euro, a na rozwój obszarów wiejskich 78,8 miliarda euro. Proponowane środki dla Polski w ramach wspólnej polityki rolnej na lata 2021-2027 to 30,6 miliarda euro (w cenach bieżących) (Założenia Programowania Rozwoju..., 2020).

Rozdział 5

Stymulatory rozwoju obszarów wiejskich

5.1. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

Jednym z pierwszych działań będących odpowiedzią na szybko rosnące zadłużenie sektora rolno-żywnościowego było utworzenie w 1992 roku Funduszu Restrukturyzacji i Oddłużenia Rolnictwa (FRiOR)¹, któremu powierzono zadanie restrukturyzacji zadłużenia rolników i funkcję stabilizatora na rynku kredytów dla sektora rolnego. W 1994 roku powstała Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR)², która przejęła zadania realizowane przez Fundusz, a w kolejnych latach była centralnym ogniwem instytucjonalnego systemu wsparcia finansowego sektora rolnego. Jej rola znacznie wzrosła po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej – stała się wtedy główną agencją płatniczą i kluczowym podmiotem wdrażającym dla zdecydowanej większości instrumentów unijnego wsparcia finansowego. Po utworzeniu Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa została jedyną agencją płatniczą dla wspólnej polityki rolnej w Polsce³.

W wyniku przyjęcia przez Unię Europejską Agendy 2000, której skutkiem był przedakcesyjny program SAPARD dla krajów kandydujących, polski rząd podjął decyzję o wyznaczeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w przyszłości do pełnienia funkcji akredytowanej agencji płatniczej. Rozpoczęto budowę jej nowej struktury organizacyjnej, stopniowo zwiększając zatrudnienie i prowadząc intensywne szkolenia personelu. Priorytetem było całościowe przygotowanie kadrowe i merytoryczne do spełnienia kryteriów w procesie akredytacji, aby uzyskać prawo do dystrybuowania unijnych środków finansowych. Rozszerzono strukturę organizacyj-

¹ Fundusz został utworzony na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 1992 roku (Dz.U. z 1992 r. Nr 49, poz. 222).

² Agencja powstała na podstawie ustawy z dnia 29 grudnia 1993 roku (Dz.U. z 1993 r. Nr 1, poz. 2) i rozpoczęła działalność w styczniu 1994 roku.

³ Agencja odgrywała rolę instytucji płatniczej już w okresie przedakcesyjnym (od lipca 2002 roku) dla programu SAPARD. Od 1 maja 2004 roku pełniła tę funkcję dla około 95% środków unijnych przeznaczonych na realizację wspólnej polityki rolnej w Polsce. Pozostałe fundusze były wypłacane przez Agencję Rynku Rolnego – drugą agencję płatniczą w Polsce. Od 1 września 2017 roku instytucja odpowiada za wypłatę 100% środków finansowych na wspólną politykę rolną.

nią Agencji o szesnaście oddziałów regionalnych i trzysta czternaście biur powiatowych, aby być jak najbliżej potencjalnych beneficjentów wsparcia przedakcesyjnego. Towarzyszył temu szybki wzrost zatrudnienia: w latach 2000-2002 z 511 do 3129 osób, a w 2003 roku – do 4220 osób. Wiązało się to z jednej strony z kulminacją wdrażania programu SAPARD, a z drugiej – ze zdynamizowaniem przygotowań do korzystania ze znacznie szerszej palety instrumentarium wsparcia dla sektora rolnego po uzyskaniu członkostwa w Unii Europejskiej. Kolejne okresy szybkiego wzrostu zatrudnienia w Agencji to lata 2004-2007, kiedy finalizowano wdrażanie programów pomocy unijnej z lat 2004-2006 i realizacji płatności, i pierwszy rok nowego okresu programowania 2007-2013. Zatrudnienie wzrosło wtedy z 7,1 tysiąca do 11 156 osób, co wiązało się z kolejnym etapem rozszerzania zadań realizowanych przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Po akcesji Polski do Unii Europejskiej najbardziej wzrosła liczba pracowników zatrudnionych w oddziałach regionalnych i biurach powiatowych, co wynikało z konieczności obsługiwanego przez te dwa ogniwa kilku milionów wniosków składanych w kraju przez potencjalnych beneficjentów.

Od czasu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku i objęcia naszego kraju instrumentami wspólnej polityki rolnej wsparcie unijne dla sektora rolnego systematycznie rosło. Zwiększały się również nakłady z budżetu krajowego, co wynikało z konieczności współfinansowania programów unijnych o charakterze strukturalnym oraz z potrzeby realizowania niezbędnych zadań modernizacyjnych i restrukturyzacyjnych, wykraczających poza zakres oferowanego wsparcia unijnego. Przez cały ten okres pomoc udzielana przez Agencję jest finansowana w przeważającej części ze środków pochodzących z budżetu Wspólnoty. Znaczenie Agencji dla modernizacji polskiego rolnictwa i wsi potwierdza fakt, że uwzględniając pomoc przedakcesyjną (SAPARD), w latach 2002-2022 Agencja wypłaciła blisko 385 miliardów zł pomocy dla rolnictwa i wsi. Ta kwota obejmuje obowiązkowe współfinansowanie z budżetu krajowego programów rozwoju obszarów wiejskich (PROW), w tym także finansowanie do 2013 roku Uzupełniających Płatności Obszarowych (UPO), uzgodnionych w traktacie akcesyjnym.

Z perspektywy sprawności instytucjonalnej kluczowe jest, aby dystrybucja środków finansowych była skuteczna i efektywna (przy relatywnie niskich kosztach transakcyjnych tego procesu). Powinny one także przynosić jak największe efekty makroekonomiczne oraz pozwalać osiągać cele i realizować priorytety rozwoju sektora rolnego zakładane w dokumentach programowych i strategicznych. W wypadku rolnictwa i przetwórstwa rolno-spożywczego wyznacznik to przede wszystkim zdolność sprostanienia zaostrzającej się konkurencji na globalnych rynkach rolnych, a dla polskiej wsi – szansa na skok cywilizacyjny i pogłębienie dywersyfikacji ekonomicznej w warunkach kurczenia się udziału rolnictwa w krajowym produkcie brutto.

Podsumowując rolę i znaczenie Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, zaprezentujemy kluczowe grupy zadań i funkcji, które w minionych trzydziestu latach realizowała i realizuje ta instytucja. Przygotowania Agencji do pełnienia funkcji agencji płatniczej dla programu SAPARD w latach 2002-2006 wymagały podejmowania

szybkich decyzji, uruchomienia środków finansowych na budowę struktur organizacyjnych i wzmocnienia dobrze przygotowanych merytorycznie kadr do sprostania temu wyzwaniu, choć kondycja budżetu państwa pozostawiała w tym czasie sporo do życzenia. Agencja stała się pierwszą publiczną instytucją w Polsce działającą zgodnie ze standardami obowiązującymi w Unii Europejskiej. Program SAPARD, choć o relatywnie niewielkiej skali w stosunku do potrzeb sektora rolnego (tylko 24 tysiące podmiotów skorzystało z możliwości wsparcia), odegrał ogromną rolę promocyjną i edukacyjną wobec wszystkich potencjalnych beneficjentów. Pozwolił także zebrać doświadczenia pracownikom Agencji i innych instytucji uczestniczących w procesie jego wdrażania (w tym ośrodkom doradztwa rolniczego, wspomagającym rolników w wypełnianiu wniosków o pomoc finansową), tak przydatne w okresie po formalnym wstąpieniu do Unii Europejskiej.

Skala działania oraz wielkość pomocy publicznej, która trafia do beneficjentów pomocy za pośrednictwem Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, skłania do pytania o efektywność instytucjonalną tak skomplikowanej i rozbudowanej organizacji. Analiza przyjętych do badań wskaźników efektywności (Drygas, 2011, s. 42-44) dystrybucji wsparcia unijnego przez Agencję wykazała stałą tendencję do poprawy aż do 2013 roku, kiedy zakończył się ujęty w traktacie akcesyjnym okres stopniowego zwiększania się poziomu płatności bezpośrednich, wyrażający się corocznym wzrostem budżetu na ten cel. W kolejnych latach wartość wskaźników się ustabilizowała. Począwszy od 2013 roku, kwota wypłaconych środków przypadająca na jednego zatrudnionego oscylowała w granicach od 2,4 miliona zł do 2,7 miliona zł, a wskaźnik kosztochłonności w latach 2013-2020 wahał się od 3,5% do 4%, co lokowało Agencję w grupie efektywnych instytucji tego typu. Nie oznacza to jednak, że nie należy dążyć do stałej poprawy skuteczności działań i coraz lepszego wykorzystywania środków publicznych, chociażby przez lepszą organizację pracy, szersze wykorzystywanie narzędzi informatycznych oraz dostosowanie poziomu zatrudnienia do realnych potrzeb. Ważnym krokiem w tym kierunku było uruchomienie w 2018 roku obowiązkowego składania wniosków o płatności bezpośrednie w formie elektronicznej, a także planowane szersze wykorzystanie unijnego systemu Copernicus do satelitarnej kontroli prawidłowości korzystania ze wsparcia z płatności bezpośrednich przez rolników. W perspektywie kolejnych lat Agencja musi doskonalić formy i metody działania, co w głównej mierze dotyczy sfery informatycznych systemów wsparcia. Niedoskonałości w niej okazały się poważną przeszkodą w sprawnym realizowaniu płatności w pierwszym roku wdrażania wsparcia z planu strategicznego wspólnej polityki rolnej na lata 2023-2027. Nie można nie wspomnieć o tym, że Agencja obsługuje rok do roku miliony beneficjentów pomocy unijnej, ale to nie ona odpowiada za kształt tej pomocy, a wielokrotnie krytykowana przez ekspertów nadmierna liczba obsługiwanych przez nią schematów pomocowych bezpośrednio wpływa na efektywność organizacyjną (Drygas i Nurzyńska, 2024, s. 57).

5.2. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (KOWR) jest państwową osobą prawną, której Skarb Państwa powierzył wykonywanie prawa własności w odniesieniu do nieruchomości przekazanych do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, określone w ustawie z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, a także w innych przepisach i dokumentach wyznaczających kierunki i zakres działania Ośrodka oraz realizacji założeń polityki społeczno-gospodarczej państwa, zwłaszcza na rzecz wsi, rolnictwa i gospodarki żywnościowej.

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa to państwowa osoba prawna⁴, która powstała 1 września 2017 roku w wyniku połączenia Agencji Nieruchomości Rolnych (ANR)⁵ i Agencji Rynku Rolnego (ARR)⁶. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa kontynuuje realizację zadań wykonywanych wcześniej przez te dwie instytucje, rozpoczął także działania w nowych obszarach (takich jak cyfryzacja).

Zadania przejęte od Agencji Nieruchomości Rolnych to głównie te związane z zagospodarowaniem ziemi znajdującej się w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa, do którego weszły grunty byłych pegeerów, Państwowego Funduszu Ziemi (PFZ) oraz nieruchomości rolne przekazywane w związku z uzyskaniem emerytury lub renty w ramach ubezpieczenia społecznego rolników, wypłacanych przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS)⁷. Do końca 1995 roku Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa przejęła do Zasobu około 4 milionów ha, z czego ponad 83% pochodziło z 1666 zlikwidowanych pegeerów o przeciętnej powierzchni ponad 2 tysięcy ha.

Szczególne zainteresowanie opinii publicznej wywołuje działalność Ośrodka w zakresie gospodarowania zasobami ziemi rolnej. Przejęte państwowe gospodarstwa rolne podlegały restrukturyzacji, w ramach której między innymi wydzielano do zaoferowania w ramach sprzedaży lub dzierżawy zarówno większe obszary nieruchomości z bazą budynkową, jak i grunty niezabudowane, służące głównie powiększaniu istniejących gospodarstw indywidualnych. Restrukturyzacja prowadziła również

⁴ Ośrodek został utworzony na podstawie ustaw z dnia 10 lutego 2017 roku (t.j.: Dz.U. z 2023 r., poz. 430, z późn. zm., Dz.U. z 2017 r., poz. 624 z późn. zm.).

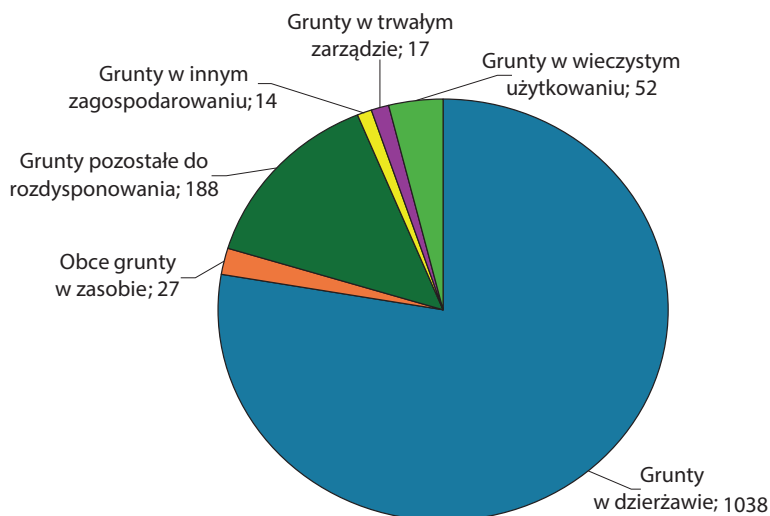
⁵ Agencja Nieruchomości Rolnych powstała w 2003 roku z przekształcenia Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa. Funkcjonowała do końca sierpnia 2017 roku, po czym została włączona do Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa. Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa utworzono w październiku 1991 roku na mocy ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Jej głównym zadaniem było gospodarowanie przejętym majątkiem państwowym (szczególnie prowadzenie procesu rozdysponowania zasobu ziemi na rzecz prywatnych podmiotów i wspieranie tworzenia nowych gospodarstw oraz miejsc pracy dla byłych pracowników pegeerów).

⁶ Agencja Rynku Rolnego powstała w czerwcu 1990 roku w celu realizowania interwencyjnej polityki państwa. Od 1 maja 2004 roku była akredytowaną agencją płatniczą Unii Europejskiej. Zajmowała się między innymi promocją, dopłatami państwa do spożycia produktów mlecznych, monitorowaniem rynku biokomponentów i biopaliw ciekłych, dopłatami do prywatnego magazynowania produktów, gromadzeniem i administracją danych na temat rynków rolnych i spożywczych.

⁷ Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego została utworzona na mocy ustawy z dnia 20 grudnia 1990 roku.

do wydzielenia gruntów na inne cele, na przykład gruntów niezbędnych gminom na realizację zadań własnych czy gruntów nierolnych. Opracowywane programy restrukturyzacji, przedstawiające sposób zagospodarowania mienia pochodzącego z byłych pegeerów, były przedkładane do zaopiniowania gminom oraz konsultowane z organizacjami społeczno-zawodowymi rolników. Od 1992 roku, czyli od początku działalności dawnej Agencji Nieruchomości Rolnych – obecnie Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa – do 31 grudnia 2023 roku przejęto do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa 4 759 778 ha gruntów, z czego trwale rozdysponowano 3 424 071 ha. W ramach sprzedaży i odpłatnego przekazania rozdysponowano 2 735 583 ha. Nieodpłatnie przekazano uprawnionym podmiotom 688 489 ha gruntów Zasobu, z czego samorządom terytorialnym 60 922 ha, Lasom Państwowym 155 922 ha, kościelnym osobom prawnym 90 411 ha i podmiotom uprawnionym w trybie ustawy – Prawo wodne 249 383 ha.

Stan gruntów pozostających w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa na 31 grudnia 2023 roku wynosił ogółem 1 335 707 ha (rys. 6 – dane na rysunku są podane w zaokrągleniu), z czego grunty znajdujące się w dzierżawie stanowiły 1 038 061 ha, w zarządzie 16,9 tysiąca ha, w użytkowaniu wieczystym 52 183 ha, w dożywotnim użytkowaniu 1927 ha, w bezumownym korzystaniu 11 214 ha. Powierzchnia gruntów Zasobu niemających kwalifikacji sposobu rozdysponowania wynosiła 188 010 ha, a powierzchnia gruntów obcych w Zasobie (gruntów, które z mocy prawa przeszły w gestię innych podmiotów, lecz pozostają w ewidencji Zasobu do czasu ich protokółarnego przekazania tym podmiotom) wynosiła 27 038 ha. Stan Zasobu po odjęciu gruntów obcych wynosił 1 308 668 ha.



Rysunek 6. Struktura rozdysponowania gruntów (1335,7 tysiąca ha) pozostających w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa według stanu na 31 grudnia 2023 roku (w tys. ha)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa.

Głównym kierunkiem nietrwałego rozdysponowania i zagospodarowania nieruchomości Zasobu jest dzierżawa. Dzierżawa nieruchomości rolnych cieszy się dużym zainteresowaniem, gdyż jest to dogodny sposób użytkowania gruntów i budynków, niewymagający angażowania dużych środków finansowych, jak to jest przy nabywaniu nieruchomości. Wyzdierżawienie nieruchomości Zasobu następuje w trybie przetargowym (przede wszystkim w przetargach ograniczonych dla rolników indywidualnych) lub w trybie bezprzetargowym (w sytuacjach określonych w ustawie).

Według stanu na 31 grudnia 2023 roku w dzierżawie pozostawało 1038,1 tysiąca ha (78% powierzchni pozostającej w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa) na podstawie zawartych 68,9 tysiąca umów dzierżawy.

Jednym z podstawowych zadań nałożonych przez ustawodawcę na Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa jest realizacja założeń polityki społeczno-gospodarczej państwa, zwłaszcza na rzecz wsi, rolnictwa i gospodarki żywnościowej. Zgodnie z postanowieniami ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa realizuje swoje zadania przez wspieranie jednostek samorządu terytorialnego (JST), między innymi w nieodpłatnym przekazywaniu gruntu na realizowanie zadań własnych tych jednostek. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa w każdym wypadku ze zrozumieniem podchodzi do planowanych przez jednostki samorządu inwestycji infrastrukturalnych z wykorzystaniem gruntów Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Podstawy prawne przekazania nieruchomości na rzecz jednostki samorządu terytorialnego wynikają wprost z przywołanej ustawy i dotyczą:

- na podstawie art. 24 ust 5 pkt 1 lit c – nieruchomości na cele służące wykonywaniu zadań realizowanych przez te jednostki,
- na podstawie art. 24 ust 5c – nieruchomości przeznaczonych lub zajętych pod drogi,
- na podstawie art. 24 ust 6 – infrastruktury,
- art. 43 ust. 2 – lokali mieszkalnych obciążonych umowami najmu w wypadku rezygnacji najemców z ich nabycia,
- na podstawie art. 44 – infrastruktury wraz z niezbędnym gruntem, towarzyszącej budynkom mieszkalnym.

Obecnie Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa odgrywa także kluczową rolę w realizacji zadań z zakresu prywatnego obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce. To zadanie regulują przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego dotyczące nabycia nieruchomości rolnej, w tym użytkowania wieczystego nieruchomości rolnej albo udziału w użytkowaniu wieczystym nieruchomości rolnej, udziału we współwłasności nieruchomości rolnej oraz gospodarstwa rolnego. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa został zobowiązany do realizacji zadań wynikających z przepisów tej ustawy w zakresie między innymi rozpatrywania wniosków i wydawania decyzji administracyjnych na nabycie nieruchomości rolnych, wykonywania prawa pierwokupu, prawa nabycia nieruchomości rolnych, prawa nabycia udziałów i akcji spółek kapitałowych będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości rolnej o powierzchni co

najmniej 5 ha albo nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni co najmniej 5 ha, nabywania na własność Skarbu Państwa nieruchomości rolnych w celu poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych. Realizacja zadań w zakresie zarządzania gruntami rolnymi skutkuje silnym oddziaływaniem Ośrodka na kształtowanie się ich cen w Polsce, jak i poziomu stawek czynszów dzierżawnych rolnych w obrocie prywatnym.

Za cenne należy uznać włączenie się Ośrodka w realizację innowacyjnych projektów z zakresu cyfryzacji, takich jak teledetekcja satelitarna oraz paszportyzacja polskiej żywności. Cyfryzacja i teledetekcja satelitarna stanowią nowoczesne rozwiązanie ukierunkowane na pozyskiwanie na podstawie zdjęć satelitarnych informacji o charakterze przestrzennym, umożliwiających określenie między innymi klasy pokrycia i użytkowania terenu, struktury upraw, stanu rozwoju oraz kondycji roślinności, zagrożenia uprawy, niedoborów wody, a także prognozowanie plonów oraz monitorowanie suszy rolniczej. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa jest zaangażowany w realizację wieloletniego projektu dotyczącego szerokiego wykorzystania teledetekcji satelitarnej w rolnictwie, wspomagającego decyzje użytkowników zarówno w czasie typowego okresu wegetacyjnego, jak i w sytuacjach nadzwyczajnych, takich jak klęski naturalne wynikłe z niekorzystnych zjawisk atmosferycznych. Paszportyzacja polskiej żywności przewiduje budowę systemu teleinformatycznego gwarantującego efektywne monitorowanie i identyfikowanie informacji o produktach rolno-spożywczych w łańcuchu dostaw („Od pola do stołu”). Jego wdrożenie pozwoli udostępniać szeroki zakres informacji o produktach żywnościowych dzięki wykorzystywaniu innowacyjnych funkcjonalności oraz integracji z działającymi bazami referencyjnymi. Takim sposobem polski sektor rolno-spożywczy będzie mógł zyskać narzędzie, w którym znajdą się wiarygodne, rzetelne i niepodrabialne informacje o produkcie żywnościowym (Dryglas i Nurzyńska, 2024, s. 63).

Ważna część działalności Ośrodka skupia się na promocji polskich produktów rolno-spożywczych. Zgodnie z ustawą z dnia 22 maja 2009 roku o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych (Dz.U. z 2021 r., poz. 1496) utworzono dziesięć odrębnych funduszy promocji: mleka, mięsa wieprzowego, wołowego, końskiego, owczego, drobiowego, ryb, owoców i warzyw, ziaren zbóż i przetworów zbożowych oraz roślin oleistych. Zadaniem Ośrodka jest administrowanie tymi funduszami, w tym obsługa ich rachunków bankowych. Każdy fundusz jest zarządzany przez komisję składającą się z przetwórców właściwych produktów rolnych (trzech członków), producentów (pięciu członków) oraz jednego przedstawiciela izb rolniczych. Do kompetencji komisji zarządzających należy między innymi reprezentowanie interesów branż, których dotyczą fundusze promocji, wobec ministra właściwego do spraw rynków rolnych, innych organów administracji publicznej w zakresie zarządzania funduszem promocji właściwym dla danej branży, ustalanie zasad gospodarowania środkami finansowymi danego funduszu promocji, określających przede wszystkim szczegółowe warunki i tryb przedkładania propozycji programów oraz działań, a także opracowywanie strategii promocji dla branż, których dotyczą fundusze promocji.

5.3. Samorząd województw

Województwo samorządowe oznacza jednostkę samorządu terytorialnego tworzoną z mocy prawa przez mieszkańców województwa. Jest ono największą jednostką zasadniczego podziału terytorialnego kraju, powstałą w celu wykonywania administracji publicznej (Ustawa z dnia 5 czerwca 1998...). Samorząd województwa nie jest organem nadrzędnym i kontrolnym nad działalnością samorządu powiatowego i gminnego, nie wkracza zatem w sferę samodzielności powiatu i gminy. Dlatego organy samorządu województwa, takie jak zarząd czy sejmik, nie są organami wyższego szczebla wobec organów powiatu czy gminy – nie sprawują nadzoru nad tymi samorządami (UMWL w Lublinie, 2024). Szerzej o kompetencjach i zadaniach jednostek samorządu lokalnego (gminach i powiatach) – w rozdziałach pierwszym i drugim.

Samorząd województwa prowadzi politykę rozwoju województwa, na którą składa się między innymi tworzenie warunków rozwoju gospodarczego. Dodatkowo zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 2–3 wskazanej ustawy samorząd województwa określa strategię rozwoju województwa, uwzględniającą zwłaszcza pobudzanie aktywności gospodarczej oraz podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa (Sekuła, 2007, s. 99–100). W praktyce działania samorządów w tym zakresie polegają szczególnie na finansowaniu inwestycji w formie bezzwrotnej (na przykład dotacje) albo w formie zwrotnej – w postaci tak zwanych instrumentów finansowych (instrumentów inżynierii finansowej) (Kowalski, 2019, s. 10).

Samorządy województw realizują politykę rozwoju obszarów wiejskich przez zadania z zakresu wsparcia procesu konsolidacji producentów rolnych. Do zadań marszałków województw, określonych ustawami należy rejestracja grup producentów, w tym producentów owoców i warzyw.

W zakresie prowadzenia polityki rozwoju produkcji żywności wysokiej jakości art. 51 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o rejestracji i ochronie nazw i oznaczeń produktów rolnych i środków spożywczych oraz o produktach tradycyjnych (Dz.U. z 2005 r. Nr 10, poz. 68, Dz.U. z 2008 r. Nr 171, poz. 1056, Nr 216, poz. 1368) określa, że marszałek województwa sprawdza wniosek o wpis na listę produktów tradycyjnych pod względem spełniania wymogów formalnych oraz dokonuje oceny w zakresie spełniania przez produkt rolny, środek spożywczy lub napój spirytusowy, którego dotyczy ten wniosek, wymagań, jakie musi spełnić produkt, aby zostać wpisany na listę produktów tradycyjnych.

W ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych przewidziano również zadania dla samorządów województw – zgodnie z jej art. 22b środki z tytułu wyłączenia z produkcji rolniczej gruntów rolnych gromadzi samorząd województwa na odrębnym rachunku bankowym i przeznacza je tylko na zadania wymienione w ustawie, na przykład rekultywację gruntów, budowę i modernizację dróg dojazdowych do gruntów rolnych na obszarach wiejskich. System gromadzenia tych środków na szczeblu wojewódzkim, a następnie ich rozdział na poszczególne gminy i powiaty jest więc

racjonalny i akceptowany przez zarządy gmin. Funkcjonowanie to oparte jest na założeniu, że straty, jakie ponosi rolnictwo z tytułu zabudowywania najlepszych gruntów, powinny być rekompensowane w innym miejscu przez zrekultywowanie gruntów lub poprawienie tam warunków produkcji (modernizacja dróg dojazdowych do gruntów rolnych, odkamienianie, odkrzaczanie) za środki, jakie inwestorzy wpłacają z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji. Dochody te generuje rolnictwo i są one wydatkowane na obszarach wiejskich.

Ważna rola samorządu terytorialnego polega również na zmniejszaniu dysproporcji rozwojowych między regionami, co zależy od aktywności poszczególnych jednostek samorządowych, od umiejętności wprowadzania innowacji, a także od zdolności wykorzystania własnego potencjału i przyciągania kapitału zewnętrznego. Zmniejszanie różnic rozwojowych wymaga działań ze strony parlamentu i administracji rządowej, decydujących o zakresie, kierunkach i ekonomicznych instrumentach wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego (MRiRW, 2015).

Od chwili powstania jednostki samorządu terytorialnego realizują zadania w zakresie planowania strategicznego i przestrzennego w ramach rozwoju lokalnego i regionalnego. Jednostki samorządu terytorialnego odgrywają także czołową rolę w rozwoju infrastruktury technicznej (drogi, kanalizacja, komunikacja, wysypiska śmieci, usługi komunalne) na obszarach wiejskich. Od 2000 roku samorząd terytorialny uczestniczy w programowaniu i we wdrażaniu programów rozwoju obszarów wiejskich, w ramach których są realizowane między innymi projekty rozwijające i modernizujące infrastrukturę techniczną i społeczną polskiej wsi. Już w ramach programu SAPARD samorządy lokalne realizowały projekty przede wszystkim z zakresu gospodarki wodno-ściekowej, zarządzania gospodarką odpadami komunalnymi oraz budowy i modernizacji lokalnych dróg. Samorządy województw z powodzeniem pełniły i pełnią funkcję instytucji wdrażających i pośredniczących w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006” oraz Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, z kontynuacją (Sekula, 2008, s. 350-352). Szerzej na temat Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich – w podrozdziale 4.4.

Na poziomie regionalnym samorząd województwa także realizuje politykę przestrzennego zagospodarowania kraju. Będąc integralną częścią polityki rozwoju, polityka przestrzenna łączy i koordynuje działania podejmowane na poziomie krajowym z działaniami realizowanymi na innych poziomach zarządzania, w tym na poziomie regionalnym i lokalnym (MRR, 2012, s. 21).

Kolejnym kierunkiem rozwoju społeczno-gospodarczego i jednocześnie jednym z bardziej istotnych obszarów działalności w podstawowych jednostkach samorządowych na terenie Polski jest turystyka (Kapera, 2016, s. 60), zwłaszcza na obszarach wiejskich (przykład agroturystyki jest szerzej opisany w podrozdziale 6.2).

5.4. Jednostki doradztwa rolniczego

Jednym z najważniejszych etapów zmian w obszarze polityki rolnej Polski stało się wprowadzenie nowych zaleceń rozporządzeniem Komisji Europejskiej z 2003 roku, zobowiązujących państwa członkowskie do wprowadzenia z dniem 1 stycznia 2007 roku systemu doradztwa rolniczego, który ma wspomagać realizację projektów w ramach wspólnej polityki rolnej. Według założeń w systemie tym mogą funkcjonować różne instytucje oraz firmy wspierające rolników, w tym także prywatne. W Polsce istnieje obecnie coraz większe zróżnicowanie na rynku usług doradczych. Największe tradycje i doświadczenie w działalności doradczej mają ośrodki doradztwa rolniczego, będące państwową instytucją wspierającą rozwój wsi i rolnictwa (Zawisza, 2012, s. 20-21).

W Polsce Czesław Maziarz postrzegał doradztwo rolnicze jako odrębną dyscyplinę badań naukowych, która wraz z pozaszkolną oświatą rolniczą tworzy andragogikę rolniczą – subdyscyplinę naukową andragogiki ogólnej, stanowiącą jedną z nauk pedagogicznych (Maziarz, 1984, s. 10). Zygmunt Przychodzeń doradztwo rolnicze uznaje również za samodzielną dyscyplinę naukową i stawia na równi względem dwóch pozostałych dyscyplin andragogiki rolniczej, którymi według niego są innowatyka rolnicza i dydaktyka doskonalenia zawodowego w rolnictwie (Przychodzeń, 1992, s. 15). Rozpatrując doradztwo rolnicze jako jedną z nauk andragogicznych, można najogólniej stwierdzić, że ma ono własny wyodrębniony przedmiot badań, własne podstawowe pojęcia, narzędzia badawcze, zaplecze badawcze i kadrę pracowników naukowych oraz wykorzystuje w swoisty sposób metody badań nauk społecznych.

Przedmiotem badań doradztwa rolniczego jako dyscypliny badań naukowych są „funkcje zawodowe doradców rolniczych, typologia rolników jako partnerów doradcy w procesie doradczym oraz takie podstawowe składniki tego procesu, jak: cele, treści, formy, metody i środki”. Jego głównym zadaniem jest „badanie i ustalanie zależności, jakie warunkują optymalizację procesu doradczego, a w szczególności związków zachodzących pomiędzy potrzebami, stanem i gotowością rolników do uczestniczenia w procesie doradczym, czynnościami metodyczno-organizacyjnymi doradców rolniczych oraz różnorodnymi treściami doradztwa rolniczego” (Przychodzeń, 1992, s. 16).

Doradztwo rolnicze obejmuje także wiedzę na temat rezultatów przeprowadzenia procesu doradczego, a więc zmian, jakie dokonały się pod wpływem tego procesu w osobowości rolnika, jego gospodarstwie, „domu” oraz najbliższym otoczeniu.

Struktura doradztwa rolniczego w Polsce, powiązana z obecnie obowiązującymi przepisami Unii Europejskiej, ma charakter publiczno-prywatny, co przedstawia rysunek 7.

Jego podstawę stanowią ośrodki doradztwa rolniczego, funkcjonujące na podstawie ustawy z dnia 22 października 2004 roku o jednostkach doradztwa rolniczego. Instytucje te obecnie podlegają sejmikom wojewódzkim. Mają osobowość prawną, więc mogą samodzielnie prowadzić gospodarkę finansową i świadczyć odpłatne usługi doradcze. W szesnastu wojewódzkich ośrodkach doradztwa rolniczego jest zatrudnionych łącznie około 4,5 tysiąca osób.

i rozwoju wsi. Podstawową grupą, do której jednostki doradztwa rolniczego kierują usługi, są rolnicy, właściciele małych i średnich przedsiębiorstw prowadzący działalność na obszarach wiejskich oraz mieszkańcy obszarów wiejskich. Są to trzy podstawowe grupy klientów, których potrzeby i oczekiwania wobec publicznego doradztwa rolniczego są zróżnicowane. Od 20 sierpnia 2016 roku jednostki doradztwa rolniczego podlegają ministrowi rolnictwa i rozwoju wsi, poprzednio jednostki te funkcjonowały w strukturze samorządów województw. Realizacja zadań jednostek doradztwa rolniczego jest finansowana w około 60% z dotacji celowej otrzymywanej z budżetu państwa. Jednostki doradztwa pozyskują także środki zewnętrzne, pochodzące głównie z realizacji odpłatnych usług oraz projektów, co pozwala na zwiększenie skali ich działalności.

Podstawowym zadaniem publicznego doradztwa jest prowadzenie doradztwa rolniczego, obejmującego działania w zakresie rolnictwa, rozwoju wsi, rynków rolnych oraz wiejskiego gospodarstwa domowego. Działania te mają na celu:

- poprawę poziomu dochodów rolniczych,
- podnoszenie konkurencyjności rynkowej gospodarstw rolnych,
- wspieranie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich,
- podnoszenie poziomu wiedzy i umiejętności zawodowych rolników i innych mieszkańców obszarów wiejskich.

W Unii Europejskiej funkcjonują różne systemy doradztwa rolniczego – prywatny, państwowy i mieszany.

Zakres zadań realizowanych przez jednostki doradztwa rolniczego w większości stanowi nieodpłatną działalność określoną w art. 4 ust. 1–2 ustawy o jednostkach doradztwa rolniczego, związaną ze świadczeniem usług szkoleniowych, informacyjnych, doradczych, upowszechniania metod produkcji rolniczej oraz wspierania rolników w aplikowaniu o środki wspólnej polityki rolnej. Centrum Doradztwa Rolniczego realizuje zadania i usługi z zakresu doradztwa rolniczego, ukierunkowane na doskonalenie zawodowe doradców rolniczych, upowszechnianie wiedzy na temat nowoczesnych technologii produkcji oraz metodyk doradztwa przez działalność wydawniczą i informacyjną.

Zakres tematyczny działalności ośrodków doradztwa rolniczego obejmuje szczególnie wsparcie w zakresie: wdrażania wspólnej polityki rolnej, ochrony klimatu i środowiska (w tym w zakresie wymagań ramowej dyrektywy wodnej, dyrektywy azotanowej, dyrektywy NEC), rolnictwa ekologicznego, gospodarowania wodą w gospodarstwie, stosowania środków ochrony roślin, zasad bioasekuracji, bezpieczeństwa i higieny produkcji żywności, antybiotykooporności, produkcji żywności na niewielką skalę i wprowadzania jej na rynek, krótkich łańcuchów dystrybucji, współpracy i wspólnych form działania, podejmowania i rozwoju działalności pozarolniczej, prowadzenia rachunkowości.

Stosownie do art. 11 ust. 2 ustawy o jednostkach doradztwa rolniczego jednostki doradztwa rolniczego otrzymują z budżetu państwa dotacje celowe na wykonywanie zadań z zakresu doradztwa rolniczego, o których mowa w art. 4 ust. 1–2 tej ustawy,

w tym na wynagrodzenia dla pracowników i utrzymanie jednostek. W ramach dotacji celowych na działalność ustawową jednostki te otrzymują środki na wydatki bieżące i majątkowe. Ponadto jednostki doradztwa rolniczego otrzymują dotacje celowe na realizację zadań w zakresie wsparcia funkcjonowania Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Pomocy Technicznej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020, dotyczącą tworzenia Sieci na rzecz Innowacji w Rolnictwie (SIR).

Integracja z Unią Europejską spowodowała konieczność dostosowywania się wszystkich sfer życia gospodarczego i społecznego do nowych warunków. Najbardziej oczekiwane zmiany jako rezultat integracji nastąpiły na obszarach wiejskich, które wyraźnie odbiegały poziomem rozwoju od standardów europejskich. Przemiany wsi i rolnictwa są wspierane dotychczas przez doradztwo świadczone w Polsce głównie przez państwowe jednostki doradztwa rolniczego.

Po 1 maja 2004 roku znacznie zwiększyły się szanse na rozwój gospodarczy obszarów wiejskich – dzięki objęciu wsi i rolnictwa w Polsce wsparciem finansowanym ze środków Unii Europejskiej. Rozwój lokalnych środowisk wiejskich jest obecnie w znacznym stopniu zależny od aktywności mieszkańców wsi, w tym zwłaszcza lokalnych władz samorządowych oraz rolników, w pozyskiwaniu zewnętrznych źródeł finansowania. Doradztwo rolnicze nieustannie musi się przystosowywać do zmieniających się uwarunkowań, stając w obliczu nowych wyzwań, pojawiających się wraz z przemianami gospodarczymi i społecznymi obszarów wiejskich. Jest to proces długotrwały, który będzie przebiegał nieustannie, w miarę pojawiających się nowych potrzeb rolników, a także innych mieszkańców wsi korzystających z usług doradczych.

Od 1 stycznia 2007 roku system doradztwa rolniczego zaczął wspomagać realizację projektów w ramach wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej. W systemie doradztwa rolniczego mogą funkcjonować instytucje publiczne i prywatne. Skorzystało na tym wiele prywatnych firm doradztwa rolniczego, rozszerzając swoją działalność, opartą często na pomocy w wypełnianiu wniosków o środki finansowe, na dostosowanie gospodarstwa do standardów Unii Europejskiej.

Zdaniem Sławomira Zawiszy (2013) dla prawidłowego rozwoju doradztwa rolniczego w Polsce potrzebne jest spełnienie kilku podstawowych wymagań, niezbędnych dla stworzenia racjonalnie funkcjonującego systemu doradztwa rolniczego, opartego na kontynuowaniu tradycji oraz wykorzystywaniu dotychczasowych doświadczeń:

- stworzenie jednolitego krajowego systemu doradztwa rolniczego (KSDR), opartego na wojewódzkich ośrodkach doradztwa rolniczego oraz Centrum Doradztwa Rolniczego jako jednostki przewodniej (powinny jej bezpośrednio podlegać ośrodki wojewódzkie),
- ustabilizowanie struktur organizacyjnych doradztwa rolniczego,
- zaprzestanie modyfikacji struktur doradczych w zakresie podległości służbowej,
- zapewnienie ciągłości rozwoju, co umożliwi prawidłową ewolucję struktur doradztwa rolniczego w następnych latach, oparcie dalszego rozwoju na tradycji

i dotychczasowych osiągnięciach (został stworzony model państwowego doradztwa rolniczego, które powinno ewoluować w kierunku stopniowej komercjalizacji usług).

Doradztwo rolnicze powinno zostać skonstruowane w instytucjonalnych strukturach krajowego systemu doradztwa rolniczego w sposób przemyślany, logiczny i racjonalny. Przede wszystkim doradztwo rolnicze powinno być:

- niezależnym systemem wsparcia profesjonalnego dla rolników (niezależnym od zmiennej koniunktury w instytucjach władzy administracyjnej na różnych poziomach),
- organizacją doradczą o statusie państwowym i o jednolitych strukturach krajowych,
- uczestnikiem otwartego rynku usług doradczych i konkurować z innymi instytucjami o środki finansowe na swoją działalność (Unia Europejska, krajowe, regionalne i inne),
- organizacją składającą się z instytucji wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego mających osobowość prawną,
- organizacją oferującą pakiety usług bezpłatnych (finansowanych przez zlecających programów doradczych, w tym Unię Europejską, krajowych, regionalnych, instytucjonalnych i innych),
- organizacją oferującą pakiety usług odpłatnych (finansowanych przez samych rolników jako klientów organizacji doradczej),
- organizacją współpracującą z innymi instytucjami działającymi na rzecz rozwoju wsi i rolnictwa na zasadach wzajemnych korzyści (bez podporządkowania służbowego).

Współcześnie wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego wydają się najlepszą alternatywą dla budowania krajowego systemu doradztwa rolniczego, są bowiem:

- organizacją doradczą będącą spadkobiercą rozwoju i ewolucji doradztwa rolniczego w kraju od prądródeł funkcjonowania, a więc nośnikiem wypracowanych przez wiele dziesięcioleci form organizacyjnych oraz sposobów wsparcia doradczego dla rolników,
- instytucją mającą ugruntowaną pozycję w środowiskach wiejskich oraz wśród rolników dysponujących gospodarstwami o rozwojowym potencjale,
- organizacją doradczą, w ramach której można najskuteczniej budować dalszy rozwój doradztwa rolniczego w Polsce,
- organizacją doradczą, która ma największy potencjał i największe doświadczenie we wspieraniu przemian wsi i rolnictwa w kraju,
- instytucją cieszącą się znacznym zaufaniem wśród rolników oraz uzyskującą wysokie oceny kompetencji w zakresie wsparcia doradczego w kraju,
- instytucją, której dorobku i osiągnięć nie można zaprzepaścić nieroztropnymi decyzjami zmieniającymi jej usytuowanie w strukturach krajowych, regionalnych i lokalnych.

Najważniejsze nowe inicjatywy podjęte w ostatnim czasie przez doradztwo rolnicze dotyczyły obszarów:

- wsparcia rolników w sprzedaży produktów z gospodarstwa, silnie ograniczonej w wyniku wybuchu epidemii COVID-19, przez uruchomienie e-bazarku w każdym województwie i zapewnienie lokalnym producentom możliwości bezpłatnego korzystania z tej platformy,
- podjęcia całościowych działań związanych z nasilającymi się problemami występującymi w rolnictwie w wyniku niedoborów wody przez zainicjowanie organizacji lokalnych partnerstw wodnych na poziomie powiatów w całym kraju,
- inauguracji cyklu największych imprez polowych w Polsce – Krajowych Dni Pola, które będą corocznie organizowane przez kolejne ośrodki doradztwa rolniczego, w ścisłej współpracy ze światem nauki i z przedsiębiorcami z otoczenia rolnictwa,
- stworzenia Krajowej Sieci Gospodarstw Demonstracyjnych, grupującej pokazowe gospodarstwa rolne działające w poszczególnych województwach, których właściciele chcą dzielić się swoimi doświadczeniami i dobrymi praktykami z innymi rolnikami.

5.5. Partnerstwa na obszarach wiejskich – inicjatywy społeczne

Najogólniej rzecz biorąc, partnerstwo jest porozumieniem między dwiema lub więcej stronami, które współpracują na rzecz osiągnięcia wspólnego celu (Karwowski, 2006, s. 7).

Partnerstwo jest metodą realizacji zadań, która stanowi trzon dla wielu inicjatyw finansowanych ze środków Unii Europejskiej. Portal Funduszy Europejskich podaje następującą jego definicję: „[...] partnerstwo to włączenie w proces podejmowania decyzji i ich realizację odpowiednich szczebli władz wspólnotowych i krajowych, jak również instytucji i środowisk regionalnych i lokalnych, najlepiej znających potrzeby i możliwości swojego regionu. Jest to jedna z zasad wdrażania funduszy strukturalnych” (Portal Funduszy Europejskich, 2024). Partnerstwo to także ludzie i organizacje reprezentujące sektor publiczny, prywatny i społeczny, którzy angażują się w dobrowolny, przynoszący wspólne korzyści, nowatorski związek dla podjęcia wspólnych celów społecznych przez połączenie swoich zasobów i wiedzy. Definicja według Jakuba Hadyńskiego stwierdza, że „partnerstwo jest związkiem między organizacjami dwóch lub więcej sektorów, które zobowiązują się do wspólnej pracy w celu podejmowania projektów na rzecz zrównoważonego rozwoju. Takie partnerstwo zakłada dzielenie ryzyka i korzyści, regularne monitorowanie wzajemnych relacji i korygowanie partnerskiego układu w razie potrzeby” (Hadyński, 2006, s. 11).

W gospodarce rynkowej partnerstwo jako formuła działania obejmuje swoim zastosowaniem niemal wszystkie typy relacji, poczynwszy od gospodarczych przez związki między sektorami (współpraca sektora publicznego, prywatnego i społeczne-

go) po relacje spotykane w układzie regionalnym (kooperacja między jednostkami samorządu terytorialnego) (Iwańska i in., 2010, s. 8).

Partnerstwo jest najpełniejszą formą partycypacji społecznej, a jego początek stanowi podjęcie wspólnej analizy i hierarchizacji potrzeb społecznych oraz planowania sposobu ich zaspokojenia lub pojawiających się przy tej okazji problemów (Woźniak, 2002, s. 112). Budowanie współpracy partnerskiej daje nowe i lepsze możliwości rozwoju przez połączenie cech i możliwości charakterystycznych dla poszczególnych partnerów (Zarudzki, 2006, s. 12).

Zdaniem Barbary Gray, można wyróżnić pięć kluczowych wyznaczników procesu współpracy (Gray, 1989, s. 69-89):

1. Współpraca tworzy współzależność między podmiotami – suwerenność podmiotów stanowi warunek zainicjowania współpracy, przekłada się bowiem na zdolność do podejmowania niezależnych decyzji, dobrowolne zaangażowanie oraz wzajemne poszanowanie. Ceną za osiągnięcie korzyści powstałych w wyniku współdziałania, które nie powstałyby w wyniku indywidualnych inicjatyw, jest częściowe ograniczenie autonomii i konieczność zaakceptowania zależności od innych podmiotów. Przystępując do współpracy, organizacje powinny przede wszystkim określić przyczyny oraz zakres oczekiwań i potrzeb względem siebie.
2. Wspólne decyzje i działania powstają jako wynik ścierania się różnych punktów widzenia na wspólną dziedzinę (kwestię) rozwojową – podstawą współpracy jest założenie różnorodności i równoważności sposobów postrzegania oraz definiowania jej przedmiotu. Poszczególni partnerzy dostrzegają odmienne aspekty kwestii, której dotyczy współpraca, posiadają różnorodne zasoby i narzędzia działania oraz zgłaszają różne interesy i oczekiwania z nią związane, zatem bezpośrednią korzyścią dla wszystkich podmiotów zaangażowanych w omawiany proces jest możliwość wielostronnej analizy przedmiotu współpracy. Respektowanie odmiennych postaw i decyzji jest warunkiem osiągnięcia porozumienia.
3. Decyzje są podejmowane wspólnie – odpowiedzialność za osiągnięcie porozumienia spoczywa na wszystkich podmiotach tworzących partnerstwo, zatem udział żadnego z nich nie może być odrzucony lub minimalizowany. Dotyczy to zarówno wyboru kwestii będących przedmiotem współpracy, jak i uzgodnienia jej zasad, norm oraz struktur.
4. Współpracujące podmioty przyjmują bezpośrednią zbiorową odpowiedzialność za uzgodniony kierunek działań – w trakcie procesu współpracy tworzy się sieć relacji partnerskich między podmiotami, która nieustannie się zmienia w zależności od kierunków jej rozwoju.
5. Współpraca to proces – należy ją postrzegać w aspekcie dynamicznym, nie zaś jako stan o charakterze organizacyjnym lub formalnoprawnym. Cechuje ją ciągły rozwój oraz zmienność.

Partnerstwa są urzeczywistnieniem kooperacji – wspólnych, zintegrowanych i długofalowych przedsięwzięć różnego rodzaju podmiotów, dążących, po pierwsze, do uzyskania odpowiedniej efektywności działania w wyniku łączenia sił i zasobów, po

drugie, osiągnięcia efektu synergii. U podstaw partnerstwa leży bowiem założenie, że jest ono jednym ze skuteczniejszych sposobów rozwiązywania pojawiających się problemów społecznych, gospodarczych, środowiskowych, jak również pokonywania instytucjonalnych podziałów i izolacji. Jest ono zatem swoistego rodzaju procesem tworzenia trwałych powiązań między podmiotami, a co za tym idzie – grupowego podejmowania przez nie decyzji w ramach konsensusu, porozumieniem w obszarze priorytetowych celów i sposobów ich osiągnięcia.

Coraz szersze stosowanie modelu partnerstwa wiąże się z chęcią lepszego wykorzystania ograniczonych możliwości i zasobów, marnowanych w rozproszonych działaniach różnych podmiotów. Potencjalne korzyści z partnerskiej współpracy to wartość dodana dla lokalnej społeczności i regionu (dobro wspólne), jak i dla samych członków partnerstwa (skuteczniejsze i mniej kosztowne działanie). Korzyści te dotyczą potencjalnie wszystkich rodzajów podmiotów (władz lokalnych, biznesu i organizacji pozarządowych). Jane Nelson i Simon Zadek (2000, s. 27) wymienili wśród nich:

- rozwój „kapitału ludzkiego” – stworzenie okazji do szkoleń, praktyk, wymian, podnoszenie świadomości obywatelskiej, umiejętności przywódczych,
- poprawa skuteczności działania – redukcja kosztów, większa efektywność działania, dostarczanie lepszych usług,
- innowacje organizacyjne – rozwijanie nowych metod działania w odpowiedzi na złożone wyzwania i potrzeby,
- lepszy dostęp do zasobów – finansowych, technicznych i zarządczych, które mogą pomóc w lepszej realizacji wspólnego celu,
- lepszy dostęp do informacji – na temat ludzi i wspólnot zamieszkujących na danym terenie,
- bardziej efektywne produkty i usługi – dostosowanie oferty do potrzeb odbiorców dzięki lepszej wiedzy na temat lokalnej społeczności,
- wzrost reputacji i wiarygodności – budowanie dobrych stosunków z innymi aktywnymi członkami społeczności lokalnej, wzajemne uwiarygodnienie partnerów,
- stworzenie stabilnego społeczeństwa – jest to długoterminowy cel władz i wielu organizacji pozarządowych, ale leży on także w interesie biznesu.

W Polsce trójsektorowa formuła współpracy wywodzi się głównie z doświadczeń powstałych w ramach realizacji różnorodnych inicjatyw, takich jak centra aktywności lokalnej, EQUAL, fundusze grantowe i lokalne, lokalne pakty na rzecz zatrudnienia, partnerstwa na rzecz rozwoju. Rafał Serafin z zespołem (2005, s. 11) partnerstwo trójsektorowe definiuje jako „porozumienie instytucji publicznych, przedsiębiorstw i organizacji pozarządowych, które chcą wspólnie działać na rzecz swojego regionu. Tego typu partnerstwo ma długofalowy charakter, a spoiwem dla jego członków jest wspólny obszar, a którym działają i wspólne cele, które sobie stawiają. Szczególną cechą takiego porozumienia jest jego dynamika – partnerstwo lokalne stopniowo się rozwi-

ja, zmianom może ulegać liczba jego członków, jak i zakres realizowanych zadań”. Wydaje się jednak, że kluczowe znaczenie dla rozwoju tego typu kooperacji miała, przeznaczona dla obszarów wiejskich, Inicjatywa Wspólnotowa LEADER i powstałe na jej bazie lokalne grupy działania, są one bowiem zinstytucjonalizowanymi grupami udziałowców publicznych, społecznych i prywatnych, dążącymi do wydobywania ukrytego potencjału danego obszaru, który nie był wcześniej brany pod uwagę jako potencjalne źródło rozwoju lokalnego (Lukesch, 2007, s. 5). Tego rodzaju partnerstwa bazujące na obszarze są zatem wyrazem dobrowolnego, otwartego porozumienia interesów wszystkich stron, przy zachowaniu pełnej ich autonomii (Kalisiak-Mędel-ska, 2013, s. 74). Inicjatywa LEADER zachęca partnerów do poszukiwania nowych sposobów na osiągnięcie lub utrzymanie konkurencyjności, efektywne wykorzystanie posiadanych atutów oraz pokonywanie potencjalnych wyzwań (którymi mogą być starzejące się społeczeństwo, niski poziom zaopatrzenia w usługi czy wysokie bezrobocie wśród mieszkańców).

Inicjatywa LEADER to innowacyjne działanie, opierające się na funkcjonowaniu partnerstw międzysektorowych na obszarach wiejskich – lokalnych grup działania wykreowanych w ramach unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich (Leśniak, 2009, s. 2-7; Sekuła i in., 2023, s. 96-100).

Podstawą prowadzenia działań inicjatywy LEADER jest stosowanie się do siedmiu ważnych zasad. Są to:

1. Zasada terytorialności – realizacja działań na konkretnym obszarze, zamieszkanym przez określoną liczbę osób.
2. Zasada oddolnej inicjatywy – podejmowanie działań zgodnie z oczekiwaniami przedstawicieli lokalnej społeczności, której reprezentanci tworzą lokalne grupy działania.
3. Zasada integralności – dotyczy zintegrowania podejścia oraz widzenia spraw w szerokim ujęciu konkretnego obszaru, jego uwarunkowań, zasobów, ograniczeń, szans i możliwości rozwoju.
4. Zasada partnerstwa – działania są prowadzone przez lokalne grupy działania, które są tworzone na równoprawnych zasadach przez trzy kategorie partnerów: publicznych, prywatnych i społecznych. Organizacja jest otwarta na wszystkich nowych uczestników i nie zamyka się w gronie członków założycieli.
5. Zasada samodzielnego zarządzania – wymaga, by na poziomie lokalnym partnerstwo było ciałem decyzyjnym i w pełni samodzielnie zarządzało swoimi finansami, oczywiście według określonych, przejrzystych zasad.
6. Zasada innowacyjności – inicjatywa ma być sposobem na poszukiwanie nowych pomysłów rozwiązywania problemów, przed jakimi stoją mieszkańcy danego obszaru.
7. Zasada współpracy – polega na szerokiej współpracy lokalnej grupy działania na poziomie regionalnym, krajowym i międzynarodowym w celu uczenia się oraz twórczej adaptacji doświadczeń innych partnerstw oraz gotowości do dzielenia się z innymi własnymi doświadczeniami.

W Polsce budowanie oddolnych partnerstw publicznoprawnych opierało się na następujących zasadach (Furmankiewicz i Królikowska, 2010, s. 61-65):

- lokalne podejście – formułowanie programu rozwoju przy zaangażowanym udziale lokalnych partnerów oraz z uwzględnieniem specyfiki obszaru, jego słabszych i silnych stron, w tym obejmujących mieszkańców, historię i tradycję,
- oddolne podejście – podejmowanie decyzji na szczeblu lokalnym, w sposób partycypacyjny, przy zaangażowaniu całej wspólnoty środowisk społecznych i gospodarczych oraz instytucji publicznych,
- partnerskie podejście – lokalni partnerzy społeczni, gospodarczy i publiczni działający w ramach lokalnych grup działania razem pracują nad sformułowaniem strategii i planu działania dla odnowy wsi oraz razem zarządzają wdrażaniem zaplanowanych przedsięwzięć według stworzonego przez siebie lokalnego systemu rządzenia,
- innowacyjne podejście – podejmowane działania dotyczące przebudowy wsi cechuje ukierunkowanie na innowacyjność, która może dotyczyć powstania nowego produktu lub nowego procesu czy nowej formy organizacyjnej,
- zintegrowane podejście – dążenie do ujęcia całościowego, uwzględniającego udział i powiązania między uczestnikami społecznymi, gospodarczymi, kulturalnymi, ekologicznymi,
- tworzenie powiązań i współpraca – informowanie, wymiana informacji i upowszechnianie wiedzy o rezultatach działania lokalnych grup działania, które pozwolą na czerpanie inspiracji z ich dokonań i przyłączenie się do wspólnego działania,
- lokalne finansowanie i zarządzanie – lokalne grupy działania zaangażowane w planowanie programu odnowy wsi same mają możliwość podejmowania decyzji dotyczących finansowania i zarządzania projektami.

Kształtowanie kultury partnerstwa wśród przedsiębiorców, organizacji pozarządowych i instytucji publicznych staje się coraz ważniejszym instrumentem realizacji założeń zrównoważonego rozwoju. Społeczności lokalne, świadome miejscowych potrzeb, możliwości i uwarunkowań, dzięki współdziałaniu władzy samorządowej, instytucji publicznych, organizacji społecznych oraz biznesu, mogą zapewnić trwały rozwój gospodarczy swojego regionu, uwzględniający zasadę sprawiedliwości społecznej i wymogi ochrony dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego. Partnerstwo jawi się jako próba lepszego wykorzystania zasobów i możliwości znajdujących się w dyspozycji organizacji i instytucji działających w sektorze publicznym, prywatnym i pozarządowym na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym (Serafin i in., 2005, s. 9).

W wymiarze lokalnym można je jak najbardziej ogólnie tłumaczyć jako współpracę partnerów lokalnych realizujących wspólne działania na rzecz danej społeczności lokalnej (gminy, powiatu). Jest ono strategicznym przymierzem przedstawicieli różnych sektorów życia społecznego, do którego wnoszą oni wspólne zasoby, wspólnie ponoszą ryzyko i koszty, ale także wspólnie dzielą się korzyściami. Bardziej szczegółowo partnerstwo lokalne można określić jako wszelkiego rodzaju przedsięwzięcia, ini-

cyjatywy, wspólnie planowane, projektowane, wdrażane i realizowane w sposób systematyczny, trwały, z wykorzystaniem innowacyjnych metod oraz środków, ukierunkowane na rozwój lokalnego środowiska społeczno-gospodarczego oraz budowę tożsamości lokalnej i spójnego społecznie środowiska lokalnego. Jest ono wspólną długoterminową koalicją partnerów (publicznych, społecznych, prywatnych) na rzecz określonego obszaru, przy zachowaniu zasady równości w dzieleniu zasobów, odpowiedzialności, ryzyka i korzyści.

Tabela 20. Potencjalni partnerzy partnerstw terytorialnych

Sfera publiczna	Władze lokalne	administracja gminna, powiatowa
		związki gmin, powiatów
	Instytucje użyteczności publicznej	gminne powiatowe jednostki organizacyjne świadczące usługi publiczne
	Agendy rządowe	lokalne i regionalne agendy rządowe
	Instytucje naukowo-badawcze	instytuty naukowo-badawcze
		szkoły wyższe
Sfera społeczna	Mieszkańcy	mieszkańcy
		formalne lub nieformalne grupy mieszkańców (na przykład lokalne)
	Organizacje reprezentujące interesy mieszkańców	organizacje pozarządowe
		stowarzyszenia zawodowe
		związki zawodowe
	organizacje wyznaniowe	
Sfera gospodarcza	Podmioty gospodarcze	przedsiębiorstwa o zasięgu lokalnym i ponadlokalnym
		spółdzielnie
	Instytucje gospodarcze	związki pracodawców
		izby handlowe
		stowarzyszenia gospodarcze
	Instytucje finansowe	banki
instytucje wsparcia biznesu		
Inicjator partnerstwa	Władze lokalne	przedstawiciele władz gminnych, powiatowych, instytucje
	Liderzy lokalni	organizacje pozarządowe
		mieszkańcy
	Środowiska gospodarcze	przedsiębiorcy
		organizacje gospodarcze i zawodowe
instytucje wsparcia biznesu		

Źródło: (Kaliśiak-Mędeńska, 2013, s. 76).

Partnerstwo jest najlepszym spoiwem oddolnego charakteru uczestnictwa podmiotów lokalnych z odgórnym, zdecentralizowanym wsparciem i finansowaniem podejmowanych programów. Co więcej, to wokół niego tworzy się sieć powiązań między podmiotami lokalnymi i partnerami zewnętrznymi. Zawiązana sieć na bazie partner-

stwa sprzyja przez wykorzystanie wiedzy i doświadczenia wszystkich partnerów sieci kreowaniu innowacyjnych rozwiązań, będących wartością dodaną dla danej społeczności lokalnej. Dzięki tego typu współpracy wzmocnieniu ulega koordynacja działań lokalnych, kooperacja, jak również sama aktywność społeczna.

Kluczową zasadą jest różnorodność partnerów, będąca warunkiem koniecznym zaistnienia w ogóle jakiegokolwiek partnerstwa. W wypadku partnerstwa lokalnego partnerzy wywodzą się ze sfery publicznej, społecznej i gospodarczej, przy czym katalog instytucji, organizacji, podmiotów oraz grup mogących zawiązywać tego rodzaju partnerstwa wydaje się obszerny i otwarty (tab. 20) (Furmankiewicz i Stefańska, 2010, s. 20-22).

Szczególną rolę w rozwijaniu obszarów wiejskich odgrywają lokalne inicjatywy społeczne, ponieważ nikt nie wie tyle o potrzebach i możliwościach wsi i miasteczek, ile wiedzą ich mieszkańcy – zaangażowani w stowarzyszenia i inne organizacje społeczne działające na rzecz rozwoju wsi. Członkowie tych organizacji najlepiej dbają o rozwój własnego regionu, promują go, wykorzystując lokalne zasoby. Działalność organizacji pozarządowych koncentruje się na sporcie i rekreacji, coraz częściej na działaniach w sferze edukacji i wychowania oraz pomocy społecznej i usług socjalnych, a także aktywnościach w zakresie kultury i sztuki, rozwoju lokalnego, ochrony środowiska czy ochrony zdrowia.

Pośród wszystkich zarejestrowanych organizacji pozarządowych około jednej trzeciej ma siedzibę na wsi. Poza tym znaczna część aktywności społecznej ma charakter nieformalny.

Różnorodność działających organizacji jest bardzo duża. Obok stowarzyszeń, w tym lokalnych grup działania, i innych organizacji członkowskich, takich jak Ochotnicze Straże Pożarne (OSP), kluby i zrzeszenia sportowe, koła łowieckie, kółka rolnicze, działają także wspólnoty parafialne oraz koła gospodyń wiejskich (KGW).

Koła gospodyń wiejskich (obecnie jest zarejestrowanych 5129 takich podmiotów, a liczba ta wciąż rośnie) działają już od około stu pięćdziesięciu lat, a ich główne cele to podejmowanie lokalnych inicjatyw społecznych i wzmacnianie kapitału ludzkiego na obszarach wiejskich. Ich szczególna rola wynika z tego, że prowadzą działalność społeczną w polskich wsiach i małych miastach, rozwijają przedsiębiorczość na wsi, prowadzą działalność edukacyjną, rozwijają kulturę ludową, są narzędziem rozwoju kapitału ludzkiego na obszarach wiejskich.

Lokalne grupy działania mają formę partnerstwa prywatno-publicznego, w ramach którego partnerzy podejmują wspólne praktyczne działania, dzieląc się zasobami, odpowiedzialnością i korzyściami. Lokalne grupy działania, których w okresie 2014-2020 funkcjonowało w Polsce 324, wykorzystują wszelkie możliwości, jakie daje Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020. W okresie programowania 2023-2027 liczba lokalnych grup działania zmniejszyła się do poziomu 291 (rys. 9), wśród nich jest osiem miejskich grup działania finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (siedem w województwie kujawsko-pomorskim i jedna w województwie lubuskim).



Rysunek 9. Lokalne grupy działania w poszczególnych województwach w okresie programowania 2023-2027

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Bazy Lokalnych Grup Działania.

Podjmując różnego rodzaju przedsięwzięcia, zarówno koła gospodyń wiejskich, jak i lokalne grupy działania wzmacniają oddolne więzi i aktywizują lokalne społeczności do działań dla rozwoju ich małych ojczyzn. Wykorzystując fundusze z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz środki na dofinansowania działalności, koła gospodyń wiejskich organizują imprezy artystyczne, kulturalne i sportowe, przyczyniają się do zrównoważonego rozwoju i ochrony dziedzictwa kulturowego. Aktywność na najniższym szczeblu tych organizacji przyczynia się nie tylko do poprawy jakości życia kulturalnego czy poziomu edukacyjnego mieszkańców, ale – co ważne – buduje społeczeństwo obywatelskie. Działalność kół gospodyń wiejskich reguluje ustawa z dnia 9 listopada 2018 roku o kołach gospodyń wiejskich. Umożliwia ona kołom uzyskanie osobowości prawnej, pomoc finansową raz w roku, możliwość prowadzenia działalności gospodarczej, zwolnienie z podatku dochodowego oraz VAT, brak konieczności posiadania kasy fiskalnej, prostą i szybką rejestrację, która nie wiąże się z ponoszeniem żadnych kosztów (Polski Związek Kół Gospodyń Wiejskich, 2024).

Rozdział 6

Działalność gospodarcza wspomagająca rolnictwo

6.1. Zmiany w działalności gospodarczej zachodzące na obszarach wiejskich

Rozwój społeczno-gospodarczy obszarów wiejskich oznacza odniesienie ilościowego i jakościowego procesu do gospodarki i społeczności obszarów wiejskich. Obejmuje on przemiany przestrzenne i czasowe w rozproszonym potencjale gospodarczym i społecznym wsi, a także tworzenie na wsi i na lokalnych rynkach pracy odpowiednich warunków życia i możliwości zarobkowania. Odpowiednie warunki, to znaczy adekwatne do współczesnego poziomu cywilizacyjnego, uwzględniające unikalne potencjały danego obszaru, jego przestrzenności, ale przede wszystkim zgodne z oczekiwaniami, potrzebami i możliwościami mieszkańców obszarów wiejskich. Celem rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich jest tworzenie takich struktur gospodarczych i społecznych w środowisku lokalnym, które są w stanie generować godziwe dochody mieszkańców, zaspokajać ich zróżnicowane potrzeby, poprawiać dostępność do dóbr i usług publicznych, ograniczając przy tym niekorzystne zjawiska, na przykład monofunkcyjność gospodarki lokalnej, przeludnienie agrarne, depopulację, bezrobocie, ubóstwo, marginalizację (Stanny, 2013, s. 53).

Procesy zachodzące na wsi zmiernają zwłaszcza do nadania jej wielofunkcyjnego charakteru. Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich opiera się przede wszystkim na założeniu istnienia potrzeby kreowania pozarolniczych rodzajów działalności gospodarczej i nowych miejsc pracy. Przejmowanie przez wieś nowych funkcji, liczniejszych i bardziej wyspecjalizowanych, przyspiesza zmiany strukturalne, zmuszając do odchodzenia od rolnictwa. Wśród wielu barier rozwoju obszarów wiejskich najistotniejsze są niedostateczny rozwój przedsiębiorczości oraz niski poziom kapitału ludzkiego i społecznego (Kłodziński, 2012, s. 180).

W Polsce podstawowym zadaniem aktywizacji obszarów wiejskich jest rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej. Podejmowanie pozarolniczej działalności gospodarczej przez gospodarstwa przyczynia się do poprawy sytuacji finansowej rolników i ich rodzin.

Na terenach wiejskich powstają firmy mikro, rodzinne, gospodarstwa rolne, które podejmują działalność pozarolniczą wspartą płatnościami Unii Europejskiej, pomocą

rodziny lub oszczędnościami własnymi. Społeczność wsi będzie musiała porzucić taktykę „przetrwania” na rzecz „strategii rozwoju”, tworzenia nowych miejsc pracy w zawodach pozarolniczych, ale wspierających rolnictwo (Sikora i Jęczmyk, 2006, s. 395-396). Zgodnie z wielofunkcyjnymi strategiami rozwoju obszarów wiejskich przyjmuje się, że wieś powinna się rozwijać wielokierunkowo, z możliwością poszukiwania kilku źródeł swoich dochodów. Jednym z postępujących przejawów modernizacji wsi i rolnictwa, przystosowania gospodarki rolnej do warunków rynkowych, jest upowszechnianie i wdrażanie idei pozarolniczej przedsiębiorczości.

Pozarolnicza działalność gospodarcza obejmuje między innymi handel płodami rolnymi, środkami produkcji rolniczej, artykułami spożywczymi, a także usługi dla rolnictwa i jego otoczenia – transportowe, budowlane, mechanizacyjne, leśne. Coraz więcej rolników zajmuje się świadczeniem usług turystycznych w swoich gospodarstwach, w ramach których rolnicy prowadzą sprzedaż noclegów i noclegów z wyżywieniem, oferując miejsca na polu namiotowym, świadczą usługi rekreacyjno-sportowe. Liczba gospodarstw rolnych prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą jest silnie zróżnicowana regionalnie.

Przedsiębiorczość na wsi rozwija się dość wolno, gdyż przedsiębiorcy wiejscy pracują w znacznie trudniejszych warunkach niż w mieście. Warunki te cechuje utrudniony dostęp do służb doradczych i informacji, słabszy popyt, utrudniony dostęp do rynku zbytu i zaopatrzenia. Istnieje wobec tego konieczność zróżnicowania dotychczasowych jednolitych metod oddziaływania na rozwój przedsiębiorczości w Polsce (Kłodziński, 2016, s. 293).

Wyzwania dla rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich (Gabińska, 2015, s. 124) są następujące:

- tworzenie nowych pozarolniczych miejsc pracy – wyzwanie dla władz krajowych (Krajowa Polityka Rozwoju),
- efektywne zagospodarowanie nadwyżek siły roboczej ma decydujące znaczenie dla większości państw członkowskich w procesie tworzenia godziwych warunków życia dla mieszkańców obszarów wiejskich – wyzwanie dla Unii Europejskiej,
- reorientacja zawodowa przygotowująca do zatrudnienia poza rolnictwem – kluczowe wyzwanie dla władz wojewódzkich (*Bariery instytucjonalne...*, 2011).

Często ludność wiejska, ze względu na niskie kwalifikacje, małą aktywność (przedsiębiorczość) i niskie zasoby kapitału intelektualnego, nie chce podejmować trudnych i ryzykownych decyzji. Dlatego odpowiednia strategia działania może decydować o charakterze obszarów wiejskich.

W obowiązującej strategii rozwoju obszarów wiejskich założono, że wieś powinna rozwijać się wielokierunkowo, co będzie sprzyjało dywersyfikacji źródeł dochodów rolników (MRiRW, 2024). Jednym z przejawów przystosowania gospodarki rolnej do warunków rynkowych jest upowszechnianie i wdrażanie idei przedsiębiorczości wśród mieszkańców wsi. Uważa się, że mogą one istotnie wpłynąć na zachowania rolnicze oraz stymulować powstawanie innych podmiotów gospodarczych, które przyczynią się do zwiększenia dochodów rolników i pozostałych mieszkańców wsi (Bajgier-Kowalska i in., 2016, s. 257).

6.2. Agroturystyka

Współczesna polska wieś nie może się ograniczać do rozwoju produkcji rolniczej. Powstające nowe inicjatywy gospodarcze poza rolnictwem są wskaźnikiem unowocześniania terenów wiejskich. Coraz więcej gospodarstw wchodzi na drogę różnicowania swojej dotychczasowej działalności oraz pozyskiwania nowych źródeł dochodów (Sikora, 2007, s. 6).

Aktywizacja ludności lokalnej jest warunkiem nadrzędnym ożywienia gospodarczego terenów wiejskich. Istnieje wiele płaszczyzn rozwoju przedsiębiorczości przez wszechstronne wykorzystanie produktów rolniczych i środków produkcji, co może tworzyć nowy zakres dóbr i usług. Gospodarstwa rolne mogą różnicować dotychczasową działalność, a także dzięki oferowanym usługom turystycznym pozyskiwać nowe źródła dochodów. Poza tym na obszarach wiejskich istotne są różne dziedziny działań, które będą miały bezpośredni i pośredni wpływ na rozwój agroturystyki, na przykład rozwój usług komunalnych, zarządzanie terenów pod zagospodarowanie turystyczno-rekreacyjne.

Zdaniem Julii Wojciechowskiej-Solis i zespołu (2021, s. 100) niewątpliwie agroturystyka zajmuje ważne miejsce wśród przedsięwzięć gospodarczych, które pozytywnie wpływają na rozwój wsi. Krystyna Krzyżanowska i Michał Roman (2012, s. 277) uważają, że jakość usług oferowanych w gospodarstwach agroturystycznych jest jednym z istotniejszych czynników decydujących o rozwoju tego typu działalności.

Rozwój agroturystyki wymaga jej upowszechniania jako alternatywnej działalności gospodarczej na terenach wiejskich, wykorzystując bogatą i zróżnicowaną kulturę regionów wiejskich dla propagowania tras tematycznych lub poszczególnych ośrodków wiejskich oraz popularyzując zasoby naturalne (faunę, florę, krajobraz).

Od turystyki wiejskiej odróżnia agroturystykę kilka podstawowych cech (Siekierski i Popławski, 2009, s. 153-154):

- agroturystyka ogranicza się do terenów typowo rolniczych, nie zaś do terenów wiejskich w znaczeniu administracyjnym,
- ważną rolę odgrywa w niej wykorzystanie budownictwa mieszkaniowego i gospodarczego ludności wiejskiej,
- bardzo istotne jest to, aby wypoczynek odbywał się w przyrodniczym otoczeniu gospodarstwa, a turyści mogli uczestniczyć w czynnościach gospodarskich lub przynajmniej je obserwować.

Beata Meyer (2004, s. 71) w swoich badaniach stwierdza, że agroturystyka „jest formą turystyki wiejskiej umożliwiającą turystom oraz odwiedzającym jednodniowym bezpośredni kontakt z funkcjonującym gospodarstwem rolnym, ogrodniczym lub rybackim oraz uczestnictwo w życiu rodziny zawodowo i życiowo związanej z wyżej wymienioną działalnością”. Podobnie agroturystykę definiuje Janusz Czerwiński (2015, s. 71), który twierdzi, że agroturystyka jest „swoistym pomostem łączącym miasto ze wsią, umożliwia bliższe kontakty ze społecznością wiejską, pomaga poznawać (gościom) i kultywować (gospodarzom) ludowe tradycje i wiejski styl życia, a dla

gospodarstw jest dodatkowym źródłem dochodu z wynajmu kwater, żywienia turystów oraz sprzedaży produktów rolnych”.

Jedną z form przedsiębiorczości na wsi jest turystyka wiejska i agroturystyka, która rozwinęła się w latach dziewięćdziesiątych XX wieku (Roman, 2015, s. 136-137). Wcześniej, w okresie Polski Ludowej, a także jeszcze wcześniej, bo w okresie dwudziestolecia międzywojennego, spędzanie urlopu i uprawianie turystyki na obszarach wiejskich cieszyło się dużym zainteresowaniem turystów. W Polsce wypoczynek na wsi ma długie tradycje, zarówno w kulturze ziemiańskiej i mieszczańskiej, jak i we współczesnej kulturze pracowniczej (Roman i Niedziółka, 2017, s. 18).

Agroturystyka w swoich założeniach jest formą turystyki wiejskiej ściśle związaną z rolnictwem i funkcjonującym gospodarstwem rolnym, na co zwraca uwagę Janusz Majewski (2000, s. 15), twierdząc, że „produkcja roślinna i hodowla zwierząt stanowią jedną z atrakcji pobytu turystów w gospodarstwie”, również Andrzej Piotr Wiatrak (1996, s. 35) zauważa, że ten rodzaj turystyki „obejmuje organizowanie pobytu turystów przez rodzinę rolniczą we własnym gospodarstwie rolnym”. Maciej Drzewiecki (1995, s. 22) akcentuje zaś znaczenie gospodarstwa rolnego, definiując agroturystykę jako „formę wypoczynku odbywającego się na terenach wiejskich o charakterze rolniczym, opartą o bazę noclegową i aktywności rekreacyjne związane z gospodarstwem rolnym lub równoważnym i jego otoczeniem (przyrodniczym, produkcyjnym, usługowym)”.

Pojęcie agroturystyki jest często inaczej rozumiane przez turystów, a nieco inaczej przez świadczących usługi agroturystyczne. Dla turysty agroturystyka oznacza aktywność turystyczną człowieka, który zamierza poznać produkcję rolniczą i (lub) wypoczywać w środowisku wiejskim i rolniczym, z kolei podmioty świadczące usługi agroturystyczne w zakres pojęcia agroturystyki włączają różne formy usług noclegowych, gastronomii, rekreacji, wypoczynku, sportu, a nawet leczenia i rehabilitacji (Balińska i Zawadka, 2013, s. 129).

Warto również zwrócić uwagę na fakt, że istotę agroturystyki można postrzegać w kilku znaczeniach (Mikuta i Żelazna, 2004, s. 97):

- jako formę rozwoju wsi i zagospodarowania obszarów wiejskich w kierunku modelu wielofunkcyjnego, zwłaszcza rozwoju recepcyjnej funkcji tych obszarów,
- jako działalność gospodarczą polegającą na przyjmowaniu gości w gospodarstwie domowym rolnika, przynoszącą dochód i dającą miejsca pracy samym gospodarzom oraz osobom z całej sfery usług i produkcji na wsi,
- jako określony sposób podróżowania i spędzania czasu wolnego w środowisku prawdziwej wsi – jej celem jest zapewnienie atrakcyjnego spędzenia czasu wolnego, poprawa zdrowia, szczególnie sprawności fizycznej i psychicznej, poznawanie kultury regionu, życia i pracy na wsi, poznawanie nowych ludzi.

Andrzej Piotr Wiatrak (1995, s. 207) uważa, że rozwój agroturystyki „jest jednocześnie kreowaniem przedsiębiorczości na terenach wiejskich i stwarzaniem warunków do alternatywnego sposobu życia i pracy”. Zaspokojenie popytu turystycznego wiąże się z przystosowaniem miejscowości (regionu) do istniejących potrzeb w zakresie

turystyki, co z kolei jest czynnikiem pobudzającym rozwój gospodarczy. Odbywa się to przez budowanie bazy i infrastruktury zaspokajającej potrzeby turystyczne, a w konsekwencji tworzenie nowych miejsc pracy oraz wzrost dochodów miejscowej ludności. Rozwój agroturystyki umożliwia uruchomienie przede wszystkim dodatkowych źródeł dochodów i spożytkowanie zasobów, które dotychczas nie były wykorzystywane w ogóle lub tylko w niewielkim stopniu.

O potrzebie propagowania agroturystyki jako jednej z najbardziej skutecznych metod ożywienia gospodarczego obszarów wiejskich zdecydowało wiele czynników determinujących rozwój tej formy turystyki, a także fakt, że rozwój ten niesie ze sobą korzyści zarówno na poziomie pojedynczych gospodarstw rolnych, całych jednostek samorządu terytorialnego i społeczności lokalnych, jak i na poziomie krajowym, wpływając na funkcjonowanie ogólnie pojętych obszarów wiejskich (Balińska i Zawadka, 2013, s. 136).

Zdaniem Jana Zawadki (2010, s. 127), przez organizowanie i oferowanie podstawowych elementów oferty turystycznej, którymi są zakwaterowanie i wyżywienie, alternatywne w stosunku do rolnictwa miejsce pracy i źródło dochodów zyskuje przede wszystkim rodzina rolnicza rozpoczynająca działalność agroturystyczną. Należy nadmienić, że najczęściej wymieniane funkcje i korzyści związane z rozwojem agroturystyki mają charakter ekonomiczny, a chęć pozyskania dodatkowego dochodu stanowi powód podjęcia działalności agroturystycznej dla ponad 90% rolników. Obecność turystów jest ponadto okazją do sprzedaży własnych produktów rolnych po cenach bardziej atrakcyjnych niż oferowane w punktach skupu, domowych przetworów owocowo-warzywnych i wyrobów wędliniarskich, różnego rodzaju wyrobów rękodzielniczych i rzemieślniczych czy udostępniania sprzętu sportowego, organizowania kuligów lub przejazdów bryczką i wielu innych. Istotnym atutem tego typu działalności jest możliwość zagospodarowania wolnych i niewykorzystywanych zasobów mieszkaniowych oraz nie w pełni wykorzystanej siły roboczej.

Agroturystyka, uwzględniając szeroką ofertę wypoczynku, stwarza szansę na aktywizację zawodową osób starszych wiekiem czy posiadających niedostateczne kwalifikacje zawodowe. Jej rozwój to okazja do odtworzenia wielu zanikających zawodów. Turyści wykazują bowiem duże zainteresowanie wyrobami twórców i rzemieślników ludowych. Jest to szansa szczególnie dla osób starszych, zaznajomionych z profesją kowalską, wikliniarską, hafciarską bądź ludową ceramiką artystyczną, których wytwory, niedoceniane już i często zapomniane wśród społeczności lokalnej, mogą znaleźć nabywców wśród osób przyjezdnych. Duży potencjał w tym zakresie tkwi również w tradycyjnych lokalnych produktach żywnościowych, które cieszą się dużym zainteresowaniem i uznaniem gości. Przez tworzenie nowych miejsc pracy i generowanie dodatkowych dochodów agroturystyka przyczynia się do poprawy sytuacji ludności wiejskiej i jest często impulsem do rozwijania dalszych inicjatyw gospodarczych na wsi. Dodatkowe dochody powinny motywować samych rolników do inwestowania we własne gospodarstwa (Knecht, 2009, s. 115). Przedsięwzięcia inwestycyjne podejmowane początkowo w pojedynczych gospodarstwach mogą doprowadzić do przekształceń w całej wsi czy gminie. Bardzo istotne są tutaj działania samorządów

lokalnych oraz podmiotów zainteresowanych rozwojem agroturystyki, podejmowane w celu kreowania korzystnego wizerunku miejscowości, niezbędnego do efektywnego rozwoju tej, jak i innych form turystyki, a także inwestycje mające na celu rozwijanie i modernizację lokalnej infrastruktury technicznej, przyczyniającej się do poprawy jakości usług turystycznych. W rezultacie następuje rozbudowa i poprawa infrastruktury technicznej wsi (lokalnych dróg, parkingów, chodników, oświetlenia ulic, instalacji wodociągowej i kanalizacyjnej, lokalnych oczyszczalni ścieków) oraz lepsze wyposażenie w infrastrukturę społeczną (placówki usługowo-handlowe, kulturalne, rekreacyjne). Znaczna część turystów korzystających z wypoczynku w gospodarstwach agroturystycznych preferuje aktywny tryb spędzania wolnego czasu. Stąd koniecznością jest tworzenie bądź modernizacja lokalnego zagospodarowania rekreacyjnego (boiska, lodowiska, stoki narciarskie, różnego rodzaju trasy, ścieżki i szlaki turystyczne oraz ich oznakowanie, przystanie wodne, plaże, punkty informacji turystycznej). Bardzo duże znaczenie mają tutaj wszelkiego rodzaju przedsięwzięcia finansowane z funduszy Unii Europejskiej.

Na obszarach zdominowanych przez rolnictwo agroturystyka, podobnie jak inne formy turystyki, przyczynia się do powstawania nie tylko nowych miejsc pracy, ale przede wszystkim nowych zawodów i umiejętności oraz podnoszenia posiadanych już kompetencji. Dotyczy odrodzenia zawodów (na przykład bednarz), które historycznie były obecne na danym obszarze, lecz również nauki języków obcych czy programów komputerowych. Agroturystyka stymuluje również postawę przedsiębiorczą mieszkańców wsi, poszukiwanie przez nich źródeł uzyskania dochodów, odejście od biernego oczekiwania na pomoc ze strony władz. Istotną korzyścią z rozwoju agroturystyki są relacje, jakie zachodzą między osobami świadczącymi usługi agroturystyczne a turystami. Z badań wynika, że – w opinii właścicieli gospodarstw agroturystycznych – w takie miejsca przyjeżdżają obcy ludzie, a wyjeżdżają często przyjaciele. Te przyjacielskie relacje skutkują restytucją popytu turystycznego, co jest ważne z ekonomicznego punktu widzenia, lecz również przenoszą się na sferę prywatną.

Innowacje w agroturystyce są konsekwencją licznych sieciowych powiązań między elementami otoczenia agroturystycznego tworzących system. Bezpośrednimi źródłami systemów innowacyjnych w agroturystyce są firmy innowacyjne, uczelnie oraz działania lokalne polegające na tworzeniu kompetencji twardych i miękkich (Sala, 2015, s. 39).

Poważnym problemem we wdrażaniu innowacji w agroturystyce są bariery innowacyjności (Bukowski i in., 2012, s. 15). Pierwszą jest tak zwana pułapka średniego dochodu, polegająca na osiągnięciu średnich dochodów dzięki implementacji zachodnich rozwiązań. Stosowanie w agroturystyce taniej siły roboczej, dające wysoki zwrot kosztem niskiego nasycenia kapitałem, stwarza poważną barierę w osiągnięciu wysokich zysków. Model rozwoju agroturystyki oparty na imitacyjnych rozwiązaniach nie sprzyja rozwiązaniom innowacyjnym. Drugą są etapowe bariery finansowe, występujące w ujęciu systemowym oraz instytucjonalno-regulacyjnym. Polska należy do uboższych państw w Unii Europejskiej, a dysponując ograniczonym budżetem, nie jest w stanie wyasygnować odpowiednich kwot na rozwój turystyki wiejskiej. Dobrym

rozwiązaniem na obecnym etapie są fundusze strukturalne Unii Europejskiej, umożliwiające finansowanie poszczególnych szczebli innowacyjności. Ostatnia bariera dotyczy rozwiązań instytucjonalnych. Gospodarstwa i organizacje agroturystyczne powinny ściśle współpracować z regionalnymi centrami innowacji, w ramach których odbywa się przepływ wiedzy w sektorze prywatnym i państwowym oraz między tymi sektorami, a także dyfuzja innowacji oraz wiedzy cichej czy tajnej, dającej przewagę konkurencyjną na rynku. Innowacyjność w agroturystyce powinna być jednym z podstawowych założeń polityki krajowej i regionalnej. Kolejnym problemem innowacyjności gospodarstw agroturystycznych jest atrakcyjność inwestycyjna związana z lokalizacją i potencjałem województw (Juchniewicz i Grzybowska 2010, s. 18).

Kreatywne stwarzanie potrzeb i opracowywanie konkretnych rozwiązań wynikających z analizy rynku przyspiesza rozwój innowacji w agroturystyce, ale także sprzyja popularyzacji rozwiązań populistycznych, często niemających nic wspólnego z lokalną tradycją i kulturą.

Do podstawowych procesów globalizacji mających wpływ na agroturystykę należy zaliczyć (Sala, 2015, s. 42-43):

- rozwój wolnego rynku – kluczowy proces umożliwiający funkcjonowanie gospodarstw agroturystycznych w warunkach gospodarki wolnorynkowej,
- rozwój telekomunikacji (rozwój internetu, telewizji satelitarnej, telefonii komórkowej, systemy łączności satelitarnej) stanowi źródło nowych aplikacji możliwych do wykorzystania w agroturystyce,
- rozwój nowoczesnych środków transportu – środki te skracają czas podróży z miasta do miasta czy z kraju do kraju, ale także przybliżają konsumentów do producentów, czego wyrazem w agroturystyce jest relatywnie powszechna unifikacja produktów, którą należy zwalczać. Rozwój nowoczesnych środków transportu, do których należy zaliczyć: transport kontenerowy, lotniczy i koleje szybkiej prędkości, ma duże znaczenie dla agroturystyki.

6.3. Zagrody edukacyjne

Ogólnopolska Sieć Zagród Edukacyjnych (OSZE) powstała w wyniku poszukiwania nowych motywacji dla rolników do kontynuowania działalności rolniczej oraz z przekonania, że gospodarstwo rolne ma unikatowy potencjał do prowadzenia atrakcyjnych zajęć edukacyjnych, wychodzących naprzeciw potrzebie przybliżenia globalnemu społeczeństwu pracy rolnika i źródeł pochodzenia żywności (Kmita-Dziasek, 2014, s. 4).

Pojęcie gospodarstwa edukacyjnego wraz z jego identyfikacją rynkową w postaci nazwy „zagroda edukacyjna” zostało zdefiniowane w wyniku ogólnopolskiego projektu prowadzonego przez Centrum Doradztwa Rolniczego Oddział w Krakowie i zatwierdzone przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi w listopadzie 2011 roku, a jego wdrożenie zaowocowało utworzeniem Ogólnopolskiej Sieci Zagród Edukacyjnych (Bogusz i Kmita-Dziasek, 2015, s. 157). Termin „zagroda edukacyjna” oznacza „gospodarstwa wiejskie posiadające zwierzęta gospodarskie lub uprawy rolnicze

przeznaczone do prezentacji dla grup dzieci i młodzieży przyjmowanych w ramach programów szkolnych lub udostępniane jako atrakcja turystyczna dla rodzin z dziećmi i dorosłych podróżujących indywidualnie oraz realizujące programy edukacyjne w zakresie co najmniej dwóch z wymienionych poniżej dziedzin”:

- produkcja roślinna,
- produkcja zwierzęca,
- przetwórstwo produktów rolnych,
- edukacja ekologiczna i konsumencka,
- dziedzictwo kultury materialnej wsi, tradycyjne zawody, rękodzieło i twórczość ludowa.

Przynależność do Sieci jest dobrowolna i odbywa się na podstawie aplikacji indywidualnego obiektu oraz rekomendacji uprawnionego pracownika właściwego terytorialnie ośrodka doradztwa rolniczego (Regulamin..., 2014). Intencją gospodarstw edukacyjnych jest przede wszystkim popularyzacja rolniczego oblicza wsi (Czapiewska, 2018, s. 42).

Obecnie w Polsce, w ramach Ogólnopolskiej Sieci Zagród Edukacyjnych, jest zarejestrowanych 329 obiektów/zagród (rys. 10) (Ogólnopolska Sieć Zagród Edukacyjnych, 2024).



Rysunek 10. Liczba zagród edukacyjnych w poszczególnych województwach

Źródło: pobrano 22 sierpnia 2024 z <https://zagrodaedukacyjna.pl/>.

Najwięcej zagród edukacyjnych jest zlokalizowanych w województwach dolnośląskim (12,16%), małopolskim (10,64%), pomorskim (8,81%) i mazowieckim (8,51%). Po dwanaście zagród edukacyjnych znajduje się w województwach zachodniopomorskim, podlaskim i łódzkim. Trzyście zagród edukacyjnych usytuowano w woje-

wództwie lubuskim. Do czternastu zwiększyła się liczba zagród w województwach lubelskim, opolskim i kujawsko-pomorskim. W porównaniu z 2023 rokiem liczba gospodarstw edukacyjnych zwiększyła się o nieco ponad 11,15% (296 zagród edukacyjnych zarejestrowano w Sieci w trzecim kwartale 2023 roku). Pod względem liczby realizowanych programów edukacyjnych najaktywniejsze są zagrody zlokalizowane na terenie województwa dolnośląskiego, a następnie zagrody z regionu mazowieckiego oraz małopolskiego.

Cele programowe zagród edukacyjnych mogą być osiąganе jako główna działalność gospodarstwa lub jako działalność dodatkowa, uzupełniająca podstawową działalność produkcyjną czy agroturystyczną.

Wyróżnia się dwie formy organizacyjne gospodarstw edukacyjnych, skutkujące dla ich właścicieli określonymi obowiązkami prawno-finansowymi. Pierwsza z nich traktuje gospodarstwo edukacyjne jako uzupełnienie oferty gospodarstwa agroturystycznego. W takim wypadku działalność edukacyjna jest związana z rozszerzeniem oferty gospodarstwa agroturystycznego istniejącego lub rozpoczynającego działalność i z zachowaniem określonych warunków może korzystać z ułatwień dla agroturystyki, zawartych w przepisach ustawy z dnia 6 marca 2018 roku – Prawo przedsiębiorcy oraz ustawy z dnia 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Druga forma organizacyjna to wyspecjalizowana działalność edukacyjna niezależna od usług agroturystycznych. W takim wypadku udostępnianie gospodarstwa dla celów edukacyjnych podlega ogólnym przepisom o działalności gospodarczej opisanych w ustawie – Prawo przedsiębiorcy.

Usługi edukacyjne oparte na rolniczym potencjale gospodarstwa wiejskiego mogą być podejmowane w celach zarobkowych przez osoby fizyczne, organizacje wiejskie, w tym organizacje *non profit*, oraz mogą stanowić działalność promocyjną producentów żywności (Raciborski, 2011, s. 11-17).

Na podstawie aktów prawnych stosowanych przez Komisję Europejską na obszarze wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej można wyodrębnić trzy kategorie przedsiębiorstw, zależne między innymi od liczby zatrudnionych pracowników, zaczynając od mikroprzedsiębiorstwa, zatrudniającego mniej niż dziesięciu pracowników, przez małe przedsiębiorstwo, zatrudniające do pięćdziesięciu pracowników, po przedsiębiorstwo średnie, zatrudniające do dwustu pięćdziesięciu pracowników. Zakresem definicji mikroprzedsiębiorstwa jest także objęte samozatrudnienie, które jest najbardziej popularną formą przedsiębiorczości w Polsce (PARP, 2011, s. 21).

Na podstawie wyżej wymienionych kryteriów można dokonać podziału zagród edukacyjnych na cztery główne typy (Bogusz i Kmita-Dziasek, 2015, s. 159):

1. Gospodarstwo agroturystyczne ze specjalistyczną ofertą edukacyjną, świadczące usługi wyłącznie dla własnych gości. Obiekt nie podlega wpisowi do ewidencji działalności gospodarczej, gdyż „wynajmowanie przez rolników pokoi, sprzedaży posiłków domowych i świadczenia w gospodarstwach rolnych innych usług związanych z pobytem turystów” podlega wyłączeniu z tego obowiązku na mocy art. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

2. Gospodarstwo agroturystyczne ze specjalistyczną ofertą edukacyjną, działające jako przedsiębiorstwo. Obiekt świadczy usługi turystyczne i edukacyjne dla własnych gości oraz innych turystów i jednodniowych odwiedzających i w tym zakresie podlega w pełni przepisom o działalności gospodarczej według ustawy – Prawo przedsiębiorców.
3. Gospodarstwo rolne świadczące usługi edukacyjne, działające jako mikroprzedsiębiorstwo. Obiekt wykorzystuje potencjał gospodarstwa rolnego do prowadzenia działalności edukacyjnej bez usług zakwaterowania i w tym zakresie podlega w pełni przepisom o działalności gospodarczej według ustawy – Prawo przedsiębiorców.
4. Gospodarstwo rolne z działalnością w zakresie przetwórstwa spożywczego, świadczące usługi edukacyjne jako przedsiębiorstwo. W gospodarstwie dominująca jest działalność w zakresie przetwórstwa własnej podstawowej produkcji rolnej. Usługi edukacyjne stanowią działalność promocyjną producentów żywności.

Analiza istniejących gospodarstw edukacyjnych (Bogusz i Kmita-Dziasek, 2015, s. 165) wykazała, że gospodarstwa rolne, które prowadzą również zagrody edukacyjne, różnią się znacznie pod względem powierzchni gospodarstwa (od 1,70 ha do około 90 ha) i skali produkcji rolnej, co prowadzi do wniosku, że wzbogacenie działalności rolniczej o innowacyjną funkcję edukacyjną nie jest zależne od wielkości gospodarstwa. Zarówno niewielkie obszarowo, jak i duże gospodarstwa mogą podejmować tego typu działalność. Z kolei funkcja ekonomiczna usług edukacyjnych gospodarstw rolnych jest determinowana skalą podstawowej działalności rolniczej i wraz z jej wzrostem ustępuje miejsca funkcji promocyjnej.

Gospodarstwo edukacyjne to nowatorskie podejście do nauczania, które sprawdziło się już w wielu krajach europejskich. Edukacja w takiej zagrodzie obejmuje „żywą” lekcję, łączącą teorię z praktyką. Tworzenie oferty edukacyjnej w gospodarstwie odbywa się przez przygotowanie programu zajęć edukacyjnych i zaprezentowanie go w wybranej formie (warsztatów, pokazów, kursów, szkoleń, pogadanek, ścieżek dydaktycznych, zielonych szkół). Zajęcia edukacyjne w gospodarstwach rolnych przynoszą wymierne korzyści zarówno dla rolnictwa, jak i dla szkolnictwa. Dla sektora rolnego istotne jest spotkanie z przyszłymi konsumentami i wzrost zrozumienia dla sytuacji i potrzeb gospodarki wiejskiej. Jest to także odmiana i wzbogacenie codziennego życia rolnika, radość pracy z dziećmi i nauczycielami, twórczy rozwój rodzin rolniczych oraz dodatkowy dochód. Niejednokrotnie stanowi przedłużenie sezonu turystycznego, umożliwia promocję produktów wytwarzanych w gospodarstwie, a tym samym stwarza także nowe perspektywy rozwoju zagrody.

Programy edukacyjne w gospodarstwach rolnych już od dawna są realizowane w wielu krajach europejskich. Najbardziej zaawansowane systemy spotykamy w Szwajcarii, we Francji, w Austrii i Niemczech (Kmita-Dziasek, 2011, s. 4-6). W Szwajcarii funkcjonuje ogólnonarodowa inicjatywa pod nazwą „Schule auf dem Bauernhof SchuB” (Szkoła w zagrodzie chłopskiej), angażując około trzystu gospodarstw rolnych we wszystkich kantonach. We Francji działa siedemset czterdzieści gospodarstw educa-

cyjnych skupionych w sieci „Benvenue a la Ferme”, we Włoszech funkcjonuje zaś „Scuola in Fattoria” (Szkoła w małym gospodarstwie) – idea ta zrodziła się z potrzeby przybliżenia młodemu pokoleniu istoty rolnictwa, jego historii, tradycji, kultury i wielofunkcyjności. Pierwsze projekty powstały pod koniec lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Najlicniejszą grupą korzystających z zajęć w gospodarstwach edukacyjnych były dzieci w wieku przedszkolnym i uczniowie szkół podstawowych, w dalszej kolejności młodzież gimnazjalna i uczniowie szkół ponadgimnazjalnych (Sikorska-Wolak i Zawadka, 2016, s. 104).

Początki funkcjonowania Ogólnopolskiej Sieci Zagród Edukacyjnych były możliwe dzięki realizacji projektu „Utworzenie Sieci Agroturystycznych Gospodarstw Edukacyjnych” przez Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie Oddział w Krakowie, we współpracy z wojewódzkimi ośrodkami doradztwa rolniczego, na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Podstawą opracowania koncepcji Ogólnopolskiej Sieci Zagród Edukacyjnych było przekonanie, że:

- istnieje potrzeba przybliżenia społeczeństwu pracy rolnika i pochodzenia żywności jako przeciwstawienie się procesom globalizacji,
- gospodarstwo rolne ma potencjał właściwy do prowadzenia atrakcyjnych zajęć edukacyjnych kształtujących postawy ekologiczne i konsumenckie, wychodząc naprzeciw oczekiwaniom w zakresie uczenia się przez działanie,
- usługi edukacyjne stanowią szansę na dodatkowy dochód dla rolników i motywację do kontynuowania działalności rolniczej i utrzymania żywotności obszarów wiejskich (*Koncepcja...*, 2015).

Ogólnopolska Sieć Zagród Edukacyjnych w swoich założeniach opiera się głównie na upowszechnieniu wiedzy na temat pochodzenia żywności i znaczenia rolnictwa. Jeden z celów edukacyjnych sieci dotyczy nauczania w zakresie świadomości ekologicznej i konsumenckiej. Tematyka zajęć oferowanych w ramach tego celu może dotyczyć żywności tradycyjnej, przetwórstwa surowców wytwarzanych w gospodarstwie rolnym, lokalnej kuchni domowej, ekologii czy zwyczajów związanych z przygotowaniem potraw.

W Ogólnopolskiej Sieci Zagród Edukacyjnych większość gospodarstw prowadzi edukację w zakresie pochodzenia żywności, nawiązując do edukacji konsumenckiej i ekologicznej. Zagrody te stawiają na nauczanie o pochodzeniu żywności, o produktach naturalnych i wytwarzanych tradycyjnymi metodami oraz domowym przetwórstwie, a oferowane przez nich wyżywienie jest oparte na lokalnych surowcach produkowanych w gospodarstwie i starych recepturach przygotowywania potraw. Wiele zagród jest także członkiem Regionalnych Sieci Dziedzictwa Kulinarnego w ramach Europejskiej Sieci Regionalnego Dziedzictwa Kulinarnego, inne prowadzą edukację, wykorzystując produkty z krajowej Listy Produktów Tradycyjnych czy rolnictwa ekologicznego (Ogólnopolska Sieć Zagród Edukacyjnych, 2015, s. 11-12).

Funkcję koordynatora Ogólnopolskiej Sieci Zagród Edukacyjnych pełni Centrum Doradztwa Rolniczego Oddział w Krakowie, a partnerami na poziomie regionalnym są wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego we wszystkich szesnastu wojewódz-

twach. Działania w ramach Sieci są realizowane przy udziale takich struktur, jak Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich i Sieć na rzecz Innowacji. Ogólnopolska Sieć Zagród Edukacyjnych, wspierana przez system doradztwa rolniczego, zapewnia transparentny wizerunek, wyróżniający usługi edukacyjne gospodarstw członkowskich na rynku, sprzyja lepszemu wykorzystaniu zasobów, ukierunkowuje rozwój jakościowy programów edukacyjnych, przyciąga środki zewnętrzne, zwiększa skuteczność działań promocyjnych. Uczestnicy sieci otrzymują promocję ofert w ogólnopolskim systemie internetowym oraz wsparcie doradcze i szkoleniowe, a także możliwość wzajemnej wymiany doświadczeń. Od 2015 roku Ogólnopolska Sieć Zagród Edukacyjnych jest członkiem Konsorcjum Turystyki Wiejskiej, działającym przy Polskiej Organizacji Turystycznej, co stworzyło nowe formy i możliwości promocji zagród w skali ponadkrajowej.

Od 2014 roku nazwa „zagroda edukacyjna” jest objęta ochroną patentową, a prawo do jej używania mają wyłącznie gospodarstwa rekomendowane do uczestnictwa w Ogólnopolskiej Sieci Zagród Edukacyjnych (Regulamin..., 2015).

6.4. Gospodarstwa opiekuńcze

W ostatnich latach coraz większa liczba podmiotów zainteresowanych obszarami wiejskimi zwraca uwagę na rolnictwo społeczne. To zainteresowanie wynika z coraz lepszego zrozumienia roli, jaką rolnictwo i zasoby obszarów wiejskich mogą odegrać nie tylko w podnoszeniu jakości społeczeństwa lokalnego, ale także w poprawie kondycji społecznej, fizycznej i psychicznej ludności ogółem. Jednocześnie rolnictwo społeczne stanowi dla rolników szansę na dostarczanie nowych usług, a tym samym poszerzenie i zróżnicowanie ich działalności oraz wielofunkcyjnej roli w społeczeństwie. Wykorzystanie nowych funkcji rolnictwa, takich jak rolnictwo społeczne (opiekuńcze), przyczyni się do rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich w innowacyjnych kierunkach (Kamiński, 2015, s. 112; Czapiewska, 2023, s. 95).

Proces poszukiwania dodatkowych źródeł dochodu rolników i członków ich rodzin znany jest od dawna. Marta Błąd (2011, s. 40) przytacza definicję tego zjawiska, przypominając podstawowy podział na wielozawodowość, która dotyczy osoby rolnika (albo członków jego rodziny pracujących dotąd w gospodarstwie), i różnicowanie działalności rolniczej, które to zjawisko dotyczy gospodarstwa rolnego. Inni badacze (Durand i van Huylenbroeck, 2003, s. 2-3) określili wielozawodowość jako kombinację rolniczych i nierolniczych aktywności wykonywanych przez rolników albo członków gospodarstwa domowego rolników.

Wielofunkcyjne rolnictwo wiąże się również z systemem innowacyjnej produkcji, który ma na celu zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego, długoterminowej równowagi ekonomicznej gospodarstwa rolnego, sprawności technicznej i organizacyjnej gospodarstwa, wysokiej jakości produktów rolnych, bezpieczeństwa ekologicznego i akceptacji społecznej (Sobolewska-Mikulska, 2015, s. 14). Gospodarstwo rolne wzbogacone o dodatkową działalność staje się wielofunkcyjne. Jeśli gospodar-

stwo, oprócz wytwarzania produktów rolno-spożywczych, jest zdolne do świadczenia usług, jest gospodarstwem wielofunkcyjnym (Kapała, 2017, s. 26). Wielofunkcyjne gospodarstwo rolne ma charakter wielopłaszczyznowy, łączy w sobie różne aspekty: aspekt tradycyjny, rozumiany jako wytwarzanie żywności, aspekt wiejski, związany z oddziaływaniem gospodarstwa na otoczenie zewnętrzne, aspekt „nowy”, odnoszący się do wykorzystania zasobów wewnętrznych gospodarstwa (Błąd, 2008, s. 113-114). Przykładem wielofunkcyjnego gospodarstwa rolnego jest gospodarstwo opiekuńcze (Krzysztofik-Pelka, 2022, s. 110).

Gospodarstwa rolne, które podejmują działalność agroturystyczną lub mają w zasobach na przykład budynki gospodarcze nadające się, po odpowiedniej adaptacji, na potrzeby mieszkalne, zyskują warunki przekształcenia ich w gospodarstwa opiekuńcze. Gospodarstwo opiekuńcze może być standardowym gospodarstwem rolnym, którego użytkownicy w celu pozyskania dodatkowego dochodu podejmują działalność związaną z zapewnieniem opieki nad osobami starszymi oraz innymi wymagającymi wsparcia. Prowadzenie gospodarstwa opiekuńczego jest jeszcze stosunkowo mało rozpowszechnioną w Polsce formą działalności pozarolniczej. Z uwagi jednak na wzrost liczby oraz odsetka ludzi starszych w całej populacji kraju usługi opiekuńcze świadczone przez rodziny użytkujące małe gospodarstwa rolne mogą i prawdopodobnie będą w Polsce, podobnie jak w państwach rozwiniętych gospodarczo w Unii Europejskiej, odpowiedzią na potrzebę ekonomiczną (jako dodatkowe źródło dochodów gospodarstw małych) oraz społeczną (aktywizacja i włączenie społeczne osób starszych). Tym bardziej że w Unii Europejskiej proces starzenia się populacji jest postrzegany w kategorii możliwości powstawania nowych miejsc pracy, przede wszystkim w usługach, opiece społecznej, ochronie zdrowia, a także w edukacji, kulturze, a nawet turystyce (Chmielewska, 2018, s. 26).

Gospodarstwa opiekuńcze stały się formą realizacji rolnictwa społecznego uznanego na szczelbu unijnym za alternatywne podejście do tradycyjnego rozumienia rolnictwa jako dostarczyciela żywności. Rolnictwo społeczne opiera się na założeniu, że rolnictwo może być efektywnie wykorzystane do innej działalności – stanowi ono połączenie działalności rolniczej z działalnością społeczną w zakresie szeroko rozumianych usług opiekuńczych.

Gospodarstwa opiekuńcze wpisują się w nurt tak zwanego rolnictwa społecznego. Jest to alternatywne podejście do rolnictwa, opierające się na założeniu, że zasoby gospodarstwa rolnego mogą być efektywnie wykorzystane do innej działalności. Można zatem rozumieć rolnictwo społeczne jako połączenie działalności rolniczej z działalnością społeczną (Podkarpacki Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Boguchwałe, 2020, s. 4).

W opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (EKES, 2013, s. 3), rolnictwo społeczne to coraz bardziej rozwijające się w Europie innowacyjne podejście, łączące dwie koncepcje: rolnictwa wielofunkcyjnego i usług społecznych – opieki zdrowotnej na poziomie lokalnym. W ramach produkcji rolnej przyczynia się do poprawy samopoczucia i integracji społecznej osób o szczególnych potrzebach. Pod nazwą „rolnictwo społeczne” kryje się wiele znanych w Europie działań, określanych

jako rolnictwo dla zdrowia (*farming for health*), rolnictwo opiekuńcze (*care farming*), zielona opieka (*green care*), zielone terapie (*green therapies*). Określenia te odnoszą się do różnych działań w obszarze opieki, reintegracji społecznej, szkolenia czy rehabilitacji społecznej i zawodowej osób w trudnym położeniu oraz szkolenia osób o szczególnych potrzebach (Kamiński, 2015, s. 113).

Gospodarstwo opiekuńcze w polskich warunkach prawnych może być prowadzone na bazie działalności gospodarczej w formie spółdzielni socjalnej, stowarzyszenia bądź fundacji. Gospodarstwa opiekuńcze mogą świadczyć usługi dla bardzo różnych grup wymagających wsparcia. Doświadczenia krajów zachodnich wskazują, że terapia prowadzona w gospodarstwach rolnych może mieć pozytywny wpływ między innymi na (Podkarpacki Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Boguchwale, 2020, s. 7):

- seniorów – osoby wymagające opieki, terapii, rehabilitacji, zajęć integracyjnych ze względu na wiek,
- osoby z niepełnosprawnościami – przy czym chodzi tu o różne rodzaje niepełnosprawności, na przykład związane z trudnościami w poruszaniu się, deficyty intelektualne,
- osoby chorujące psychicznie,
- osoby walczące z uzależnieniami,
- osoby wymagające reintegracji społecznej, na przykład ze względu na fakt opuszczenia zakładu karnego, długotrwałe pozostawanie bez pracy, dzieci o specjalnych potrzebach edukacyjnych, także „trudna młodzież”.

Gospodarstwa opiekuńcze są przykładem innowacji społecznej, ponieważ łączą w sobie osiąganie efektów ekonomicznych i istotnych korzyści społecznych – połączenie sfery gospodarczej (rolnictwo) oraz sfery polityki społecznej (opieka). Ekonomiczny wymiar funkcjonowania gospodarstw opiekuńczych powinien być rozpatrywany nie tylko z punktu widzenia potencjalnego obniżania kosztów opieki, które ponoszą samorządy oraz rodziny osób jej potrzebujących, ale także z punktu widzenia rozwoju obszarów wiejskich. Działalność opiekuńcza może stanowić zyskowną formę działalności pozarolniczej, a jednocześnie stwarzać szansę rozwoju – niekiedy przetrwania – dla niewielkich gospodarstw rodzinnych (Chmielewska, 2018, s. 22). Gospodarstwa opiekuńcze są także metodą kształtowania postaw przedsiębiorczych, szczególnie wśród ludzi młodych, zachęcając ich do pozostania na obszarach wiejskich. Zatem możliwości płynące z prowadzenia gospodarstwa o wielofunkcyjnym charakterze to nie tylko dodatkowe źródła przychodów czy satysfakcja z dzielenia się swoimi zasobami (element popularnej idei *sharing economy* – ekonomii współdzielenia), lecz również szansa dla rolników i ich rodzin, możliwość szerszego rozwoju zawodowego, osobistego i pełnienia wielowymiarowych funkcji w społeczności lokalnej (Dessein i Bock, 2010, s. 15). Stwarza ponadto okazję do propagowania nowego wizerunku rolnictwa wśród reprezentantów wszystkich pokoleń.

Dodatkowo rośnie zapotrzebowanie na innowacyjne sposoby terapii, które mogą być atrakcyjne dla zamożnych klientów, jak również zapotrzebowanie na usługi dla osób starszych. Sytuacja taka pozwala uzyskać dodatkowe źródło dochodu w ramach różnicowania dochodów rolniczych w gospodarstwie rolnym.

Jest to także szansa na rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich, przyczyniająca się do kreowania nowych miejsc pracy oraz zmniejszania ukrytego bezrobocia.

Najważniejszą cechą charakterystyczną gospodarstw opiekuńczych jest wykorzystywanie potencjału gospodarstwa rolnego do prowadzenia działań przede wszystkim o charakterze terapeutycznym, opiekuńczym i integracyjnym w celu włączenia społecznego osób przebywających w danym gospodarstwie opiekuńczym (Krzysztofik-Pełka, 2022, s. 109).

Gospodarstwo rolne zajmujące się świadczeniem usług opiekuńczych w wielu formach organizacyjnych ma możliwość pozyskania środków finansowych z różnych źródeł rządowych i samorządowych przeznaczonych na powstawanie i rozwój placówek opiekuńczych (Subocz, 2022, s. 35-36).

Gospodarstwa opiekuńcze są inicjatywą podejmowaną w środowisku wiejskim i łączącą nie tylko chęć osiągnięcia celów społecznych, ale także dążenie do dywersyfikacji działalności rolniczej, aktywizacji ludności na terenach wiejskich czy wykorzystania kapitału ludzkiego – niezagospodarowanych zasobów, potencjału oraz umiejętności mieszkańców wsi, między innymi osób starszych, niepełnosprawnych, oddalonych od rynku pracy (Czapiewska, 2023, s. 97). Wśród najważniejszych korzyści dla mieszkańców wsi w wymiarze społecznym należy wymienić: tworzenie zaplecza usług opieki zdrowotnej i pomocy społecznej opartego na zasobach społeczności lokalnych, budowanie kapitału społecznego na terenach wiejskich oraz zwiększoną świadomość lokalnej społeczności. Gospodarstwa opiekuńcze powinny być zatem postrzegane z jednej strony jako instrument polityki społecznej, z drugiej zaś – jako element polityki rozwoju obszarów wiejskich. Tym samym można stwierdzić, że idea rozwoju w Polsce gospodarstw opiekuńczych jest reakcją na potrzeby rynku oraz społeczne i ekonomiczne zagrożenia rozwojowe, przed którymi stoją obszary wiejskie (Stępnik, 2018, s. 11-13).

Funkcjonowanie gospodarstw opiekuńczych znalazło się również w Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju (SOR), przyjętej przez Radę Ministrów 14 lutego 2017 roku, która jest kluczowym dokumentem państwa polskiego w obszarze średnio- i długofalowej polityki gospodarczej. Kwestia rozwoju pozarolniczych funkcji gospodarstw rolnych (w tym opiekuńczych, zdrowotnych czy edukacyjnych) jest podnoszona w tej strategii kilkakrotnie. Jest to jedno z działań realizowanych od 2020 roku w ramach celu związanego z rozwojem obszarów wiejskich (Obszar: Rozwój zrównoważony terytorialnie), a także z poprawą dostępności do usług społecznych i zdrowotnych (Obszar: Spójność społeczna). Zaproponowane kierunki działań mają także odzwierciedlenie w projektach strategicznych nakreślonych w Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju. W ramach projektu strategicznego „(Nie)samodzielni” (prowadzącego do powstania wiązek różnych usług społecznych na rzecz osób niesamodzielnych, które zmniejszą ryzyko nadmiernego obciążenia pracą opiekunów nieformalnych) Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi realizuje komponent pod nazwą „Gospodarstwo otwarte na ludzi” (Kamiński, 2018, s. 9-10).

W Polsce idea powstawania gospodarstw opiekuńczych jest od niedawna wprowadzana na obszary wiejskie. Jest to koncepcja stosunkowo nowa, jednakże dość

istotna dla usługodawców z zakresu opieki dziennej, jak i osób chcących skorzystać z usług opiekuńczych. W literaturze zagranicznej podkreśla się znaczenie tego innowacyjnego produktu. Można się także spotkać ze stwierdzeniem, że gospodarstwa opiekuńcze w aspekcie świadczenia opieki są ciekawym i ważnym produktem, które mogą oferować gospodarstwa agroturystyczne. Należy jednak podkreślić, że opieka nad dziećmi, osobami starszymi czy osobami niepełnosprawnymi wymaga pewnych predyspozycji, a także wiedzy specjalistycznej. Decydując się na takie działania, należy sprecyzować swoje możliwości. Starannie trzeba także dobierać osoby, którymi dane gospodarstwo chce się zaopiekować, gdyż tylko wówczas przyniesie to dobry efekt (Wojcieszak i Wojcieszak, 2018, s. 27).

Co istotne, tego typu miejsca generują dodatkowy dochód dla gospodarstwa, ponadto dają możliwość zatrudnienia osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy na obszarach wiejskich (Pocztą i in., 2012, s. 7).

Potrzeba zmian w systemie opieki nad osobami starszymi została uwzględniona w Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW), głównie w dwóch projektach: „Gospodarstwo opiekuńcze” oraz „Aktywny i zdrowy senior – rolnik” (*W trosce o seniorów...*, 2017; *Rola samorządów...*, 2017).

Projekt „Gospodarstwo opiekuńcze” zakłada między innymi:

- utworzenie w każdym województwie kilku, kilkunastu, a jeśli będzie zainteresowanie – nawet kilkudziesięciu gospodarstw opiekuńczych, w formule podmiotów działalności gospodarczej lub innej formie dozwolonej przepisami prawnymi,
- budowę systemu wsparcia instytucjonalnego dla gospodarstw opiekuńczych, w tym ustanowienie koordynatorów regionalnych oraz zbudowanie kapitału ludzkiego dla potrzeb realizacji projektu,
- budowę sieci gospodarstw wpisujących się w ideę rolnictwa społecznego,
- wypracowanie modelowych rozwiązań na potrzeby rozwoju gospodarstw opiekuńczych,
- prowadzenie działań promocyjnych, w tym realizację konferencji regionalnych i ogólnopolskich, spotkań (warsztatów) dla osób zainteresowanych tą formą działalności,
- budowę mechanizmów kontroli jakości i rzetelności świadczenia usług,
- badania interdyscyplinarne towarzyszące projektom.

Korzyści, które niosą gospodarstwa opiekuńcze dla usługobiorców, to między innymi: przebywanie wśród przyrody, udział w pracach gospodarczych i świadomość bycia przydatnym członkiem grupy osób, a więc czynniki odgrywające ogromną rolę w zapewnieniu dobrego samopoczucia i poprawie stanu zdrowia niezależnie od wieku. Gospodarstwo opiekuńcze pozwala wykorzystać wolne zasoby siły roboczej na wsiach na rzecz słusznej sprawy, jaką jest potrzeba zapewnienia opieki na rzecz osób starszych zamieszkających na terenach słabiej zaludnionych. Wieś jest źródłem zasobów wiedzy i doświadczenia w opiece nad osobami starszymi przy występujących jednocześnie niedoborach w zakresie infrastruktury w postaci instytucjonalnych i stacjonarnych form opieki. W połączeniu z ludzką motywacją wewnętrzną, by robić coś

słusznego społecznie, oraz z motywacją finansową związaną ze zwiększeniem przychodów spoza rolnictwa, idea gospodarstw opiekuńczych wydaje się rozwiązaniem korzystnym dla wszystkich interesariuszy. Wielowymiarowe korzyści wynikające z prowadzenia rolnictwa społecznego można pogrupować następująco (Wojciechowska-Solis i in., 2023, s. 63-64):

- Korzyści ekonomiczne to więcej miejsc pracy na terenach wiejskich i źródło utrzymania dla rodzin związanych z rolnictwem. To z jednej strony aktywizacja osób starszych, niepełnosprawnych czy oddalonych od rynku pracy, które mogą zaspokajać potrzebę bycia przydatnym przez wartościową pracę w rolnictwie. Z drugiej strony to także dodatkowy impuls do rozwoju zawodowego i profesjonalizacji swojej roli w kierunku świadczenia usług opiekuńczych dla osób – głównie kobiet – sprawujących w domu opiekę nad osobami niesamodzielnymi. Realizowanie koncepcji rolnictwa społecznego na terenach wiejskich przynosi dodatkowe przychody do lokalnego budżetu i jest jednym ze sposobów przeciwdziałania depopulacji wsi. Dzięki temu pozytywnie wpływa na zasadność i możliwość utrzymania infrastruktury publicznej (szkoły, urzędy, drogi) na słabo zasiedlonych terenach.
- Korzyści społeczne to nie tylko lepsze samopoczucie i stan zdrowia beneficjentów opieki, ale także zwiększona świadomość lokalnej społeczności żyjącej w sąsiedztwie gospodarstw na temat niepełnosprawności czy innych przypadłości mieszkańców gospodarstwa. Ważne jest ponadto tworzenie zaplecza usług opieki zdrowotnej i pomocy społecznej z wykorzystaniem zasobów społeczności lokalnych i równoległe budowanie kapitału społecznego na terenach wiejskich.
- Korzyści technologiczne to możliwość stworzenia nowej funkcji dla gospodarstwa bez konieczności inwestowania w kosztowne technologie usprawniające produkcję rolną, przy jednoczesnym zmniejszeniu negatywnego wpływu na środowisko naturalne.
- Korzyści dla rolnictwa to nie tylko możliwość prowadzenia gospodarstwa o wielofunkcyjnym charakterze, pozwalającego na wejście w nowe obszary działalności i dywersyfikację przychodów z rolnictwa. To także okazja do propagowania nowego wizerunku rolnictwa wśród reprezentantów wszystkich pokoleń.

Modele gospodarstw opiekuńczych (Stępnik i in., 2020, s. 25-26):

- Dzienny dom pobytu (DDP) – ośrodek wsparcia, w którym świadczy się pomoc osobom samotnym powyżej 60. roku życia, które z przyczyn losowych wymagają pomocy z zakresu usług opiekuńczych, specjalistycznych usług opiekuńczych lub posiłku. Dienne domy pobytu mogłyby funkcjonować jako podmiot ekonomii społecznej lub jako działalność gospodarcza.
- Rodzinny dom pomocy (RDP) – forma usług opiekuńczych oraz bytowych świadczonych przez osobę w jej miejscu zamieszkania całodobowo dla nie mniej niż trzech i nie więcej niż ośmiu osób wymagających wsparcia. Rodzinne domy pomocy wymagają współpracy z samorządem gminnym, gdyż podopieczni są kierowani decyzją administracyjną wydaną przez kierownika ośrodka pomocy społecznej. W zależności od sytuacji finansowej podopiecznego samorząd finan-

suje w części lub w całości jego pobyt. Pensjonariusze, którzy nie otrzymują wsparcia finansowego, są zobowiązani do samodzielnego opłacania pobytu.

- Placówka całodobowej opieki prowadzona w ramach działalności gospodarczej – opieka w tego typu placówce polega na świadczeniu usług z uwzględnieniem stanu zdrowia, sprawności fizycznej oraz intelektualnej, a także indywidualnych potrzeb i możliwości danej osoby. Zakres usług obejmuje usługi bytowe (zapewnienie miejsca pobytu, wyżywienia, utrzymania czystości) i usługi opiekuńcze (udzielanie pomocy w podstawowych czynnościach życiowych, pielęgnację, opiekę higieniczną, kontakt z otoczeniem). Placówki całodobowe nie wymagają ścisłej współpracy z samorządem.

W ramach projektu „Gospodarstwa opiekuńcze w rozwoju obszarów wiejskich wobec wyzwań demograficznych” (GROWID) został zaproponowany model, który włącza takie usługi, jak (Lenard, 2023):

- agroterapia,
- zajęcia grupowe dla uczestników,
- pomoc w załatwianiu codziennych spraw uczestników,
- pomoc w czynnościach higienicznych,
- podawanie posiłków i napojów.

W ramach jednego turnusu może brać jednocześnie udział najwyżej ośmiu uczestników, maksymalnie 24 tygodniowo.

O ostatecznym kształcie prawnym zaproponowanego przez konsorcjum projektu GROWID modelu opieki decyduje międzyresortowy Zespół do spraw wdrożenia modelu gospodarstwa opiekuńczego, w skład którego wchodzi przedstawiciele: ministra właściwego do spraw rolnictwa i rozwoju wsi, ministra właściwego do spraw gospodarki, ministra właściwego do spraw rodziny i zabezpieczenia społecznego, ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, ministra właściwego do spraw finansów, Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego czy Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

6.5. Spółdzielnie energetyczne

Zapotrzebowanie na energię ciepłą i elektryczną na terenach wiejskich w Polsce zależy od wielu czynników, takich jak liczba gospodarstw domowych, typ budynków, liczba i rodzaj urządzeń elektrycznych, a także zmiany klimatyczne. Z uwagi na rosnące ceny energii oraz niedostatecznie zabezpieczone dostawy energii elektrycznej i ciepła jest potrzebny nowy impuls na rzecz budowania lokalnych rynków energii na obszarach wiejskich. Wyzwaniem dla rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich jest proces transformacji energetycznej, który ma na celu zwiększenie efektywności energetycznej z wykorzystaniem odnawialnych źródeł lokalnych.

Na obszarach wiejskich można wyróżnić pięć form organizacyjno-prawnych energetyki „obywatelskiej” opartej na źródłach energii odnawialnej: prosumenci energii

odnawialnej, prosument zbiorowy energii odnawialnej, prosument wirtualny energii odnawialnej, spółdzielnia energetyczna, klaster energii (Lissoń, 2021, s. 465-466). Wymienione narzędzia są przeznaczone do rozwoju energetyki w kraju. Spółdzielnie energetyczne, mimo długoletniej tradycji w krajach Europy Zachodniej, dopiero od niedawna zaczynają być przedmiotem zainteresowania mieszkańców obszarów wiejskich.

Spółdzielnia energetyczna może prowadzić działalność na obszarze wyłącznie gmin wiejskich lub miejsko-wiejskich w rozumieniu przepisów o statystyce publicznej oraz maksymalnie na obszarze nie więcej niż trzech tego rodzaju gmin bezpośrednio sąsiadujących ze sobą (Ustawa z dnia 20 lutego 2015...).

Spółdzielnia energetyczna jest nowym typem spółdzielni w prawie polskim (Marzec, 2021, s. 24-25). Stanowi ona spółdzielnię w rozumieniu ustawy z dnia 16 września 1982 roku – Prawo spółdzielcze lub ustawy z dnia 4 października 2018 roku o spółdzielniach rolników, która po spełnieniu wielu wymogów prawnych może uzyskać wpis w wykazie spółdzielni energetycznych i tym samym rozpocząć działalność wskazaną w art. 2 pkt 33a ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz korzystać z systemu wsparcia opartego na rozliczeniach typu *net-metering*. Przedmiotem działalności spółdzielni energetycznej jest wytwarzanie energii elektrycznej, biogazu lub ciepła w instalacjach odnawialnego źródła energii i równoważenie zapotrzebowania energii elektrycznej, biogazu lub ciepła wyłącznie na potrzeby własne spółdzielni energetycznej i jej członków (Marzec, 2023, s. 69-70).

Celem spółdzielni energetycznych jest integracja i zrzeszenie rolników, jednostek samorządu terytorialnego, lokalnych przedsiębiorców i budowa lub łączenie istniejących już instalacji odnawialnych źródeł energii przy wykorzystaniu dostępnych narzędzi. Zgodnie z ustawą o odnawialnych źródłach energii spółdzielnie energetyczne wykonują działalność w zakresie wytwarzania energii energetycznej, biogazu lub ciepła w instalacjach z takich źródeł oraz równoważenia ich zapotrzebowania wyłącznie na potrzeby własne – nie mogą jej sprzedawać. Ideą spółdzielni jest zapewnienie korzyści jej członkom, w tym energii tańszej niż na rynku, przez wykorzystanie lokalnych zasobów. Tym samym zwiększa to bezpieczeństwo energetyczne dla jej członków, gdyż energia jest zużywana i bilansowana lokalnie, na małym obszarze (Nowakowska i Leśniak, 2022, s. 35-36). Członkami spółdzielni energetycznych mogą być gospodarstwa domowe, rolne, przedsiębiorstwa i samorządy terytorialne i ich jednostki.

Zgodnie z art. 38f ust. 3 ustawy o odnawialnych źródłach energii organem odpowiedzialnym za prowadzenie wykazu spółdzielni energetycznych jest dyrektor generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (KOWR, 2024). Z rejestru wynika, że pierwsza spółdzielnia energetyczna (Nasza Energia z siedzibą w Mszanie) powstała w 2021 roku. W 2022 roku nie zarejestrowano ani jednej, a zdecydowana większość funkcjonuje na rynku dopiero od 2024 roku (stan na 29 grudnia 2024 roku). Ogółem funkcjonuje 55 spółdzielni energetycznych w Polsce (tab. 21), w skład których wchodzi 184 członków. Spółdzielnie energetyczne w Polsce mają 253 instalacje o mocy zainstalowanej 14,128152 MWe. Zaprezentowany w tabeli wykaz jest sporządzony według kolejności rejestracji wniosków w Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa.

Tabela 21. Wykaz zarejestrowanych spółdzielni energetycznych na dzień 29 grudnia 2024 roku w wykazie prowadzonym przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa

Lp.	Nazwa	Obszar działania – województwo	Liczba członków	Rodzaj instalacji	Liczba instalacji	Moc zainstalowana
1	2	3	4	5	6	7
1	Spółdzielnia Energetyczna – Nasza Energia	śląskie	19	instalacja fotowoltaiczna	20	0,181 MWe
2	Spółdzielnia Energetyczna Gminy Wiejskiej Hrubieszów, Trzeszczany, Werbkowice	lubelskie	1	instalacja fotowoltaiczna	12	0,06552 MWe
3	Spółdzielnia Energetyczna Stawiski	podlaskie	3	instalacja fotowoltaiczna	7	0,15902 MWe
4	Niepołomska Spółdzielnia Energetyczna	małopolskie	4	instalacja fotowoltaiczna	6	0,177942 MWe
5	Spółdzielnia Energetyczna Gminy Wiejskiej Dołhobyczów, Mircze i Gminy Miejsko-Wiejskiej Tyszowce	lubelskie	1	instalacja fotowoltaiczna	9	0,0324 MWe
6	Spółdzielnia Energetyczna Gminy Wiejskiej Białopole, Horodło, Uchanie	lubelskie	1	instalacja fotowoltaiczna	5	0,018 MWe
7	Spółdzielnia Energetyczna Skawina – SES	małopolskie	3	instalacja fotowoltaiczna	5	0,072815 MWe
8	Spółdzielnia Energetyczna EKO WIELPLAST	małopolskie	4	instalacja fotowoltaiczna	2	0,051 MWe
9	Wierchosławicka Spółdzielnia Energetyczna	małopolskie	3	instalacja fotowoltaiczna	2	0,02434 MWe
10	Pawłowicka Spółdzielnia Energetyczna	śląskie	3	instalacja fotowoltaiczna	7	0,237805 MWe
11	Spółdzielnia Energetyczna Czerwonak	wielkopolskie	3	instalacja fotowoltaiczna	3	0,0453 MWe
12	Spółdzielnia Energetyczna Michałowo	podlaskie	3	instalacja fotowoltaiczna	9	0,20056 MWe
13	Spółdzielnia Socjalna Sąsiedzi	warmińsko-mazurskie	2	instalacja fotowoltaiczna	1	0,021150 MWe
14	Spółdzielnia Energetyczna „Energia Optymalna”	małopolskie	1	instalacja fotowoltaiczna	1	0,004125 MWe
15	Spółdzielnia Energetyczna Zielona Gmina	mazowieckie	3	instalacja fotowoltaiczna	5	0,1277 MWe
16	Spółdzielnia Energetyczna Sudecka Energia	dolnośląskie	3	instalacja fotowoltaiczna	3	0,05047 MWe

Tabela 21. cd.

1	2	3	4	5	6	7
17	Spółdzielnia Energetyczna BIODAR w Ustroniu Morskim	zachodnio-pomorskie	3	instalacja fotowoltaiczna	4	1,07253 MWe
18	Spółdzielnia Nyska Elektrownia Społeczna z siedzibą w Nysie	opolskie	1	instalacja fotowoltaiczna	1	0,0495 MWe
19	Lądecka Spółdzielnia Energetyczna	dolnośląskie	3	instalacja fotowoltaiczna	1	0,99954 MWe
20	Spółdzielnia Energetyczna Nowa Słupia	świętokrzyskie	3	instalacja fotowoltaiczna	9	0,1112 MWe
21	Spółdzielnia Energetyczna „OZE POKÓJ”	opolskie	2	instalacja fotowoltaiczna	2	0,0280 MWe
22	Spółdzielnia Energetyczna Psary	śląskie	3	instalacja fotowoltaiczna	7	0,07626 MWe
23	Spółdzielnia Energetyczna Jaworze	śląskie	15	instalacja fotowoltaiczna	6	0,06256 MWe
24	Spółdzielnia Energetyczna Pucka Energia	pomorskie	2	instalacja fotowoltaiczna z magazynem energii	1	0,01853 MWe
25	Spółdzielnia Energetyczna „L.I. Energa”	dolnośląskie	4	instalacja fotowoltaiczna	4	0,249 MWe
26	Spółdzielnia Energetyczna „Zielona Energia”	wielkopolskie	1	instalacja fotowoltaiczna	1	0,01 MWe
27	Spółdzielnia Energetyczna Eko-Słupno	mazowieckie	2	instalacja fotowoltaiczna	2	0,0128 MWe
28	Spółdzielnia Energetyczna Meander	śląskie	1	instalacja fotowoltaiczna	1	0,035 MWe
29	Spółdzielnia Energetyczna ECOVOLT	warmińsko-mazurskie	3	instalacja fotowoltaiczna	2	1,0398 MWe
30	Spółdzielnia Energetyczna EKOENERGIA SUCHOWOLA	podlaskie	2	instalacja fotowoltaiczna	2	0,15 MWe
31	Spółdzielnia Energetyczna Olkusz – Srebrne Miasto	małopolskie	1	instalacja fotowoltaiczna	4	0,10695 MWe
32	Spółdzielnia Energetyczna OZELION	kujawsko-pomorskie	1	instalacja fotowoltaiczna	1	0,009735 MWe
33	Spółdzielnia Energetyczna ACDC	wielkopolskie	7	instalacja fotowoltaiczna	8	0,382160 MWe
34	AMAZIS Spółdzielnia Energetyczna	wielkopolskie	2	instalacja fotowoltaiczna	1	0,97696 MWe
35	Spółdzielnia Energetyczna „PTM Energia”	mazowieckie	10	instalacja fotowoltaiczna	4	0,16155 MWe

36	Wodzisławska Spółdzielnia Energetyczna	świętokrzyskie	1	instalacja fotowoltaiczna	1	0,0036 MWe
37	„Spółdzielnia Energetyczna Niedźwiedź”	warmińsko-mazurskie	1	instalacja fotowoltaiczna	1	0,04 MWe
38	Spółdzielnia Energetyczna Ińsko	zachodnio-pomorskie	3	instalacja fotowoltaiczna	9	0,090935 MWe
39	Spółdzielnia Energetyczna „Energia Korytów”	dolnośląskie	10	instalacja fotowoltaiczna	7	0,156275 MWe
40	Ząbkowicka Spółdzielnia Energetyczna	dolnośląskie	4	instalacja fotowoltaiczna	5	0,08777 MWe
41	Lokalna Spółdzielnia Energetyczna	świętokrzyskie	6	instalacja fotowoltaiczna	2	0,03239 MWe
42	Spółdzielnia Energetyczna Powiatu Jarosławskiego	podkarpackie	1	instalacja fotowoltaiczna	1	0,0099 MWe
43	Spółdzielnia Energetyczna Olsztynek	warmińsko-mazurskie	1	instalacja fotowoltaiczna	1	0,01468 MWe
44	Spółdzielnia Energetyczna Noort Power	pomorskie	1	instalacja fotowoltaiczna	1	0,049665 MWe
45	Energia Gminy Komorniki Spółdzielnia Energetyczna	wielkopolskie	3	instalacja fotowoltaiczna	8	0,432005 MWe
46	Spółdzielnia Energetyczna Morawiec Energy	opolskie	1	instalacja fotowoltaiczna	1	0,03975 MWe
47	Spółdzielnia Energetyczna Zielony Goleniów	zachodnio-pomorskie	3	instalacja fotowoltaiczna	28	1,06106 MWe
48	Spółdzielnia Energetyczna Majdan Królewski	podkarpackie	3	instalacja fotowoltaiczna	4	0,056 MWe
49	Spółdzielnia Energetyczna KRAJNA	kujawsko-pomorskie	7	instalacja fotowoltaiczna	2	1,04975 MWe
50	Spółdzielnia Energetyczna LUNA	wielkopolskie	3	instalacja fotowoltaiczna	2	1,885 MWe
51	Spółdzielnia Energetyczna EMABO	wielkopolskie	2	instalacja fotowoltaiczna / elektrownia wiatrowa	1	0,050 MWe
					1	0,660 MWe
52	Spółdzielnia Energetyczna VITA w Miechowie	małopolskie	2	instalacja fotowoltaiczna	1	0,049 MWe
53	Spółdzielnia Energetyczna RESKO	zachodnio-pomorskie	3	instalacja fotowoltaiczna	15	0,260 MWe
54	Podkarpacka Spółdzielnia Energetyczna	podkarpackie	3	instalacja fotowoltaiczna	1	0,0396 MWe
55	Żerkowska Spółdzielnia Energetyczna	wielkopolskie	3	instalacja fotowoltaiczna	3	1,0395 MWe

Źródło: (KOWR, 2024).

Podstawowe korzyści finansowe, jakie społeczności wiejskie czerpią z obecności odnawialnych źródeł energii na obszarach wiejskich, sprowadzają się do wpływów do budżetu gminy z tytułu podatków, szczególnie podatku od nieruchomości, i przychodów z tytułu wydzierżawiania gruntów rolnych (O'Neil, 2021, s. 85-88).

Za największe bariery rozwoju spółdzielczości energetycznej w Polsce należy uznać: długotrwały proces tworzenia ram prawnych dla spółdzielni energetycznych, wymóg, aby moc zainstalowana instalacji OZE umożliwiała pokrycie w ciągu roku nie mniej niż 70% zapotrzebowania spółdzielni energetycznej na energię elektryczną, ograniczone możliwości pozyskania finansowania w ramach systemu zachęt dla inicjatyw energetyki obywatelskiej (Marzec, 2021, s. 27). Za barierę należy uznać także niechęć społeczności rolniczych do spółdzielczej formy prowadzenia działalności z uwagi na negatywne skojarzenia z okresem PRL (Szyrski, 2021, s. 183).

Rozwój spółdzielni energetycznych wpisuje się w politykę zrównoważonego rozwoju poszczególnych państw europejskich. W wielu krajach stały się one elementem zielonej ekonomii, rozwoju lokalnego i regionalnego oraz jedną ze ścieżek polityki ochrony środowiska (Błażejowska i Gostomczyk, 2018, s. 22-25).

Rozdział 7

Wyzwania przemian gospodarczych na obszarach wiejskich

7.1. Wielofunkcyjność obszarów wiejskich

Powszechnie przyjmuje się, że wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich to idea aktywizacji wsi i dywersyfikacja działalności gospodarczej, zgodnie z którą przyszłość ludności wiejskiej jest związana nie tylko z rolnictwem, ale także z innymi działami gospodarki. Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich łączy się z wprowadzaniem w wiejską przestrzeń coraz większej liczby nowych funkcji pozarolniczych: produkcyjnych, handlowych, usługowych (Sznajder i Przezbórska, 2006). Koncepcja ta ma na celu tworzenie nowych miejsc pracy i przewyższanie bezrobocia, poszukiwanie odmiennych źródeł zarobkowania w zawodach związanych z otoczeniem rolnictwa oraz działalnością gospodarczą niezwiązaną z rolnictwem, a wykorzystującą wiejskie zasoby wytwórcze (Sikora, 2012, s. 216).

Wielofunkcyjność obszarów wiejskich jest koncepcją szerszą, obejmującą funkcję rolniczą i inne funkcje produkcyjne oraz funkcje społeczno-gospodarcze, środowiskowe i kulturowe pełnione przez różnych aktorów na obszarach wiejskich. Aktorzy ci powinni współpracować, zachowując wzajemną symbiozę i podlegając wzajemnym interakcjom oraz wspólnym działaniom na rzecz rozwoju obszarów wiejskich (Hall i in., 2004, s. 212; Dinis, 2006, s. 9-10).

W Polsce już w latach siedemdziesiątych XX wieku został sformułowany problem wielofunkcyjności rozwoju obszarów wiejskich. Jednak jako podejście do rozwoju oparte na decyzjach oddolnych ze względów politycznych nie mogło być wówczas podejmowane. Ponowne odrodzenie idei wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich nastąpiło w Polsce jako odpowiedź na kryzys spowodowany przemianami systemowymi na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku (Adamowicz, 2004, s. 239-240, 2005, s. 32-34; Wilkin, 2008, s. 9).

Realizacja idei wielofunkcyjności obszarów wiejskich polega przede wszystkim na dywersyfikacji działalności społeczno-ekonomicznej wsi, realizowanej przez różnych aktorów w celu wzbogacenia źródeł i zwiększenia dochodów poza gospodarstwami rolniczymi na obszarach wiejskich (Czarnecki, 2005, s. 233-235). Dywersyfikacja gospodarki wiejskiej jest przejawem przedsiębiorczości ludności lokalnej zarówno rolniczej, jak i nierolniczej. Proces ten polega na umiejętnym wkomponowywaniu w wiejską przestrzeń coraz liczniejszych nowych przedsięwzięć pozarolniczych poza gospodar-

stwami rolniczymi, aby odejść od monofunkcyjnego rozwoju wsi, który niesie ze sobą liczne zagrożenia rozwojowe obszarów wiejskich.

Do działań sprzyjających dywersyfikacji funkcji społeczno-ekonomicznej wsi zalicza się (Spychalski, 2004, s. 43-45):

- wspieranie nierolniczych przedsięwzięć gospodarczych w gospodarstwach rolnych,
- kształtowanie prorynkowo struktury produkcji rolnej i warunków użytkowania ziemi rolniczej,
- doskonalenie infrastruktury technicznej i społecznej dla ułatwienia działalności gospodarczej,
- podnoszenie poziomu wykształcenia oraz wzrost możliwości i jakości kształcenia zawodowego, rozwój doradztwa,
- kształtowanie pozytywnych modeli aktywności obywatelskiej i etosu liderów lokalnych w pobudzaniu rozwoju gospodarczego,
- wybór efektywnej, adekwatnej do potrzeb i możliwości, nastawionej na innowacyjność i przedsiębiorczość polityki rozwojowej.

Podstawą wielofunkcyjnego rozwoju wsi jest zarówno wielofunkcyjność rolnictwa, jak i rozwój nowych funkcji (produkcji i usług poza rolnictwem, funkcji ekologicznej) na obszarach wiejskich, realizowanych przez integrację działań społeczności lokalnych, decentralizację zarządzania, budowę kapitału społecznego, rozwój oświaty, kultury, infrastruktury technicznej i społecznej, instytucji formalnych i nieformalnych. Kreowanie przedsiębiorczości, zgodnie z koncepcją rozwoju endogennego, powinno odbywać się przez poszerzenie form działalności rolniczej (dywersyfikacja) i rozwój pozostałych ogniw sektora gospodarki żywnościowej oraz przez rozwój sektorów gospodarki pozarolniczej, wspieranej różnymi formami wsparcia finansowego i instytucjonalnego (Kłodziński, 2008, s. 5-18; Renting i in., 2009, s. 112-116; Barbieri i Mahoney, 2009, s. 58-60).

Rozwój wiejski przebiega w trzech kierunkach (Hałamska i Śpiewak, 2008, s. 393-398):

- przeformułowanie, polegające na zmniejszaniu wydatków na rolnictwo (związanych bezpośrednio z produkcją i z inwestycjami) na produkcję i poszukiwaniu nowych źródeł dochodów dla rolników,
- poszerzanie, czyli wchodzenie z nowymi formami działalności rolniczej i okołorolniczej (agroturystyka, usługi na rzecz ochrony środowiska),
- pogłębianie, czyli produkcja wysokiej jakości żywności, w tym ekologicznej, i tworzenie krótkich łańcuchów żywnościowych.

Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich jest procesem złożonym, zróżnicowanym w czasie i przestrzeni, zależy od wielu czynników¹ i w związku z tym nie bę-

¹ Do czynników tych należy: uwarunkowanie przyrodnicze; położenie (peryferyjne, w bliskiej lub dalekiej odległości od ośrodków miejskich, względem rynków zbytu i zaopatrzenia), sytuacja społeczna (poziom bezrobocia, wykształcenia) i demograficzna, struktura gospodarki, stan rozwoju infrastruktury społecznej, technicznej, sprawność funkcjonujących instytucji, poziom przedsiębiorczości, preferencje oczekiwań i potrzeb lokalnych społeczności wobec dóbr i potrzeb.

dzie i nie może przebiegać według jednego modelu czynników (Roszkowska-Mądra, 2009, s. 90).

Powszechnie proponowanym sposobem na wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich w ramach realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju jest rozwój endogeny (oddolny albo terytorialny), oparty na wykorzystaniu lokalnych zasobów (Domański, 2003, s. 53-55; Kłodziński, 2008, s. 5-12). Zasoby te stanowią bazę rozwojową danej jednostki terytorialnej, decydują o jej słabych i mocnych stronach oraz determinują jej konkurencyjność. Według koncepcji rozwoju endogennego rozwój regionalny i lokalny powinien być kształtowany przez autonomiczne samorządy terytorialne, bazujące na przedsiębiorczości i innowacyjności środowisk lokalnych.

Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich pozostaje pod silnym wpływem uwarunkowań przestrzennych, demograficznych, przyrodniczych, infrastrukturalnych, kapitałowych. Ich zróżnicowanie w poszczególnych gminach oznacza zróżnicowanie kierunków rozwoju wielofunkcyjnego. Najczęściej podstawowe funkcje gospodarcze obszarów wiejskich są wypadkową funkcji rolnictwa, leśnictwa i turystyki, w mniejszym stopniu mieszkalnictwa, przemysłu i usług. Na tym tle można wyróżnić kilka klas funkcjonalnych w ramach pięciu podstawowych grup obszarów wiejskich (Falkowski, 2020, s. 128).

1. Gminy o przewadze funkcji rolniczych (Bański, 2006, s. 8-10):
 - a) rolnictwo ekstensywne i niskotowarowe,
 - b) rolnictwo intensywne i towarowe,
 - c) rolnictwo mieszane,
 - d) rolnictwo ze znacznym udziałem gospodarstw „socjalnych” i funkcji pozarolniczych.
2. Gminy o równorzędnym udziale różnych funkcji.
3. Gminy o przewadze leśnictwa:
 - a) leśnictwo z udziałem funkcji pozarolniczych,
 - b) leśnictwo z udziałem rolnictwa.
4. Gminy o przewadze funkcji turystyczno-wypoczynkowych:
 - a) turystyka i wypoczynek z udziałem leśnictwa i rolnictwa,
 - b) turystyka i wypoczynek z udziałem funkcji pozarolniczych.
5. Gminy o przewadze funkcji pozarolniczych – przemysłowych, usługowych, mieszkalnych.

Gminy o przewadze funkcji rolniczych (grupa pierwsza) znajdują się w całym kraju. Są to gminy, w których rolnictwo było prawie jedyną funkcją gospodarczą (gminy monofunkcyjne). Gminy różnią się strukturą obszarową gospodarstw i poziomem rozwoju rolnictwa, a ich cechą wspólną jest brak bądź mały udział innych rodzajów działalności gospodarczej. Gminy z obszarami o równorzędnym udziale różnych funkcji (grupa druga) występują przeważnie na terenach północnych i zachodnich kraju, na

których przeważało uprzednio rolnictwo uspołecznione. Gminy o przewadze leśnictwa (grupa trzecia), na terenie których udział lasów wynosi 40-60% powierzchni, są zlokalizowane na terenach przygranicznych. Gminy o przewadze funkcji turystyczno-wypoczynkowych (grupa czwarta) zazwyczaj uzupełniają funkcje leśne i rolnicze obszarów wiejskich (Bański, 2008, s. 199-200; Dannenberg i Kulke, 2016, s. 15). Gminy o takiej strukturze funkcjonalnej występują przeważnie w Karpatach i na Pojezierzu Suwalskim. Sporadycznie również na terenach sąsiedzkich gmin o znacznym udziale leśnictwa. W grupie tej mieszczą się także obszary, na których oprócz funkcji turystyczno-wypoczynkowych występują inne funkcje pozarolnicze (usługowe lub mieszkalne), z niewielkim udziałem rolnictwa lub leśnictwa. Gminy o przewadze funkcji turystyczno-wypoczynkowych są zlokalizowane w większości w tradycyjnych regionach turystycznych. Gminy o przewadze funkcji pozarolniczych należą do piątej grupy i w większości występują w regionie północno-zachodnim, południowo-zachodnim oraz wokół większych aglomeracji (Uglis i Jęczmyk, 2015, s. 154).

Wdrażanie modelu rozwoju środowisk wiejskich w aspekcie wielofunkcyjności ma zatem związek z popularyzowaniem przedsiębiorczości postrzeganej wielowymiarowo. Przedsiębiorczość w środowisku wiejskim można zidentyfikować jako kreowanie nowego zatrudnienia za pomocą tworzenia nowych inicjatyw. Olga Otłowska z zespołem (2006, s. 30) opisała przedsiębiorczość na obszarach wiejskich, przyjmując założenie, że dotyczy ona budowania nowych firm kreujących nowe wyroby, zaspokajających potrzeby rynkowe bądź tworzących inne rynki zbytu czy stosujących nowe rozwiązania technologiczne w tych obszarach.

Rozwój terenów wiejskich jest uwarunkowany przejawianymi zachowaniami przedsiębiorczymi wszystkich jednostek, które budują miejscowe powiązania społeczno-gospodarcze i które działają w tym środowisku, a równocześnie mogą wpływać na mechanizmy społeczno-gospodarcze. Powstające miejsca zatrudnienia, jako następstwo postaw biznesowych, powinny być tworzone w sferze produkcyjno-usługowej rolnictwa, technicznej obsługi obszarów wiejskich, przemysłu przetwórczego produktów rolno-spożywczych oraz działań inwestycyjnych, które mają związek z ekologią, z rozwojem turystyki, infrastruktury, produkcji i rękodzielnictwa (Kłodziński, 2005, s. 25-26).

Na skutek spadku opłacalności rolnictwa i wzrostu cen ziemi przeznaczonej na cele pozarolnicze coraz większego znaczenia nabierają funkcje mieszkaniowe, usługowe i produkcyjne. Pozarolnicze rodzaje działalności gospodarczej są podejmowane nie tylko przez rolników i członków ich rodzin, ale także przez innych mieszkańców niezwiązanych z rolnictwem oraz przez mieszkańców miast lokujących swój kapitał w rozwój firm produkcyjno-usługowych na terenach wiejskich (Wojtyra, 2017, s. 151).

7.2. Potencjał rozwojowy nierolniczych funkcji obszarów wiejskich

Obszary wiejskie tradycyjnie kojarzy się z funkcją rolniczą. Jednakże znaczenie tej funkcji, dotyczącej produkcji żywności i surowców żywnościowych, maleje na rzecz produkcyjnych funkcji nierolniczych (na przykład surowce energetyczne, pozarolnicza działalność gospodarcza), a zwłaszcza na rzecz funkcji publicznych. Powierzchnia użytków rolnych, czyli przestrzeni wiejskiej wykorzystywanej w realizacji produkcyjnej funkcji rolniczej, ciągle maleje, a coraz większa część obszarów wiejskich jest zajmowana przez inne funkcje. Przybywa ludności zamieszkującej obszary wiejskie, jednocześnie zaś zmniejsza się liczba osób aktywnych zawodowo w rolnictwie.

Typologii funkcji obszarów wiejskich można dokonywać według różnych kryteriów, na przykład (Niedzielski, 2015, s. 85-86):

- funkcje naturalne, obejmujące przyrodnicze, krajobrazowe i ekologiczne atrybuty tych obszarów,
- funkcje antropogeniczne, generowane przez mieszkańców wsi, związane z osadnictwem, zabudową, infrastrukturą, działalnością gospodarczą, ze sferą społeczną i kulturową.

Można także mówić o:

- funkcjach komercyjnych, a więc rynkowych, obejmujących nie tylko rynki produktów rolnych, ale także różnych usług, produktów i zjawisk kulturowych, wypoczynku, kontaktu z przyrodą,
- funkcjach niekomercyjnych, dotyczących samozaopatrzenia produkcyjnego i konsumpcyjnego, ale także funkcjach przestrzeni publicznej wpływających na doznania estetyczne, zaspokajających potrzeby komunikacyjne.

W syntetycznym ujęciu można wyróżnić następujące funkcje obszarów wiejskich (Wilkin, 2007, s. 3-5):

- funkcje gospodarcze, zarówno komercyjne, jak i niekomercyjne, dotyczące nie tylko produkcji rolniczej, ale także innej, coraz bardziej zróżnicowanej działalności gospodarczej realizowanej na tych obszarach,
- funkcje przyrodnicze, wynikające z wykorzystywania dóbr przyrody w procesach produkcyjnych i w celach komunalnych (gleba, woda, powietrze, drewno, zwierzęta, ziola),
- funkcje społeczne, związane z szeroko rozumianymi warunkami życia ludności zamieszkującej obszary wiejskie, a dotyczące zaspokojenia potrzeb bytowych, oświatowych, kulturowych, zdrowotnych, politycznych i innych,
- funkcje kulturowe związane z kultywowaniem i rozwijaniem wiejskich tradycji kulturowych, stanowiących istotę tożsamości lokalnej, regionalnej i krajowej.

Uogólnionej identyfikacji oraz systematyki funkcji kulturowych rolnictwa i wsi dokonała między innymi Marta Błąd (2010, s. 191-194), wyliczając funkcje dotyczące:

- utrzymania i konserwacji krajobrazu,
- architektury (sposób zabudowy, budynek i budowle, konstrukcja),
- rolniczej działalności produkcyjnej (na przykład bioróżnorodność, lesistość, sadownictwo),
- tradycji kulinarnych (tradycyjne produkty, zwyczaje żywieniowe),
- pozarolniczej wytwórczości wiejskiej (wyroby i stroje ludowe, rękodzieło, rzemiosło),
- obrzędów i twórczości ludowej.

Rozwój obszarów wiejskich wyraża się nie tylko we wzroście ilości dóbr i usług zaspokajających potrzeby mieszkańców tych terenów, ale także w zmianach ilościowych i jakościowych dotyczących (Jasiński i in., 2014, s. 110-112):

- wzrostu poziomu dochodów, związanego z modelem konsumpcji i jakością życia,
- przekształceń strukturalnych w gospodarce, infrastrukturze i przestrzeni, powiązanych z rozwojem pozarolniczej działalności gospodarczej na wsi, a tym samym ze strukturą zawodową ludności wiejskiej, z bioróżnorodnością, zachowaniem walorów krajobrazu,
- przeciwdziałania marginalizacji gospodarczej i społecznej oraz depopulacji terenów wiejskich,
- rozwoju technicznego i technologicznego, dotyczącego procesów wytwórczych, ale także gospodarstw domowych, w tym dostępu do technologii informatycznych, dostępu do usług publicznych, stosowania nowoczesnych technologii produkcyjnych.

Na potencjał rozwojowy nierolniczych funkcji środowisk wiejskich wpływają ich determinanty przestrzenne i ekonomiczno-społeczne. Jerzy Wilkin (2008, s. 32-33) wyróżnia następujące czynniki rozwoju terenów wiejskich w aspekcie wielofunkcyjności:

- uwarunkowania populacyjne – dotyczące liczby mieszkańców oraz ich struktury, ilorazu liczby osób i powierzchni, którą zamieszkują, problemu przesiedlania się społeczności, pracy w dwóch zawodach czy braku pracy, umiejętności i przygotowania zawodowego społeczeństwa, oddziałujących na jego operatywność, innowację, skłonność do rozwoju i tworzenia innowacji,
- uwarunkowania środowiskowe – zasoby naturalne, jakość gruntu, warunki klimatyczne, relief powierzchni ziemi, zalesienie terenu, walory krajobrazowe przesądzające o aktywności wypoczynkowo-turystycznej określonego regionu,
- uwarunkowania infrastrukturalne,
- uwarunkowania finansowe,
- inne uwarunkowania – strategia regionalna kraju, szczególnie system finansowy, fiskalny i oświatowy, usytuowanie terenu, struktura własnościowa w sektorze rolniczym (Wlazły, 2018, s. 84).

Rozwój pozarolniczej przedsiębiorczości gospodarczej, mimo wielu programów i politycznych deklaracji jego wspierania, napotyka różnorodne bariery, w tym wynikające z ograniczonej siły nabywczej i rozproszenia miejscowych rynków jako pochodnej niskich dochodów ludności wiejskiej. W regionach o rozdrobnionej strukturze obszarowej gospodarstw duża część z nich pełni funkcję socjalną (samozaopatrzenia) i ma bardzo ograniczone kontakty rynkowe po stronie zarówno zaopatrzenia (brak nakładów inwestycyjnych, ograniczona konsumpcja), jak i zbytu (sprzedaż targowiskowa lub przydrożna).

Na obszarach wiejskich następuje proces dezagraryzacji struktury zatrudnienia, co wyraża się zmniejszaniem się odsetka osób pracujących w rolnictwie (8,4% w pierwszym kwartale 2023 roku). Przy ogólnym wzroście liczby ludności wiejskiej zatrudnienie w samym rolnictwie maleje.

Migracja mieszkańców miast na wieś, czyli mieszanie się ludności miast i wsi, zmiana celu i sposobu życia, zmienia także rozmiary i strukturę popytu na dobra rynkowe (funkcja gospodarcza), rekreacyjne, kulturowe, edukacyjne, przyrodnicze, poznawcze i inne (Wilkin i Hałasiewicz, 2020, s. 56). Przykładem może być rozwój turystyki wiejskiej czy agroturystyki, która ma charakter sprzedaży usług, ale jednocześnie umożliwia zaspokojenie potrzeb niematerialnych, przy czym ich zaspokojenie również może być przedmiotem transakcji rynkowych, na przykład poznawanie folkloru przy okazji różnorodnych imprez kulturalnych (na których też się zarabia), organizacja targów „rękodzieła”, rekonstrukcje historyczne, tworzenie wsi tematycznych, tworzenie ogrodów botanicznych lub zoologicznych, organizowanie wycieczek krajoznawczych. Wielofunkcyjny charakter mają także usługi oferowane przez ośrodki wypoczynkowe umiejscowione na wsi, hotele z funkcjami dodatkowymi (spa, basen, korty, imprezy tematyczne).

Realizacja funkcji społecznych na obszarach wiejskich jest związana z zaspokajaniem potrzeb miejscowej ludności, ale jest także wymuszana przez ludność korzystającą z zasobów i walorów tych obszarów. Dotyczy to dostępu do usług infrastruktury społecznej oraz doznawania korzystnych wrażeń z kontaktów z przestrzenią przyrodniczą i jej zagospodarowaniem oraz ze środowiskiem społecznym (Kłodziński, 2010, s. 10-12). Podobnie rzecz się ma z funkcją środowiskową, na której realizację większy wpływ wywiera jednak otoczenie obszarów wiejskich niż sami mieszkańcy wsi. Wymagania ogólnospołeczne i presja opinii społecznej często jeszcze wymuszają na mieszkańcach obszarów wiejskich zachowania nieszkodzące środowisku naturalnemu. Upowszechnienie sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, usprawnienie gospodarki odpadami, zaostrenie wymagań dotyczących stosowania środków chemicznych sprzyjają utrzymaniu jakości środowiska naturalnego lub jego poprawie. Podobną rolę odgrywa wzrost zalesienia obszarów wiejskich na skutek przejęcia przez lasy państwowe części gruntów popegeerowskich, odłogowania wielu tych gruntów i ich samozalesienia.

7.3. Aktywizacja społeczno-gospodarcza mieszkańców obszarów wiejskich

Istotną barierą rozwoju obszarów wiejskich (Kłodziński, 2016, s. 294) jest niski poziom kapitału zarówno ludzkiego, jak i społecznego. Apatia, niechęć do współpracy, postawy roszczeniowe – jeśli się ich nie przezwycięży na wsi, to trudno będzie myśleć o trwałym rozwoju obszarów wiejskich. Napływ unijnych pieniędzy na wieś i nawet wywołany tym faktem rozwój nie zastąpią trwałego rozwoju samonapędzającego, o którym decyduje poziom kapitału społecznego.

Dotychczasowe badania i raporty (zob. między innymi Markowska-Przybyła, 2014, s. 29-30; Szczepańska, 2018, s. 106) dotyczące partycypacji społecznej w Polsce wskazują, że aktywność społeczności lokalnych przybiera różne formy i zależy od wielu czynników, takich jak wielkość jednostki administracyjnej, uwarunkowania ustrojowe i ekonomiczne, istnienie i stan infrastruktury społeczno-organizacyjnej, kontakt z lokalnymi liderami i autorytetami, poczucie tożsamości lokalnej, a także uwarunkowania historyczne i kulturowe danego obszaru. Bodźcem do działania na rzecz rozwoju lokalnego może być niekorzystna sytuacja gospodarcza i słabo rozwinięta infrastruktura społeczna lub techniczna czy problemy społeczne (bezrobocie, ubóstwo) (Szczepańska, 2018, s. 105).

Zmiany w rozwoju społeczno-gospodarczym są wypadkową oddziaływania dwóch sił: czynników endogenicznych (między innymi kapitał ludzki, gospodarka, infrastruktura, środowisko przyrodnicze) wraz z oddziałującymi na lokalne struktury czynnikami egzogenicznymi. Rozwój obszarów, w tym również wiejskich, może być generowany przez dwa rodzaje czynników: czynniki endogeniczne (oddolne, miejscowe) i powiązania zewnętrzne (egzogeniczne) (Noworól, 2007, s. 13). Wpisują się w nie także fundusze unijne, które stymulują rozwój gmin i stanowią impuls do aktywizowania i pełniejszego wykorzystania posiadanych zasobów. Współzależność między obiema grupami uwarunkowań akcentuje koncepcja neoendogenicznego rozwoju obszarów wiejskich (Biczkowski, 2013, s. 71), która zakłada wykorzystywanie wszystkich możliwych zasobów lokalnych w celu jak największej absorpcji potencjalnych czynników zewnętrznych, aby z kolei pomnażać zasoby własne. W teorii ekonomii zwrócono uwagę na czynnik ludzki (endogeniczny) w procesie rozwoju gospodarczego. Mirosław Biczkowski i Anita Grabowska (2015, s. 26) definiują kapitał ludzki jako „jeden z najważniejszych czynników warunkujących rozwój obszarów wiejskich, jako zasób, który można powiększać drogą inwestycji zwanych inwestycjami w człowieka, związany z relacjami międzyludzkimi, przejawami troski o wspólne dobro lokalnych społeczności, wpływający na poprawę wizerunku wsi oraz możliwość jej wielofunkcyjnego rozwoju, którego jakością jest wynikiem wieloletnich przemian demograficznych związanych z rodnością, umieralnością, migracjami ludności, dynamiką rozwoju społeczno-ekonomicznego”.

Kapitał społeczny jest elementem potencjału społeczności lokalnej, definiowanego następująco: „[...] potencjał społeczności lokalnej powstaje w toku interakcji

dokonujących się między kapitałem ludzkim, zasobami organizacji i kapitałem społecznym, które istnieją w danej społeczności lokalnej i które mogą być wykorzystane, aby rozwiązywać wspólne problemy oraz poprawiać bądź utrzymywać dobrobyt danej społeczności lokalnej. Potencjał ten może być realizowany poprzez nieformalne procesy społeczne i (lub) w ramach zorganizowanych działań jednostek, organizacji i sieci społecznych istniejących wśród nich i między nimi, oraz w większych systemach, wewnątrz których mieści się dana społeczność lokalna” (Chaskin i in., 2001, s. 37-38).

Pojęcie kapitału społecznego wprowadzono również do nauk społecznych, w tym ekonomicznych. Zauważono jego wpływ na rozwój gospodarczy, ponieważ kapitał społeczny ułatwia negocjacje, obniża koszty transakcji, zmniejsza korupcję czy zwiększa rzetelność kontrahentów. Oprócz tego służy on (Kuchta, 2016, s. 135):

- integracji i solidarności społecznej – przeciwdziałania wykluczeniu i dyskryminacji,
- uzupełnianiu i wyłączeniu niewydolnych instytucji państwa,
- kontroli sektora rządowego i wymuszaniu jego odpowiedzialności,
- kontroli sektora komercyjnego,
- budowaniu i ochronie kultury lokalnej przed jej komercjalizacją.

Jako wskaźniki kapitału społecznego najczęściej przyjmuje się: zaufanie interpersonalne, dobrowolną przynależność do organizacji i pełnienie w nich funkcji, dobrowolne działania na rzecz społeczności lokalnej, wolontariat oraz udział w wyborach (Czapiński, 2013, s. 285).

W rozwoju społeczno-gospodarczym obszarów wiejskich ważna rola została wyznaczona programom Unii Europejskiej wspierającym rozwój przedsiębiorczości. Skuteczność w pozyskiwaniu środków finansowych z tych źródeł może decydować o tempie rozwoju przedsiębiorczości na tych terenach. Programy Unii Europejskiej wspierające rozwój obszarów wiejskich położyły w ostatnich swoich edycjach nacisk na aktywizację zawodową kobiet zamieszkujących obszary wiejskie.

W dokumentach Komisji Europejskiej przedsiębiorczość definiuje się jako zdolność do wcielania pomysłów w życie. Obejmuje ona twórczość, innowacyjność i podejmowanie ryzyka, a także zdolność do planowania przedsięwzięć i kierowania nimi dla osiągnięcia zamierzonych celów. Przedsiębiorczość stanowi codzienne wsparcie dla wszystkich w życiu prywatnym i społecznym, a zatrudnionym pomaga uzyskać świadomość uwarunkowań pracy i zdolność wykorzystywania szans, jest także fundamentem działań osób podejmujących przedsięwzięcia o charakterze społecznym i komercyjnym (Komisja Europejska, 2005).

Obecnie rozwój obszarów wiejskich jest bardziej niż kiedykolwiek wcześniej związany z przedsiębiorczością i podejmowaniem własnych inicjatyw przez lokalnych liderów – ma to na celu zachęcić lokalną społeczność do działań dla dobra ogółu. Instytucje i osoby wspierające rozwój przedsiębiorczości wiejskiej są postrzegane jako strategiczny partner interwencji rozwojowych, który mógłby przyspieszyć proces przemian obejmujących swoim zasięgiem obszary wiejskie.

Przez aktywizację społeczności wiejskiej należy rozumieć aktywizację obszarów wiejskich. Wyrazem działań służących aktywizacji obszarów wiejskich są programy pomocowe Unii Europejskiej, a także działania organizacji pozarządowych. Rozwój obszarów wiejskich jest możliwy dzięki wprowadzeniu rozwiązań w skali regionów. Za sprawą takiej formy rozwoju każdy region ma możliwość dostosowania niezbędnych rozwiązań do panującej sytuacji ekonomicznej, społecznej oraz demograficznej, na przykład w gminie, powiecie. Poszukiwanie, wspieranie i wdrażanie innowacyjnych sposobów aktywizowania mieszkańców, jak montaż finansowy z różnych źródeł zasilających budżet sołectwa: funduszu sołeckiego, odpisu sołeckiego, pieniędzy z programu odnowy wsi, udział w konkursach grantowych organizowanych przez różne instytucje czy fundacje, wynajem pomieszczeń, sprzedaż wyrobów domowych na festynach i piknikach, pozyskiwanie funduszy od sponsorów, którzy w formie rzeczowej lub finansowej wspomagają sołeckie inicjatywy oraz przedsięwzięcia (Weisbrod, 2018, s. 6).

Ogółem w państwach Unii Europejskiej aktywność zawodowa kobiet jest wyższa na obszarach zurbanizowanych niż na obszarach wiejskich. Główną przyczyną bierności zawodowej wśród kobiet są obowiązki rodzinne, na jakie się decydują (opieka nad dziećmi, utrzymanie domu). Na obszarach wiejskich przedsiębiorczość kobiet może się przyczynić do dywersyfikacji ekonomicznej gospodarstw domowych, a także zachowania ich struktury społecznej. Należy podkreślić, że przedsiębiorczość kobiet występuje na przecięciu dwóch celów: propagowania równości płci i zwalczania bezrobocia wśród kobiet. Na obszarach wiejskich zainteresowanie przedsiębiorczością kobiet zostało wzmocnione przez nacisk na wielosektorowy oraz endogeniczny (wewnętrzny, oddolny) charakter rozwoju. Wielofunkcyjność zaczęła być uważana za kamień węgielny modelu rolnictwa w Unii Europejskiej od początku lat dziewięćdziesiątych. W związku z rozwojem obszarów wiejskich i tworzeniem możliwości zatrudnienia w nowo powstających inicjatywach biznesowych pojawiały się w zakresie możliwości kobiet obszary działalności nierolniczej lub okołorolniczej, do których zagospodarowania zaczęły one wykorzystywać zasoby gospodarstwa, lokalnej społeczności i indywidualne doświadczenie w tworzeniu lokalnych produktów i usług regionalnych. Różnorodność małych firm może przyczynić się do stabilności i odporności na czynniki zewnętrzne gospodarek lokalnych oraz podkreślić tożsamość kobiet, które w ten sposób stają się twórcami w procesie rozwoju obszarów wiejskich. Należy także pamiętać, że kobiety od zawsze były filarem podtrzymującym społeczeństwo, pełniąc wiele zróżnicowanych funkcji, zwłaszcza na terenach wiejskich (Wnęk, 2014, s. 24-26).

Kobiety odgrywają także kluczową rolę w strategii Europa 2020 na rzecz inteligentnego, zrównoważonego i sprzyjającego włączeniu społecznemu wzrostu, przyczyniając się do osiągnięcia bezpieczeństwa żywnościowego i żywienia, generowania dochodów i poprawy wiejskich warunków życia. Zainteresowanie kobietami wiejskimi jest związane z nową koncepcją rozwoju obszarów nieurbanizowanych, przyjętą w Unii Europejskiej, a określoną jako zrównoważony i wielofunkcyjny model rozwoju wsi. Według tej koncepcji wieś – obok tradycyjnej funkcji rolniczej – ma pełnić inne ważne funkcje: ekologiczną, rezydencjalną, rekreacyjną i społeczno-kulturową. Oznacza to potrzebę rozwoju sektora usług i konieczność społeczno-zawodowej ak-

tywizacji wiejskich kobiet, których kapitał intelektualny i niewykorzystane dotąd w pełni zasoby nabierają nowej wartości (Krzyżanowska, 2014, s. 55-56).

Kobiety na obszarach wiejskich wykazują wiele inicjatywy i pomysłowości, aby przez możliwe formy działalności gospodarczej wzmocnić domowe budżety i tym samym zapewnić swoim rodzinom lepszy byt. Przedsiębiorczość ta zatacza coraz szersze kręgi, a najaktywniejsze są te kobiety, które pracują zawodowo oraz są członkiniami organizacji działających na obszarach wiejskich, na przykład kół gospodyń wiejskich i lokalnych grup działania. Oficjalne dane dotyczące przejawów aktywności społeczności wiejskiej nie są pełne i nie można ich traktować jako całościowych i w pełni rzetelnych. Taki stan rzeczy wynika z następujących przyczyn (Herbst, 2008, s. 36):

- większość inicjatyw wiejskich nie trafia do oficjalnych rejestrów – funkcjonują w szarej strefie między sferą oficjalną a nieformalną,
- część najważniejszych instytucji społecznych wsi funkcjonuje niekiedy „pod egidą” innych organizacji,
- niektóre organizacje powstają wokół Kościoła katolickiego i mając nieformalny charakter, są ściśle mu podporządkowane,
- statystyki REGON nie obejmują: stowarzyszeń zwykłych, organizacji i inicjatyw związanych z jednostkami organizacyjnymi Kościoła katolickiego, komitetów społecznych, organizacji komunalnych (spółki wodne, związki wałowe, wspólnoty gruntowe i leśne) oraz zrzeszeń nieformalnych,
- polskie prawodawstwo nie narzuca organizacjom, które kończą działalność, obowiązku wyrejestrowania się.

Coraz więcej kobiet czynnie działa w organizacjach i fundacjach wspierających rozwój obszarów wiejskich. Wejście do Unii Europejskiej zakończyło pewien etap rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, stawiając przed nim zarówno nowe szanse, jak i wyzwania (Płatkowska-Prokopczyk, 2014, s. 124).

W całej Unii Europejskiej obszary wiejskie należą do najbardziej problemowych – mają struktury gospodarcze i społeczne, które same z siebie nie są w stanie podtrzymywać długotrwałego intensywnego rozwoju. O stopniu zaniedbania cywilizacyjnego obszarów wiejskich przesądza nie tylko ich specyfika – jak się często podkreśla – lecz także wyraźna trudność w dostępie do wielu dóbr i usług. Z tego rodzi się opóźnienie rozwoju, z którym musi się uporać nie ludność wiejska ani rolnicza, ale całe społeczeństwo. Rozwiązanie tych problemów lub – inaczej – łagodzenie dysparytetów społeczno-ekonomicznych wymaga nie tylko finansowania zewnętrznego na dużą skalę, lecz także przygotowania specjalnych programów angażujących społeczności lokalne oraz wykorzystania systemu lokalnych instytucji. Ponadto zbudowania trwałego partnerstwa, głównie między różnymi szczeblami władzy: centralnej, regionalnej i lokalnej, oraz zaplanowanie rozwoju tak, aby zarządzać regionami w sposób pozwalający na poprawę warunków życia mieszkańców przy wykorzystaniu lokalnego potencjału (*Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020...*, 2012).

Jednym z kluczowych wyzwań dla mieszkańców obszarów wiejskich jest reorientacja zawodowa, przygotowująca do zatrudnienia poza rolnictwem. Projekty reorientacji zawodowej kierowane w ostatnich latach do osób odchodzących od rolnictwa wskazują jednak, że z możliwości przekwalifikowania korzystają głównie ludzie

młodzi. Widzą oni nowe horyzonty zawodowe najczęściej poza miejscem zamieszkania – w większych miastach czy na rynku państw Unii Europejskiej. Osoby starsze – zgodnie z zasadą, że starych drzew się nie przesadza – rzadziej decydują się na wysiłek przekwalifikowania. Może to skutkować starzeniem się obszarów wiejskich, dodatkowo potęgowanym ucieczką młodych ludzi na zewnętrzne rynki pracy oraz ubożeniem społeczności wiejskiej w wymiarze zarówno dochodowości opuszczonych gospodarstw rolnych, jak i przedsiębiorczości społeczności lokalnej, niewidzącej perspektyw rozwoju w miejscu zamieszkania (Juchnicka i Skarżyński, 2011, s. 15-20).

Poszukiwanie pomysłów na rozwój rynku pracy na obszarach wiejskich oraz tworzenie miejsc pracy atrakcyjnych dla osób starszych i dostępnych w ich miejscu zamieszkania jest kluczowe dla rozwoju obszarów wiejskich każdego regionu. Naturalnym rozwiązaniem jest kreowanie usług i produktów związanych z walorami kulturowymi i turystycznymi miejsca zamieszkania osób zagrożonych bezrobociem i ubóstwem. Rozwój gmin wiejskich, propagowanie ich walorów turystycznych, zwiększenie atrakcyjności obszarów wiejskich dla mieszkańców, głównie w zakresie ekologicznej żywności, lokalnych produktów, tożsamości i wartości życia wiejskiego, może w konsekwencji odwrócić niekorzystną tendencję demograficzną i przyczynić się do tego, że ludzie młodzi nie zmieniają miejsca zamieszkania.

Ważne jest nawiązanie partnerstwa i relacji miasto – wieś na zasadach równorzędności jako warunku harmonijnego rozwoju przestrzennego, społecznego i ekonomicznego, ochrona tożsamości wsi i tradycyjnych wartości życia wiejskiego, a także wspieranie nakładów ludzkich przedsiębiorczości. Istotne jest także planowanie rozwoju obszarów wiejskich z szerszym udziałem społeczności wiejskich. Koniecznością jest ponadto tworzenie grup producentów zrzeszających przedsiębiorców w celu wspólnego działania, obniżania kosztów oraz sprzedaży i promocji swoich usług, produktów i towarów.

Władze lokalne powinny wspierać inicjatywy społeczne i podejmować współpracę z organizacjami społecznymi, gospodarczymi i rolniczymi. Samorząd terytorialny odgrywa istotną rolę, choć nie jest to rola bezpośrednia, we wsparciu rozwoju przedsiębiorczości na swoim terenie.

Dostosowanie systemu kształcenia do potrzeb rynku pracy oraz regionalnej gospodarki to także działania w zakresie reorientacji zawodowej osób odchodzących z rolnictwa i podnoszenia mobilności zasobów pracy. Następnym wyzwaniem jest dążenie do wyrównania standardów życia w poszczególnych subregionach, powiatach i województwach, w których ciągle widoczne są różnice.

Sprostanie wyzwaniom, które niesie rzeczywistość, zależy od poziomu świadomości ekonomicznej oraz umiejętności bycia przedsiębiorczym i innowacyjnym. Rozwiązanie problemów poszczególnych regionów obszarów wiejskich zależy w dużej mierze od ich mieszkańców. Od tego, w jakim stopniu potrafią się zorganizować, opracować odpowiednie koncepcje rozwoju lokalnego i regionalnego, przedstawić pomysły i programy, sięgnąć po środki lokalne i centralne (w tym także unijne), zmobilizować własne zasoby i osiągnąć sukces (Podedworna, 2017, s. 129-130).

Zakończenie

Problematyką dotyczącą obszarów wiejskich zajmują się różne dyscypliny nauki, między innymi ekonomia, socjologia, nauki rolnicze, geografia, demografia, etnografia i antropologia, których przedstawiciele wypracowali dziesiątki definicji, a każda przedstawia obszary wiejskie z innej perspektywy (Stanny, 2014, s. 123). W Polsce przy definiowaniu obszarów wiejskich obowiązuje kryterium administracyjne. Do jednostek miejskich zalicza się te, które mają prawa miejskie, do wiejskich zaś – pozostałe. Decyzje o zmianie statusu jednostki organizacyjnej (wyłączenie bądź włączenie miasta czy obszaru wiejskiego z danego zbioru) podejmują najwyższe organy państwowe – Rada Ministrów. Są przy tym uwzględniane głównie zmiana liczby mieszkańców oraz poziom rozwoju funkcji nierolniczych, choć brane są pod uwagę również inne, mniej ostre kryteria, takie jak wielkość i rola w stosunku do otaczających terenów wiejskich bądź lokalne tradycje (Stanny, 2014, s. 135).

Rozwój społeczno-gospodarczy prowadzi do zmian w strukturze funkcjonalnej obszarów wiejskich, polegających na rozbudowie zespołu funkcji ekonomicznych, głównie o charakterze pozarolniczym, a także do zwiększania poziomu specjalizacji ogółu realizowanych funkcji. Spadek dochodów osiąganych z działalności rolniczej jest często rekompensowany dochodem z działalności agroturystycznej oraz produkcji ekologicznej. Podejmowane nowe inicjatywy gospodarcze poza rolnictwem są wskaźnikiem unowocześniania terenów wiejskich (Czapiewska, 2021, s. 22).

Obecne trendy społeczne i moda na zdrowy styl życia przyczyniają się do tworzenia na obszarach wiejskich innowacyjnych produktów na bazie miejscowych zasobów (wsie tematyczne, zagrody edukacyjne, gospodarstwa opiekuńcze i inne). Zwykle są one elementem dziedzictwa kulturowego, przyrodniczego i historycznego regionu. Obszary wiejskie oraz zamieszkująca je społeczność mają wysoki potencjał rozwojowy. W jego właściwym wykorzystaniu pomagają obecnie różnorodne programy i środki unijne. Społeczność lokalna przejmująca nowe funkcje na obszarach wiejskich zdecydowanie wzmacnia ten potencjał rozwojowy (Wojciechowska-Solis, 2023, s. 327). Należy pamiętać, że wspomniane programy oraz fundusze powinny być właściwie kierowane, gdyż administracyjnie definiowane obszary wiejskie są grupą bardzo zróżnicowaną, obejmującą jednostki i tereny o najwyższych dochodach i wysokim poziomie rozwoju oraz jednostki i terytoria o niskich dochodach, w których rozwój bez zewnętrznego bodźca rozwojowego jest praktycznie niemożliwy. Władze zaspokajające na tych terenach potrzeby społeczne mają takie same kompetencje i takie same zadania do wykonania jak na obszarach miejskich.

Problematyka podjęta w monografii jest próbą odpowiedzi na pytanie o to, czym są obszary wiejskie, kto jest odpowiedzialny za właściwe prowadzenie polityki sprzy-

jającej ich rozwojowi, jakie są możliwości rozwoju społeczno-gospodarczego i jakie podmioty sprzyjają poprawie sytuacji materialnej mieszkańców. Biorąc pod uwagę wielość wątków poruszonych w monografii, wypełnia ona lukę badawczą, przedstawiając zbiór uaktualnionych informacji, których brakuje w innych opracowaniach o podobnej tematyce.

Systematyczny przegląd literatury jest oparty na obowiązujących aktach prawnych Unii Europejskiej, Polski, źródłach wtórnych w postaci publikacji zwartych i ciągłych. Przedstawione są zestawienia własne oparte na danych pozyskanych z Banku Danych Lokalnych.

Wsparcie finansowe, które uzyskały obszary wiejskie w trakcie realizacji wspólnej polityki rolnej oraz krajowej polityki wsparcia obszarów wiejskich, pozytywnie zmieniło ich oblicze. Powołane instytucje pomagały i nadal pomagają uzyskiwać niezbędne fundusze na rozwój terenów wiejskich. Takie instytucje, jak Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa i liczne jednostki doradztwa rolniczego, niewątpliwie wspierają swoją działalnością społeczność lokalną.

Wśród wielu form działalności gospodarczej (które można prowadzić na obszarach wiejskich) na uwagę zasługują takie propozycje zwiększenia dochodów, jak prowadzenie gospodarstwa agroturystycznego, zagrody edukacyjnej czy gospodarstwa opiekuńczego. Wspomniane formy działalności gospodarczej nie tylko generują napływ kapitału i rozwój sektora lokalnej przedsiębiorczości. Korzystnie wpływają na poziom dochodów ludności lokalnej, który również przekłada się na dochody lokalnych budżetów, pozwalają zachować rolniczy krajobraz i charakter obszarów wiejskich, mocno doceniany zwłaszcza przez turystów.

Wyzwania, które stoją przed władzami samorządowymi, są olbrzymie. Przede wszystkim to umiejętna realizacja lokalnych strategii rozwoju, wykorzystanie potencjału, jakim dysponują obszary wiejskie, a mianowicie ich wielofunkcyjności. Następną kwestią to właściwe zarządzanie kapitałem ludzkim na obszarach wiejskich i aktywizacja społeczno-gospodarcza lokalnej społeczności.

Rozwój to wypadkowa wielu działań oraz towarzyszących im uwarunkowań. Poznanie możliwości regionu i uwzględnienie specyficznych warunków danego obszaru to, naszym zdaniem, najlepszy sposób na zapewnienie dobrobytu społeczności lokalnej i jej przyszłym pokoleniom.

Bibliografia

- Adamowicz, M. (2004). Wielofunkcyjne gospodarstwa rolne jako podmiot w rozwoju wsi i rolnictwa. W: M. Adamowicz (red.), *Wiejskie gospodarstwa domowe w obliczu problemów transformacji, integracji i globalizacji* (s. 239-257). Wydawnictwo SGGW.
- Adamowicz, M. (2005). Wielofunkcyjne rolnictwo w rozwoju obszarów wiejskich. W: M. Kłodziński (red.), *Rolnictwo a rozwój obszarów wiejskich* (s. 32-56). Wydawnictwo IRWiR PAN.
- Agriculture and Rural Development (2020). *CAP Specific Objectives by Country*. Pobrano 24 sierpnia 2024 z https://agriculture.ec.europa.eu/cap-my-country/performance-agricultural-policy/agriculture-country/cap-specific-objectives-country_en?prefLang=pl.
- Agriculture and Rural Development (2024). *Wspólna polityka rolna: 2023-2027*. Pobrano 24 sierpnia 2024 z https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27_pl.
- Analytical Factsheet – Poland. (2024). Pobrano 24 sierpnia 2024 z <https://agridata.ec.europa.eu/extensions/CountryFactsheets/CountryFactsheets.html?memberstate=Poland>.
- Augustyniak, M. (2010). *Jednostki pomocnicze gminy*. Wolters Kluwer.
- Augustyniak, M. (2012). *Organizacja i funkcjonowanie rady gminy*. Lex.
- Augustyniak, M. i Przywora, B. (2020). *Organizacja wewnętrzna rad gmin i powiatów oraz sejmików wojewódzkich*, Wolters Kluwer.
- Bajgier-Kowalska, M., Tracz, M. i Ułiszak, R. (2016). Uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich na przykładzie gospodarstw agroturystycznych województwa małopolskiego. *Przedsiębiorczość – Edukacja*, 12, 256-273.
- Balińska, A. i Zawadka, J. (2013). Znaczenie agroturystyki w rozwoju obszarów wiejskich. *Zeszyty Naukowe SGGW. Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, 102, 127-143.
- Bański, J. (2006). *Geografia polskiej wsi*. PWE.
- Bański, J. (2008). Wiejskie obszary sukcesu gospodarczego. *Przegląd Geograficzny*, 80(2), 199-222.
- Barbieri, C. i Mahoney, E. (2009). Why is Diversification an Attractive Farm Adjustment Strategy? Insights from Texas Farmers and Ranchers. *Journal of Rural Studies*, 25, 58-66.
- Bariery instytucjonalne rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich* (2011). Pobrano 29 sierpnia 2024 z <https://efrwp.pl/publikacje/raport-bariery-instytucjonalne-rozwoju-przedsiębiorczosci-na-obszarach-wiejskich/>.
- Biczkowski, M. (2013). Fundusze unijne jako czynnik rozwoju regionalnego w odniesieniu do koncepcji rozwoju neoendogenicznego, W: M. Wójcik (red.), *Regionalny wymiar przemian polskiej wsi – aspekty przestrzenno-ekonomiczne* (t. 34, s. 71-85). Wydawnictwo Studia Obszarów Wiejskich.
- Biczkowski, M. i Grabowska, A. (2015). Rural Renewal in the Context of the Implementation of the Rural Development Programme 2007-2013 for Example of Communes in Mazowieckie Province. *Annals PAAAE*, 17(6), 25-31.
- Bird, R. i Vaillancourt, F. (1999). *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, Cambridge University Press.
- Błaszko, A. (2024). *Nadzór i kontrola finansów jednostek samorządu terytorialnego*. Wolters Kluwer.
- Błażejowska, M. i Gostomczyk, W. (2018). Warunki tworzenia i stan rozwoju spółdzielni i kłastrów energetycznych w Polsce na tle doświadczeń niemieckich. *Problems of World Agriculture / Problemy Rolnictwa Światowego*, 18(2), 20-32.

- Błąd, M. (2008). Wielofunkcyjność gospodarstw rolniczych – istota, zakres i uwarunkowania, *Wies i Rolnictwo*, 1, 104-123.
- Błąd, M. (2011). *Wielozawodowość w rodzinach rolniczych. Przyczyny, uwarunkowania i tendencje rozwoju*. Wydawnictwo IRWiR PAN.
- Błąd, M. (2010). Kulturowe funkcje wsi i rolnictwa. W: J. Wilkin (red.), *Wielofunkcyjność rolnictwa* (s. 165-178). Wydawnictwo IRWiR PAN.
- Boć, J. (red.) (2003). *Prawo administracyjne*. Wydawnictwo Kolonia Limited.
- Bogusz, M. i Kmita-Dzisek, E. (2015). Zagrody edukacyjne jako przykład innowacyjnej przedsiębiorczości na obszarach wiejskich. W: W. Kamińska (red.), *Innowacyjność w turystyce wiejskiej a nowe możliwości zatrudnienia na obszarach wiejskich* (t. 163, s. 155-166). Studia KPZK PAN.
- Bootnoi, N. (2019). Influence of Administrator Characteristics and Management Behaviors on the Administrative Effectiveness of Local Government Organizations. *Human Behavior, Development and Society*, 20(4), 102-111.
- Borawska, M. (2017). Obszary wiejskie w statystyce publicznej. *Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych*, 44, 275-285.
- Brol, R. (2004). Kryteria delimitacji powiatów. W: R. Brol (red.), *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce. Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu*, 1023, 332-340.
- Bukowski, M., Szpor, A. i Śniegocki, A. (2012). *Potencjał i bariery polskiej innowacyjności*. Instytut Badań Strukturalnych.
- Bul, R. (2012). Prawne oraz terytorialne aspekty funkcjonowania gminnych jednostek pomocniczych w dużych miastach. *Samorząd Terytorialny*, 7(8), 82-93.
- Bulut, E. i Abdow, I. (2018). Decentralization and Poverty Reduction: Opportunities and Challenges in Kenya. *Sosyoekonomi*, 26(36), 179-196.
- Carniti, E., Cerniglia, F., Longaretti, R. i Michelangeli, A. (2019). Decentralization and Economic Growth in Europe: For Whom the Bell Tolls. *Regional Studies*, 53(6), 775-789.
- Carrasco, B., Rahemtulla, H. A. i Rohdewohld, R. (red.). (2022). *Decentralization, Local Governance, and Localizing the Sustainable Development Goals in Asia and the Pacific*. Routledge.
- Chaskin, R. J., Brown P., Venkatesh, S. i Vidal, A. (2001). Budowanie potencjału społeczności lokalnej. W: T. Kaźmierczak (red.), *Zmiana w społeczności lokalnej. Szkice o kapitale społecznym w praktyce społecznej i nie tylko* (s. 37-72). Instytut Spraw Publicznych.
- Chikhladze, L. T. i Larichev, A. A. (2019). Mend or End: Theoretical and Regulatory Framework of Russia's Local Government Evolution. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, 17(4), 1013-1031.
- Chmielewska, B. (2018). Gospodarstwa opiekuńcze jako forma pozyskiwania dochodów przez małe gospodarstwa rolne w Polsce. *Problemy Drobnych Gospodarstw Rolnych*, 3, 21-32.
- Chmieliński, P. (2019). Przedsiębiorczość i polityka gospodarcza w wielofunkcyjnym rozwoju obszarów wiejskich w Polsce. *Studia i Monografie*, 175.
- Chmieliński, P. (2011). Integracja kapitału społecznego na obszarach wiejskich w ramach realizacji programu Leader. *Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu*, 2(13), 66-69.
- Chmieliński, P. i Czubak, W. (2024). Ewolucja oddziaływania Wspólnej Polityki Rolnej na przemiany wsi i rolnictwa w Polsce. W: P. Chmieliński i G. Gorzelak (red.) *Polska wieś i polskie rolnictwo 20 lat w Unii Europejskiej* (s. 13-32). Wydawnictwo IRWiR PAN.
- Chmieliński, P., Faccilongo, N., Fiore, M. i La Sala, P. (2018). Design and Implementation of the Local Development Strategy: A Case Study of Polish and Italian Local Action Groups in 2007-2013. *Studies in Agricultural Economics*, 120(1), 25-31.
- Chmielnicki, P. (red.) (2004). *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*. LexisNexis.
- Chmielnicki, P. (red.) (2022). *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. Wolters Kluwer.
- Chmurzyńska, K. (2011). Wpływ funduszy strukturalnych na poprawę jakości w sektorze rolno-spożywczym. *Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu*, 13(1), 55-61.

- Chyłek E. K. (2012). *Uwarunkowania innowacyjnego rozwoju sektora rolno-żywnościowego i obszarów wiejskich w ramach polityki rolnej*. Wydawnictwo Agencja Reklamowo-Wydawnicza Arkadiusz Grzegorzczak.
- Commission Staff Working Document Analysis of links between CAP Reform and Green Deal (2020). European Commission.
- Crook, R. (2003). Decentralisation and Poverty Reduction in Africa: The Politics of Local-Central Relations. *Public Administration and Development*, 23(1), 77-88.
- Czapiewska, G. (2018). Innowacyjność i aktywność społeczna w rozwoju obszarów wiejskich Pomorza – przykład zagród edukacyjnych. *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Geographica Socio-Oeconomica*, 31(1), 39-58.
- Czapiewska, G. (2021). Zmienność funkcji w przestrzeni wiejskiej. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 14(55), 21-43.
- Czapiewska, G. (2023). Gospodarstwa opiekuńcze jako perspektywiczny kierunek rozwoju usług społecznych w środowisku wiejskim. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 17(67), 91-107.
- Czapiński, J. (2013). Kapitał społeczny. W: J. Czapiński, T. Panek (red.), *Diagnoza społeczna 2013. Warunki i jakość życia Polaków* (s. 196-206). Rada Monitoringu Społecznego.
- Czarnecki, A. (2005). Obszary wiejskie, urbanizacja wsi, rozwój wielofunkcyjny, rolnictwo wielofunkcyjne przegląd pojęć. W: A. Rosner (red.), *Uwarunkowania i kierunki przemian społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich* (s. 233-254). Wydawnictwo IRWiR PAN.
- Czerwiński, J. (2015). *Podstawy turystyki*. CeDeWu.
- Czubak, W. (2012). Rola i wpływ dopłat bezpośrednich na procesy przemian w rolnictwie. W: W. Czubak, E. Kiriłuk-Dryjska, W. Poczta i A. Sadowski (red.), *Wspólna Polityka Rolna a rozwój rolnictwa w Polsce* (s. 137-169). Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu.
- Czubak, W. i Pawlak, K. (2008). Rozdysponowanie środków finansowych wynikających z mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej na rozwój modelu rolnictwa industrialnego i zrównoważonego w Polsce. W: J. S. Zegar (red.), *Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym, Program Wieloletni 2005-2009* (z. 102, s. 51-86). Wydawnictwo IERiGŻ-PIB.
- Czubak, W. i Jędrzejak, P. (2011). Wykorzystanie dopłat bezpośrednich w gospodarstwach rolnych. *Roczniki Naukowe SERiA*, 13(2), 75-79.
- Dannenberg, P. i Kulke, E. (2016). *Economic Development in Rural Areas: Functional and Multifunctional Approaches*. Routledge.
- Dessein, J. i Bock, B. (2010). *The Economics of Green Care in Agriculture*. Loughborough University Press.
- Di Liddo, G., Magazzino, C. i Porcelli, F. (2018). Government Size, Decentralization and Growth: Empirical Evidence from Italian Regions. *Applied Economics*, 50(25), 2777-2791.
- Dinis, A. (2006). Marketing and Innovation: Useful Tools for Competitiveness in Rural and Peripheral Areas. *European Planning Studies*, 14, 9-22.
- Dolnicki, B. (2012). *Samorząd terytorialny*. Wolters Kluwer.
- Dolnicki, B. (2019). *Samorząd terytorialny*. Wolters Kluwer.
- Domański, R. (2003). Nowe ujęcie koncepcji endogennego wzrostu regionów szansą dla regionów peryferyjnych. W: A. Bołtromiuk (red.), *Regiony peryferyjne w perspektywie polityki strukturalnej Unii Europejskiej* (s. 53-59). Wydawnictwo Uniwersytetu Białostockiego.
- Drygas, M. (2011). Koszty transakcyjne ponoszone przez ARiMR na pozyskiwanie wsparcia unijnego dla polskiej wsi i rolnictwa w latach 2004-2010. *Wies i Rolnictwo*, 2, 42-58.
- Drygas, M. i Nużyńska, I. (2024). Instytucje wspierające rozwój wsi i rolnictwa w ramach wspólnej polityki rolnej. W: P. Chmieliński i G. Gorzelak (red.) *Polska wieś i polskie rolnictwo 20 lat w Unii Europejskiej* (s. 51-72). Wydawnictwo IRWiR PAN.
- Drzewiecki, M. (1995). *Agroturystyka. Założenia – uwarunkowania – działania*. Instytut Wydawniczy „Świadectwo”.

- Duczkowska-Małysz, K. (2007). *Obszary wiejskie – przestrzeń problemów czy przestrzeń cywilizacyjnej szansy Europy z uwzględnieniem zmian modelu rolnictwa europejskiego i wzrostu rangi wsi w Europie – VI Europejski Kongres Odnowy Wsi* (s. 1-2). Wydawnictwo Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego.
- Duniewska, Z., Jaworska-Dębska, B., Michalska-Badziak, R., Olejniczak-Szałowska, E. i Stahl, M. (2004). *Prawo administracyjne: pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*. Difin.
- Durand, G. i van Huylenbroeck, G. (2003). Multifunctionality and Rural Development: General Framework. W: G. van Huylenbroeck i G. Durand (red.), *Multifunctional Agriculture. A New Paradigm for European Agriculture and Rural Development* (s. 1-18). Asgate Publishing Company.
- EKES (2013). *Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Rolnictwo społeczne: zielone usługi terapeutyczno-opiekuńcze oraz polityka społeczna i zdrowotna”*. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, 2013/C 44/07.
- Falkowski, J. (2020). Typologia i regionalizacja obszarów wiejskich województwa kujawsko-pomorskiego. *Studia Obszarów Wiejskich*, 57, 127-143.
- Flejterski, S. i Ziolo, M. (2008). Centralizacja i decentralizacja zadań publicznych w świetle wybranych rozwiązań europejskich. Próba oceny. *Studia Regionalne i Lokalne*, 3(33), 76-94.
- Fleszer, D. (2011). Tworzenie jednostek pomocniczych gminy jako forma realizacji zasady pomocniczości. *Samorząd Terytorialny*, 4, 26-37.
- Furmankiewicz, M. i Królikowska, K. (2010). *Partnerstwa terytorialne na obszarach wiejskich w Polsce w latach 1994-2006*. Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu.
- Furmankiewicz, M. i Stefańska, J. (2010). Partnerstwa terytorialne jako sieci organizacyjne. Analiza powiązań w trzech wybranych lokalnych grupach działania w Polsce. *Studia Regionalne i Lokalne*, 1(39), 5-25.
- Gabińska, C. (2015). Kluczowe problemy społeczno-gospodarcze na obszarach wiejskich województwa podlaskiego w kontekście rozwoju przedsiębiorczości. *Przedsiębiorczość – Edukacja*, 11, 111-127.
- Gajl, N. (1993). *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*. PWE.
- Gawłowski, R., Machalski, P. i Makowski, K. (2019). *Samorząd terytorialny w systemie administracji publicznej*. CeDeWu.
- Obszary wiejskie w Polsce w 2022 r.* (2024). Główny Urząd Statystyczny.
- Gray, B. (1989). *Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems*. Jossey-Bass Publishers.
- Gromek, Z. (2022). *Zasada samodzielności samorządu terytorialnego w Konstytucji RP*. Scholar.
- Guziejewska, B. (2022). *Decentralizacja fiskalna jako ograniczenie zjawiska Lewiatana*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Haček, M. i Grabner, A. (2013). Local Sub-Decentralization and Sub-Municipal Divisions in Slovenia. *Croatian & Comparative Public Administration*, 13(1), 213-230.
- Hadyński, J. (red.) (2006). *Strategie zarządzania współpracą*. Akademia Rolnicza w Poznaniu.
- Halamska, M. i Śpiewak, R. (2008). Rozwój wiejski – nowa utopia czy konieczność?. W: M. Drygas i A. Rosner (red.), *Polska wieś i rolnictwo w Unii Europejskiej. Dylematy i kierunki przemian* (s. 393-416). Wydawnictwo IRWiR PAN.
- Hall, C., McVittie, A. i Moran, D. (2004). What Does the Public Want from Agriculture and the Countryside? A Review of Evidence and Methods, *Journal of Rural Studies*, 20, 211-225.
- Hebda, M. (2022). Obligatoryjność powołania zastępcy wójta. *Przegląd Prawa Publicznego*, 10, 102-110.
- Herbst, J. (2008). Inny trzeci sektor. Organizacje pozarządowe na terenach wiejskich. W: M. Halamska (red.), *Wiejskie organizacje pozarządowe* (s. 33-76). Wydawnictwo IRWiR PAN.
- Himsworth, C. (2015). *The European Charter of Local Self-Government*. Edinburgh University Press.
- Hoffman, I. i Fazekas, J. (2019). Voluntary Municipal Tasks as Tool of the Resilience of the Local Communities. W: *Sustainable Development and Resilience of Local Communities and Public Sector Organizations*. Accent.

- Iwańska, M., Bieńkowska, W. i Roman, M. (2010). *Sieci partnerskiej współpracy na obszarach wiejskich*. Wydawnictwo FAPA.
- Izdebski, H. (2020). *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*. Wolters Kluwer.
- Jachymek, W. (2004). Sposób wyłaniania gminnych organów wykonawczych – refleksje powyborcze kandydata. W: S. Michałowski i A. Pawłowska (red.), *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*. Wydawnictwo UMCS.
- Jagoda, J. (2011). *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*. Wolters Kluwer.
- Jasiński, J., Michalska, S. i Śpiewak, R. (2014). Rynki zakorzenione – koncepcja uruchomienia mechanizmów lokalnego rozwoju. *Wież i Rolnictwo*, 3(164), 105-123.
- Juchniewicz, M. i Grzybowska, B. (2010). *Innowacyjność mikroprzedsiębiorstw w Polsce*. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.
- Kalisiak-Medelska, M. (2013). Partnerstwo lokalne – istota i znaczenie na przykładzie lokalnych grup działania. *Biblioteka Regionalisty*, 13, 73–96.
- Kamińska, M., Krakowiak-Drzewiecka, M. i Kristof, A. (2018). Ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta – założenia a rzeczywistość. *Przegląd Prawa Publicznego*, 6, 70-95.
- Kamiński, R. (2015). Gospodarstwa opiekuńcze jako alternatywna ścieżka rozwoju gospodarstw agroturystycznych. *Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN*, 162, 109-125.
- Kamiński, R. (2018). Gospodarstwa opiekuńcze – podążanie za potrzebami mieszkańców wsi i rolników. W: J. Lesiewicz (red.), *Rozwój usług opiekuńczych na terenach wiejskich* (s. 8-10). Kujawsko-Pomorski Ośrodek Doradztwa Rolniczego.
- Kapała, A. (2017). *Status prawny agroturystyki (studium prawnoporównawcze)*. Wydawnictwo Prawnicze IURIS Sp. z o.o.
- Kapera, I. (2016). *Rola samorządu terytorialnego w gospodarowaniu i zarządzaniu przestrzenią turystyczną*. Oficyna Wydawnicza AFM.
- Karciaz, M. i Kudra, A. (2015). Dopuszczalność nadania statusu miasta na prawach powiatu w świetle obowiązujących przepisów prawa. *Samorząd Terytorialny*, 10, 69-83.
- Karwowski, J. (red.) (2006). *Partnerstwo szansą rozwoju regionu* (s. 7-8). Instytut Przedsiębiorczości i Samorządności.
- Kłodziński, M. (2005). Rola rolnictwa i pozarolniczej działalności na obszarach wiejskich. *Wież wielofunkcyjna*. W: M. Kłodziński i W. Dzun (red.), *Rolnictwo a rozwój obszarów wiejskich* (s. 65-94). Wydawnictwo IRWiR PAN.
- Kłodziński, M. (2008). Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich w Polsce. W: M. Drygas i A. Rosner (red.), *Polska wieś i rolnictwo w Unii Europejskiej. Dylematy i kierunki przemian* (s. 15-24). Wydawnictwo IRWiR PAN.
- Kłodziński, M. (2010). Główne funkcje polskich obszarów wiejskich z uwzględnieniem dezagryzacji wsi i pozarolniczej działalności gospodarczej. *Studia BAS*, 4(24), 9-28.
- Kłodziński, M. (2012). Polityka rozwoju obszarów wiejskich. *Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu*, 14(3), 178-181.
- Kłodziński, M. (2016). Bariery rozwoju obszarów wiejskich ze szczególnym uwzględnieniem sektora małej i średniej przedsiębiorczości. *Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN*, 167, 285-301.
- Kmita-Dziasek, E. (2011). *Wprowadzenie do zagadnień edukacji w gospodarstwie rolnym*. Centrum Doradztwa Rolniczego Oddział w Krakowie.
- Knecht, D. (2009). *Agroturystyka w agrobiznesie*. Wydawnictwo C.H. Beck.
- Komisja Europejska (2005). *Wniosek Komisji dotyczący zalecenia w sprawie kluczowych kompetencji w uczeniu się przez całe życie*. COM(2005) 548 final.
- Komisja Europejska (2021). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions a Long-*

- Term Vision for the Eu's Rural Areas – Towards Stronger, Connected, Resilient and Prosperous Rural Areas by 2040, COM/2021/345 final.*
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 roku (t.j. Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 z późn. zm.).
- Kosek-Wojnar, M. i Surówka, K. (2007). *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Kowalik, J. (2003). Szanse i zagrożenia bezpośrednich wyborów wójtów i burmistrzów w opinii szefów zarządów gmin III kadencji – raport z badań. *Samorząd Terytorialny*, 6, 38-56.
- Kowalski, D. (2019). Regionalne fundusze rozwoju – zalety, wady i ograniczenia. *Studia Prawnicze i Administracyjne*, 27(1), 9-14.
- KOWR (2024). *Wykaz spółdzielni energetycznych*. Pobrano 29 grudnia 2024 z <https://www.gov.pl/web/kowr/wykaz-spoldzielni-energetycznych>.
- Krzysztofik-Pelka, M. (2022). Z prawnej problematyki świadczenia usług opiekuńczych w gospodarstwach rolnych. *Przegląd Prawa Rolnego*, 1(30), 107-124.
- Krzyżanowska, K. i Roman, M. (2012). Metoda Servqual jako narzędzie pomiaru jakości usług oferowanych w gospodarstwach agroturystycznych. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług*, 86, 277-288.
- Krzyżanowska, K. (2014). Sytuacja kobiet na obszarach wiejskich i ich udział w rynku pracy. *Problemy Drobnych Gospodarstw Rolnych*, 1, 55-67.
- KSOW (2024). *WPR 2023-2027*. Pobrano 12 sierpnia 2024 z <https://ksow.pl/wspolna-polityka-rolna/wpr-2023-2027>.
- KSOW+ (2024). *Grupy operacyjne EPI*. Pobrano 22 sierpnia 2024 z <https://www.ksowplus.pl/transfer-wiedzy-i-innowacje/grupy-operacyjne-epi>.
- Kuchta, E. (2016). Aktywizacja mieszkańców małych miast i obszarów wiejskich Małopolski poprzez lokalne organizacje społeczne. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 279, 132-140.
- Kyriacou, A.P., Muinelio-Gallo, L. i Roca-Sagalés, O. (2017). Regional Inequalities, Fiscal Decentralization and Government Quality. *Regional Studies*, 51(6), 945-957.
- Lenard, S. (2023). *Nadchodzi czas na gospodarstwa opiekuńcze*. Zachodniopomorski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Barzkowicach.
- Leoński, Z. (2006). *Samorząd terytorialny w RP*. Wydawnictwo C.H. Beck.
- Leśniak, L. (2009). Nowy etap wdrażania podejścia LEADER. *Więś i Doradztwo*, 3-4(59-60), 2-11.
- Limi, A. (2005). Decentralization and Economic Growth Revisited: An Empirical Note. *Journal of Urban Economics*, 57(3), 449-461.
- Lipowicz, I. (red.) (2022). *System prawa samorządu terytorialnego*, t. 2: *Ustrój samorządu terytorialnego*. Wolters Kluwer.
- Lissoń, P. (2021). Czy obywatelska społeczność energetyczna to społeczność lokalna? Uwagi na tle nowych regulacji prawa unijnego i prawa polskiego. *Prawo i Więź*, 4(38), 464-482.
- Lukesch, R. (2007). *The LAG – Handbook. A Guide Through the Stunning World of Local Actions Groups*. Leader+ Observatory Contact Point.
- Maes, J., Barbosa, A., Baranzelli, C., Zulian, G., Batista e Silva, F., Vandecasteele, I., Hiederer, R., Liqueste, C., Paracchini, M. L., Mubareka, S., Crisloni, C. J., Castillo, C. P. i Lavalle, C. (2015). More Green Infrastructure is Required to Maintain Ecosystem Services under Current Trends in Land-Use Change in Europe. *Landscape Ecology*, 30, 517-534.
- Majewski, E. i Malak-Rawlikowska, A. (2018). Scenariusze wspólnej polityki rolnej po 2020 roku. *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej*, 1, 9-38.
- Majewski, J. (2000). *Agroturystyka to też biznes*. Fundacja Wspomagania Wsi.

- Markowska-Przybyła, U. (2014). Kapitał społeczny małych miast Polski. Problemy Rozwoju Miast, *Kwartalnik Naukowy Instytutu Rozwoju Miast*, 11(3), 29-38.
- Marzec, T. (2021). Prawne perspektywy rozwoju spółdzielni energetycznych w Polsce. *Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, 10(2), 24-40.
- Marzec, T. (2023). Rozwój energetyki obywatelskiej na obszarach wiejskich w Polsce. *Przegląd Prawa Rolnego*, 1(32), 61-80.
- Mauro, L., Pigliaru, F. i Carmeci, G. (2018). Decentralization and Growth: Do Informal Institutions and Rule of Law Matter?. *Journal of Policy Modeling*, 40(5), 873-902.
- Maziarz, Cz. (1984). *Andragogika rolnicza*. Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- McIntyre, S., Mitchell, J. i Roy, G. (2023). Fiscal Devolution and the Accountability Gap: Budget Scrutiny Following Tax Devolution to Scotland. *Regional Studies*, 57(7), 1380-1391.
- Merusk, K. i Olle, V. (2009). On Assignment of Local Government Tasks to the Private Sector in Estonia. *Juridica International*, 16.
- Meyer, B. (red.) (2004). *Wybrane aspekty ruchu turystycznego*. Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego.
- Mikuta, B. i Żelazna, K. (2004). *Organizacja ruchu turystycznego na wsi*. Wydawnictwo Format-AB.
- Misiejko, A. (2023). *Zakres zadań własnych gminy a prawne formy ich realizacji*. Scholar.
- Miszczuk, A. (2003). *Regionalizacja administracyjna III Rzeczypospolitej – koncepcje teoretyczne a rzeczywistość*. Wydawnictwo UMCS.
- Miszczuk, M. i Miszczuk, A. (2017). Zmiany zaludnienia jako czynnik redystrybucji dochodów gmin (na przykładzie województwa lubelskiego), *Roczniki Nauk Społecznych*, 9(45/1), 65-81.
- MRiRW (2015). *Kompetencje i rola jednostek samorządu terytorialnego w zakresie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich*. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Pobrano 29 grudnia 2024 z https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/agenda/seminaria/2015/150527/material_ministrstwa_rolnictwa_i_rozwoju_wsi.pdf.
- MRiRW (2019). *Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030*. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Pobrano 15 sierpnia 2024 z <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/strategia-zrownowazonego-rozwoju-wsi-rolnictwa-i-rybactwa-2030>.
- MRiRW (2024). *Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030*. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Pobrano 24 sierpnia 2024 z <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/strategia-zrownowazonego-rozwoju-wsi-rolnictwa-i-rybactwa-2030>.
- MRR (2012). *Koncepcja zagospodarowania przestrzennego kraju 2030*. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 13 grudnia 2012. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Nantharath, P., Laochankham, S., Kamnuasilpa, P. i Kang, E. (2020). Fiscal Decentralization and Economic Growth in Thailand: A Cross-Region Analysis. *International Journal of Financial Research*, 11(1), 147-156.
- Nelson, J. i Zadek, S. (2000). *Partnership Alchemy. New Social Partnerships in Europe*. The Copenhagen Centre.
- Niedzielski, E. (2015). Funkcje obszarów wiejskich i ich rozwój. *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej*, 2(343), 84-93.
- Nowakowska, P. i Leśniak, A. (2022). Spółdzielnie energetyczne. Przegląd regulacji prawnych. *Nowa Energia*, 2(83), 34-37.
- Noworól, A. (2007). *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- OECD (2006). *OECD Rural Policy Reviews: The New Rural Paradigm: Policies and Governance*. OECD Publishing.
- Ogólnopolska Sieć Zagród Edukacyjnych (2015). *Zagrody edukacyjne w promocji produktów lokalnych*. Wydawnictwo Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie Oddział w Krakowie.

- Ogólnopolska Sieć Zagród Edukacyjnych (2024). *Aktualności*. Pobrano 29 sierpnia 2024 z <https://zagrodaedukacyjna.pl/>.
- Oniszczyk, J. (2002). *Samorząd terytorialny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*. Dom Wydawniczy ABC.
- O'Neil, S. G. (2021). Community Obstacles to Large Scale Solar: NIMBY and Renewables. *Journal of Environmental Studies and Sciences*, 11(1), 85-92.
- Otłowska, A., Buks, J. i Chmieleński, P. (2006). *Przedsiębiorczość na obszarach wiejskich – stan i perspektywy rozwoju, Publikacje Programu Wieloletniego 2005-2009*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB.
- PARP (2011). *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw*. Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.
- Patrzalek, L. (2010). *Finanse samorządu terytorialnego*. Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu.
- Plan Strategiczny dla WPR 2023-2027 (2022). Pobrano 20 sierpnia 2024 z https://ksow.pl/files/user_upload/Legislacja/Plan_Strategiczny_dla_WPR_2023-2027.pdf.
- Płatkowska-Prokopczyk, L. (2014). Aktywność społeczno-zawodowa kobiet na obszarach wiejskich – kierunki zmian na przykładzie województwa opolskiego. *Journal of Agribusiness and Rural Development*, 2, 123-132.
- Poczta, W., Czubak, W., Kiryluk-Dryjska, E., Sadowski, A. i Siemiński, P. (2012). *Koncepcja ukierunkowania wsparcia gospodarstw rolnych w perspektywie 2014-2020*. Ekspertyza wykonana dla MRiRW w Warszawie.
- Podedworna, H. (2017). Zmiana paradygmatu rozwoju obszarów wiejskich w krajach Unii Europejskiej. *Acta Universitatis Lodzensis. Folia Sociologica*, 63, 129-140.
- Podkarpacki Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Boguchwale (2020). *Aktywny staruszek – gospodarstwa opiekuńcze jako forma aktywizacji seniorów na wsi, zapoznanie się z dobrymi praktykami zagranicznymi*. Podkarpacki Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Boguchwale.
- Poitevin, M. (2000). Can the theory of incentives explain decentralization?. *Canadian Journal of Economics/Revue Canadienne d'Economie*, 33(4), 878-906.
- Polski Związek Kół Gospodyń Wiejskich (2024). *Baza wiedzy*. Pobrano 22 sierpnia 2024 z <https://kolagospodynwiejskich.org/bazawiedzy-kgw/>.
- Portal Funduszy Europejskich (2024). *Słownik*. Pobrano 22 sierpnia 2024 z <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/sownik/#Partnerstwo>.
- Pospíšil, P. i Lebedzik, M. (2017). Some of the Theoretical Basis of Local Self-Government in the Czech Republic. *Law and Economics Review*, 8(1), 31-43.
- Przychodzeń, Z. (1992). *Zarys dydaktyki doskonalenia zawodowego w rolnictwie*. Wydawnictwo SGGW.
- Ptak, A. (2016). *Sołectwa w lokalnym systemie władzy*. Scholar.
- Rac, I., Erjavec, K. i Erjavec, E. (2020). Does the Proposed CAP Reform Allow for a Paradigm Shift Towards a Greener Policy?. *Spanish Journal of Agricultural Research*, 18(3), e0111-e0111, 1-14.
- Raciborski, J. (2011). *Uwarunkowania formalno-prawne funkcjonowania gospodarstwa edukacyjnego*. Wydawnictwo Centrum Doradztwa Rolniczego.
- Regulamin Ogólnopolskiej Sieci Zagród Edukacyjnych (2014). Wydawnictwo Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie.
- Regulamin Ogólnopolskiej Sieci Zagród Edukacyjnych. (2015). Wydawnictwo Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie.
- Renting, H., Rossini, W. A. H., Groot, J. C. J., van der Ploeg, J. D., Laurent, C., Perraud, D., Stobbelaar, D. J. i van Ittersum, M. K. (2009). Exploring Multifunctional Agriculture. A Review of Conceptual Approaches and Prospects for an Integrative Transitional Framework. *Journal of Environmental Management*, 90, 112-123.

- Robel, J. (2023). Partycypacja społeczności lokalnych w kreowaniu strategii rozwoju gospodarczego w świetle standardów Rady Europy. *Samorząd Terytorialny*, 5, 9-21.
- Rodríguez-Pose, A. i Gill, N. (2005). On the 'Economic Dividend' of Devolution. *Regional Studies*, 39(4), 405-420. DOI: 10.1080/00343400500128390
- Rola samorządów w kształtowaniu polityki senioralnej* (2017). *Materiały konferencyjne*. Komisja Polityki Senioralnej, Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Sejm RP.
- Roman, M. (2015). Agritourism Farms Owners' Competence in Running Their Economic Activities. *Polish Journal of Management Studies*, 11(1), 136-137.
- Roman, M. (2020). Postawy społeczności lokalnej wobec turystów i właścicieli gospodarstw agroturystycznych. *Przegląd Prawno-Ekonomiczny*, 1, 91-103.
- Roman, M. i Niedziółka, A. (2017). *Agroturystyka jako forma przedsiębiorczości na obszarach wiejskich*. Wydawnictwo SGGW.
- Roszkowska-Mądra, B. (2009). Koncepcje rozwoju europejskiego rolnictwa i obszarów wiejskich. *Gospodarka Narodowa*, 10, 83-102.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998 roku w sprawie utworzenia powiatów (Dz.U. z 1998 r. Nr 103, poz. 652).
- Ruśkowski, E. (2004). *Finanse lokalne w dobie akcesji*. Dom Wydawniczy ABC.
- Sadowski, A. i Czubak, W. (2010). Ocena i efekty funkcjonowania programu rolnośrodowiskowego w Wielkopolsce. *Roczniki Naukowe SERIA*, 12(2), 303-308.
- Sadowski, A. i Czubak, W. (2013). The Priorities of Rural Development in EU Countries in Years 2007-2013. *Agricultural Economics*, 59(2), 8-73.
- Safjan, M. i Bosek, L. (2016). *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz do art. 1-86*. Wydawnictwo C. H. Beck.
- Sala, S. (2015). Wpływ procesów globalizacji na innowacje w agroturystyce. W: W. Kamińska (red.), *Innowacyjność w turystyce wiejskiej a nowe możliwości zatrudnienia na obszarach wiejskich*. *Studia KPZK PAN*, 163, 34-48.
- Săraru, C. (2018). Considerations about Administrative Decentralization and Local Autonomy in Romania. *Juridical Tribune*, 8(2), 596-607.
- Sekuła, A. (2007a). Ewolucja instytucji samorządu terytorialnego w Polsce po roku 1989. W: K. Gomołka (red.), *Samorząd terytorialny w krajach Unii Europejskiej*. PWSZ.
- Sekuła, A. (2007b). Założenia Regionalnej Strategii Innowacji dla Województwa Pomorskiego – RIS-P. W: J. Kot (red.), *Konkurencyjność i innowacyjność regionów w warunkach globalizacji i metropolizacji przestrzeni* (s. 93-101). Wydawnictwo Akademia Świętokrzyska.
- Sekuła, A. (2008). Polityka regionalna województwa pomorskiego w latach 2007-2013 (na podstawie Regionalnego Programu Operacyjnego). *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, 489, 349-357.
- Sekuła, A. (2016). *System subwencjonowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce: dysfunkcje i pożądate kierunki racjonalizacji*. Politechnika Gdańska.
- Sekuła, A. i Adamowicz, K. (2019). Zróżnicowanie państw Unii Europejskiej ze względu na stopień decentralizacji fiskalnej. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 63(11), 143-154. DOI 10.15611/pn.2019.11.10
- Sekuła, A. i Flisikowski, K. (2024). The Scope of Fiscal Decentralisation in EU Countries: A Comparative Analysis. *Ekonomia i Prawo / Economics and Law*, 23(2), 287-309.
- Sekuła, A. i Nucińska, J. (2021). *Finansowanie zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego*. Instytut Badań Gospodarczych.
- Sekuła, A., Mischczuk, A., Wojciechowska-Solis, J. i Nucińska, J. (2023). *Zrównoważony rozwój lokalny. Podstawy teoretyczne i działania praktyczne*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

- Serafin, R., Kazior, B. i Jarzębska, A. (2005). *Grupy Partnerskie. Od idei do współdziałania*. Fundacja Partnerstwo dla Środowiska.
- Shah, A. (red.) (2006a). *Local Governance in Industrial Countries*. The World Bank.
- Shah, A. (red.) (2006b). *Local Governance in Developing Countries*. The World Bank.
- Siekierski, J. i Popławski, Ł. (2009). Usługi turystyczne jako forma przedsiębiorczości na obszarach wiejskich. *Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie*, 3, 153-164.
- Sikora, J. i Jęczyżyk, A. (2006). Agroturystyka przykładem przedsiębiorczości w wielofunkcyjnym rozwoju terenów wiejskich. W: *Rola turystyki w strategii i polityce rozwoju gospodarki regionalnej* (s. 394-403). Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego.
- Sikora, J. (2007). *Turystyka wiejska a edukacja – różne poziomy, różne wymiary*. Wydawnictwo Akademii Rolniczej w Poznaniu.
- Sikora, J. (2012). Wielofunkcyjność obszarów wiejskich w Polsce. *Journal of Agribusiness and Rural Development*, 2(24), 215-226.
- Sikorska-Wolak, I. i Zawadka, J. (2018). Edukacyjne funkcje gospodarstw rolnych. *Economic and Regional Studies*, 9(2), 98-112.
- Sobolewska-Mikulska, K. (2015). Charakterystyka powierzchniowa i przestrzenna obszarów wiejskich. W: K. Sobolewska-Mikulska (red.), *Procedury prawno-geodezyjne w gospodarce gruntami na obszarach rolnych* (s. 9-14). Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej.
- Spychalski, G. (2004). Wielofunkcyjność jako czynnik rozwoju obszarów wiejskich. W: M. Adamowicz (red.), *Prace Naukowe SGGW nr 33: Wiejskie gospodarstwo domowe w obliczu problemów transformacji, integracji i globalizacji* (s. 43-54). Wydawnictwo SGGW.
- Stanković, M., i Vuletić V. (2019). Amendments to the Serbian Law on Local Self-Government 2018 – Goals and Achievements. *Lex Localis – Journal Of Local Self-Government*, 17(4), 917-938. DOI: 10.4335/17.4.917-938(2019)
- Stanny, M. (2013). *Przestrzenne zróżnicowanie rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*. Wydawnictwo IRWiR PAN.
- Stanny, M. (2014). Wieś, obszar wiejski, ludność wiejska – o problemach z ich definiowaniem. Wielowymiarowe spojrzenie. *Wieś i Rolnictwo*, 162(1), 123-138.
- Stein, E. (1999). Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America. *Journal of Applied Economics*, 2(2), s. 357-391. DOI: 10.1080/15140326.1999.12040543
- Stępnik, K. (2018). Gospodarstwa opiekuńcze – oczekiwane korzyści społeczne i ekonomiczne. W: J. Lesiewicz (red.), *Rozwój usług opiekuńczych na terenach wiejskich* (s. 11-13). Kujawsko-Pomorski Ośrodek Doradztwa Rolniczego.
- Stępnik, K., Wnęk, M. i Kamińska, M. (2020). *Model gospodarstwa opiekuńczego*. GROWID. Pobrano 20 sierpnia 2024 z <https://growid.pl/wp-content/uploads/Model-gospodarstwa-opiekunczego.pdf>.
- Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020* (2012). PUW Białystok.
- Subocz, E. (2022). Gospodarstwa opiekuńcze jako innowacyjna forma wsparcia i integracji społecznej osób o szczególnych potrzebach. *Praca Socjalna*, 37, 33-47.
- Szczepańska, M. (2018). Lokalna aktywność obywatelska – czynniki, pułapki, zróżnicowanie. O wzorach zaangażowania charakterystycznych dla wspólnot mieszkaniowych. *Acta Universitatis Lodzensis Folia Sociologica*, 64, 105-119.
- Sznajder, M. i Przezbórska, L. (2006). *Agroturystyka*. PWE.
- Szyrski, M. (2021). Ruch spółdzielczy w energetyce. Nowe trendy w energetyce lokalnej. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 83(3), 183-197.
- Tarno, J. P. (red.) (2004). *Samorząd terytorialny w Polsce*. LexisNexis.
- Uglis, J. i Jęczyżyk, A. (2015). Rozwój funkcji turystycznej obszarów wielkopolskich parków krajo-
brazowych. *Ekonomia i Środowisko*, 4(55), 153-164.

- Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1992 r. Nr 84, poz. 426 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 901 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 356).
- Ustawa z dnia 15 marca 2002 roku o ustroju miasta stołecznego Warszawy (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1817).
- Ustawa z dnia 16 września 1982 roku – Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 2021 r., poz. 648).
- Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1191).
- Ustawa z dnia 20 lutego 2015 roku o odnawialnych źródłach energii (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 610 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 22 października 2004 roku o jednostkach doradztwa rolniczego (Dz.U. z 2004 r. Nr 251, poz. 2507 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 roku o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 190).
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 571 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 roku o wejściu w życie ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 1998 r. Nr 99, poz. 631).
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 roku o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. z 1998 r. Nr 96, poz. 603 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 28 lipca 2005 roku – Lecznictwo uzdrowiskowe, uzdrowiska i obszary ochrony uzdrowiskowej oraz gminy uzdrowiskowe (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1420).
- Ustawa z dnia 4 października 2018 roku o spółdzielniach rolników (Dz.U. z 2018 r., poz. 2073).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o administracji rządowej w województwie (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 107).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 566).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2408 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 roku – Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 236 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 609 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95).
- UMWL w Lublinie (2024). *Cele i zadania samorządu województwa*. Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego w Lublinie. Pobrano 29 grudnia 2024 z <https://www.lubelskie.pl/cele-i-zadania-samorządu-województwa/>.
- van der Ploeg, J. D. i Long, A. (1994). *Endogenous Development: Practices and Perspectives*. W: *Born from Within. Practice and Perspectives of Endogenous Rural Development*. Van Gorcum.
- W trosce o seniorów na obszarach wiejskich* (2017). Pobrano 16 sierpnia 2024 z <http://www.minrol.gov.pl/Ministerstwo/Biuro-Prasowe/Informacje-Prasowe/W-trosce-o-seniorow-na-obszarach-wiejskich>.
- Weisbrod, J. (2018). *Aktywizacja mieszkańców obszarów wiejskich – finansowanie, formy organizacyjne*. Warmińsko-Mazurski Ośrodek Doradztwa Rolniczego.
- Wiatrak, A. P. (1995). *Agroturystyka jako forma zagospodarowania obszarów wiejskich*. W: *Restrukturyzacja funkcjonalno-przestrzenna obszarów wiejskich Polski ze szczególnym uwzględnieniem województw: toruńskiego i wrocławskiego*. Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.

- Wiatrak, A. P. (1996). Wpływ agroturystyki na zagospodarowanie obszarów wiejskich, *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej*, 1, 35.
- Wilkin, J. (2007). Wielofunkcyjność rolnictwa i obszarów wiejskich. *Nowe Życie Gospodarcze. Dodatek specjalny*, 5, 3-5.
- Wilkin, J. (2008). Wielofunkcyjność rolnictwa i obszarów wiejskich. W: M. Kłodziński (red.), *Wyzwania przed obszarami wiejskimi i rolnictwem w perspektywie lat 2014-2020* (s. 9-10). Wydawnictwo IRWiR PAN.
- Wilkin, J. i Hałasiewicz, A. (red.) (2020). *Polska wieś 2020. Raport o stanie wsi*. Scholar.
- Wlazły, A. (2018). Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich w aspekcie teorii wielofunkcyjności. *Progress in Economic Sciences*, 5, 65-94.
- Wnęk, M. (2016). Społeczno-gospodarcza aktywizacja kobiet na obszarach wiejskich. W: *Społeczno-gospodarcza aktywizacja kobiet na obszarach wiejskich. Materiały na VI Międzynarodową Konferencję Naukową* (s. 24-33). Wydawnictwo CDR w Brwinowie.
- Wojciechowska-Solis, J. (2023). Entrepreneurship in Rural Areas: Educational Homesteads and Agri-tourism Farms. *Annals PAAAE*, 25(3), 317-330.
- Wojciechowska-Solis, J., Martínez Cortijo, F. J. i Ruiz-Canales, A. (2023). Social Enterpreneuship in Rural Areas: Opportunities for Development of Care Farms. *Acta Scientiarum Polonorum. Oeconomia*, 22(3), 61-71.
- Wojciechowska-Solis, J., Śmiglak-Krajewska, M. i Kalinowski, S. (2021). Ocena jakości usług gospodarstw agroturystycznych przy wykorzystaniu metody Servqual. *Więś i Rolnictwo*, 3(192), 99-121.
- Wojcieszak, A. i Wojcieszak, M. (2018). Uwarunkowania funkcjonowania gospodarstw opiekuńczych na terenach wiejskich. *Zagadnienia Doradztwa Rolniczego*, 93(3), 20-31.
- Wojtyra, B. (2017). Poziom wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich województwa wielkopolskiego. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 40, 149-161.
- Wołowicz, T. (2022). Odpowiedzialność inkasentów opłaty uzdrowiskowej. *Samorząd Terytorialny*, 1-2, 146-156.
- Woźniak, Z. (2002). Między rywalizacją a partnerstwem. Bariery współpracy władz samorządowych z organizacjami pozarządowymi. W: P. Gliški, B. Lewenstein, A. Siciński (red.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego. Trzeci sektor* (s. 99-120). Wydawnictwo IFiS PAN.
- WPR 2023-2027. (2024). Pobrano 24 sierpnia 2024 z <https://ksow.pl/wspolna-polityka-rolna/wpr-2023-2027>.
- Założenia Programowania Rozwoju Obszarów Wiejskich ze Środków Europejskich na lata 2021-2027 (2020). Pobrano 2 września 2024 z <https://www.gov.pl/web/premier/zalozenia-programowania-rozwoju-obszarow-wiejskich-ze-srodkow-europejskich-na-lata-2021-2027>.
- Zarudzki, R. (2006). *Kilka propozycji i wskazań do dokumentu „Krajowy Plan Strategiczny”*. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.
- Zawisza, S. (2012). Przemiany systemu doradztwa rolniczego w Polsce w świetle potrzeb doradczych mieszkańców wsi. *Zagadnienia Doradztwa Rolniczego*, 69(3), 20-34.
- Zimmermann, J. (2020). *Alfabet prawa administracyjnego*. Wolters Kluwer.