

Ryszard Czyszkievicz

WSKAŹNIK ROZWOJU WSPÓLNOT TERYTORIALNYCH – KONCEPCJA O PRAKTYCZNYM ZASTOSOWANIU

Artykuł podejmuje tematykę rozwoju społecznego wspólnot terytorialnych (gmin). Rozwój ten definiowany jest jako zwiększające się i różnicujące możliwości zaspokajania potrzeb przez zbiorowości ludzkie zamieszkujące dany obszar. Istnieją różne miary określające stopień rozwoju oraz pozwalające zdawać relacje z odmienności rozwoju poszczególnych wspólnot terytorialnych. Autor przedstawia koncepcję Wskaźnika Rozwoju Wspólnot Terytorialnych obliczanego dla gmin. Wskaźnik jest obliczany za pomocą metody portfelowej i bierze pod uwagę zarówno czynniki sprzyjające rozwojowi, jak i rozwój ten hamujące. Praktycznym zastosowaniem proponowanej konstrukcji jest obliczenie WRWT dla gmin województwa zachodniopomorskiego za lata 1999–2001. Wyniki pozwalają przedstawić wnioski o nierównomiernym i niespójnym rozwoju gmin z tego regionu oraz o niewielkich szansach na szybką zmianę tego stanu rzeczy.

Wstęp

Przeobrażenia roku 1989 w społeczeństwie polskim przyniosły oprócz innych i tę ważną zmianę, iż poszczególne zbiorowości terytorialne stały się wspólnotami wyznaczanymi przez granice istnienia gmin jako podmiotów społecznej, gospodarczej i politycznej organizacji społeczeństwa. Po okresie funkcjonowania różnych koncepcji od 1999 roku administracyjny porządek państwa tworzą samorządowe województwa (będące jednak jednocześnie przedmiotem administracji rządowej), powiaty oraz gminy.

Uprawnieniem (i obowiązkiem) wspólnot samorządowych każdego szczebla jest tworzenie i realizowanie strategii rozwoju. Rozwój, rozumiany jako zwiększanie możliwości zaspokajania potrzeb, polepszanie warunków życia, staje się celem i przedmiotem działania ze strony wszystkich wspólnot, ale jednocześnie jest przedmiotem oceny skuteczności wybieralnych władz samorządu i przedmiotem oceny skuteczności samorządu jako takiego. Samorządność, która stanowi najważniejszy wyróżnik wspólnot terytorialnych, musi być przede wszystkim narzędziem rozwoju, a nie jedynie tytułem do dumy. Jak każde narzędzie, samorządność wymaga ciągłego sprawdzania i udoskonalania, do tego zaś konieczna jest wiedza, jak narzędzie owo się sprawuje i jakie rezultaty przynosi jego zastosowanie. Wspólnoty różnią

się posiadanymi zasobami, a te określają nie tylko możliwy kierunek rozwoju, ale czasami mogą wyznaczać dostępną granicę rozwoju. Z tego powodu warunki życia i możliwości zaspokajania potrzeb zbiorowości nawet sąsiadujących ze sobą mogą być zupełnie odmienne (Tkocz 1995). Zjawisko różnorodności posiadanych zasobów, różnych sposobów ich wykorzystywania, a także osiągania różnych rezultatów podejmowanych działań, warte jest stałej uwagi.

Wykorzystywane są różne sposoby orzekania o postępach notowanych na drodze rozwoju (zaspokajania potrzeb). Można odwołać się do subiektywnych odczuć mieszkańców danego obszaru, zadając im pytania i uzyskując odpowiedzi na temat tego, jakie są warunki ich bytowania i realizacji potrzeb, a także co należy robić, aby warunki te polepszyć. Innym sposobem jest odwoływanie się do miar obiektywnych, pozwalających mniej lub bardziej ściśle mierzyć osiągnięte stany, a przez to porównywać je ze stanami zakładanymi i pożądanymi (Golinowska, Topińska 2002). Stany te muszą być rzeczywiście mierzalne, a przy tym ich osiągnięcie musi być zależne od własnej działalności, nie zaś od wpływu czynników zewnętrznych, niezależnych. Najpopularniejszymi wskaźnikami rozwoju są dochody danych społeczeństw (lub raczej wielkość ich PKB) – dla celów porównawczych sprowadzane do „dochodów na jedną osobę”. Nie jest to jednak wskaźnik precyzyjny choćby z tego względu, że ma tendencje do ukrywania rozkładów dochodów, nie uwzględnia strumieni dochodów płynących np. z pracy własnej gospodarstw domowych, nie mówi też nic o tym, jak dochody te są wykorzystywane i czy rzeczywiście przyczyniają się do poprawy warunków życia i zaspokajania potrzeb obywateli (Bednarski, Szatur-Jaworska 1999).

Wskaźnik Rozwoju Wspólnot Terytorialnych

Prezentowany wskaźnik odnosi się do gminnych jednostek terytorialnych. Badanie rozwoju w obrębie małych jednostek terytorialnych (gmin i powiatów) opiera się na badaniu tego, czym i z czego te zbiorowości rzeczywiście żyją, na decyzjach podejmowanych przez wybieralne władze, na majątku tworzonym i wykorzystywanym przez wspólnotę. Rozwój gminy nie może podlegać obserwacji i ocenie z wykorzystaniem tych samych czynników, które służą do porównania większych regionów – województw czy też odmiennych krajów. Potrzebne są miary i czynniki, które odnosiłyby się bezpośrednio do przejawów życia małych wspólnot terytorialnych, oraz takie, które niosłyby informacje o różnicach w osiągniętym rozwoju, a jednocześnie o przyczynach, dla jakich jedne wspólnoty rozwijają się szybciej lub inaczej niż pozostałe. Zadanie takie będzie spełnione, jeśli znalezione zostaną takie miary i czynniki, za których kształtowanie się wspólnota terytorialna jest bezpośrednio odpowiedzialna. Dodatkowo należy uwzględnić fakt, iż rozwój nigdy nie przebiega w samych tylko sprzyjających warunkach. Najczęściej bywa on obciążony zdarzeniami, zjawiskami i procesami spowalniającymi jego postęp i wymagającymi prze-

zwycięzenia, co zawsze pociąga za sobą konieczność wydatkowania środków, skupiania uwagi i organizowania działań bez żadnej zresztą gwarancji skutecznego pozbycia się problemów. W obrębie niewielkich obszarów i w kręgu niewielkich zbiorowości wszelkie elementy opóźniające – czasami wręcz uniemożliwiające rozwój – stają się szczególnie widoczne, a ich wpływ na działania członków społeczności i władz lokalnych nabiera znaczącego charakteru. Nie można zatem poszukiwać tylko i wyłącznie świadectw rozwoju, ale trzeba koncentrować się na wzajemnych relacjach czynników przyspieszających i opóźniających rozwój.

Czynniki rozwoju wspólnot terytorialnych i metoda konstruowania wskaźników

Koncepcja wskaźników rozwoju wspólnot terytorialnych jest zasadniczo oparta (jako pomysł i wskazówka metodologiczna w zakresie dokonywania obliczeń oraz ukierunkowania na porównania między badanymi jednostkami) na Wskaźniku Rozwoju Społecznego (HDI) przyjętym przez ONZ dla oceny rozwoju poszczególnych państw świata (*Raport...*, 1995). Wskaźniki rozwoju społeczności lokalnych muszą jednak zawierać inne elementy niż te, które służą budowie wskaźników dla województw lub państw. Punktem wspólnym z praktyką przyjętą przez ONZ jest oparcie się na pieniądzu jako mierniku możliwości realizowania swoich potrzeb przez dane wspólnoty terytorialne. Zamiast jednak samego ustalania, jak wielkie środki pozostają do dyspozycji społeczności lokalnej, bardziej interesujące jest to, skąd się te środki biorą, a także na zaspokojenie jakich potrzeb są przeznaczane. W tych elementach można upatrywać indykatorów rozwoju notowanego przez każdą ze społeczności. Pragnąc uzyskać wiedzę o tym, co stoi na przeszkodzie nieskrępowanego rozwoju (tzn. takiego wydawania pieniędzy, aby pomnażały one wspólny dorobek zbiorowości, nie zaś służyły odtwarzaniu raz osiągniętego poziomu lub ratowały egzystencję zagrożonych jednostek czy zbiorowości), do obliczeń wprowadzić należy czynniki obrazujące, jaka jest wielkość i znaczenie, na terenie każdej ze wspólnot terytorialnych, zjawisk społecznych i gospodarczych niefunkcjonalnych z punktu widzenia rozwoju, tzn. opóźniających go lub niweczących (Fitzpatrick-Martin 1989). Wszystkie brane pod uwagę czynniki odnosić się muszą do jednego, w miarę tożsamego obszaru działalności i aktywności wspólnot terytorialnych – w tym wypadku do obszaru społeczno-gospodarczego.

Sposób obliczania wskaźników został zasadniczo przejęty ze sposobu obliczania Wskaźnika Rozwoju Społecznego (HDI). Wprowadzono jednak zmiany, które uwzględniają pro- lub antyrozwojowy charakter danego czynnika.

A. Czynniki

Podstawą określania stopnia rozwoju wspólnoty terytorialnej (gminy) są następujące czynniki:

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

Dwa pierwsze czynniki (A, B) świadczą o rozwoju wspólnoty terytorialnej (gminy), dwa następne (C, D) o obciążeniu tego rozwoju zjawiskami i działaniami dowodzącymi istnienia problemów społecznych spowalniających lub uniemożliwiających rozwój. O wyborze powyższych czynników decydują następujące względy:

- 1) Źródła powstawania dochodów wspólnot (gmin) są różne. Część dochodów zawdzięczana jest różnego rodzaju dotacjom i subwencjom ze strony państwa. Szczególne znaczenie jednak ma ta część dochodów wspólnoty, która pośrednio lub bezpośrednio jest wypracowywana przez mieszkańców gminy lub/i podmioty gospodarcze wykorzystujące gminne zasoby. Ta część dochodów stanowi „dochody własne” wspólnoty (Tegler 1994). Gromadzą się one poprzez podatki i opłaty świadczone na rzecz gminy bezpośrednio lub pośrednio (tzn. za pośrednictwem budżetu państwa). Dokładniej rzecz ujmując, na dochody własne składają się wpływy pochodzące z podatków i opłat lokalnych, w tym: podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek od środków transportu, opłaty skarbowe itp. Udział wpływów z tych źródeł w ogólnej sumie dochodów świadczy o tym, w jakim stopniu wspólnota i jej mieszkańcy sami kształtują wielkość swoich zasobów, a w jakim stopniu pozostają uzależnieni od wsparcia z zewnątrz. Inaczej mówiąc, dochody własne mają świadczyć o rozwoju gospodarczym gminy i o poziomie zamożności ludności, przynosząc informację o tym, ile mieszkańcy sami wypracowują, a ile zawdzięczają podziałowi środków ogólnospołecznych.
- 2) Posiadane środki (zasoby) można zawsze przeznaczać na inwestycje lub na bieżącą konsumpcję. Zdolność inwestowania należy uznać za ważny wskaźnik rozwoju, albowiem zapewnia to pomnażanie źródeł zysków (dochodów) w następnych okresach, przysparzając nowych miejsc pracy lub też utrzymując miejsca pracy już istniejące, a także odtwarzając i wzbogacając środowisko i warunki życia mieszkańców każdej wspólnoty (infrastruktura społeczno-techniczna). Brak inwestycji oznacza dopuszczanie do dekapita-

lizacji posiadanego majątku, obniżanie poziomu życia mieszkańców oraz ograniczanie możliwości osiągania większych dochodów w następnych okresach.

- 3) Ludność uboga to osoby nie potrafiące lub nie będące w stanie samodzielnie zdobyć środków niezbędnych do utrzymania. Problem dostarczenia tych środków staje się problemem wspólnoty (społeczności lokalnej) zobligowanej do świadczenia pomocy społecznej. Jest oczywiste, że ta kategoria ludności nie jest ani nie może być źródłem dochodów (nie płaci podatków lub płaci je w najniższym wymiarze), natomiast jest przedmiotem wydatków (zasiłki stałe lub okresowe, w formie pieniężnej lub rzeczowej). Nawet jeśli wydatki „opiekuńcze” rozbudzają popyt konsumpcyjny, to jednak nie dzieje się to w stopniu na tyle wystarczającym, aby skutecznie zwiększać źródła dochodów z funkcjonujących w ten sposób miejsc pracy (handel, usługi itp.).
- 4) Podobnie ludność bezrobotna przez swą bezczynność zawodową nie pomnaża dorobku wspólnoty – ciąży na niej najmniejsze obciążenia podatkowe, nie wypracowuje ona żadnego zysku dla żadnych pracodawców. Ludność ta jednak stanowi dla wspólnot znaczne obciążenie finansowe, a także społeczne (bardzo często jest ona przedmiotem świadczeń opieki społecznej lub też tworzy się dla niej miejsca pracy nie mające większego uzasadnienia ekonomicznego).

Wybór tych właśnie czynników do określania stopnia rozwoju społecznego wspólnot terytorialnych znajduje swoje uzasadnienie także w tym, że informacje na ich temat są powszechnie dostępne i znaleźć je można w oficjalnych publikacjach, np. GUS-u, a w związku z tym odpowiednie wielkości można ustalić w identyczny sposób dla każdej z jednostek administracyjnych – gmin. Oznacza to, że zarówno wielkości czynników branych pod uwagę, źródła, z których można je zaczerpnąć, jak i sposób obliczania są powszechnie dostępne – wskaźnik może samodzielnie obliczyć każdy zainteresowany.

B. Metoda liczenia

Wskaźnik Rozwoju Wspólnot Terytorialnych opiera się na założeniu, że pożądane są jak największe wielkości dwóch pierwszych czynników (dochody własne i inwestycje) oraz jak najmniejsze wielkości pozostałych (ubóstwo i bezrobocie). Nie można jednak arbitralnie przyjąć, że wartościami tymi będą odpowiednio 100% (po stronie czynników prorozwojowych) i 0% (po stronie czynników antyrozwojowych), albowiem byłoby to założenie nie-realne. Dlatego każdorazowo za „widełki” dolne i górne niezbędne dla dokonania stosownych obliczeń każdego z uwzględnianych czynników trzeba brać rzeczywiste – maksymalne i minimalne – wielkości osiągnięte przez gminy w danym okresie.

Przyjętym sposobem postępowania będzie określanie wielkości poszczególnych czynników, tak jak się one kształtowały każdego roku, na terenie każdej

z gmin wchodzących w zakres badanego zbioru. Sposób obliczania Wskaźników Rozwoju Wspólnot Terytorialnych jest następujący. Dwa pierwsze wskaźniki (A, B) są obliczane według wzoru:

$$W = \frac{X - Min}{Max - Min}$$

dwa następne zaś (C, D) według wzoru:

$$W = \frac{Min - X}{Max - Min}$$

W obu wzorach:

X oznacza konkretną wielkość danego czynnika osiągniętą przez konkretną wspólnotę w danym okresie (tj. w danym roku).

Min oznacza minimalną wartość danego czynnika osiągniętą przez gminy w danym okresie (tj. w danym roku). Jest to wartość charakteryzująca konkretną gminę.

Max oznacza maksymalną wartość danego czynnika osiągniętą przez wspólnoty w danym okresie (tj. w danym roku). Jest to również wartość charakteryzująca jedną, konkretną wspólnotę.

Różnica w odmiennym usytuowaniu wielkości *X* w obu wzorach wynika z traktowania bezrobocia i ubóstwa jako zjawisk ograniczających, nie zaś „napędzających” rozwój.

Cząstkowe wskaźniki roczne z pierwszej grupy czynników – świadczącej o rozwoju (A, B) – zawsze przybierają wartości dodatnie w przedziale (0, +1), gdzie wynik „0” jest wynikiem najgorszym (osiągany w danym roku przez konkretną wspólnotę), a wynik „+1” – najlepszym (również osiąganym przez jedną, konkretną wspólnotę). Kolejne wskaźniki – z grupy świadczącej o problemach w rozwoju (C, D) – zawsze przybierają wartości ujemne w przedziale (0, -1), gdzie wynik „0” charakteryzuje wspólnotę o najmniejszym zagrożeniu danym zjawiskiem (tzn. jest to wynik „najlepszy”), a wynik „-1” charakteryzuje wspólnotę najbardziej zagrożoną (jest to zatem wynik „najgorszy”). W rezultacie wartości maksymalne i minimalne wskaźnika rocznego, powstającego w drodze zwykłego sumowania czterech wskaźników cząstkowych, zawierają się w przedziale (-2, +2). Przyjęta metoda obliczania wskaźników rozwoju jest pewnego rodzaju odmianą analizy portfelowej. Istotą takiej analizy jest próba poszukiwania „wspólnego mianownika” dla bardzo różnorodnych i – wydawałoby się – zupełnie nieporównywalnych jednostek obserwacji, a następnie budowanie, na podstawie uzyskanych wyników, klas zamykających w sobie jednostki najbardziej podobne, charakteryzujące się zbliżonymi wielkościami obliczanych wskaźników. Wyróżnikiem metody portfelowej jest również uwzględnianie cech diagnostycznych jako „stymulantów” i „destymulantów”, tzn. traktowanie ich jako takich, które świadczą o zdarzeniach, procesach lub wielkościach „pozytywnych” i „negatywnych” (Makać 1997).

C. Waga czynników

Jest rzeczą wartą wnikliwej obserwacji oraz dyskusji, jaka jest waga każdego z przyjętych czynników dla rozwoju wspólnoty (gminy). Wcale nie musi ona być jednakowa. W tym przypadku przyjęto jednak (a decydował o tym dość krótki okres obserwacji i notowania wyników), że wszystkie czynniki mają taką samą wagę, a w rezultacie traktowane są jako jednakowo ważne dla określania poziomu rozwoju wspólnoty. Nie wyklucza to przeprowadzenia zabiegu określania wag czynników w przyszłości, po zebraniu danych z dłuższego okresu. Z tego też powodu wszystkie zostały „sprowadzone” do wymiarów procentowych zapewniających zarówno porównywalność, jak i prowadzenie obliczeń. Zrezygnowano ze stosowania tak powszechnej miary pieniężnej jak przeliczenie dochodu całkowitego na dochód na jedną osobę. Nie jest to bowiem wskaźnik, który precyzyjnie oddawałby obraz zdolności gminy do inwestowania (lub pokrywania potrzeb socjalnych). W tym wypadku ważniejsze są ogólne sumy pieniędzy przeznaczane na ten cel (w stosunku do całości wydatków) niż kwota przypadająca z tego tytułu na jednego mieszkańca, gdyż płatnikiem nie jest każdy z mieszkańców z osobna, ale wspólnota jako całość.

D. Interpretacja

Konieczne jest odniesienie się do kwestii, o czym właściwie mówią obliczone wskaźniki. Nie można ich traktować jako indyktorów ilorazowych orzekających, ile razy dana wspólnota jest np. bardziej rozwinięta niż inna, osiągająca niższy rezultat. Bardziej poprawnym, ale w warstwie opisowej, i po uwzględnieniu wzajemnego bilansu pomiędzy stymulantami i destymulantami, wytłumaczeniem wyników mogą być zdania orzekające, dlaczego jedne zbiorowości się rozwijają, a inne nie, oraz jakie i jak znaczące są przeszkody, z którymi borykają się jedne wspólnoty, a z którymi nie stykają się pozostałe. Zawsze jednak wyniki obrazujące rozwój wspólnot terytorialnych muszą być traktowane jako względne, tzn. mówiące, jaka jest sytuacja danej wspólnoty (lub kategorii wspólnot) w porównaniu z innymi. Nigdy wyników tych nie można traktować jako ustalających bezwzględną kolejność wspólnot na drodze do rozwoju, a uszeregowanych i porównywanych do jakiegoś z zewnątrz nadanego wzorca. Takiego wzorca nie ma – gminy stanowią miarę dla siebie nawzajem.

Zastosowanie wskaźnika

Wskaźnik Rozwoju Wspólnot Terytorialnych – jego budowa, obliczanie, interpretacja i możliwy zakres zastosowania – zostanie przedstawiony na przykładzie gmin województwa zachodniopomorskiego oraz odniesiony do lat 1999–2001.

Województwo zachodniopomorskie składa się ze 114 gmin, jednakże trzy z nich – Szczecin, Koszalin i Świnoujście – są jednocześnie miastami na

prawach powiatów, dlatego zostały one wyłączone z analizowanego zbioru (Swianiewicz 2001). W rezultacie wskaźnik obliczono dla 111 gmin, z których 8 to gminy miejskie, 50 to gminy miejsko-wiejskie, a 53 – gminy wiejskie. Przyjętym sposobem postępowania było obliczenie wskaźnika dla każdej gminy i dla każdego roku z zakresu 1999–2001. Wskaźniki osiągnięte przez poszczególne gminy w latach 1999–2001 stały się podstawą do pogrupowania jednostek samorządowych (gmin) w szersze kategorie (typy) wskazujące na poziom osiąganego rozwoju. Metoda klasyfikacji opiera się na prostym wyliczeniu średniej arytmetycznej z wielkości odnotowanych w każdym z branż pod uwagę okresów. Nie jest to metoda dająca najbardziej dokładne i wiarygodne wyniki – można i należy zastosować bardziej wyrafinowaną obróbkę statystyczną, ale dopiero wtedy, gdy liczba momentów obserwacji (wskaźników rocznych) będzie znacząco większa.

Obliczenie wskaźnika „zbiorczego” za okres trzech lat (1999–2001) pozwala na wyróżnienie trzech grup gmin (a w ich obrębie jeszcze po dwie podgrupy):

- A. Gminy o najwyższych wskaźnikach rozwoju (w przedziale +0,250; +2,000),
- B. Gminy o średnich wskaźnikach rozwoju (w przedziale –0,250; +0,249),
- C. Gminy o najniższych wskaźnikach rozwoju (w przedziale –0,251; –2,000).

Grupa pierwsza (A) złożona jest z 24 gmin, których „średni” wskaźnik rozwoju za lata 1999–2001 osiągnął wartość w przedziale (+0,25; +2,0). Są to gminy, które można nazwać **przodującymi w rozwoju**. Biorąc pod uwagę wielkość bezwzględną wskaźnika, a także relacje między wartościami stymulant i destymulant, w ramach tej kategorii wyróżniono dwie podgrupy:

A1: wartości „średniego” wskaźnika rozwoju zawierają się tutaj w przedziale (+0,80; +2,0). Są to gminy o wyraźnie prorozwojowym charakterze, które mają zasoby i możliwości pozwalające im łatwo pokonywać nieznaczne problemy. Należą do nich: Dobra Szczecińska, Kołbaskowo, Kobyłanka, Międzyzdroje, Dziwnów, Mielno, Police, Ustronie Morskie.

A2: wartości „średniego” wskaźnika rozwoju zawierają się w przedziale (+0,25; +0,80). Są to gminy rozwijające się dynamicznie, ale stykające się z problemami społecznymi mającymi wpływ na tempo rozwoju. Należą do nich: Kołobrzeg (M)¹, Rewal, Gryfino, Nowe Warpno, Kołobrzeg (G), Goleniów, Wałcz (M), Stargard Szczeciński (M), Stepnica, Manowo, Stare Czarnowo, Szczecinek (M), Darłowo (M), Dębno, Chojna, Kamień Pomorski.

Grupa druga (B) składa się z 29 gmin, których wyniki osiągały zróżnicowane wartości, ale zawsze w niewielkiej odległości od punktu „0”. „Średni” wskaźnik zawiera się w przedziale (+0,25; –0,25). Są to **gminy o niestabilizowanej sytuacji**. W ramach tej kategorii wyróżniono dwie podgrupy:

B1: są to gminy o dodatnim wskaźniku „średnim”, tzn. zawierającym się w przedziale (+0,25; 0). Mają one największe szanse, aby dołączyć do

¹ Oznaczenie (M) przypisane jest gminie miejskiej, oznaczenie (G) przypisane jest gminie wiejskiej wtedy, gdy istnieją gminy o tej samej nazwie, ale różnym charakterze.

gmin z grupy „A”. Należą do nich: Dygowo, Pyrzyce, Trzebiatów, Mieszkowice, Wolin, Choszczno, Świdwin (M), Karlino, Widuchowa, Barlinek, Bielice.

B2: są to gminy o ujemnym wskaźniku „średnim”, tzn. zawierającym się w przedziale (0; -0,25). Przy niezmiennych tendencjach gminy te mają więcej szans dołączyć do gmin typu „C” niż do gmin typu „A”, choć i ta ostatnia droga nie jest przed nimi zamknięta. Należą do nich: Gryfice, Sławno (M), Złocieniec, Biesiekierz, Myślibórz, Drawsko Pomorskie, Banie, Będzino, Cedynia, Sianów, Mirosławiec, Białogard (M), Nowogard, Świeszyno, Trzcieńsko Zdrój, Gościno, Węgorzyno, Golczewo.

Grupa trzecia (C) składa się z pozostałych 58 gmin, których wskaźniki „średnie” za okres 1999–2001 osiągały wartości w przedziale (-0,25; -2,0). Są to gminy **odstające w rozwoju**. W ramach tej kategorii wyróżniono dwie podgrupy:

C1: są to gminy o „średniej” wielkości wskaźnika w przedziale (-0,25; -0,80). Gminy te mogą podejmować znaczne wysiłki na rzecz swego rozwoju, ale jednocześnie stykają się z wielkimi problemami społecznymi, które skutecznie hamują i niwelują znaczenie działań prorozwojowych. Należą do nich: Darłowo (G), Czaplonek, Tuczo, Łobez, Człopa, Warnice, Połczyn Zdrój, Boleszkowice, Przybiernów, Maszewo, Chociwel, Siemyśl, Lipiany, Kozielice, Dobrzany, Płoty, Borne Sulinowo, Moryń, Postomino, Przelewice, Ińsko, Bierzwnik, Resko, Dolice, Stara Dąbrowa, Suchań, Biały Bór, Malechowo, Tychowo, Wałcz (G), Pełczyce, Bobolice, Stargard Szczeciński (G), Kalisz Pomorski, Marianowo, Sławoborze, Drawno.

C2: są to gminy o „średniej” wielkości wskaźnika w przedziale (-0,80; -2,0). Wydaje się, że są to gminy „pokonane” przez problemy, które dominują w obrazie tych jednostek. Trudno natomiast jest zauważyć bardziej znaczące działania prorozwojowe, a w rezultacie samodzielny byt tych gmin wydaje się nad wyraz utrudniony. Należą do nich: Świerzno, Nowogródek Pomorski, Osina, Wierzchowo, Ostrowice, Rymań, Radowo Małe, Krzęcin, Białogard (G), Dobra Nowogardzka, Grzmiąca, Karnice, Polanów, Rąbino, Brojce, Sławno (G), Szczecinek (G), Recz, Barwice, Świdwin (G), Brzeźno.

Przynależność gmin do wyróżnionych kategorii nie jest wcale przypadkowa, lecz stanowi rezultat wieloletnich procesów rozwojowych poszczególnych wspólnot terytorialnych. Za najważniejsze i najciekawsze cechy charakterystyczne zróżnicowania rozwoju gmin województwa zachodniopomorskiego można uznać następujące:

1) Ważną rolę odgrywa „stołeczny” charakter gminy w powiecie. Spośród 16 gmin będących jednocześnie siedzibami powiatów (nie uwzględniono tutaj Szczecina, Koszalina i Świnoujścia, a ziemski powiat koszaliński nie ma swojej odrębnej „stołecznej” gminy) aż 10 zawsze w latach 1999–2001 uzyskiwało wyniki dodatnie. Wyniki zróżnicowane, tzn. na przemian dodatnie i ujemne, uzyskiwało pozostałych 6 gmin. Sytuację tę można zestawić z położeniem gmin

wiejskich otaczających i stanowiących bezpośrednie zaplecze gmin miejskich będących siedzibami władz powiatowych. Aż cztery z nich zostały zaliczone do kategorii C2 (najsłabszej), dwie zaś do kategorii C1 (z niewiele lepszymi wynikami). Takie rozwarstwienie między zajmującymi to samo właściwie terytorium gminami wiejskimi i miejskimi świadczy o kilku faktach:

- a) po pierwsze, uwidacznia to znaczną, wciąż widoczną i być może pogłębiającą się (a już na pewno nie malejącą) różnicę w poziomie i warunkach życia na wsi i w mieście (nawet tym średnich rozmiarów). Podzielenie tych obszarów na odmienne organizmy administracyjne ma być może sens z punktu widzenia miasta, niewielki jednak (jeśli jakkolwiek) z punktu widzenia wsi. Pozostaje ona bez wsparcia ze strony naturalnego centrum, jakim zawsze będzie dlań miasto. To samo zresztą dotyczy licznych gmin wiejskich otaczających inne ośrodki miejskie lub będących w ich sąsiedztwie. Na granicach gmin, na granicy miasta i wsi nie stoją straże celne, graniczne itp. Stoi jednak inna, niewidzialna bariera, jaką są granice rozwoju;
- b) po drugie, istotnym faktem służącym rozwojowi, a na pewno osiągnięciu większego sukcesu, niż może to mieć miejsce gdzie indziej, jest posiadanie znaczenia administracyjnego i wykonywanie funkcji politycznych. Nie chodzi tu o zwykłą („tradycyjną”) funkcję sprawowania zwierzchnictwa, ale o tworzenie w danych ośrodkach (miastach powiatowych) centrów lokalnej władzy politycznej, gospodarczej, centrów rozwoju kulturalnego, społecznego itp. Nawet jeśli w takich miastach będzie szwankował rozwój gospodarczy, zawsze znajdzie się więcej miejsc pracy do obsadzenia, chociażby w administracji;
- c) po trzecie, charakter osadnictwa na terenach gmin (gminy miejskie, miejsko-wiejskie i wiejskie) znajduje odzwierciedlenie w przynależności do poszczególnych, wyróżnionych kategorii rozwoju. Większość gmin wiejskich zaliczona została do typu C, większość miejskich i miejsko-wiejskich do typów A i B. Interesujący jest skład gmin zaliczonych do typu A1. Jest wśród nich więcej gmin wiejskich niż miejskich i miejsko-wiejskich. Ich obecność w tej grupie nie wiąże się jednak z charakterem osiedli, ale z ich umiejscowieniem na terenie województwa – gminy wiejskie zaliczone do typu A1 prawie bez wyjątku położone są na wybrzeżu i nad granicą – nie mają one nic (lub prawie nic) wspólnego z tradycyjnymi obszarami wiejskimi, a tym bardziej z rolnictwem. Można o nich powiedzieć, że są osadami nie mającymi praw miejskich i tylko dlatego nazywanymi wsiami – spełniają one funkcje wynikające z ich położenia geograficznego, a nie z charakteru sieci osiedleńczej.

2) Nad zachodnią granicą państwa (i jednocześnie województwa) leży 9 gmin (nie licząc Świnoujścia). Siedem z nich osiągnęło dodatni ogólny wynik za lata 1999–2001. Tylko dwie osiągnęły wynik ujemny. Nad morzem leży 13 gmin (znowu nie wliczając Świnoujścia). Dziesięć z nich osiągnęło w podsumowaniu wynik dodatni. Wyniki ujemne osiągnęły tylko trzy gminy

z tego rejonu. Warto zauważyć, że w obydwu wypadkach (zarówno jeśli chodzi o gminy nadgraniczne, jak i nadmorskie) najłabsze wyniki osiągnęły gminy leżące najdalej od centrów województwa (dokładnie na samych południowych lub wschodnich jego obrzeżach). Korzystne położenie geograficzne okazuje się ważnym atutem, ważną przewagą, jaką tak usytuowane gminy posiadają nad innymi.

3) Z 24 gmin zaliczonych ogółem do typu A sześć położonych jest nad granicą (z tego dwie spełniają także ważne miejskie i powiatowe funkcje), osiem położonych jest na wybrzeżu (z tego jedna spełnia także funkcje administracyjne, powiatowe). Cztery gminy są wyraźnie skoncentrowane na wypełnianiu funkcji „stołecznych” i administracyjnych. Trzy gminy zawdzięczają swoje powodzenie bezpośredniej bliskości wielkich i ważnych centrów w województwie (Szczecina i Koszalin). Tylko trzy gminy wyłamują się z tych wzorów sukcesu.

4) Terytorialnie rzecz ujmując, wszystkie gminy zaliczone do typu A tworzą wąski pas rozciągający się wzdłuż granicy i wybrzeża morskiego (wyjątkiem są dwie miejskie „enklawy” położone w głębi województwa, Wałcz i Szczecinek). Wzór ten wydaje się stanowić stały element społeczno-gospodarczego rozwoju regionu zachodniopomorskiego, co więcej, dystans między obu terytorialnymi biegunami nie tylko nie zmniejsza się, ale rokrocznie rośnie.

5) Na przeciwnym biegunie znajdują się gminy usytuowane w centrum i na wschodnich obrzeżach regionu. Istotna jest tutaj szczególnie kwestia gmin, których wyniki za lata 1999–2001 osiągnęły wartości poniżej „-1”. Jest takich gmin 11. Wbrew pozorom nie można (prawie w żadnym z przypadków) o nich twierdzić, że są położone zupełnie peryferyjnie. Niektóre sąsiadują z większymi, bardzo dobrze radzącymi sobie miastami lub je otaczają, inne położone są w bezpośredniej bliskości np. wybrzeża (choć nie nad nim samym). Przyczyny, dla których gminy te tak bardzo „odstają” od innych, są na pewno znacznie bardziej złożone i nie sprowadzają się do samego tylko położenia terytorialnego.

6) W obrazie wskaźników rozwoju gmin województwa zachodniopomorskiego na plan pierwszy wysuwa się terytorialne zróżnicowanie. Gminy typu A w zasadzie graniczą ze sobą i nie graniczą z gminami typu C. Gminy typu B przylegają najczęściej do wąskiego pasa tworzonego przez gminy typu A i z konieczności graniczą z najbardziej skrajnie wysuniętymi gminami typu C. Te ostatnie zapełniają centrum oraz wschodnie i południowe obszary województwa (z nielicznymi enklawami – wyjątkami).

Różnice między poszczególnymi kategoriami gmin widoczne są zwłaszcza przy porównaniu ich potencjałów ludnościowych i gospodarczych w obrębie województwa.

Gminy typu C zajmują więcej niż połowę obszaru województwa (58,7%), gminy typu A nawet nie piątą jego część (16,5%). Gminy najbardziej rozwinięte są jednak jednocześnie najbardziej zaludnione. Gęstość zaludnienia na ich

Tab. 1. Cechy charakterystyczne gmin poszczególnych kategorii

Kategoria gmin	Cecha								
	udział w powierzchni województwa [%]	udział w liczbie ludności [%]	gęstość zaludnienia [osób/km ²]	ludność w wieku produkcyjnym [%]	udział ludności w wieku produkcyjnym w liczbie ludności [%]	udział w liczbie zakładów pracy [%]	kandydaci przypadający na zakład pracy [osób]	udział w liczbie bezrobotnych [%]	udział w liczbie ubogich [%]
A1	4,3	6,7	82,3	64,9	7,1	11,2	4,5	3,6	4,5
A2	12,2	29,7	128,5	63,7	31,3	37,9	5,8	23,5	17,3
A	16,5	36,4	89,5	63,9	38,4	49,1	5,5	27,1	21,8
B1	9,3	13,4	76,1	55,2	12,2	10,5	8,2	11,6	10,2
B2	15,4	19,0	64,8	60,3	18,9	20,6	6,5	20,8	17,4
B	24,7	32,4	69,1	58,2	31,1	31,1	7,1	32,4	27,6
C1	39,5	21,7	29,1	59,2	21,2	14,8	10,1	25,9	31,5
C2	19,2	9,5	26,2	58,4	9,2	5,1	12,7	14,7	19,1
C	58,7	31,2	28,1	59,0	30,4	19,9	10,8	40,6	50,6

Źródło: *Rocznik Statystyczny Województwa Zachodniopomorskiego*, t. 2, Urząd Statystyczny w Szczecinie; obliczenia własne. Dane będące podstawą obliczeń odzwierciedlają stan na koniec grudnia 2000.

terenach jest trzykrotnie większa niż w gminach typu C (89,5 osoby na 1 km² w pierwszym przypadku i tylko 28,1 w drugim przypadku). O gminach typu C można w ogóle powiedzieć, że są prawie puste. Co więcej, gminy z typu A notują dodatnie saldo migracji. W 2000 r. wyniosło ono +546 osób. W tym samym czasie gminy typu B zanotowały ujemne saldo -877 osób, podobnie jak gminy typu C -741 osób. W gminach typu A gromadzą się także większe zasoby ludności w wieku produkcyjnym - 38,4% całego zasobu wojewódzkiego, podczas gdy w gminach typu B - 31,1%, a w gminach typu C tylko 30,4%. Duża gęstość zaludnienia i wiek pełnej aktywności zawodowej stwarzają inne warunki życia społecznego i gospodarczego - w gminach typu A tkanka społeczna jest gęściejsza, stwarzająca większe szanse na rozwinięcie udanej działalności gospodarczej (i wszelkiej innej też) chociażby dlatego, że istnieją większe skupiska potencjalnych klientów, odbiorców produkcji lub usług (pomijając czasowe, ale jakże znaczące doraźne napływy osób przybywających na tereny tych gmin). W gminach typu A ulokowany jest co drugi działający zakład pracy (49,1% ogólnej liczebności w województwie), w gminach typu C ledwo co piąty (19,9%). Jest to różnica uderzająca wręcz, nawet jeśli nie brać pod uwagę tego, jakie są to zakłady i jak duże. Można zasadnie przypuszczać, że główny potencjał produkcyjny województwa jest skupiony na stosunkowo wąskim obszarze, nie pozostawiając możliwości konkurowania pozostałym obszarom. Udział gmin typu C w liczbie ludności w wieku produkcyjnym jest najniższy, ale udział w liczbie ludności bezrobotnej - najwyższy (w gminach tych mieszka 40,6% bezrobotnych zarejestrowanych w województwie, na terenach gmin typu B - 32,4%, a na terenach gmin typu A tylko 27,1%). Zauważyć można symetryczne różnice. Z jednej strony nasycenie

miejscami pracy, względna obfitość kandydatów do pracy oraz szans na zatrudnienie (gminy typu A), z drugiej strony brak możliwości zdobycia pracy i duże bezrobocie. Pierwszy typ (A) jest terenem aktywności zawodowej, drugi typ (C) – terenem dezaktywizacji. Wyraża się to także w poziomie dochodów własnych gmin, będących w dużej mierze pochodną aktywności gospodarczej – są one znacząco wyższe w gminach typu A niż w gminach typu C. Kontrast między obu typami gmin jest uderzający i znajduje swoje uzupełnienie w następnej charakterystyce, albowiem brak pracy pociąga za sobą ubóstwo. Co druga osoba w województwie zależna od zasiłków z opieki społecznej zamieszkuje w gminach typu C (50,6%, podczas gdy w gminach typu B odpowiednia wielkość wynosi 27,6%, a w gminach typu A tylko 21,8%). Zwraca uwagę inne jeszcze porównanie. W gminach typu A oraz B udział w ludności bezrobotnej jest większy niż udział w ludności ubogiej. W gminach typu C sytuacja jest odmienna – jest więcej osób ubogich niż bezrobotnych. Jeśli przyjmie się, że bezrobocie nieuchronnie pociąga za sobą ubóstwo, to trzeba przyjąć, że w gminach typu C istnieją jeszcze inne powody pozostawania w ubóstwie. Jedne mogą być związane np. z większą liczbą rodzin wielodzietnych, ale jeszcze inne z tym, że nawet fakt wykonywania pracy nie ratuje przed popadnięciem w ubóstwo. Winą za to można obarczyć np. pracę tylko dorywczą lub niedostatecznie wynagradzaną. Aktywność zawodowa i ekonomiczna nie tylko ma większe szanse przejawiania się na terenach gmin typu A, ale także przynosi większe możliwości zaspokajania potrzeb. W gminach typu C podobne szanse są znacznie mniej dostępne.

Wnioski

Wskaźniki Rozwoju Wspólnot Terytorialnych obliczone dla gmin województwa zachodniopomorskiego przynoszą informację o zróżnicowaniu poziomu rozwoju gmin tego regionu, a w dalszej kolejności pozwalają określić, co jest głównym źródłem różnicowania się tego rozwoju (zob. także Gawlikowska-Hueckel 1999). W branym pod uwagę regionie jest nim korzystne usytuowanie terytorialne i odpowiednie wyzyskanie płynących z tego faktu możliwości. W przypadku innych regionów kraju (województw) źródłem rozwoju mogą być inne czynniki. Istotne jest jednak dość pesymistyczne spostrzeżenie, że gminy wielokrotnie stykają się z sytuacjami, w których nie mają szans na doścignięcie lepiej rozwiniętych sąsiadów, a decyduje o tym to, iż pozostają zamknięte w swoich partykularnych granicach. Nie mają zasobów, które pozwalałyby im przyciągać uwagę (ludzi, kapitały, inwestycje) świata zewnętrznego. Stają się bardziej przedmiotem alimentacji niż inwestycji. Jako wspólnoty terytorialne pozostają jednostkami małymi, niezbyt licznymi – są częściej źródłem odpływu ludności i nie potrafią nawiązać konkurencji w zdobywaniu miejsc pracy lub innych źródeł dochodów (poza dotacjami i subwencjami). Pozostaje pytaniem, w jaki sposób można byłoby to zmienić, nie niszcząc idei samorządności, która w wielu wypadkach stwarza więcej barier niż możliwości rozwoju.

Prezentowany Wskaźnik Rozwoju Wspólnot Terytorialnych jest stosunkowo prostym sposobem zmierzenia wartości rozwoju i na pewno nie jedynym, który warto budować i obliczać. Jego zaletami są łatwość i powszechność dostępu do danych źródłowych, łatwość obliczania oraz dokonywania porównań pomiędzy poszczególnymi jednostkami (gminami). Może być traktowany jako pierwszy element oceny stopnia rozwoju gminy i zagrożeń dla tego rozwoju i stanowić wstęp do pogłębionej analizy czynników określających szanse stojące przed wspólnotami samorządowymi bądź decydujących o zestawie tych szans i o sposobach ich wykorzystywania.

Literatura

- Bednarski M., Szatur-Jaworska B., (red.), 1999, *Wskaźniki społeczne jako narzędzia pomiaru skuteczności i efektywności polityki społecznej*, Warszawa: IPIPS.
- Fitzpatrick-Martin J., 1989, *Cele, procesy i wskaźniki rozwoju*, Warszawa.
- Gawlikowska-Hueckel K., 1999, *Województwo zachodniopomorskie*, Gdańsk–Warszawa: IBnGR.
- Golinowska S., Topińska I., 2002, *Pomoc społeczna – zmiany i warunki skutecznego działania*, Warszawa: IPIPS.
- Makać W., 1997, „Ocena sytuacji na wojewódzkich rynkach pracy metodą analizy portfelowej”, referat wygłoszony na konferencji pt. *Organizacja i funkcjonowanie systemu statystyki, badań, analiz i prognoz rynku pracy*, Krynica, 13–14 listopada.
- Raport o rozwoju społecznym. Polska’95*, 1995, Warszawa: UNDP.
- Swianiewicz P., 2001, „Czy wielkie gminy są bogate?”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 4 (7).
- Tegler E., 1994, „Finanse gmin”, Zielona Góra: ARR S.A.
- Tkocz J., 1995, *Statystyczna charakterystyka wsi i miast województwa toruńskiego w 1988 roku*, Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego, Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.

A B S T R A C T S

Ryszard Czyszkiewicz

INDICATOR OF DEVELOPMENT OF TERRITORIAL COMUNES

The article explores the issue of social development of the local communes. This development process is defined as growth and differentiation in the fulfillment of needs of the social groups located on the particular area. There is spectrum of measures that allows us to define level of development and specificity of the particular territorial communes.

Author presents the concept of Indicator of Development of Territorial Communes (IDTC) calculated for communes. This indicator is calculated according to the portfolio method and it takes into account both growth factors and barriers of development. The practical use of the IDTC is illustrated on the example of the communes in Zachodniopomorskie Region, for years 1999–2001. The results show uneven and incoherent development of the communes in the region discussed. The further conclusion is that this situation would not change in the short-term perspective.