

**Danuta Kolodziejczyk**

*Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB w Warszawie*

## **INSTYTUCJONALNE UWARUNKOWANIA POPRAWY SPÓJNOŚCI SPOŁECZNO-GOSPODARCZEJ OBSZARÓW WIEJSKICH W WOJEWÓDZTWIE MAZOWIECKIM**

*INSTITUTIONAL DETERMINANTS OF IMPROVING THE SOCIO-ECONOMIC  
COHESION OF RURAL AREAS IN MAZOWIECKIE PROVINCE*

**Słowa kluczowe: spójność społeczno-ekonomiczna, instytucja, instrument finansowy, poziom rozwoju społeczno-gospodarczego**

*Key words: socio-economic cohesion, institution, financial instrument, level of socio-economic development.*

**Abstrakt.** Celem badań było przedstawienie regionalnych rozwiązań instytucjonalnych odpowiedzialnych za realizację polityki spójności oraz ukazanie efektów tej polityki. Wzmocnienie spójności społeczno-gospodarczej obszarów wiejskich woj. mazowieckiego jest wyrazem dążenia do wspierania zintegrowanego rozwoju. Omówiono głównie wspierający samorząd lokalny instrument finansowy, którego środki pochodzą z budżetu województwa. Zastosowano metody statystyki opisowej oraz metodę syntetycznego miernika Hellwiga. Biorąc pod uwagę poziom środków pozyskanych z budżetu województwa wyróżniono 4 typy gmin (poziom niski, średnio niski, średnio wysoki i wysoki). Ponadto przedstawiono wpływ tego instrumentu na poziom rozwoju poszczególnych typów gmin. Stwierdzono, że instrument finansowy był istotnym stimulatorem prorozwojowych działań stwarzających szanse wyrównania dysproporcji w poziomie rozwoju gmin województwa.

### **Wstęp**

Województwo mazowieckie jest jednym z bogatszych województw w Polsce, jednak pomiędzy gminami istnieją i utrwalają się dysproporcje w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. Są one przejawem braku spójności społeczno-gospodarczej. Termin spójność jest różnie definiowany, najczęściej pojęcie braku spójności używane jest do określenia nierówności między obszarami. Zarówno w polityce regionalnej [Narodowe Strategiczne... 2007-2013], jak i w literaturze [Jasiński 2005] na ogół spójność rozpatruje się jest w trzech ujęciach: spójność ekonomiczna, społeczna i terytorialna. Dlatego porównując obszary w tych zakresach często używa się wskaźników syntetycznych, które odzwierciedlają nierówności w wielu wymiarach.

Za ważny czynnik dynamizujący rozwój obszarów wiejskich uznano instytucje – traktowano je jako zasób, który odpowiednio wykorzystane mogą przyczynić się do zwiększenia spójności społeczno-gospodarczej obszarów wiejskich. Szczególna rola w tym działaniu przypada administracji publicznej, w tym instytucjom samorządowym. Każdy samorząd (gmina, powiat i województwo) ma własne zadania do zrealizowania jeśli chodzi o rozwój obszarów wiejskich, ale współpraca lub koordynacja działań wszystkich samorządów może przynieść konkretny efekt. Ważne jest, aby wykorzystać odpowiednie formy współdziałania i stworzyć wspólny system wspierający rozwój obszarów wiejskich.

W województwie mazowieckim samorząd województwa odgrywa niezmiernie istotną rolę w rozwoju obszarów wiejskich. Prowadzi on politykę ich rozwoju określoną w Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego [2006]. Jednym z priorytetów tej Strategii jest przeciwdziałanie dysproporcjom w regionie. Polityka samorządu województwa jest nakierowana na stworzenie szans wyrównania dysproporcji w rozwoju województwa, a służyć temu ma Samorządowy

Instrument Wspierania Rozwoju Mazowsza (SIWRM), którego środki pochodzą z budżetu województwa. Jest to jedyny instrument w skali kraju obsługiwany przez Departament Rolnictwa i Modernizacji Terenów Wiejskich w Urzędzie Marszałkowskim. Założono, że wyznacznikiem praktycznego kształtowania polityki spójności społeczno-ekonomicznej są nie tylko deklarowane cele, ale również skuteczne narzędzia ich realizacji. W tym przypadku szczególnie ważne wydaje się określenie zasad funkcjonowania SIWRM na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, czyli wskazanie właściwych obszarów wsparcia finansowego odpowiadającego potrzebom obszarów słabo rozwiniętych. Zdecydowanie należy się zgodzić z opinią autorów [Korenik, Dybała 2010, Kogut-Jaworska 2008], że wśród licznych czynników wpływających na rozwój przestrzeni wiejskiej istotną rolę odgrywają instrumenty skierowane na rozwój infrastruktury technicznej i społecznej, informatyzację, samoorganizację oraz innowacyjność. Takie też obszary wsparcia wybrały samorządy województwa mazowieckiego. Należy dodać, że wybrane obszary wsparcia znajdowały się we wzajemnych relacjach tworzących dynamiczny system. Dlatego środki finansowe w ramach SIWRM mogły przynieść zamierzone efekty.

Podstawowym zadaniem każdego samorządu województwa jest dążenie do zrównoważonego rozwoju swojego terenu. Wspomniany instrument wspiera gminy i powiaty, które ze względu na trudną sytuację finansową nie są w stanie samodzielnie zmniejszać dystansu rozwojowego. Można to nazwać polityką interwencyjną opartą na zasadzie subsydialności, czyli pomocy zewnętrznej samorządom lokalnym.

Celem badań było przedstawienie regionalnych rozwiązań instytucjonalnych odpowiedzialnych za realizację polityki spójności oraz ukazanie efektów tej polityki, ze szczególnym uwzględnieniem instrumentu SIWRM. Zastosowany instrument kształtuje model inwestowania, przesuując jego punkt ciężkości na inwestycje o większej produktywności i trwałości.

Wychodząc z założenia, że skuteczność realizowanych działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich zależy w dużym stopniu od sprawnego funkcjonowania instytucji, postawiono hipotezę, że skoordynowane działania instytucji prowadzą do spójności społeczno-gospodarczej obszarów wiejskich.

### **Materiał i metodyka badań**

Weryfikację i kwantyfikację przyjętej hipotezy oparto na materiałach zebranych w Mazowieckim Urzędzie Marszałkowskim (MUM) oraz na materiałach Banku Danych Lokalnych GUS. Materiał statystyczny pozyskany z MUM dotyczył instrumentu finansowego SIWRM, który od czasu powołania, tj. od 2005 do 2009 r. funkcjonował w ramach 9 komponentów:

- 1) A – Mazowiecki Instrument Wsparcia Rozwoju Powiatowej Infrastruktury,
- 2) B – Mazowiecki Instrument Wsparcia Modernizacji Placówek Oświatowych na Terenach Wiejskich,
- 3) C – Mazowiecki Instrument Wsparcia Wyrównywania Rozwoju Gminnej Infrastruktury Drogowej,
- 4) D – Mazowiecki Instrument Wsparcia Rozwoju Infrastruktury Sportowej,
- 5) E – Mazowiecki Instrument Wsparcia Budowy Sieci Wodociągowej i Kanalizacyjnej na Terenach Wiejskich,
- 6) F – Uzupełnienie finansowe ZPORR – wodociągi i pomoc kłękowa,
- 7) G – Ochrona Zdrowia i Pomoc Społeczna,
- 8) I – Mazowiecki Program Wsparcia Rozwoju Infrastruktury Informatycznej dla Gmin Wiejskich,
- 9) J – Mazowiecki Instrument Wsparcia potencjału Rozwojowego.

Przeprowadzono analizę wielkości środków finansowych (SIWRM) w ramach poszczególnych komponentów oraz analizę tych środków pozyskanych przez poszczególne gminy. Za wprowadzeniem takiego instrumentu przemawiały znaczne różnice poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych gmin. Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego w roku 2005 i 2011 r. przedstawiono za pomocą danych dotyczących liczby podmiotów gospodarczych na 10 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym, liczby pracujących w gospodarce narodowej na

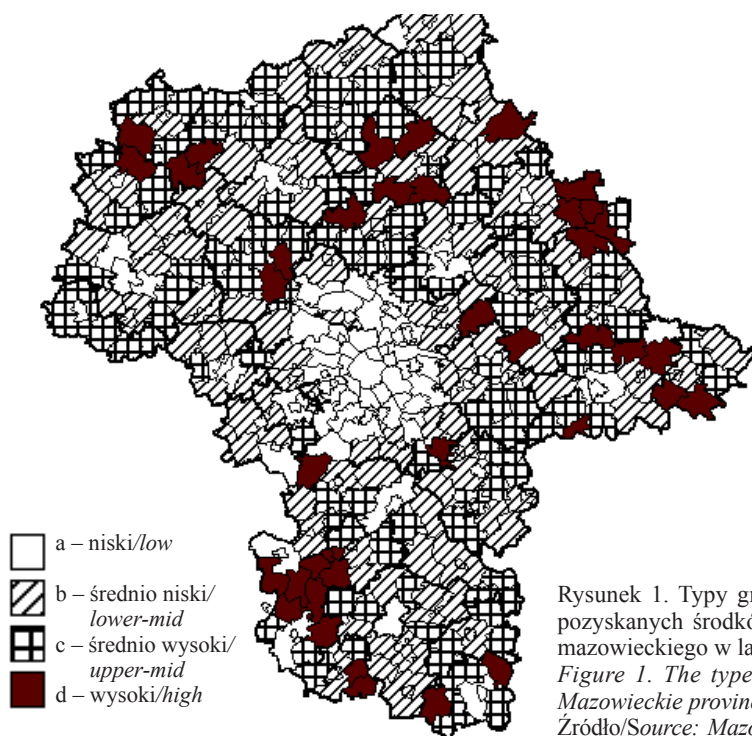
10 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym i dochodu własnego na 1 mieszkańca. Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego dla tych lat oceniono z użyciem metody taksonomicznej Hellwiga [1968], porównując zmiany poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego w latach 2005-2011.

Następnie przeprowadzono analizę środków finansowych SIWRM w ramach poszczególnych komponentów oraz analizę środków pozyskanych przez poszczególne gminy i powiaty. Chodziło o pokazanie, czy zastosowany instrument SIWRM kształtuje model inwestowania, przesuując punkt ciężkości na obszary, które wymagają wsparcia i prowadząc do spójności społeczno-ekonomicznej. Analizowano zależności między pozyskanymi środkami z SIWRM a poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego gmin, poziomem rozwoju infrastruktury technicznej, potencjałem inwestycyjnym i absorpcją środków unijnych oraz przedstawiono komplementarność komponentów.

Poziom rozwoju infrastruktury technicznej określono tą samą metodą, co poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, wykorzystując takie cechy jak: sieć wodociągowa, sieć kanalizacyjna i sieć drogowa.

### Wyniki badań

W latach 2005-2009 samorząd województwa mazowieckiego w ramach SIWRM przyznał na realizację polityki spójności około 662 mln zł. Pozwoliło to w jednostkach ubiegających się o środki dofinansować 4233 zadań i stworzyć inwestycje o wartości ponad 1314 mln zł. Analiza wykorzystania środków finansowych z SIWRM w latach 2005-2009 wykazała ich znaczne dysproporcje (rys. 1). Łatwo dostrzec, że dofinansowano gmin tzw. peryferyjne o niższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. Założony cel generalny SIWRM – pobudzenie aktywności w poszukiwaniu środków finansowych przez słabsze ekonomicznie samorządy – został zatem zrealizowany. Aktywność samorządów lokalnych jest w pewnym stopniu pobudzona przez łatwość dostępu do tych środków. Ze względu na wartość pozyskanych środków wyróżniono 4 grupy gmin:



Rysunek 1. Typy gmin ze względu na poziom pozyskanych środków z budżetu województwa mazowieckiego w latach 2005-2009

Figure 1. The types of obtained funds of the Mazowieckie province in the period 2005-2009  
 Źródło/Source: Mazowiecki Urząd Marszałkowski

- niski poziom  $x_i < \bar{x} - \delta_x - 53$  gminy,
- średnio niski poziom  $\bar{x} > x_i \geq \bar{x} - \delta_x - 112$  gmin,
- średnio wysoki poziom  $\bar{x} + \delta_x > x_i \geq \bar{x} - 104$  gminy,
- wysoki poziom  $x_i \geq \bar{x} + \delta_x - 40$  gmin.

Najliczniejsze są gminy o średnim i średnio wysokim poziomie pozyskania środków z budżetu województwa. W grupie 40 gmin o wysokim poziomie pozyskanych środków (powyżej 406,3 zł na mieszkańca) około 98% stanowiły gminy wiejskie, było to jednak tylko 18% wszystkich gmin wiejskich.

Z analizy środków w ramach poszczególnych komponentów wynika, że gminy głównie wykorzystywały je na dofinansowanie urządzeń infrastruktury technicznej. Koszty związane z infrastrukturą techniczną stanowiły 70% łącznej sumy inwestycji w gminach, co na pewno wpłynie na przyszły poziom wyposażenia w infrastrukturę techniczną. Jednostki te najwięcej środków finansowych wykorzystywały z komponentów **A i C dotyczących sieci drogowej, najmniej z komponentu** i związanego z infrastrukturą informatyczną. W wyniku komplementarności komponentów kierunki interwencji podejmowane na rzecz samorządów lokalnych na poziomie regionalnym były bardziej skuteczne. Przykładowo komponent C skupiający najwięcej środków był w 92% komplementarny wobec komponentu E. Dzięki odpowiedniemu ukierunkowaniu komponentów (koordynacji działań między samorządem lokalnym a wojewódzkim) obszary wiejskie mają szansę na odrobienie zaległości rozwojowych oraz znaczne przyspieszenie procesów zmierzających do osiągnięcia konwergencji z innymi terenami w województwie.

Powstaje więc pytanie czy w gminach, które skorzystały z większej kwoty środków SIWRM nastąpiło zwiększenie ich potencjału rozwojowego i podniesienie instytucjonalnej zdolności efektywnego wykorzystania, a także wzrost skłonności do wykorzystania środków własnych i absorpcji unijnych. Porównanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego z dwóch lat oraz wyliczenie wskaźników oceniających ich potencjał inwestycyjny było podstawą do odpowiedzi. W analizie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego w 2005 i 2011 r. stwierdzono, że nadal utrzymuje się duże zróżnicowanie, o czym świadczy współczynnik zmienności oraz rozpiętość pomiędzy wartością maksymalną i minimalną (tab. 1). Duże i trwałe zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego potwierdzają także różnice między poziomem mediany i średniej w 2011 r. badanych gminach – 85% gmin wiejskich miało wartość mediany poniżej średniej, a miejsko-wiejskich było 40%. Jeżeli średnia i mediana dla poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego kształtuje się na podobnym poziomie oznacza to małą dyspersję.

Relacje między gminą o najwyższym poziomie (w stosunku do średniej dla badanych obszarów) a gminą o najniższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego w 2011 r. kształtowały

Tabela 1. Wybrane wskaźniki charakteryzujące poziom rozwoju społeczno-gospodarczego w gminach woj. mazowieckiego w latach 2005 i 2011

*Table 1. The select indicator characteristics level socio-economic of communes in Mazowieckie province in the years 2005 and 2011*

Wyszczególnienie/Specification	Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego gmin/ Socio-economic development level of communes*			
	wiejskie/rural		miejsko-wiejskie/urban-rural	
	2005	2011	2005	2011
Średnia/Average	82,8	83,3	128,7	127,1
Mediana/Median	72,3	71,1	118,4	113,2
Minimum/Minimum	43,9	45,5	60,8	62,3
Maksimum/Maximum	285,5	291,0	257,5	247,9
Wsp. Zmienności/Rate variability	43,2	46,2	37,8	39,1

\* obszar badany = 100%/research area = 100%

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS za lata 2005-2011

Source: CSO data from 2005 and 2011

Tabela 2. Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego w gminach województwa mazowieckiego w latach 2005 i 2011

Table 2. The socio-economic level of communes in Mazowieckie province in the years 2005 and 2011

Poziom pozyskanych środków z budżetu woj. mazowieckiego/ <i>Level value of the obtained budget Mazowieckie province</i>	Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego/ <i>Level socio-economic development of communes*</i>		Syntetyczny wskaźnik infrastruktury technicznej gmin 2011 r./ <i>Synthetic indicator of technical infrastructure [%]</i>	Wydatki inwestycyjne na mieszkańca w gminie/ <i>Estate expenditures per capita in PLN in communes [PLN]</i>		Udział dochodów UE w dochodach ogółem gminy w latach 2006-2009/ <i>Share of EU income in total income communes [%]</i>
	2005	2011				
Niski/ <i>Low</i>	171,7	172,9	99,2	1339,5	2073,4	2,49
Średnio-niski/ <i>Lower-mid</i>	97,5	97,6	90,6	693,3	1149,4	1,50
Średnio-wysoki/ <i>Upper-mid</i>	72,1	73,0	76,2	511,1	844,0	1,60
Wysoki/ <i>High</i>	68,8	66,0	96,4	462,0	708,9	1,13

\* obszar badany = 100%/research territory = 100%

Źródło: Mazowiecki Urząd Marszałkowski, Departament Rolnictwa i Modernizacji terenów Wiejskich i Bank Danych Lokalnych GUS

Source: Mazowiecki Marshal's Office and CSO data

się korzystniejszej niż 2005 r. Wyższe relacje między gminą o najwyższym a najniższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego odnotowały gminy wiejskie niż miejsko-wiejskie, zarówno w 2005, jak i w 2011 r.

Zgodnie z przyjętymi założeniami SIWRM gminy o niskim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego w 2005 r. pozyskały znacznie więcej środków finansowych niż gminy o wyższym poziomie rozwoju. Wzmacnianie konkurencyjności gospodarki niektórych gmin istotnie wpływa na sytuację społeczno-gospodarczą tych gmin, w tym na poziom wydatków inwestycyjnych, rozwój infrastruktury technicznej czy absorpcję środków unijnych.

Spośród grup wydzielonych gmin według pozyskanych środków z budżetu województwa najniższy poziom rozwoju infrastruktury i potencjał inwestycyjny miały te, które pozyskały najwięcej środków (tab. 2). Oznacza to, że skoordynowane przez samorządy terytorialne (województki i gminne) działania infrastrukturalne można uznać za zgodne z potrzebami gmin i jest nadzieja na wysoki efekt mnożnikowy tych inwestycji.

## Podsumowanie

Przeprowadzona analiza potwierdza, że zarówno cele rozwojowe instrumentu SIWRM, jak i środki finansowe przewidziane w ramach budżetu województwa od 2005 do 2009 r. zostały zaprogramowane właściwie. Na wdrażaniu tego instrumentu finansowego najwięcej skorzystały gminy o najniższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. Można mieć nadzieję, że terytorialny charakter polityki samorządu wojewódzkiego może przyczynić się do szybszego nadrobienia dystansu rozwojowego gmin słabiej rozwiniętych względem tych bogatszych oraz zahamowania wzrostu wewnątrz regionalnego zróżnicowania poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego.

Koordynacja przedsięwzięć i ich finansowania pozwoliła w większym stopniu wdrażać zintegrowane podejście do rozwoju i silniej stymulować wydatki prorozwojowe. Oceniając priorytetowe kierunki inwestycji w ramach SIWRM w gminach można odnieść wrażenie, że wspierane są projekty o kluczowym znaczeniu dla rozwoju gmin. Dlatego ważne jest uruchamianie silnych finansowych bodźców do współpracy między samorządami.

### Literatura

- Bank danych Lokalnych. 2005, 20011: GUS, Warszawa.
- Hellwig Z. 1968: *Zastosowanie metody taksonomicznej do typologii podziału kraju ze względu na poziom ich rozwoju oraz zasoby i strukturę wykwalifikowanych kadr*, Przegląd Statystyczny nr 15, Warszawa.
- Jasiński P. 2005: *Spójność ekonomiczna regionów Polski na tle krajów Unii Europejskiej*, Instytut Nauk Ekonomicznych PAN, Warszawa.
- Kogut-Jaworska M. 2008: *Instrumenty interwencjonizmu Lokalnego w stymulowaniu rozwoju gospodarczego*, CeDeWu.pl Rubinum, Warszawa.
- Korenik S. Dybała A. (red.). 2010: *Dylematy rozwoju lokalnego i regionalnego na początku XXI wieku*, UE, Wrocław.
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013*. 2007: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego do roku 2020 (aktualizacja)*, 2006: Samorząd Województwa Mazowieckiego, Warszawa.

### Summary

*The improvement of socio-economic cohesion of rural areas in Mazowieckie province is aimed at supporting the integrated development. The purpose of this analysis is to present institutional solutions at regional level responsible for conducting the cohesion policy, and to show the effects of this policy. For that reason, the authors chiefly used the financial instrument which supports the local authorities, and whose means are provided from the province's budget. The authors employed methods of descriptive statistics as well as Hellwig's synthetic indicator. Four types of communes have been distinguished, divided according to the amount of financial means obtained from the province's budget (low level, lower-mid level, upper-mid level, high level). Furthermore, the authors presented how this instrument affects the level of development of each type of commune. It has been concluded that this instrument was an important stimulator of actions aimed at smoothing out disproportions in the levels of development within the province.*

Adres do korespondencji  
dr hab. Danuta Kołodziejczyk  
Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB w Warszawie  
ul. Świętokrzyska 20  
00-002 Warszawa  
tel. (22) 505 45 48  
e-mail: kolodziejczyk@ierigz.waw.pl