

*Urszula Kobylińska*  
Politechnika Białostocka

## INICJATYWY LOKALNE NA RZECZ POPRAWY JAKOŚCI ŻYCIA NA OBSZARACH WIEJSKICH PODLASIA — FORMY WSPARCIA

### Streszczenie

W artykule skupiono się na zagadnieniu jakości życia na obszarach wiejskich, mając na uwadze możliwe działania podejmowane na szczeblu lokalnym, poprawiające poziom satysfakcji z życia na wsi. Obszarem dociekań stał się region podlaski, który jest jednym z typowo rolniczych obszarów kraju. W artykule dokonano przeglądu definicji jakości życia, przybliżono zmienne kształtujące jakość życia, wskazano na podejmowane inicjatywy badawcze w obszarze jakości życia, zarówno na świecie, jak i w Polsce. W dalszych fragmentach pracy skupiono się na wynikach badań jakości życia w woj. podlaskim, wskazano słabe i mocne strony jakości życia w tym regionie oraz zdiagnozowano przyczyny zastanego stanu rzeczy. Szczególną uwagę zwrócono na obszary wiejskie, które w badaniach jakości życia na tle innych obszarów kraju prezentują się źle. W końcowej części artykułu zanalizowano dostępne instrumentarium wsparcia finansowego, otrzymywanego w postaci programów pomocowych zorientowanych na poprawę jakości życia w woj. podlaskim.

**Słowa kluczowe:** jakość życia, obiektywna i subiektywna jakość życia, badania jakości życia, PROW, EFRROW.

### Summary

The author of the article focuses on the subject of the quality of life within rural areas. She presents possible actions that might be undertaken at the local levels in order to improve the satisfaction of life in the country. The main area of the presented research concerns the Podlasie region, a typical agricultural part of the country. The author of the article analyses the definition of the quality of life and presents the variables shaping it, as well as focuses on the research initiatives within the area of the quality of life in Poland and other counties. The article demonstrates results of the research in the area of quality of life in Podlasie region, indicates its weak and strong sides, and examines the causes of the current states of affairs. At the end of the article, the author analyses instruments of financial support form UE funds dedicated to improvement of quality of life in Podlasie region.

**Keywords:** quality of life, objective and subject quality of life, quality of life researches, PROW, EFRROW

## Wprowadzenie

Badania w obszarze jakości życia mieszkańców miast i gmin coraz częściej są prowadzone przez badaczy z różnych dziedzin oraz różne ośrodki naukowe w Polsce. Zasadność prowadzenia tego typu analiz wynika zarówno z punktu widzenia mieszkańców, dla których jakość życia stanowi coraz ważniejszy aspekt ich bytu, jak i dla władz samorządowych, które chcąc poprawiać zadowolenie mieszkańców z życia w konkretnej jednostce, najpierw muszą zdiagnozować obszary, które w tym zakresie są dla mieszkańców najistotniejsze.

Projekty związane z badaniem jakości życia są realizowane w wielu jednostkach samorządu terytorialnego, między innymi na obszarze USA, Wielkiej Brytanii, Australii, a także w Polsce. W ciągu ostatnich kilku lat, zarówno na świecie, jak i w Polsce, powstały inicjatywy mające na celu badanie jakości życia lub zagadnień pośrednio związanych z tym tematem. Można tutaj wymienić takie opracowania, jak:

- 1) Badanie jakości życia w miastach europejskich w ramach programu Urban Audit.
- 2) Badanie silnych społeczności (w Wielkiej Brytanii).
- 3) Pomiar siły wspólnoty (w Australii).
- 4) Badania jakości życia w 12 wybranych miastach Nowej Zelandii.
- 5) Diagnoza społeczna. Warunki i jakość życia Polaków (badanie w cyklach dwuletnich od 2000 r.).
- 6) Badanie jakości życia mieszkańców Poznania.
- 7) Badanie poziomu zadowolenia mieszkańców z życia w Sopocie.
- 8) Badanie opinii mieszkańców Gliwic o stanie miasta, warunkach życia oraz oczekiwaniach wobec władz miejskich [Rogała, 2009, s. 20].

W tym miejscu należy zwrócić uwagę także na badania jakości życia realizowane w Unii Europejskiej (np. Europejskie Badania Jakości Życia, czy badania warunków życia ludności w ramach projektu EU-SILC). Analiza raportów z tych badań wykazuje zróżnicowanie sposobów badania jakości życia. W zależności od celu badania i podmiotu projektującego badania stosowane są odmienne metody zbierania informacji oraz położony jest nacisk na różne aspekty jakości życia.

Celem niniejszego artykułu jest analiza wybranych aspektów jakości życia w województwie podlaskim oraz prezentacja form wsparcia udzielanych przez instytucje unijne dla poprawy jakości życia. Autorka w poniższym artykule skupia się na analizie priorytetów i instrumentach poprawy jakości życia w gminach wiejskich i wiejsko-miejskich.

## Sposoby definiowania jakości życia

Wiedza o poziomie życia jest istotna, ponieważ w miarę rozwoju społeczno-gospodarczego, przemian cywilizacyjno-kulturowych zmieniają się wzorce

postępowania konsumentów i oczekiwania wobec konsumowanych produktów. Badaniom podlegają różne aspekty tych zmian, takie jak: stopa życiowa, poziom życia, warunki bytu, standard życia czy też dobrobyt, które wskazują na ich ścisły związek z jakością życia.

Jedna z definicji jakości życia mówi, iż

(...) jakość życia to stan satysfakcji, szczęścia, zadowolenia płynący z całokształtu egzystencji, czyli: korzystania ze środowiska przyrodniczego, dobrego stanu zdrowia, pomysłowości w życiu, pozycji społecznej, dobrobytu oraz konsumpcji [Bywalec, Rudnicki, 1999, s. 27–29].

Jednak pomimo wielu starań badaczy podejmowanych w celu sprecyzowania definicji jakości życia nie udało się ostatecznie doprowadzić do zadowalającego stopnia uporządkowania terminologicznego. Wciąż na przykład nie zostały jasno określone relacje pomiędzy takimi terminami, jak jakość życia, warunki życia, poziom życia, sposób życia czy styl życia. Dlatego pojęcia te bywają niewłaściwie interpretowane i błędnie stosowane. Nie ulega jednak wątpliwości, że jakość życia jest zagadnieniem o bardzo szerokim zakresie pojęciowym (por. np. [Rogała, 2009]).

Według wybitnego badacza tej problematyki, Romualda Kolmana, jakość życia może być określana jako

- stopień zaspokojenia potrzeb duchowych i materialnych człowieka;
- stopień spełnienia wymagań określający poziom materialnego oraz duchowego bytu jednostek i całego społeczeństwa;
- stopień spełnienia oczekiwań umownej normalności w działaniach i sytuacjach codziennego życia jednostek i społeczności [Kolman, 2000, s. 2–3].

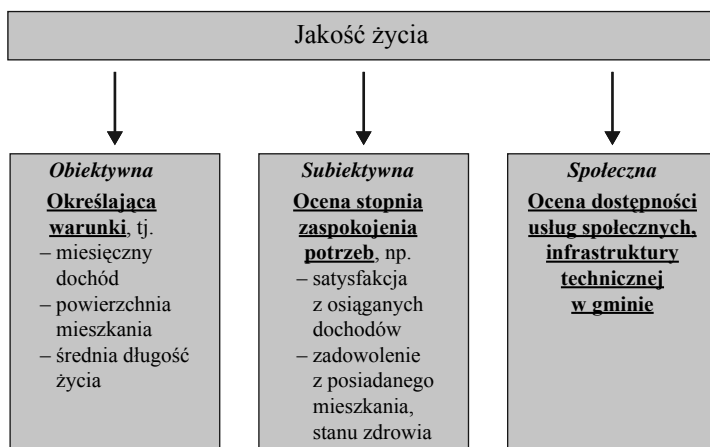
Większość badaczy wskazuje, że jakość życia powinna być rozpatrywana wieloaspektowo oraz wielowątkowo, składają się na nią bowiem zarówno warunki życia, jak i indywidualne zadowolenie z poziomu życia.

Na podstawie różnorodnych definicji w kategorii „jakość życia” wyróżnia się pewne stałe elementy, takie jak: czynniki obiektywne oraz czynniki subiektywne. Pierwsze z nich opierają się na założeniu, że jakość życia to obiektywne warunki życia ludzi, mierzone za pomocą obiektywnych zmiennych. Z kolei subiektywne ujęcie „utożsamia jakość życia z satysfakcją, jaką czerpią ludzie z różnych sfer swojego życia [Bogucki, 2003].

**Obiektywna jakość życia** jest zbliżona znaczeniowo do pojęcia **warunków życia** (lub **poziomu życia**), które oznaczają całokształt obiektywnych warunków o charakterze infrastrukturalnym, w jakich żyje społeczeństwo (grupy społeczne, gospodarstwa domowe i jednostki). Wiążą się one głównie z: (1) kondycją materialną, (2) zabezpieczeniem egzystencjalnym, i (3) zabezpieczeniem środowiskowym życia jednostek. Określając obiektywną jakość życia, wykorzystuje się zwykle dane dostępne w ramach statystyki publicznej. Jako przykłady miar z tego zakresu można wskazać średnią długość życia, dochody miesięczne oraz powierzchnię mieszkania.

**Subiektywna jakość życia** to ocena stopnia zaspokojenia potrzeb. Choć w literaturze jest wiele różnych definicji tej kategorii, to istnieje między nimi pewne

podobieństwo. Polega ono na subiektywnym postrzeganiu własnego życia w ramach określonego systemu wartości i w określonych warunkach społecznych, gospodarczych i politycznych. Jako przykłady miar z tego zakresu można wskazać zadowolenie ze stanu zdrowia, uzyskiwanych dochodów, własnej sytuacji mieszkaniowej [Borys, Rogala, 2008].



Rysunek 1. Różne wymiary jakości życia

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Borys, Rogala, 2008, s. 13–14; Kędzior, 2003, s. 15–16].

W statystyce społecznej ostatnich lat wyraźną tendencją staje się przypisywanie coraz większego znaczenia wskaźnikom subiektywnym. Uważa się bowiem, że wskaźniki obiektywne obejmują stosunkowo wąski zakres zjawisk rzutuujących na stopień zadowolenia z życia (por. np. [Bogucki, 2003, s. 22]).

Zenon Kędzior, obok czynników obiektywnych oraz subiektywnych, rozpatruje jakość życia w kategoriach czynników społecznych (rys. 1). O ile czynniki obiektywne najczęściej odzwierciedlają dobrobyt materialny, czynniki społeczne mierzone są za pomocą usług społecznych i dostępnej infrastruktury, w ramach zaś czynników subiektywnych przedstawia się satysfakcję, zadowolenie i szczęście [Kędzior, 2003, s. 15–16].

Marek Bugdol przypomina dodatkowo (cytując Davida Swaina i Danielle Hollar) o dwóch wskaźnikach ważnych dla badania jakości życia: ekologicznych i benchmarkingowych. Wskaźniki ekologiczne (*sustainability indicators*) obejmują czynniki związane z zapewnieniem odpowiednich warunków środowiskowych na danym obszarze. Z kolei wskaźniki benchmarkingowe obejmują wskaźniki porównawcze, na przykład dotyczące warunków życia mieszkańców [Bugdol, 2008].

Cytowany autor stwierdza ponadto, że nie wszystkie wskaźniki mogą być stosowane do pomiaru jakości życia mieszkańców miast, powiatów i że w doborze wskaźników należy uwzględniać cele badawcze. Według niego jakość życia można badać dwutorowo: bez uwzględniania podmiotów wpływających na tę

jakość oraz biorąc pod uwagę wskaźniki, na które lokalna administracja ma wpływ. W tym drugim przypadku wśród czynników ważnych dla oceny jakości życia na poziomie lokalnym znajdują się takie zmienne, jak: jakość usług kulturowych i edukacyjnych, funkcjonowanie placówek służby zdrowia i ośrodków sportowo-rekreacyjnych, poziom bezpieczeństwa, jakość usług administracyjnych i technicznych, system informacji miejskiej, rozwój infrastruktury [Bugdol, 2008].

Analizując wyniki badań na temat jakości życia, prowadzone przez polskich badaczy, można zauważyć, że na jakość życia na danym obszarze duży wpływ ma zarówno jakość świadczonych usług publicznych, jak i wiele **czynników niezależnych** od decyzji podejmowanych przez władze regionu, takich jak na przykład położenie geopolityczne, ukształtowanie przestrzenne, zaszczości historyczne czy wieloletnie niedoinwestowanie. Czynniki te szczególnie niekorzystnie oddziałują na poziom jakości życia w regionach wschodniej Polski, która ze względu na liczne uwarunkowania kulturowe, historyczne i ekonomiczne wykazuje się mniejszą dynamiką działań w zakresie poprawy jakości życia. Niewątpliwie wysoka jakość życia mieszkańców wschodniej Polski w ogólnych celach rozwoju miast i gmin tego regionu powinna być priorytetem. Byłaby ona *de facto* wynikiem działań i inicjatyw podejmowanych przez władze samorządowe oraz skuteczności w zabieganiu o fundusze potrzebne na finansowanie szeregu inwestycji prorozwojowych.

## Badania jakości życia

W ostatnich latach jest zauważalna większa aktywność instytucji europejskich w badaniach jakości życia obejmujących głównie ośrodki miejskie. Na uwagę zasługują między innymi badania zlecone przez Komisję Europejską pod nazwą *Perception survey on quality of life in European cities*. Ostatnie takie badanie zrealizowano w 2009 roku; obejmowało ono 75 miast krajów Unii Europejskiej, a dodatkowo także Chorwację i Turcję. W badaniach jakości życia, zrealizowanych przez firmę Mercer, ukazał się ogólnoświatowy ranking, w którym sklasyfikowano miasta pod względem jakości życia mieszkańców i w których czołówkę zdominowały miasta europejskie [Jakość..., 2010].

W najnowszym rankingu rozwoju społecznego Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) Polska uplasowała się na 41. pozycji pod względem jakości życia [Przekraczając..., 2009]. W raportach UNDP co roku jest publikowany wskaźnik HDI (*Human Development Index*), który pokazuje, w jakich dziedzinach mieszkańcy danego kraju potrzebują wsparcia. Wśród czynników wpływających na pozycję kraju w rankingu znajdują się takie zmienne, jak: PKB na jednego mieszkańca, współczynnik skolaryzacji, współczynnik alfabetyzacji, średnia oczekiwana długość życia. Polska znajduje się w gronie kilkudziesięciu państw najlepiej rozwiniętych na świecie, jest na 41. pozycji i z roku na rok notuje coraz wyższą pozycję. Z badań wynika, że Polska rozwija

się szybciej niż Słowacja, Litwa czy Chorwacja, natomiast szybciej od Polski rozwijała się gospodarka estońska [Szczyciński, 2009].

W Polsce pionierskim przedsięwzięciem mającym na celu poprawę jakości usług świadczonych na szczeblu lokalnym był monitoring usług publicznych (tzw. System Analiz Samorządowych). Jest to przedsięwzięcie Związku Miast Polskich realizowane od 1999 roku, początkowo ze wsparciem ekspercko-finansowym USAID (United States Agency for International Development), następnie przez wiele lat z własnych środków ZMP, a od połowy 2007 roku ze wsparciem dotacji UKIE (Urząd Komitetu Integracji Europejskiej) ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego. To w zasadzie jedyny do dziś kompleksowy system monitoringu rozwoju jednostek samorządu terytorialnego (JST). Jest to jednocześnie system benchmarkingu usług publicznych świadczonych przez JST między innymi w zakresie:

- podstawowych parametrów dostarczanych usług – w ujęciu porównawczym (standardy),
- stanu rozwoju jednostki samorządu z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju i jakości życia mieszkańców oraz innych uwarunkowań, na przykład finansowych czy demograficznych.

Monitoringiem aktualnie jest objętych sześć sektorów usług zgodnie z podziałem na:

- usługi społeczne – obejmujące kulturę, pomoc społeczną, oświatę,
- usługi techniczne – obejmujące transport (drogownictwo, transport publiczny), gospodarkę komunalną, komunalną gospodarkę mieszkaniową.

Metodologia badań i szczegółowe wskaźniki są przygotowywane przez ekspertów Systemu Analiz Samorządowych SAS odpowiadających za dany sektor usług. Po każdym sezonie badawczym aktualizowane są definicje i instrukcja wypełniania kwestionariuszy on-line. Na podstawie danych uzyskanych za dany rok eksperci sporządzają raporty zbiorcze ukazujące aktualne tendencje i zjawiska zaobserwowane w danym sektorze na tle lat poprzednich (pojawiają się one z końcem roku)<sup>1</sup>.

Tadeusz Borys wraz ze współpracownikami opracował na potrzeby SAS szczegółowy wykaz wskaźników zrównoważonego rozwoju<sup>2</sup>. Są one narzędziem informacyjno-diagnostycznym, ułatwiającym ocenę i zarządzanie sferą społeczną, gospodarczą i środowiskową na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym. Są one także użyteczne w sporządzaniu i aktualizowaniu strategii rozwojowych jednostek samorządu, w tym strategii sektorowych, oraz studiów wykonalności projektów przygotowywanych do finansowania ze środków Unii

---

<sup>1</sup> Do chwili obecnej System Analiz Samorządowych (SAS) jest jedynym systemem monitoringu jakości zarządzania (koszty i wyniki) lokalnymi zadaniami publicznymi w krajach Europy Środkowej i Wschodniej. System został wypracowany przez Związek Miast Polskich, ale od 2008 roku w jego rozwój włączył się Związek Powiatów Polskich i Związek Gmin Wiejskich RP.

<sup>2</sup> Podstawy teoretyczne tego podejścia sformułowane zostały przez prof. Tadeusza Borysa (por. m.in.: [Borys, 2005]). Dla celów SAS koncepcja ta została dopracowana w latach 2007–2008 (patrz: raporty prof. Tadeusza Borysa, dostępne na stronie internetowej SAS [www.sas.zmp.poznan.pl](http://www.sas.zmp.poznan.pl) w zakładce Opracowania eksperckie, zawierające pełną listę wskaźników, oraz [Borys, 2008]).

Europejskiej. Ich zmiana w czasie, w zestawieniu ze zmianami w innych podobnych samorządach, pozwala na monitoring procesów i programów rozwojowych realizowanych w danej jednostce samorządu. System gromadzi i udostępnia dane własne i pomaga w analizie danych pochodzących ze statystyki publicznej. Badania opinii mieszkańców na temat jakości życia każdy samorząd musi przeprowadzać sam i robić to cyklicznie.

Jednym z pierwszych projektów w zakresie monitorowania jakości życia w polskich miastach było akademickie badanie opinii publicznej, realizowane w Poznaniu, na temat wizji, strategii rozwoju i określania potrzeb mieszkańców. Od 2001 roku Centrum Badań Jakości Życia przy UAM w Poznaniu na zlecenie władz miasta prowadzi systematyczne badania ankietowe na temat różnych aspektów życia. Jest to forma komunikacji z mieszkańcami, która umożliwia władzom lokalnym poznanie potrzeb obywateli oraz dostosowanie decyzji do ich oczekiwań.

Jak zauważa Barbara Fedyszak-Radziejowska (za: [Heffner, 2007]), zamożność państw, narodów i społeczeństw poznaje się nie po wystroju głównych ulic stolicy i największych miast, lecz przejeżdżając przez wsie i małe miasteczka. Bogactwo miast i ubóstwo wsi nie świadczą dobrze ani o państwie, ani o społeczeństwie, które na takie dysproporcje się godzi [Fedyszak-Radziejowska, 2009]. W ciągu ostatnich kilku lat w Polsce, zarówno dzięki licznym działaniom mającym zmniejszać stopniowo dystans rozwojowy do „starych” krajów członkowskich UE, jak i dzięki pracom naukowo-badawczym prowadzonym w tym obszarze, wyraźnie zaznaczały się dwa zasadnicze elementy warunkujące rozwój współczesnych obszarów wiejskich. Krystian Heffner [2007] określa je jako gospodarczą dywersyfikację obszarów wiejskich, związaną z przemianami strukturalnymi oraz nie mniej istotną aktywizację społeczności lokalnych, która zmierza do wzmocnienia kapitału ludzkiego i przede wszystkim kapitału społecznego na obszarach wiejskich. Inni autorzy określają to jako konieczność współdziałania „wsparcia zewnętrznego” (środków finansowych na twarde inwestycje, transfer tzw. *know-how*) z aktywnością społeczności lokalnych, zdolnych do tworzenia stabilnych instytucji zarządzających kierunkami przemian (samorządu, organizacji pozarządowych itp.).

Analizując polskie opracowania badań jakości życia, można zauważyć, że zawierają one analizy przede wszystkim ośrodków miejskich, z jednoczesnym zaniedbaniem obszarów wiejskich, znacznie zróżnicowanych pod wieloma względami w zależności od regionu kraju. Niewystarczająca uwaga badaczy w zakresie jakości życia na wsi w dużym stopniu zwiększa dystans obszarów słabo zurbanizowanych w stosunku do dużych ośrodków miejskich. Polska jest krajem, w którym duża część terenów jest położona poza granicami administracyjnymi miast, co oznacza, że przeważają gminy wiejskie lub miejsko-wiejskie. Mają one duże znaczenie z punktu widzenia ekonomicznego, społecznego oraz środowiskowego. Jednocześnie można zauważyć wiele problemów ograniczających satysfakcję z życia na wsi, których rozwiązanie w dużym stopniu zależy od czynników leżących w gestii władz gminnych.

## Województwo podlaskie w badaniach jakości życia

Analizując raport z badania jakości życia pod nazwą *Diagnoza społeczna. Warunki i jakość życia Polaków*<sup>3</sup>, należy odnotować, że województwo podlaskie wypadło nie najlepiej na tle kraju pod różnym względem. Na przykład w kategorii ogólna jakość życia – mierzonej między innymi wysokością zarobków, wykształceniem, dostępem do internetu, ogólnym poczuciem zadowolenia z siebie, stanem zdrowia czy poczuciem bezpieczeństwa – na 16 województw mieszkańcy Podlasia zajmują 13. pozycję.

Stolica Podlasia – Białystok – wśród przebadanych 36 miast zajmuje 32. pozycję. Najlepiej pod względem jakości życia egzystuje się w Opolu i Warszawie.

Raport *Diagnoza społeczna* wykazał, że pogłębiają się różnice pomiędzy stolicą województwa a resztą regionu. Można to interpretować różnie, ale raczej nie jest to tendencja pesymistyczna, ponieważ dzięki niej województwo podlaskie może zatem zaferować zarówno nieźle cywilizacyjnie rozwiniętą stolicę z dużymi przedsiębiorstwami, bogatym zapleczem kulturalnym, jak i spokojną prowincję z życzliwymi ludźmi.

Mieszkańcy Podlasia nie sytuują się wysoko w kategorii „dobrobyt materialny”. Z socjologicznych statystyk wynika, że tu również, jako województwo, Podlasie plasuje się na 13. pozycji. Gorszą sytuację w tym zakresie odnotowano tylko w województwie lubelskim, świętokrzyskim i podkarpackim. Pocięszające jest natomiast, że dysproporcje pomiędzy dochodami mężczyzn i kobiet wynoszą na Podlasiu 24% i jest to jedna z najmniejszych różnic w kraju (mniejsze zanotowano tylko w województwach łódzkim i mazowieckim).

Autorzy *Diagnozy społecznej* byli też ciekawi, jak wygląda zróżnicowanie między województwami pod względem wykształcenia mieszkańców, znajomości języków obcych, posiadania prawa jazdy, dostępu do internetu, laptopa czy choćby telefonu komórkowego i telewizji kablowej. Tu jest lepiej, bo na 16 województw Podlasie znalazło się na dziesiątej pozycji. Białystok natomiast – w skali 36 miast – zajmuje 12. pozycję, wyprzedzając między innymi Wrocław, Zieloną Górę, Łódź. Przeglądając dane odnoszące się do kondycji psychicznej mieszkańców naszego regionu, należy odnotować, że Podlasianie są najmniej zadowoleni z życia – zajmują ostatnią pozycję, w zakresie odporności na stres, jaki dopada ich w pracy, w urzędach czy przy wychowywaniu dzieci, plasują się w połowie rankingu.

Całkiem wysoko (6. pozycja) województwo podlaskie znalazło się pod względem kapitału społecznego, czyli aktywności na rzecz lokalnego środowiska, udziału w wyborach samorządowych czy przynależności do różnych organizacji. Poziom kapitału społecznego jest pod wieloma względami ważniejszy od cho-

---

<sup>3</sup> Diagnoza społeczna Polski to największe i najbardziej miarodajne badanie społeczeństwa, jakie od 2000 roku cyklicznie co dwa lata przeprowadzane są w Polsce. Ostatnie badanie przeprowadzone było na przełomie marca i kwietnia 2009 roku, na próbie ponad 26 tysięcy Polaków z 36 miast. Koordynatorem badania jest wybitny socjolog prof. Janusz Czapiński.



ciażby dobrostanu, ponieważ świadczy o jakości więzi społecznych, umiejętności samoorganizowania i o wspólnotowości.

W narodowym planie rozwoju za lata 2004–2006 wskazano na czynniki hamujące rozwój województwa podlaskiego, którymi są przede wszystkim: mało efektywna struktura zatrudnienia, niski poziom rozwoju usług i przemysłu, niewystarczająca jakość zasobów ludzkich (w tym niewielka przedsiębiorczość) oraz niski wskaźnik urbanizacji i zaangażowania kapitału zagranicznego. Ponadto wskazano w tym dokumencie, że jest to jeden z regionów najslabiej wyposażonych w infrastrukturę techniczną (wodociągi, kanalizację, sieć drogową i kolejową itp.).

Peryferyjność Podlasia wynika z jego położenia geopolitycznego, ale także z zaszłości historycznych, kulturowych, wieloletniego niedoinwestowania, co w rezultacie doprowadziło do powstania piętrzących się zaległości w rozwoju gospodarczo-społecznym oraz spowodowało oddalenie od głównych decyzji związanych ze sprawami kraju i od głównego nurtu wydarzeń. Poza niewystarczającym stanem szlaków komunikacyjnych braki występują w dostępie do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej. Problem ten dotyczy zwłaszcza terenów wiejskich, których w tym regionie kraju jest dużo. Podlaskie jest jednakże obszarem o dużym stopniu czystości środowiska naturalnego. Jest to region najbardziej zróżnicowany pod względem etnicznym w kraju – wielokulturowy i wielonarodowościowy.

## Formy wsparcia na rzecz poprawy jakości życia na Podlasiu

Do podstawowych zadań gminy należy zaspokojenie zbiorowych potrzeb jej mieszkańców w zakresie zaopatrzenia w wodę i wodociągów, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych. Poziom rozwoju oraz stan techniczny infrastruktury wodno-kanalizacyjnej, a także organizacja gospodarki odpadami w danej jednostce w istotny sposób wpływa na poziom życia jej mieszkańców, w szczególności na obszarach gmin wiejskich, gdzie szczególnie są odczuwalne braki w tym zakresie. Działalność władz lokalnych, w tym świadczenie usług komunalnych, jest ich wkładem w **rozwój społeczności lokalnej**. Realizując zadania, samorząd tworzy warunki instytucjonalne dla harmonijnego rozwoju społecznego, gospodarczego oraz utrzymania równowagi środowiskowej w gminie. Jest oczywiście wiele innych czynników wpływających na rozwój lokalny i warunki życia mieszkańców (np. ogólna sytuacja gospodarcza, warunki środowiska naturalnego), ale znajdują się one poza kontrolą władz samorządowych.

Współczesny rozwój obszarów wiejskich jest pojęciem złożonym, obejmującym wiele płaszczyzn życia społeczno-gospodarczego wpływających na standard i jakość życia mieszkańców wsi. Obecnie obszary wiejskie nie są już po-

strzegane wyłącznie przez pryzmat problemów rolnictwa, dostrzega się również ich inne, bardzo istotne funkcje, takie jak: zachowanie środowiska naturalnego, krajobrazu, dziedzictwa kulturowego, a także sposób wypoczywania, uprawiania turystyki czy – coraz częściej – atrakcyjne miejsce zamieszkania [Maryś, 2008].

Na obszarach wiejskich występują znaczne rozbieżności regionalne w zakresie infrastruktury technicznej, przy czym najniższy poziom rozwoju odnotowuje się w województwach północno-wschodnich. W dokumentach strategicznych (*Strategia rozwoju kraju na lata 2007–2015* czy *Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski wschodniej do roku 2020*) jednym z **priorytetów** jest m.in. rozwój i wsparcie dla obszarów wiejskich szczególnie w tych regionach, gdzie udział zatrudnionych w rolnictwie jest większy niż na innych obszarach. Przedstawione priorytety będą realizowane przez działania regulacyjne, decyzyjne i wdrożeniowe władz państwowych i administracji publicznej oraz innych podmiotów życia społeczno-gospodarczego.

Województwo podlaskie jest regionem typowo rolniczym, dlatego zasadnicze znaczenie dla rozwoju tej części kraju ma wsparcie rządu w restrukturyzacji rolnictwa, między innymi dzięki finansowaniu niezbędnych inwestycji infrastrukturalnych. W rolnictwie Podlasia występuje znaczny przerost zatrudnienia przy jednocześnie występującym bezrobociu oraz niskim stopniu towarowości produkcji. **Barierę w poprawie jakości życia** na obszarach wiejskich w woj. podlaskim stanowi niewystarczająca liczba elementów infrastruktury technicznej. Szczególne utrudnienia w tym zakresie występują w najmniejszych miejscowościach. **Poprawa podstawowych usług** na obszarach wiejskich, obejmujących elementy infrastruktury technicznej, wpływa na rozwój społeczno-gospodarczy, a co za tym idzie przyczynia się do poprawy warunków życia oraz prowadzenia działalności gospodarczej.

Wsparcie pomocowe dostępne w ramach funduszy europejskich jest obecnie najważniejszym, a często również niezbędnym źródłem współfinansowania większości projektów i przedsięwzięć podejmowanych przez władze samorządowe, sektor prywatny oraz instytucje tzw. sektora pozarządowego na obszarach wiejskich w Polsce. Przejście ze „starej” perspektywy budżetowej UE do nowego okresu programowania 2007–2013 wiązało się ze zmianą wielu elementów systemu unijnego wsparcia, w szczególności w zakresie głównych celów polityki regionalnej UE, jak i jej instrumentarium w postaci głównych funduszy pomocowych. Polityka spójności społeczno-gospodarczej wraz z istniejącymi w jej ramach funduszami jest podstawowym instrumentem w dążeniu do osiągnięcia spójności w ramach całej Unii Europejskiej – wyrażanej najczęściej stopniem zróżnicowania w poziomie PKB *per capita*, bezrobocia oraz szeroko rozumianej jakości życia.

W latach 2007–2013 Polska jest znaczącym beneficjentem Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), stanowiącego instrument Wspólnej Polityki Rolnej. Istotne znaczenie dla rozwoju Polski Wschodniej w tym okresie ma Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na lata 2007–2013, operujący ponadmiliardowym budżetem liczoną w euro. Dysponowanie znaczącymi środkami na realizowanie inwestycji, głów-

nie infrastrukturalnych, na obszarach wiejskich ma przyczynić się do poprawy jakości życia mieszkańców.

Tabela 1

## Budżet Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013

Województwo	Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej
Budżet UE w EURO	1 103 580 240
Dolnośląskie	67 736 205
Kujawsko-pomorskie	63 007 404
Lubelskie	90 535 835
Lubuskie	39 110 192
Łódzkie	70 384 257
Małopolskie	85 736 179
Mazowieckie	133 811 663
Opolskie	34 794 859
Podkarpackie	75 344 969
<b>Podlaskie</b>	<b>53 943 314</b>
Pomorskie	56 737 179
Śląskie	58 788 089
Świętokrzyskie	47 384 013
Warmińsko-mazurskie	60 078 116
Wielkopolskie	107 616 350

Źródło: *Program Rozwoju...*, 2007.

Obszary wiejskie w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich to miejscowości znajdujące się w granicach administracyjnych [*Program Rozwoju...*, 2007, s. 8]:

- gmin wiejskich,
- gmin miejsko-wiejskich, z wyłączeniem miast powyżej 20 tysięcy mieszkańców,
- gmin miejskich z wyłączeniem miejscowości liczących poniżej 5 tysięcy mieszkańców.

Ze względu na rolniczy charakter województwa podlaskiego większość inwestycji w ramach programu jest realizowana na obszarach wiejskich. Poprawa jakości życia powinna odgrywać decydującą rolę we wspieraniu procesu odnowy gospodarczej obszarów wiejskich, a środki i instrumenty w ramach PROW powinny być angażowane w celu poprawy infrastruktury technicznej wsi oraz wspierania rozwoju jej pozarolniczych funkcji.

Dokumenty krajowe o szczególnej randze, określające założenia dla wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich to:

- Krajowy Plan Strategiczny (KPS) – dokument strategiczny, którego założenia i cele są wdrażane w każdym kraju członkowskim przez programy rozwoju obszarów wiejskich,

- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (PROW 2007–2013) – dokument programowy.

Wsparcie obszarów wiejskich jest gwarantowane w ramach osi priorytetowych. Wśród priorytetowych kierunków wsparcia obszarów wiejskich UE zdefiniowano cztery osie:

- oś 1 (gospodarcza), która skupia uwagę na poprawie konkurencyjności sektora rolnego i leśnego,
- oś 2 (środowiskowa) – ukierunkowana na poprawę środowiska naturalnego i obszarów wiejskich,
- **oś 3 (społeczna) – skupiająca się na poprawie jakości życia na obszarach wiejskich i różnicowaniu gospodarki wiejskiej,**
- oś 4 (*leader*) – zmierzająca do aktywności i partycypacji społeczności lokalnych.

Szczegółowo analizując wątek instrumentarium wsparcia rozwoju obszarów wiejskich w najbliższych latach, można stwierdzić, że znalazł się on na styku trzech dużych polityk i trzech dużych programów pomocowych, obejmujących okres do 2015 roku, to jest:

- Regionalnych Programów Operacyjnych – koncentrujących się głównie na większych projektach inwestycyjnych w infrastrukturze technicznej i społecznej,
- Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich – nastawionego na poprawę konkurencyjności rolnictwa, ochronę środowiska i poprawę jakości życia,
- Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki – ukierunkowanego głównie na rozwój zasobów ludzkich.

W ramach osi 3 wskazano priorytetowe działania dla poprawy jakości życia mieszkańców terenów wiejskich, do których zalicza się:

- 1) różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej,
- 2) podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej,
- 3) odnowa i rozwój wsi,
- 4) tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw.

Pierwsza grupa zadań dotyczy różnicowania działalności gospodarczej. W Polsce takie działania stanowią ogromną szansę dla mieszkańców obszarów wiejskich, przede wszystkim ze względu na duże zasoby ludzkie i wysoki poziom bezrobocia. Do najważniejszych zadań należy zwiększanie wartości dodanej do produktów, na przykład przez konfekcjonowanie, stymulowanie rynku produktów lokalnych i regionalnych, turystyki, handlu, doradztwa, usług. Drugą grupę stanowią instrumenty mające na celu poprawę jakości życia przez inwestowanie w nowoczesną infrastrukturę techniczną, energetyczną, telekomunikacyjną. Kolejne priorytety dotyczą odnowy wsi, poprawy stanu dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego. W pełni uwzględniają one ważne funkcje społeczne i kulturalne, co z pewnością przyczynia się do polepszenia jakości życia i może stanowić dodatkowy czynnik, kształtujący przemiany strukturalne i przeciwdziałający depopulacji, a wręcz tworzący silniejsze poczucie identyfikacji mieszkańców z obszarów wiejskich z ich regionem wraz z jego tradycjami i wartościami.

mi. Ostatnia grupa działań zmierza do wyzwolenia inicjatyw przedsiębiorczych wśród mieszkańców terenów wiejskich.

Poprawa jakości życia na obszarach wiejskich jest celem, który łączy się zarówno z podstawowymi kierunkami rozwoju ekonomicznego i społecznego gospodarstw rolnych, przez wzmocnienie potencjału ekonomicznego, restrukturyzację i modernizację, jak i z dobrymi warunkami do życia pod względem jakości środowiska i krajobrazu, infrastruktury społecznej i technicznej.

Projekty w ramach osi „**jakość życia na obszarach wiejskich**”, którym w województwie podlaskim udzielono pomocy w 2010 roku, to w szczególności inicjatywy na rzecz:

a) **gospodarki wodno-ściekowej**

- zaopatrzenia w wodę,
- odprowadzania i oczyszczania ścieków, w tym systemów kanalizacji sieciowej lub kanalizacji zagrodowej,

b) **tworzenia systemu zbioru, segregacji, wywozu odpadów komunalnych;**

c) **wytwarzania lub dystrybucji energii ze źródeł odnawialnych**, zwłaszcza wiatru, wody, energii geotermalnej, słońca, biogazu albo biomasy.

Szczegółowa lista operacji dotyczących poprawy jakości życia na obszarach wiejskich gmin województwa podlaskiego, zakwalifikowanych do finansowania w 2010 roku, zawiera takie inicjatywy jak:

- budowa kanalizacji sanitarnych,
- rozbudowa i modernizacja infrastruktury wodno-ściekowej,
- budowa sieci wodociągowych i kanalizacyjnych,
- budowa przyzagrodowych oczyszczalni ścieków,
- poprawa stanu gospodarki wodno-ściekowej,
- zakup i montaż kolektorów słonecznych do szkół,
- usprawnienie systemu gospodarki odpadami.

Zakres pomocy udzielonej w ramach programu obejmuje koszty inwestycyjne, koszty zakupu materiałów, wykonanie prac budowlano-montażowych czy zakup wyposażenia. Instrumenty dostępne w ramach osi 3 uzupełniają priorytety zdefiniowane w ramach pierwszych dwóch osi i w sposób synergiczny mogą pozytywnie oddziaływać na poprawę jakości życia mieszkańców obszarów wiejskich w województwie podlaskim. Oczekuje się, że w wyniku działań podejmowanych w ramach osi 3 dokona się rozwoju obszarów wiejskich przez wpływ ekonomiczny i społeczny, zarówno dzięki poprawie infrastruktury technicznej, tworzeniu nowych mikroprzedsiębiorstw, jak i dzięki różnicowaniu działalności w kierunku zajęć pozarolniczych. Oczekuje się, że działania te zapewnią nowe miejsca pracy i nowe możliwości dochodu na obszarach wiejskich. Oprócz tych bezpośrednich rezultatów wdrożenie działań będzie implikowało pośrednio wiele pozytywnych zmian dla poprawy jakości życia na podlaskich obszarach wiejskich, to znaczy:

- znaczny wzrost aktywności mieszkańców obszarów wiejskich,
- wzrost odpowiedzialności i motywacji dla indywidualnego i zbiorowego rozwoju społeczności wiejskiej,
- usprawnienie samoorganizacji osób dążących do poprawy swoich warunków bytowych,

- chęć podwyższenia kwalifikacji zawodowych i ogólnych,
- większa świadomość odpowiedzialności za stan środowiska,
- oszczędność energii i wody,
- zwiększenie świadomości w odniesieniu do działań zbiorowych,
- poprawa wizerunku polskiej wsi i zwiększenie jej atrakcyjności,
- większe oddziaływanie na lokalny system zarządzania,
- uregulowanie kwestii własności i rejestracji gruntów,
- zwiększenie i dywersyfikacja popytu na usługi,
- większa dyscyplina w korzystaniu z pomocy społecznej,
- większy respekt dla wartości dziedzictwa obszarów wiejskich.

W warunkach Polski zarówno instrumenty sprzyjające tworzeniu miejsc pracy (40% środków osi 3), jak i jakości życia (60% środków osi 3) są z sobą związane i powinny być realizowane przy zachowaniu komplementarności z działaniami w innych funduszach.

## Podsumowanie

Województwo podlaskie nie najlepiej wypada w badaniach jakości życia, szczególnie biorąc pod uwagę obszary wiejskie. Słabo rozwinięta infrastruktura na wsi stanowi jedną z najpoważniejszych barier rozwoju obszarów wiejskich, wpływając zarówno na jakość życia mieszkańców, jak i na możliwości inwestowania na tych obszarach. Najważniejsze problemy to brak dostatecznego wyposażenia w zbiorową sieć kanalizacyjną, oczyszczalni ścieków, zły stan infrastruktury energetycznej czy niedostateczny dostęp do internetu. Działania samorządów gminnych województwa podlaskiego w szczególności powinny być ukierunkowane na poprawę stanu infrastruktury technicznej w celu wyeliminowania różnic w dostępie do podstawowych usług komunalnych w porównaniu z innymi regionami w kraju. Istotne jest także, aby działania samorządu województwa w zakresie programowania i wdrażania polityki regionalnego rozwoju z wykorzystaniem środków zawartych w Regionalnych Programach Operacyjnych, jak i własnym budżecie, priorytetowo traktowały obszary wiejskie.

Do istotnych zadań samorządu województwa podlaskiego, obok wsparcia dla poprawy infrastruktury komunalnej wsi, należy modernizowanie sieci dróg wojewódzkich, które komunikują lokalne centra rozwoju ze stolicami województw i między sobą, wspieranie działań w zakresie ochrony środowiska, promowanie regionu, zarówno dla pozyskiwania inwestorów zagranicznych, jak i ruchu turystycznego. Samorząd lokalny, ze szczególną rolą samorządów dużych miast na Podlasiu, powinien wspierać lokalne polityki rozwoju w zakresie na przykład proinwestycyjnego systemu podatków lokalnych, przygotowywania lokalizacji pod inwestycje tworzące miejsca pracy przez zapewnienie potrzebnej infrastruktury technicznej, za którą odpowiada gmina (zaopatrzenie w wodę, odbiór ścieków itp.). Zrównoważony rozwój na obszarach wiejskich może się dokonywać wyłącznie wówczas, gdy zostanie nawiązane partnerstwo miasto–wieś.

Koncepcja zrównoważonego rozwoju wymaga bowiem całościowego i długoterminowego sposobu rozwiązywania problemów ekonomicznych, społecznych, środowiskowych i przestrzennych, wywoływanych przez procesy urbanizacji. Brak koncepcji kształtowania relacji między obszarami zurbanizowanymi a terenami wiejskimi doprowadził do pogłębiania się nierównowagi w poziomie ich rozwoju – obszary zurbanizowane rozwijają się kosztem wiejskiego otoczenia.

Z kolei innym, bardzo istotnym wyzwaniem w odniesieniu do przyszłej perspektywy finansowej lat 2014–2020 jest pełniejsze zharmonizowanie celów i instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej z Polityką Spójności i polityką regionalną na poziomie Unii Europejskiej, na poziomie państwa, poszczególnych regionów oraz gmin. Szczególnie istotne jest podporządkowanie przyszłej polityki wsi wobec orientacji, która akcentuje działania oddolne – planowanie przez mieszkańców rozwoju wsi, skutecznie budujące jakość kapitału społecznego i ludzkiego, przyczyniające się jednocześnie do rozwoju dobrowolnych relacji sieciowych o charakterze regionalnym, ogólnopolskim i międzynarodowym. Orientacja ta (w której ramach mieści się zarówno odnowa, jak i doposażenie wsi) pozwoli na dalszy rozwój obszarów wiejskich uniezależniony w większym stopniu od dostępności wsparcia pomocowego, którego transfer do Polski w pewnym momencie niestety się skończy.

## Literatura:

- Bogucki R. (2003), *Ekometryczny model subiektywnej jakości życia*, „Problemy Jakości”, nr 1.
- Borys T., Rogala P. (red.) (2008), *Jakość życia na poziomie lokalnym – ujęcie wskaźnikowe*, UNDP, Warszawa.
- Borys T. (red.) (2005), *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju*, Ekonomia i Środowisko, Warszawa–Białystok.
- Borys T. (2008), *Zaprojektowanie i przetestowanie ram metodologicznych oraz procedury samooceny gmin na podstawie wskaźników zrównoważonego rozwoju w Systemie Analiz Samorządowych (SAS)*, Raport dla ZMP, Jelenia Góra–Poznań.
- Bugdól M. (2008), *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej. Teoria i praktyka*, Difin, Warszawa.
- Bywalec Cz., Rudnicki L. (1999), *Podstawy ekonomiki konsumpcji*, AE, Kraków.
- Diagnoza społeczna. Warunki i jakość życia Polaków* (2009), raport pod red. J. Czapińskiego i T. Panka, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa.
- Fedyszak-Radziejowska B. (2009), „*Odnowa wsi – proces rozwoju czy pojedynczy projekt*”, III Ogólnopolski Kongres Odnowy Wsi, 30 maja 2009 r., Podlesie.
- Heffner K. (2007), *Rozwój społeczno-gospodarczy obszarów wiejskich. Definicje – uwarunkowania – zależności – czynniki – skutki. Badania zróżnicowania rozwoju obszarów wiejskich*, [w:] A. Rosner (red.), *Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich a zróżnicowanie dynamiki przemian*, IRWiR PAN, Warszawa.
- Jakość życia w miastach: ranking 2010* (2010), <http://www.egospodarka.pl> (dostęp: 21.09.2010).
- Jakość życia – wskaźniki a opinia mieszkańców* (2008), Centrum Badania Jakości Życia przy UAM w Poznaniu, Poznań.

- Kędzior Z. (2003), *Metodologiczne aspekty badania jakości życia*, [w:] J. Karwowski (red.), *Jakość życia w regionie*, US, PAN, Szczecin.
- Kolman R. (2000), *Zespoły badawcze jakości życia*, „Problemy Jakości”, nr 2.
- Maryś W. (2008), *Rozwój obszarów wiejskich w kontekście polityki spójności*, Śląskie Studia Regionalne.
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013* (2007), dokument informacyjny przygotowany przez Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, Departament Rozwoju Obszarów Wiejskich, Białystok.
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013* (2009), Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.
- Przekraczając bariery: mobilność a rozwój. Raport UNDP o rozwoju społecznym 2009* (2009), UNDP, Nowy Jork, <http://hdr.undp.org> (dostęp: 20.09.2010).
- Rogała P. (2009), *Zaprojektowanie i przetestowanie systemu mierzenia jakości życia w gminach* – raport z badań, cz. 2, Jelenia Góra–Poznań.
- Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski wschodniej do roku 2020* (2008), dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 30 grudnia 2008 r., stanowiący załącznik do uchwały nr 278–08, Warszawa.
- Szczyciński J. (2009), *Polska w rankingu ONZ jakości życia – bliżej do Norwegii niż do Nigru*, „Policy Papers”, nr 3.