



KOMISJA OBSZARÓW WIEJSKICH
POLSKIE TOWARZYSTWO GEOGRAFICZNE



ZESPÓŁ BADAŃ OBSZARÓW WIEJSKICH
INSTYTUT GEOGRAFII I PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA
IM. STANISŁAWA LESZCZYCKIEGO
POLSKA AKADEMIA NAUK

Rola środków Unii Europejskiej w rozwoju obszarów wiejskich

Pod redakcją
Ewy KACPRZAK i Anny KOŁODZIEJCZAK



KOMISJA OBSZARÓW WIEJSKICH
POLSKIE TOWARZYSTWO GEOGRAFICZNE

ZESPÓŁ BADAŃ OBSZARÓW WIEJSKICH
INSTYTUT GEOGRAFII I PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA
IM. STANISŁAWA LESZCZYCKIEGO
POLSKA AKADEMIA NAUK

Studia Obszarów Wiejskich
tom XXIV

COMMITTEE OF RURAL AREAS
POLISH GEOGRAPHICAL SOCIETY

RURAL AREAS STUDY GROUP
STANISLAW LESZCZYCKI
INSTITUTE OF GEOGRAPHY AND SPATIAL ORGANIZATION
POLISH ACADEMY OF SCIENCES

Rural Studies
Vol. 24

THE ROLE OF EU FUNDS IN RURAL AREAS DEVELOPMENT

KOMISJA OBSZARÓW WIEJSKICH
POLSKIE TOWARZYSTWO GEOGRAFICZNE

ZESPÓŁ BADAŃ OBSZARÓW WIEJSKICH
INSTYTUT GEOGRAFII I PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA
IM. STANISŁAWA LESZCZYCKIEGO
POLSKA AKADEMIA NAUK

Studia Obszarów Wiejskich
tom XXIV

ROLA ŚRODKÓW UNII EUROPEJSKIEJ W ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH

Pod redakcją
Ewy KACPRZAK i Anny KOŁODZIEJCZAK



WARSZAWA 2010
<http://rcin.org.pl>

RADA REDAKCYJNA:

Jan FALKOWSKI (przewodniczący),
Benicjusz GŁĘBOCKI, Bronisław GÓRZ, Michał JASIULEWICZ,
Eugeniusz RYDZ, Władysława STOLA

KOMITET REDAKCYJNY:

Redaktor: Jerzy BAŃSKI
Członkowie: Roman KULIKOWSKI, Mariusz KOWALSKI,
Włodzimierz ZGLIŃSKI
Sekretarz: Barbara SOLON

Recenzent tomu:

Prof. dr hab. Władysława STOLA
Dr Maria BEDNAREK-SZCZEPAŃSKA
Dr hab. Roman KULIKOWSKI, prof. IGiPZ PAN

Adres redakcji

00-818 Warszawa, ul. Twarda 51/55
pok. 421, tel. (22) 697-89-21

Redakcja techniczna:

Barbara SOLON

Skład, łamanie i projekt okładki:

W-TEAM

Publikacja finansowana ze środków Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego
i Oddziału Poznańskiego PTG

ISSN 1642-4689

ISBN 978-83-62089-14-7

Oddano do druku w grudniu 2010 r.

Druk i oprawa: Wydawnictwo „Bernardinum” Sp. z o.o.

<http://rcin.org.pl>

Spis treści

WPROWADZENIE	7
Benicjusz GŁĘBOCKI, Roman RUDNICKI, Robert HOFFMANN – Poziom absorpcji oraz kierunki rozdysponowania funduszy Wspólnej Polityki Rolnej pozyskane przez gospodarstwa rolne w Polsce w 2008 r.	11
Monika WESOŁOWSKA, Jacek DOBROWOLSKI – Absorpcja środków UE przez polskie rolnictwo w 2008 r.	43
Ewa KIRYLUK-DRYJSKA – Alokacja środków PROW 2004–2006 pomiędzy regiony o różnym potencjale ekonomicznym – wyniki symulacji modelowych.	58
Anna KOŁODZIEJCZAK – Model rolnictwa wielofunkcyjnego w Polsce – aspekty teoretyczne i aplikacyjne	69
Konrad CZAPIEWSKI – Obszary problemowe w rolnictwie w kontekście delimitacji obszarów ONW	89
Ewa KACPRZAK – Pozyskiwanie środków finansowych Wspólnej Polityki Rolnej przez grupy producenckie w Polsce	99
Aleksandra JEZIEJSKA-THÖLE – Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej na funkcjonowanie sektora rolniczego w Niemczech Wschodnich na przykładzie Brandenburgii	120
Anna FABISIAK – Środki z SAPARD-u dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej w latach 2000–2006	134
Andrzej MISZCZUK – Wpływ ZPORA na rozwój infrastruktury technicznej obszarów wiejskich województwa lubelskiego	145
Magdalena DEJ, Grzegorz MICEK, Jarosław DZIAŁEK – Wykorzystanie środków Unii Europejskiej w gminach wiejskich województwa małopolskiego	157
Marta GŁAZ, Władysław HASIŃSKI – Odnowa wsi dolnośląskiej – pierwsze doświadczenia wdrażania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013	174

Marcin WÓJCIK – Struktura i działanie – geograficzno-społeczna interpretacja oddziaływania funduszy Unii Europejskich na przykładzie programu „Odnowa wsi”	186
Gabriela CZAPIEWSKA – Aktywność i integracja społeczna mieszkańców wsi województwa pomorskiego	202
Aleksandra CICHARSKA, Grażyna KARWACKA – Zrównoważony rozwój demograficzny na obszarach wiejskich województwa pomorskiego po wstąpieniu Polski do struktur Unii Europejskiej	215

Wprowadzenie

Integracja Polski z krajami Unii Europejskiej budziła liczne kontrowersje. W okresie przygotowań do akcesji różnie przedstawiano zarówno szanse, jak i zagrożenia wynikające z przystąpienia Polski do wspólnoty europejskiej. Dość często mocniej akcentowano koszty i trudności związane z integracją niż płynące z niej korzyści i wyzwania. Powszechnie zdawano sobie sprawę, że jednym z najtrudniejszych elementów w procesie integracji będzie konieczność dostosowania polskiego rolnictwa do standardów europejskich i wyrównania poziomu życia mieszkańców obszarów wiejskich do poziomu w krajach unijnych.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej i związane z nim zmiany zachodzące na obszarach wiejskich stały się przedmiotem badań wielu dyscyplin naukowych. Aktywny udział bierze w nich również Komisja Obszarów Wiejskich Polskiego Towarzystwa Geograficznego. Na zorganizowanym w 2001 r. w Warszawie XVII Seminarium Geograficzno-Rolniczym identyfikowano i analizowano szanse oraz zagrożenia związane z włączeniem polskiego rolnictwa w obszar Wspólnej Polityki Rolnej. Wygłoszone w trakcie obrad referaty opublikowano w pierwszym tomie serii „Studia Obszarów Wiejskich” zatytułowanym „Wieś i rolnictwo u progu Unii Europejskiej”.

Z kolei bilans dokonań polskiej wsi w Unii Europejskiej był tematem XXVI Seminarium Geograficzno-Rolniczego, które odbyło się w dniach 10–11 czerwca 2010 r. w Sierakowie (woj. wielkopolskie). W seminarium (sesja naukowa i terenowa), przygotowanym przez Zakład Gospodarki Żywnościowej i Wsi Instytutu Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu przy współpracy z Urzędem Miasta i Gminy Sieraków, Urzędem Marszałkowskim w Poznaniu (Departament Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich) oraz Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Poznaniu, uczestniczyli przedstawiciele ośrodków naukowych z całej Polski, administracji związanej z rozwojem obszarów wiejskich oraz beneficjenci funduszy unijnych. Dyskusja koncentrowała się wokół trzech zasadniczych zagadnień:

- fundusze pozyskiwane z Unii Europejskiej jako czynnik modernizacji rolnictwa,

- rola środków Unii Europejskiej w rozwoju i modernizacji obszarów wiejskich,
- wpływ Wspólnej Polityki Rolnej na funkcjonowanie sektora rolniczego (doświadczenia państw i regionów).

Prezentowany tom jest zbiorem referatów wygłoszonych podczas konferencji, wzbogaconych o wątki wynikające z dyskusji. Jego tematyka jest zróżnicowana zarówno pod względem merytorycznym, jak i przestrzennym. Przedstawione wyniki badań zostały opracowane przez reprezentantów wielu ośrodków naukowych: Gdańska, Krakowa, Lublina, Łodzi, Poznania, Słupska, Torunia, Warszawy i Wrocławia.

Wśród zawartych w niniejszym tomie artykułów można wyróżnić cztery grupy tematyczne:

1. Ocena wpływu programów Wspólnej Polityki Rolnej na stan polskiego rolnictwa. W tej grupie mieszczą się artykuły poświęcone ocenie poziomu absorpcji i kierunkom rozdysponowania funduszy Wspólnej Polityki Rolnej z punktu widzenia form własnościowych gospodarstw rolnych (B. Głębocki, R. Rudnicki, R. Hoffmann) oraz przekazywaniu środków unijnych przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa do producentów rolnych i przemysłu rolno-spożywczego (M. Wesołowska, J. Dobrowolski).
2. Realizacja Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004–2006 w Polsce. Są to opracowania, które dotyczą: wyników symulacji modelowych alokacji środków PROW (E. Kiryluk-Dryjska), aspektów teoretycznych i aplikacyjnych modelu rolnictwa wielofunkcyjnego (A. Kołodziejczak), obszarów problemowych w kontekście delimitacji ONW (K. Czapiewski) oraz pozyskiwania środków finansowych przez grupy producenckie w Polsce (E. Kacprzak).
3. Problemy rolnictwa w niektórych regionach Europy. Tą problematykę podjęto w artykułach analizujących: funkcjonowanie rolnictwa na terenie Brandenburgii w Niemczech (A. Jezierska-Thöle) oraz wykorzystanie środków finansowych z programu SAPARD w krajach Europy Środkowej i Wschodniej (A. Fabisiak).
4. Przemiany społeczne i gospodarcze na obszarach wiejskich Polski zachodzące pod wpływem wykorzystania różnych form wsparcia finansowego. Opracowania zawierają zagadnienia dotyczące infrastruktury technicznej w poszczególnych województwach: lubelskiego (A. Mischczuk) i małopolskiego (M. Dej, G. Micek, J. Działek); działania programu „Odnowa wsi” w województwie dolnośląskim (M. Głaz, W. Hasiński) oraz rewitalizacji wsi Moskwa w gminie Nowosolna położonej w województwie łódzkim (M. Wójcik), aktywizacji lokalnych społeczności województwa pomorskiego (G. Czapiewska). Uzupełnieniem tej grupy jest artykuł dotyczący

zrównoważonego rozwoju demograficznego województwa pomorskiego (A. Cicharska, G. Karwacka).

Wyniki badań zawarte w niniejszej publikacji pozwalają na stwierdzenie, że czas, jaki minął od akcesji Polski do Unii Europejskiej, nie został zmarnowany. Oceny, interpretacje zmian zachodzących w rolnictwie, jak i na obszarach wiejskich są bardzo zróżnicowane. Jednoznacznie potwierdzają one, że polskie rolnictwo dobrze sobie radzi z nową sytuacją, pozyskiwane dotacje unijne na określone cele są racjonalnie wykorzystywane. Następują wyraźne i duże zmiany przestrzenne na obszarach wiejskich, obejmujące także poprawę warunków życia zamieszkującej je ludności – zwłaszcza rolniczej. Należy podkreślić, że zasadniczy udział w tych przemianach mają fundusze pozyskiwane z Unii Europejskiej.

Ewa Kacprzak, Anna Kołodziejczak

Benicjusz GŁĘBOCKI, Roman RUDNICKI, Robert HOFFMANN
Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej
i Gospodarki Przestrzennej UAM
ul. Dziegielowa 27, 61-680 Poznań
beni@amu.edu.pl; romrud@amu.edu.pl; hoff@amu.edu.pl

Poziom absorpcji oraz kierunki rozdysponowania funduszy wspólnej polityki rolnej pozyskanych przez gospodarstwa rolne w Polsce w 2008 r.

Level of absorption and directions of allocation of common agricultural policy funds obtained by agricultural holdings in Poland in 2008

Zarys treści: Artykuł dotyczy geograficzno-rolniczej analizy upowszechnionego przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi imiennego wykazu beneficjentów Wspólnej Polityki Rolnej w 2008 r. (blisko 1,5 mln podmiotów). Jako podstawę analizy przestrzennej przyjęto wielkość pozyskanych kwot z uwzględnieniem podziału na osoby fizyczne (rolnicy indywidualni) i osoby prawne (w tym gospodarstwa spółek prawa handlowego, spółdzielcze, kościołów i związków wyznaniowych oraz pozostałych podmiotów prawnych).

Słowa kluczowe: Wspólna Polityka Rolna, gospodarstwa rolne, formy własności gospodarstw rolnych, Polska.

Uwagi wprowadzające

W obecnym okresie finansowym 2007–2013 występują nowe możliwości analizy zróżnicowania przestrzennego polskiego rolnictwa. Wiążą się one ze sporządzonym przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, począwszy od roku budżetowego 2008 (okres od 16.10.2007 r. do 15.10.2008 r.), wykazem beneficjentów Wspólnej Polityki Rolnej, ujętym w formie dwóch katalogów (beneficjenci według nazwiska – dotyczy osób fizycznych i beneficjenci według nazwy – dotyczy osób prawnych), zawierającym imię i nazwisko albo nazwę rolnika, jego miejsce zamieszkania albo siedzibę (nazwa gminy) oraz kwoty płatności przyznanych na podstawie wniosków złożonych w danym roku. Wykaz ten, w przeciwieństwie do obostrzeń stosowanych przez GUS, wynikających z przepisów prawa dotyczących ochrony danych osobowych i dochowania tajemnicy statystycznej, podany jest do publicznej wiadomości poprzez jego opublikowa-

nie na stronie internetowej Ministerstwa. Procedura taka jest zgodna z przepisami rozporządzenia Rady (WE) nr 1437/2007 z dnia 26 listopada 2007 r. i jest konsekwencją przyjęcia zasady, że informacja na temat wydatkowania środków publicznych jest jawna. Zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. finansowanie Wspólnej Polityki Rolnej pochodzi z dwóch europejskich funduszy rolniczych:

1. Europejskiego Rolniczego Funduszu Gwarancji (EFRG) – ukierunkowanego na finansowanie płatności bezpośrednich dla rolników – w 2008 r. wydatkowano 8277,6 mln zł, w tym 916,6 mln zł w grupie osób prawnych (w analizie pominięto 91 mln zł środków EFRG wykazanych w bazie beneficjentów i skierowanych do zakładów przetwórstwa rolno-spożywczego). W wyniku ustaleń „Traktatu o akcesji Polski do Unii Europejskiej”, zgodnie z ustaleniami szczytu Kopenhaskiego (2002 r.), polscy rolnicy zostali objęci uproszczonym systemem płatności do gruntów rolnych. Polega on na udzielaniu wsparcia finansowego, którego wysokość jest proporcjonalna do powierzchni użytków rolnych, niezależnie od rodzaju prowadzonej działalności rolniczej (Kisiel i inni 2008). Zgodnie z ustawą z dnia 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych, system płatności bezpośrednich składa się z dwóch elementów: Jednolitej Płatności Obszarowej (JPO) oraz Uzupełniających Płatności Obszarowych (UPO). JPO przysługuje wszystkim użytkom rolnym utrzymywanym w dobrej kulturze rolnej (301,54 zł/1 ha UR w 2008 r.). Z kolei UPO stosowane są do powierzchni określonych roślin uprawnych – wskazują preferencje w polityce rolnej państwa. W 2008 r. objęto nimi przede wszystkim tzw. inne rośliny (głównie zboża – zgodnie z wykazem w stosownym rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie rodzajów roślin objętych płatnościami uzupełniającymi; płatność 294,91 zł/1 ha zasiewów). Ponadto wsparto gospodarstwa uprawiające chmiel i rośliny energetyczne oraz występowały tzw. płatności cukrowe i płatności zwierzęce (do roślin przeznaczonych na paszę, uprawianych na trwałych użytkach zielonych, przysługujące tylko rolnikowi, który był posiadaczem bydła, owiec, kóz lub koni), płatności z tytułu owoców i warzyw i przejściowa płatność z tytułu owoców miękkich.

2. Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) – dotyczy finansowania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (PROW) – w 2008 r. wydatkowano 3823,9 mln zł, w tym 134,6 mln zł w grupie osób prawnych. Gospodarstwa rolne były beneficjentami Wspólnej Polityki Rolnej w przypadku podjęcia się realizacji następujących działań: ułatwienie startu młodym rolnikom, renty strukturalne, korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów, modernizacja gospodarstw rolnych, zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej, uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności, grupy producentów rolnych, wspieranie gospodarstw na obszarach górskich i innych obszarach

o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW), program rolnośrodowiskowy, zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne oraz różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej (*Program... 2007*).

W wyniku objęcia polskiego rolnictwa systemem płatności obszarowych oraz uruchomienia działań PROW w 2008 r. miał miejsce transfer do gospodarstw rolnych ponad 12,1 mld zł (w tym 1051,5 mln zł do grupy gospodarstw osób prawnych). Kwota ta stanowiła podstawę analizy przestrzennej – regionalnej i według gmin, uwzględniającej jej przeliczenie na 1 gospodarstwo rolne (wg rejestru ARiMR), określenie relacji między płatnościami obszarowymi i PROW oraz kierunków rozdysponowania według form własności (tab. 1).

Poziom absorpcji

Określony przez wielkość pozyskanych środków PROW i z tytułu płatności obszarowych poziom absorpcji funduszy Wspólnej Polityki Rolnej charakteryzuje się dużym zróżnicowaniem przestrzennym. W 2008 r. w układzie województw wahał się od 266,1 mln zł (2,2%) w śląskim i 325,0 mln zł (2,7%) w lubuskim, do ponad 1 mld zł w trzech regionach: lubelskim (1181,6 mln zł – 9,8%), wielkopolskim (1457,1 mln zł – 12%) i mazowieckim (1674,6 mln zł – 13,8% ogółu pozyskanych środków). Według gmin najmniejsze wartości, nieprzekraczające 10 tys. zł odnotowano w gminach Hel (5,4 tys. zł) i Jastarnia (7,5 tys. zł). Z kolei najwyższe kwoty dotyczyły beneficjentów zamieszkałych w miastach – Poznaniu (26,9 mln zł) i przede wszystkim w Warszawie (59,8 mln zł – efekt agregacji płatności ARiMR według siedziby beneficjenta, a nie położenia dotowanych gruntów).

Jako podstawę analizy zróżnicowania przestrzennego poziomu absorpcji funduszy Wspólnej Polityki Rolnej przyjęto kwotę pozyskanych środków w przeliczeniu na 1 gospodarstwo rolne (według wykazu producentów ARiMR 2008). Zróżnicowanie przestrzenne tego wskaźnika odzwierciedlało historycznie ukształtowaną strukturę obszarową gospodarstw. Niskie kwoty wsparcia – poniżej 4 tys. zł/1 gospodarstwo – charakteryzowały rozdrobnione agrarnie województwa południowo-wschodniej Polski: małopolskie (3,2 tys. zł), podkarpackie (3,4 tys. zł), w większości położone w granicach dawnego zaboru austriackiego. Z kolei najwyższe wartości wskaźnika – powyżej 10 tys. zł/1 gospodarstwo – wyróżniały obszary o wysokim poziomie rolnictwa, głównie w województwach Polski północnej i zachodniej, należących do dawnego zaboru pruskiego i położonych w okresie międzywojennym zarówno w granicach Polski, jak i Niemiec. Oddziaływanie tych uwarunkowań potwierdza wysoki poziom analizowanego wskaźnika w województwach: dolnośląskim (11 tys. zł), kujawsko-pomorskim (12,5 tys. zł), lubuskim (15,5 tys. zł), opolskim (12,9 tys. zł), pomorskim

Tabela 1. Fundusze Wspólnej Polityki Rolnej pozyskane przez gospodarstwa rolne w Polsce – poziom absorpcji i kierunki rozdysponowania (stan w 2008 r.)

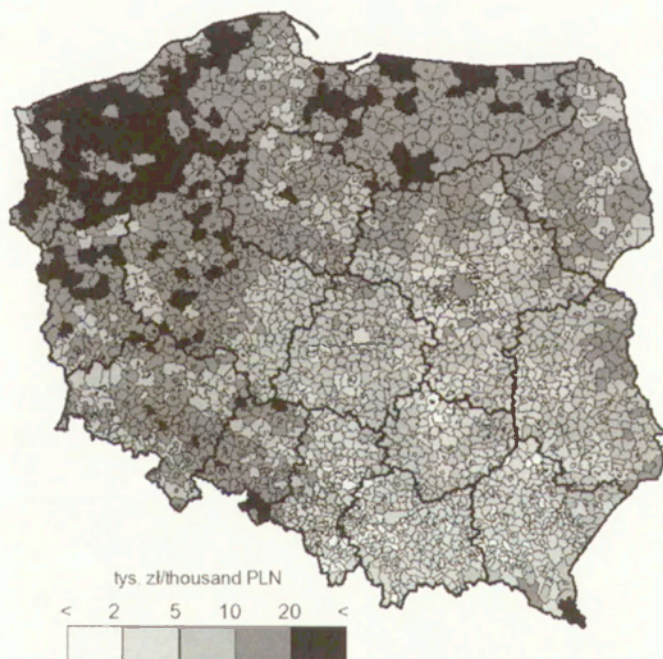
Województwo	Płatności ogółem				% ogółu						
	w mln zł	% ogółu	w tys. zł/ 1 gosp. rolne	% środków PROW	osoby fizyczne	osoby prawne	w tym				
							spółki	spółdzielni e i grupy prod.	Kościoty	pozostałe kierunki	
Dolnośląskie	699,2	5,8	11,0	24,4	82,6	17,4	14,0	2,8	0,1	0,6	
Kujawsko-Pomorskie	881,7	7,3	12,5	25,5	91,0	9,0	7,2	1,3	0,1	0,3	
Lubelskie	1181,6	9,8	6,3	32,6	97,2	2,8	1,7	0,8	0,1	0,3	
Lubuskie	325,0	2,7	15,5	32,3	82,5	17,5	15,2	0,8	0,1	1,4	
Łódzkie	865,0	7,1	6,4	36,9	98,3	1,7	1,2	0,3	0,0	0,2	
Małopolskie	441,1	3,6	3,2	39,5	96,9	3,1	1,5	1,0	0,2	0,4	
Mazowieckie	1674,6	13,8	7,5	35,8	97,9	2,1	1,5	0,2	0,0	0,3	
Opolskie	398,6	3,3	12,9	18,1	73,6	26,4	17,5	8,6	0,0	0,2	
Podkarpackie	454,0	3,8	3,4	36,8	95,7	4,3	1,9	1,3	0,2	0,8	
Podlaskie	937,8	7,7	10,7	35,5	98,6	1,4	0,5	0,6	0,1	0,2	
Pomorskie	585,7	4,8	14,1	29,1	86,8	13,2	11,6	0,8	0,0	0,8	
Śląskie	266,1	2,2	4,8	28,2	92,1	7,9	4,4	3,1	0,1	0,2	
Świętokrzyskie	488,5	4,0	5,0	43,5	99,2	0,8	0,4	0,3	0,0	0,1	
Warmińsko-Mazurskie	767,6	6,3	16,8	27,4	89,7	10,3	8,8	0,4	0,2	0,9	
Wielkopolskie	1457,1	12,0	11,4	27,2	85,9	14,1	9,9	3,6	0,1	0,5	
Zachodniopomorskie	678,1	5,6	22,3	30,5	74,7	25,3	22,2	2,2	0,2	0,7	
Polska	12101,6	100,0	10,2	31,6	91,3	8,7	6,6	1,5	0,1	0,5	

Źródło: opracowanie własne na podstawie wykazu beneficjentów udostępnionego na stronie internetowej MRiRW <http://bip.minrol.gov.pl/DesktopDefault.aspx?TabOr-gld=1761&LangId=0>

(14,1 tys. zł), wielkopolskim (11,4 tys. zł) oraz przede wszystkim warmińsko-mazurskim (16,8 tys. zł) i zachodniopomorskim (22,2 tys. zł; por. tab. 1). W układzie gmin wskaźnik ten osiągnął najwyższe wartości w północno-zachodniej Polsce (wartość maksymalną – 65 tys. zł – odnotowano w gminie Łęknica, pow. żarski w woj. lubuskim). Z kolei niskie kwoty pozyskane na 1 gospodarstwo charakteryzują gminy centralnej i południowo-wschodniej Polski (wartość minimalną – 810 zł – odnotowano w gminie Sławków, pow. będziński w woj. śląskim; ryc. 1). Dysproporcje te uwarunkowane są zróżnicowaniem struktury wielkościowej gospodarstw rolnych.

Gospodarstwa rolne pozyskują fundusze unijne z jednej strony z tytułu płatności obszarowych, mających charakter bierny, niezwiązany z konkretnymi zobowiązaniami modernizacyjnymi, a z drugiej wskutek realizacji wybranych działań PROW. Relację tę poddano analizie przestrzennej na podstawie wskaźnika udziału środków PROW w ogólnej sumie pozyskanych funduszy UE.

W układzie województw udział ten wahał się od 18,1% w opolskim i 24,4% w dolnośląskim do 39,5% w małopolskim i 43,5% w świętokrzyskim (por. tab. 1). Według gmin najniższe wartości wskaźnika, oprócz Helu (nie odnoto-



Ryc. 1. Płatności Wspólnej Polityki Rolnej w tys. zł na 1 gospodarstwo rolne (stan w 2008 r.)

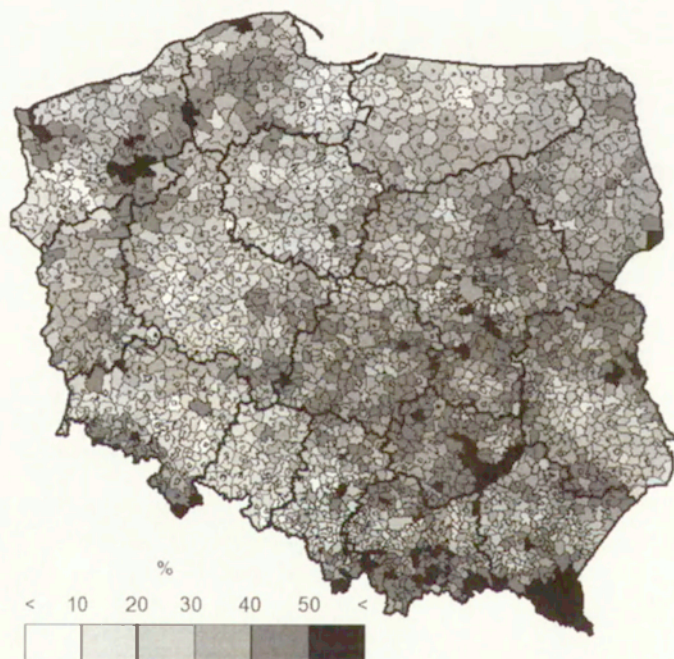
Źródło: jak w tabeli 1.

CAP payments per agricultural holding (2008)

Source: as in Table 1.

wano płatności PROW), wystąpiły w dwóch gminach woj. śląskiego – Miasteczko Śląskie 1,8% (pow. tarnogórski) i Radlin 2% (pow. wodzisławski). Z drugiej strony najwyższe odsetki – ponad 65% – cechowały trzy gminy: Międzyzdroje – 66,6% (pow. kamieński, woj. zachodniopomorskie), Marki – 66,8% (pow. wołomiński, woj. mazowieckie) i Karpacz – 67,6% (pow. jeleniogórski, woj. dolnośląskie).

Wysokie udziały PROW charakteryzują w mniejszym stopniu tereny intensywnego rolnictwa (efekt działań PROW: modernizacja gospodarstw rolnych, zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej) w porównaniu do obszarów o niekorzystnych warunkach przyrodniczych rolnictwa (efekt działań PROW: wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania – ONW, program rolnośrodowiskowy, zalesienie gruntów rolnych oraz zalesienie gruntów innych niż rolne). Wskazują na to wysokie wartości analizowanego wskaźnika na terenach górskich i pojeziernych, często chronionych (głównie Pojezierze Pomorskie; ryc. 2).



Ryc. 2. Udział PROW w pozyskanych w 2008 r. funduszach Wspólnej Polityki Rolnej
Źródło: jak w tabeli 1.

Share of the Rural Development Programme in the CAP funds obtained in 2008

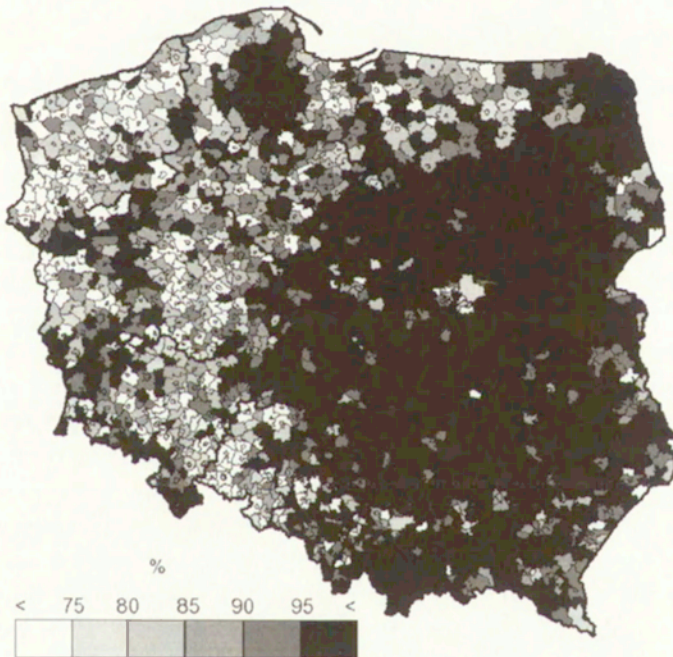
Source: as in Table 1.

Kierunki rozdysponowania

W analizie uwzględniono także zagadnienie zróżnicowania przestrzennego kierunków rozdysponowania funduszy Wspólnej Polityki Rolnej. W tym celu w odniesieniu do ogólnej sumy pozyskanych środków określono udziały osób fizycznych i osób prawnych, z uwzględnieniem podziału tej ostatniej grupy na spółki, spółdzielnie i grupy producentów, Kościoły i pozostałe formy własnościowe beneficjentów.

Osoby fizyczne

Najważniejszą grupę beneficjentów środków unijnych w rolnictwie stanowią osoby fizyczne (rolnicy indywidualni). Skupiają oni aż 91,3% funduszy Wspólnej Polityki Rolnej. Udział ten jest zróżnicowany przestrzennie – nawiązuje do ukształtowanej historycznie rangi indywidualnych gospodarstw rolnych w strukturze własnościowej rolnictwa – od niskich udziałów w Polsce północnej i zachodniej w obrębie dawnego zaboru pruskiego do wysokich na terenie dawnych zaborów austriackiego i rosyjskiego. Potwierdza to zarówno zróżnicowanie



Ryc. 3. Udział osób fizycznych w ogólnej sumie dotacji z tytułu Wspólnej Polityki Rolnej w 2008 r.
Źródło: jak w tabeli 1.

Share of natural persons in total CAP subsidies, 2008
Source: as in Table 1.

regionalne analizowanego wskaźnika – od 73,6% w woj. opolskim i 74,7% w dolnośląskim do ponad 98–99% w woj. łódzkim i podlaskim, a nawet 99,2% w świętokrzyskim (por. tab. 1), jak i według gmin – od poniżej 30% (27,4% – Czempin, pow. kościański w woj. wielkopolskim; 28,5% – Lichnowy, pow. malborski w woj. pomorskim) do 100% w 431 gminach (głównie w woj. mazowieckim – 98, śląskim – 67, lubelskim – 40, łódzkim – 37; ryc. 3). Na uwagę zasługuje fakt, że na terenie Polski południowo-wschodniej występują nieliczne gminy o małym udziale płatności UE pozyskanych przez osoby fizyczne (np. w woj. podkarpackim Besko w pow. sanockim – 55% i Laszki w pow. jarosławskim – 68,1%), co wiąże się z prywatyzacją gospodarstw państwowych – głównie w formie spółek prawa handlowego (gospodarstwa te z reguły utworzono po II wojnie światowej na bazie gruntów przejętych od wysiedlonej ludności ukraińskiej). Proces zagospodarowania gruntów państwowych w rolnictwie przyczynił się również do coraz liczniejszego występowania gmin z jednej strony położonych w obrębie tzw. ziem odzyskanych, a z drugiej charakteryzujących się dominującymi udziałami płatności dla osób fizycznych. Na przykład 100% tych płatności odnotowano w 4 gminach województwa warmińsko-mazurskiego, 5 – lubuskiego, 6 – opolskiego, 8 – zachodniopomorskiego oraz najliczniej – 20 – dolnośląskiego.

Osoby prawne

W 2008 r. gospodarstwa rolne osób prawnych zasilone zostały kwotą 1051,5 mln zł, co stanowiło 8,7% ogółu środków unijnych skierowanych w tym roku do polskiego rolnictwa. Udział ten charakteryzował się silnym zróżnicowaniem regionalnym – od niskich wartości w Polsce centralnej, wschodniej i południowo-wschodniej (najmniej 0,8% w woj. świętokrzyskim) do wysokich odsetków w północnej i zachodniej części kraju (najwięcej w woj. opolskim 26,4% i zachodniopomorskim 25,3%; por. tab. 1). Taki rozkład przestrzenny potwierdza oddziaływanie uwarunkowań historycznych, związanych z kształtowaniem się wysokiego udziału byłego sektora uspołecznionego w rolnictwie (gospodarstwa państwowe i spółdzielcze) na terenie dawnego zaboru pruskiego, zwłaszcza tych gmin, które przyłączone zostały do Polski po II wojnie światowej. Wskazuje na to fakt, że w 2008 r. spośród 25 gmin o przeważającym udziale osób prawnych w strukturze absorpcji funduszy unijnych (wartości najwyższe 71–72% w gminie Lichnowy w pow. malborskim i Czempin w pow. kościańskim) aż 24 zlokalizowanych było na tym terenie (najwięcej 12 w woj. zachodniopomorskim). Na pozostałym obszarze kraju próg 50% absorpcji osób prawnych stwierdzono jedynie w gminie Lubycza Królewska w pow. tomaszowskim (woj. lubelskie). Oprócz koncentracji przestrzennej w Polsce północnej i zachodniej, pozyskiwanie funduszy unijnych przez podmioty mające osobo-

wość prawną charakteryzuje się niewielkim udziałem środków PROW – średnio 12,8%. Jednakże w przypadku aż 92 gmin udział ten przekroczył 50%. Gmin takich nie odnotowano jedynie w woj. łódzkim, a najliczniej wystąpiły w małopolskim (19). Wskazuje to na problemy oceny układów przestrzennych absorpcji środków Wspólnej Polityki Rolnej przez podmioty prawne. Kategoria ta wymaga odrębnej analizy poszczególnych form własnościowych ją tworzących.

Spółki

W ramach podmiotów mających osobowość prawną pod względem wielkości absorpcji funduszy unijnych najważniejszą formą własności są spółki. Stanowią one nową, powstałą po 1989 r. formę własnościową w rolnictwie polskim, z reguły ukształtowaną na bazie prywatyzowanych gruntów państwowych gospodarstw rolnych (Rudnicki 2005).

W 2008 r. odnotowano 2442 podmioty tej formy własności, które przejęły 800 mln zł (średnio 327,6 tys. zł na 1 spółkę). Kwoty te charakteryzowały się spolaryzowaną strukturą wielkościową – odnotowano z jednej strony bardzo niskie udziały pozyskanych środków (1,4% płatności) w najliczniejszym przedziale 852 spółek o poziomie absorpcji nieprzekraczającym 50 tys. zł (35% liczby), a z drugiej wyraźną przewagę pozyskanych kwot w grupie wielkościowej powyżej 500 tys. zł (65% płatności), reprezentowanej jedynie przez 484 spółki (20% liczby; por. tab. 2).

Analiza struktury wielkościowej płatności pozyskiwanych przez spółki wykazała, że w rolnictwie polskim, podobnie jak w rolnictwie światowym, zachodzi proces koncentracji ziemi i kapitału. Wskazuje na to przykład 4 spółek, w których poziom absorpcji funduszy unijnych był największy – przekroczył próg 7 mln zł. Są to: Poldanor (7,3 mln zł, Przechlewo w pow. człuchowskim), Kom-

Tabela 2. Spółki prawa handlowego – struktura wielkościowa absorpcji funduszy Wspólnej Polityki Rolnej (stan w 2008 r.)

Klasy absorpcji w tys. zł	Beneficjenci		Płatności			
	liczba	% ogółu	mln zł	średnio w tys. zł	% ogółu	% PROW
do 10	462	18,9	1,8	3,8	0,2	17,1
10–50	390	16,0	9,9	25,3	1,2	21,7
50–100	192	7,9	13,9	72,6	1,7	23,2
100–500	914	37,4	251,5	275,2	31,4	15,2
500–1000	317	13,0	221,9	700,1	27,7	10,9
pow. 1000	167	6,8	300,9	1801,9	37,6	8,1
Razem	2442	100,0	800,0	327,6	100,0	11,6

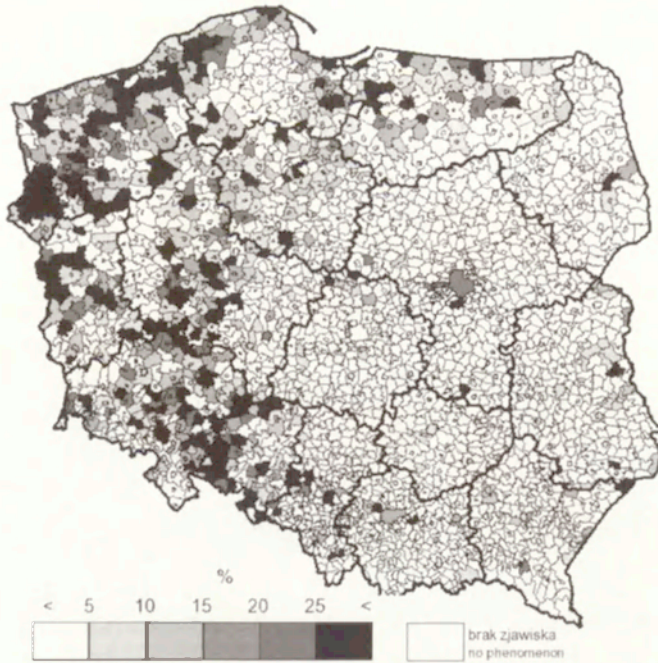
Źródło: opracowanie własne na podstawie wykazu beneficjentów udostępnionego na stronie internetowej MRiRW <http://bip.minrol.gov.pl/DesktopDefault.aspx?TabOrgId=1761&LangId=0>

binat Rolny Kietrz (7,6 mln zł, Kietrz w pow. głubczyckim), Top Farms Głubczyce (8,4 mln zł, Głubczyce, pow. głubczycki) i Top Farms Wielkopolska (9 mln zł, Czempin w pow. kościańskim). Przykład powyższych przedsiębiorstw wskazuje także na zachodzący w rolnictwie polskim proces globalizacji. Przeważają tam bowiem spółki powiązane z kapitałem zagranicznym.

Wielkość kwot wsparcia finansowego spółek charakteryzuje się silnym zróżnicowaniem – od 1,8 mln zł w woj. świętokrzyskim do 143,7 mln zł w wielkopolskim i 150,7 mln zł w zachodniopomorskim. W skali gmin płatności takie miały miejsce w 964 jednostkach, w tym w 257 przekroczyły próg 1 mln zł. Gmin takich było najwięcej na terenie Polski północnej i zachodniej – w województwie zachodniopomorskim (51), wielkopolskim (48), dolnośląskim (37), kujawsko-pomorskim (23), pomorskim (23), warmińsko-mazurskim (20), opolskim (19) i lubuskim (16). Na pozostałym obszarze kraju występowały sporadycznie na terenie 6 gmin województwa lubelskiego, 4 – śląskiego, 3 – łódzkiego i mazowieckiego, 2 – podkarpackiego, 1 – podlaskiego (gmina Szudziałowo w pow. Sokólskim) i małopolskiego (gmina Kraków), a w woj. świętokrzyskim nie odnotowano ich w ogóle.

Szczególnie wysokie płatności, 5–10 mln zł, wystąpiły w 14 gminach zlokalizowanych w województwach: zachodniopomorskim (5 gmin), wielkopolskim (3), opolskim i pomorskim (2), kujawsko-pomorskim (gmina Kruszwica w pow. inowrocławskim), lubuskim (Strzelce Krajeńskie w pow. strzelecko-drezdeneckim), a najwyższe kwoty – powyżej 10 mln zł – odnotowano w dwóch jednostkach: gmina Barciany w pow. kętrzyńskim w woj. warmińsko-mazurskim (11,2 mln) i miasto Warszawa (12,3 mln zł).

W 2008 r. spółki przeciętnie przejęły 6,6% ogólnej puli środków unijnych wspierających gospodarstwa rolne w Polsce. Niskie wartości tego wskaźnika charakteryzowały centralną i wschodnią część kraju (najmniej 0,4% w woj. świętokrzyskim i 0,5% w podlaskim). Z kolei najwyższe wartości, przekraczające 10%, określone zostały przez zwarty terytorialnie zespół województw – od pomorskiego (11,6%), zachodniopomorskiego (22,2%) i lubuskiego (15,2%) w części północno-zachodniej do dolnośląskiego (14,0%) i opolskiego (17,4%) w Polsce południowo-zachodniej (por. tab. 1). W województwach tych zlokalizowanych było 62% ogólnej liczby 225 gmin o znaczącym, przekraczającym 25% udziale spółek w pozyskiwaniu funduszy UE (w tym 61 gmin 20–25%). Ponadto koncentracja przestrzenna takich gmin wystąpiła w województwach wielkopolskim (35), warmińsko-mazurskim (14), kujawsko-pomorskim i śląskim (10), na pozostałym terytorium kraju występowały w formie nielicznych jednostek w województwach: mazowieckim – 6 gmin, lubelskim, małopolskim, podkarpackim – po 3 gminy, łódzkim – gmina Strzelce w pow. Kutnowskim oraz podlaskim – Supraśl w pow. białostockim; ryc. 4.



Ryc. 4. Udziel spółek prawa handlowego w ogólnej sumie dotacji z tytułu Wspólnej Polityki Rolnej w 2008 r.

Źródło: jak w tabeli 1.

Share of commercial companies in total CAP subsidies, 2008

Source: as in Table 1.

Najwyższy, ponad 50% udział spółek w absorpcji ogółu funduszy unijnych stwierdzono w 20 gminach, położonych w województwach: dolnośląskim (Olszyna w pow. lubańskim), lubuskim (4 gminy), opolskim (Kietrz w pow. głubczyckim), pomorskim (2 gminy, w tym Przechlewo w pow. człuchowskim – 67% najwyższy udział w kraju), śląskim (Radzionków w pow. tarnogórskim), warmińsko-mazurskim (Barciany w pow. kętrzyńskim), wielkopolskim (2 gminy) oraz przede wszystkim zachodniopomorskim (8 gmin).

Oprócz silnego zróżnicowania przestrzennego pozyskane przez spółki fundusze unijne charakteryzowały się niewielkim udziałem środków pochodzących z PROW (średnio 11,6%). To niekorzystne zjawisko, wskazujące na małą aktywność spółek w zakresie pozyskiwania funduszy unijnych najwyraźniej zaznacza się w przypadku gospodarstw wielkoobszarowych uzyskujących ponad 500 tys. zł płatności, w tym zwłaszcza w grupie powyżej 1000 tys. zł (8,1% PROW). Bierność spółek w zakresie uczestnictwa w działaniach PROW potwierdza również fakt, że aż w 255 gminach, stanowiących 26% ogólnej liczby gmin posiadających spółki, pozyskiwanie środków unijnych dotyczyło tylko płatności obszarowych.

Najwyższe udziały PROW (23%) charakteryzowały grupę wielkościową płatności 50–100 tys. zł (por. tab. 2), dlatego odnotowano jedynie 45 gmin, gdzie funkcjonujące spółki cechowały się ponad 50% udziałem PROW w ogólnej kwocie pozyskanych środków.

Spółdzielnie i grupy producentów

W wyniku zmian ustrojowych w 1989 r. dawne rolnicze spółdzielnie produkcyjne włączono do sektora prywatnego, zmieniając ich nazwę na spółdzielnie produkcji rolniczej. Urynkowienie gospodarki i zniesienie dotacji państwa sprawiło, że znaczna liczba gospodarstw spółdzielczych nie potrafiła dostosować się do nowej sytuacji i została rozwiązana, inne zaś wyprzedaly część użytkowanych wcześniej gruntów, ratując się w ten sposób przed upadłością. Część nieruchomości gospodarstw spółdzielczych zorganizowanych zwłaszcza w drugiej połowie lat 70. ubiegłego wieku została przejęta przez AWRSP. Dość częste były też przypadki zawieszania lub ograniczania do minimum produkcji rolniczej i podejmowania nowej – pozarolniczej działalności gospodarczej. Jednostki takie dzięki tej operacji zachowywały status gospodarstwa spółdzielczego, korzystając z przysługujących im udogodnień, zaś użytkowane dotąd grunty wydzierżawiano lub częściowo sprzedano, pozostawiając sobie niezbędne minimum. Te patologiczne zjawiska dotyczyły głównie gospodarstw spółdzielczych organizowanych w latach 70. i 80. Natomiast część gospodarstw spółdzielczych, których geneza sięga początkowego okresu ich tworzenia, przeprowadziła zmiany organizacyjne, zmniejszając jednocześnie liczbę zatrudnionych. W wielu przypadkach gospodarstwa te ograniczyły swe zasoby gruntowe i nadal pomimo różnych trudności zajmują się produkcją rolniczą. Wspomniane zjawiska sprawiły, że w latach 1990–2007 ogólny areal użytków rolnych stanowiących własność gospodarstw spółdzielczych zmniejszył się z 636,6 tys. ha do 181,5 tys. ha.

Stały regres własności spółdzielczej nie wywołał zasadniczo większych zmian w jej rozmieszczeniu przestrzennym. Nadal największe znaczenie rolnictwo spółdzielcze ma w woj. opolskim i sąsiadujących z nim wschodnich terenach woj. dolnośląskiego oraz w Wielkopolsce z wyjątkiem jej wschodnich terenów (ryc. 5).

Pod względem organizacyjnym i własnościowym rolnictwo spółdzielcze nie jest jednorodne. Jest reprezentowane przez formy sięgające swą genezą okresu poprzedzającego zmiany ustrojowe 1989 r. Do tej formy organizacyjnej poza dawnymi gospodarstwami spółdzielni produkcji rolniczej, gospodarstwami spółdzielni kółek rolniczych i spółdzielni „Samopomoc Chłopska” zaliczono także grupy producentów rolnych. Trzy pierwsze charakteryzują się powolnym, ale stałym regresem. Warto jednak zauważyć, że część z nich potrafiła swą działalność w różnoraki sposób dostosować do zmienionej sytuacji gospodarczej.

Tabela 3. Wielkość i struktura płatności na rzecz rolnictwa spółdzielczego w 2008 r.

Formy własności rolnictwa spółdzielczego	Dotacje przyznane w zł								Udział w ogólnych dotacjach	Liczba beneficjen- tów	Dotacje w zł/1 bene- ficjenta
	ogółem		w tym dopłaty								
			bezpośrednie ^{1/}		uzupełniające ^{2/}		w ramach PROW ^{3/}				
	tys. zł	%	tys. zł	%	tys. zł	%	tys. zł	%			
Ogółem	246 143,3	100,0	157 882,4	64,2	62 316,1	25,3	25 944,7	10,5	100,0	993	247 878,4
Spółdzielnie produkcji rolniczej	166 759,6	100,0	150 564,5	90,3	626,8	0,4	15 568,2	9,3	67,7	709	235 203,9
Grupy producenckie	72 140,2	100,0	1 302,8	1,8	61 689,3	85,5	9 148,1	12,7	29,3	130	554 924,3
Spółdzielnie kółek rolniczych	6 989,5	100,0	5 762,4	82,4	0	0,0	1 227,1	17,6	2,8	145	48 203,5
Spółdzielnie „Samopomoc Chłopska”	254,0	100,0	252,7	99,5	0	0,0	1,317	0,5	0,1	9	28 219,3

^{1/} Są związane z powierzchnią gruntów rolnych

^{2/} Są związane z określonym rodzajem produkcji rolniczej (Uzupełniające Płatności Obszarowe).

^{3/} Płatności w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich w latach 2008–2013 (PROW) są dokonywane na czterech płaszczyznach, tzw. osiach. Dotyczą poprawy:

- konkurencyjności sektora rolniczego i leśnego,
- stanu środowiska przyrodniczego i obszarów wiejskich,
- jakości życia na obszarach wiejskich i zróżnicowania gospodarki wiejskiej,
- tworzenia i kształtowania potencjału społecznego na wsi.

Do każdej z wymienionych płaszczyzn (osi) przypisane są określone działania.

Źródło: Patrz tab. 1.

Ich działalność w większości przypadków jest ustabilizowana, a nawet cechuje je rozwój i z małymi wyjątkami jest on nawet dość dynamiczny.

Natomiast po 1989 r. nową formą organizacyjną rolnictwa spółdzielczego stały się różnego rodzaju grupy producenckie. Jednak ich rozwój jest mniej dynamiczny od spodziewanego. Należy przypuszczać, że jest to efekt głęboko zakorzenionych w psychice starszego pokolenia uprzedzeń do wcześniejszych – socjalistycznych form spółdzielczych. Nie ma wątpliwości, że grupy producenckie są przyszłościową formą organizacyjną polskiego rolnictwa, reprezentującą interesy młodego pokolenia indywidualnych producentów w zakresie produkcji, przetwórstwa, marketingu i zbytu. Przełamanie wspomnianej bariery psychologicznej jest priorytetowym działaniem polityki rolnej Państwa. Temu celowi służą m.in. przyznawane środki unijne i ich prawidłowe wykorzystanie.

Wiodącą rolę w spółdzielczej grupie beneficjentów środków unijnych odgrywają spółdzielnie produkcji rolniczej i grupy producenckie¹. Natomiast niewiel-



Ryc. 5. Własność spółdzielni produkcji rolniczej w ogólnej powierzchni użytków rolnych w 2007 r.
Źródło: Wykaz gruntów. Zestawienia zbiorcze na dzień 01.01.2007 dla gmin. Urzędy Marszałkowskie wszystkich województw.

Co-operatives property of agricultural as a percentage of total agricultural land, 2007
Source: Land list. Collective lists for communes as of 1 January 2007. Marshal Offices of all the voivodeships.

¹ Najczęściej są one związane produkcją roślinną, zwłaszcza warzyw i owoców.

ki udział mają beneficjenci spółdzielni Kółek Rolniczych i „Samopomoc Chłopska” (tab. 3).

Spośród podmiotów rolnictwa spółdzielczego największy udział w absorpcji środków unijnych mają spółdzielnie produkcji rolniczej, które w 2008 r. otrzymały 246,1 mln zł, zaś grupy producenckie dostały 72,1 mln zł. Łączny udział obu form organizacyjnych w przyznanych rolnictwu spółdzielczemu dotacji unijnych wyniósł aż 97%. Reszta – 3% – przypadła na pozostałych beneficjentów spółdzielczych.

Listę największych beneficjentów otwiera Spółdzielcza Agrofirma Witkowo (gmina Stargard Szczeciński) – 8,7 mln zł. Dalsze miejsca zajmują grupy producenckie związane najczęściej z produkcją owoców i warzyw, mające swe siedziby w Kłodawie, Krobi, Górznie i Grudziądzu. Były to kwoty zamykające się w przedziale 4–8 mln zł.

Dla kondycji i dalszego rozwoju rolnictwa spółdzielczego ważna jest nie tylko wielkość przyznawanych dotacji, ale także ich przeznaczenie na realizację określonych programów. Dotyczy to w szczególności dwóch największych benefi-



Ryc. 6. Udział rolnictwa spółdzielczego w ogólnej sumie dotacji z tytułu Wspólnej Polityki Rolnej w 2008 r.

Źródło: jak w tabeli 1.

European Union subsidies to co-operative farming, 2008

Source: as in Table 1.

cjentów rolnictwa spółdzielczego, gdyż spółdzielnie Kółek Rolniczych i „Samopomocy Chłopskiej” mają nie tylko marginalne znaczenie, ale są także relikdami minionej przeszłości. Są beneficjentami niemal wyłącznie dopłat bezpośrednich, wynikających z posiadanych zasobów gruntów rolnych.

Struktura przyznanych dotacji największym beneficjentom jest całkowicie odmienna. W dotacjach przyznanych spółdzielniom produkcji rolniczej dominują dopłaty bezpośrednie, co wynika z posiadanych zasobów gruntów. Natomiast w przypadku grup producenckich mają one minimalne znaczenie. Dotacje dla grup producenckich są zdominowane przez środki przeznaczone na realizację programów o charakterze zbiorowym. Niski udział dopłat bezpośrednich jest wynikiem indywidualnego korzystania przez zrzeszonych w nich członków.

Warto też zwrócić uwagę na przeciętną wielkość dotacji przyznawanych beneficjentom poszczególnych grup organizacyjnych rolnictwa spółdzielczego. Najwyższe były one w grupach producenckich, w których przeciętna ich wielkość była ponad dwukrotnie wyższa od dotacji przyznawanych beneficjentom spółdzielni produkcji rolniczej. Natomiast przeciętne dotacje przyznawane beneficjentom pozostałych form rolnictwa spółdzielczego były wielokrotnie niższe i jak już wspomniano, zdominowały je dopłaty bezpośrednie.

Rozkład przestrzenny przyznanych dotacji jest zbieżny z rozmieszczeniem zasobów gruntów głównego beneficjenta rolnictwa spółdzielczego (por. ryc. 5 i 6). Natomiast pewne niezgodności w rozkładzie przestrzennym obu zjawisk można zauważyć na niektórych terenach, gdzie większe znaczenie mają grupy producenckie. Najczęściej są one związane z terenami o wyspecjalizowanej produkcji roślinnej, zaś rzadziej produkcji zwierzęcej. Zazwyczaj są to pojedyncze gminy, względnie niewielkie ich skupienia. Są one rozrzucone na całym obszarze Polski z wyjątkiem woj. podlaskiego i bardzo często współwystępują ze spółdzielniami produkcji rolniczej. Ponad połowa dotacji unijnych (54,3%) przypada na grupy producenckie woj. kujawsko-pomorskiego i wielkopolskiego. Blisko 22% udział mają województwa lubelskie i lubuskie. Łącznie grupy producenckie czterech województw absorbowaly w 2008 r. 76,5% przyznanych tej grupie organizacyjnej środków unijnych. Dane te świadczą o niewielkim znaczeniu grup producenckich i ich słabości w pozostałych województwach. Przyczyny tego zjawiska są złożone. Obok wspomnianej niechęci do zrzeszania się w tej formie organizacyjnej, duży wpływ na istniejącą sytuację wywiera niski stopień towarowości i brak odpowiednich liderów w społecznościach wiejskich. Natomiast niezrozumiały jest brak grup producenckich w woj. podlaskim – specjalizującym się w chowie bydła. Być może jest to związane ze skalą produkcji – powodującą dużą niezależność gospodarstw i jednocześnie brak zainteresowania grupami producenckimi.

Kościoły i związki wyznaniowe

Rozmieszczenie i wielkość zasobów dóbr stanowiących własność Kościołów i grup wyznaniowych cechują silne związki z uwarunkowaniami historycznymi. Własność Kościoła rzymskokatolickiego jest jedną z najstarszych form własności na ziemiach polskich, która pojawiła się niemal równocześnie z przyjęciem chrześcijaństwa.

W okresie zaborów sytuacja Kościołów występujących na ziemiach polskich była zróżnicowana. W tym okresie nastąpiło regionalne zróżnicowanie ustaw amortyzacyjnych w wyniku ich przyporządkowania ustawodawstwu państw zaborczych. Zmiany dokonane przez państwa zaborcze w zakresie własności kościelnych okazały się niezwykle trwałe, pomimo upływu czasu i zachodzących przemian historycznych.

Po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. uchylono wszystkie przepisy prawne państw zaborczych skierowane przeciwko Kościołowi rzymskokatolickiemu. Nowe zasady stosunków pomiędzy Kościołami a państwem zostały określone w Konstytucji marcowej 1921 r.² Zaś w Konstytucji kwietniowej 1935 r. do przyjętych wcześniej zasad nie wprowadzono żadnych zmian. Jednocześnie zawarty w 1925 r. z Państwem Watykańskim Konkordat poza kwestiami religijnymi potwierdzał możliwość posiadania, nabywania i zbywania przez Kościół dóbr majątkowych zgodnie z przepisami prawa kanonicznego i praw obowiązujących w Polsce.

Rewindykacje dóbr kościelnych skonfiskowanych przez rządy państw zaborczych miały być rozwiązane oddzielnymi ustawami w terminie późniejszym. W tym celu zgodnie z ustaleniami Konkordatu pod koniec 1931 r. powołano Komisję Mieszaną złożoną z przedstawicieli rządu i Kościoła katolickiego mającą rozstrzygać sprawy rewindykacji dóbr kościelnych odebranych przez rządy państw zaborczych. Jedną z pierwszych ustaw, na mocy której miały być dokonane zwroty mienia skonfiskowanego przez zaborców była ustawa z 1932 r. „*O dobrach skonfiskowanych przez byłe rządy zaborcze uczestnikom walk o niepodległość*”. Ustawa ta ograniczała prawo do zwrotu odebranego mienia do uczestników walk o niepodległość, jednak ze względu na wiek uczestników walk niepodległościowych, sytuację kraju w okresie wielkiego kryzysu i nastroje związane ze zbliżającą się wojną światową ustawa ta nie została zrealizowana.

Po zakończeniu II wojny światowej pierwszym aktem ograniczającym prawa majątkowe Kościołów i związków wyznaniowych był dekret z dnia 6 września 1946 r. „*O ustroju rolnym i osadnictwie na ziemiach zachodnich i północnych*”, na mocy którego ponemieckie nieruchomości kościelne zostały upaństwowione. Natomiast na terenach wchodzących w skład państwa polskiego przed II wojną

² Formuła konstytucyjna (art. 114) gwarantowała Kościołowi katolickiemu „naczelną stanowisko wśród równorzędnych wyznań”.

światową i po jej zakończeniu mocą ustawy z dnia 20 marca 1950 r. „*O przejęciu przez państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego*” upaństwowiono nieruchomości, których powierzchnia przekraczała limity ustalone w dekreście z 6 września 1946 r.

Przy okazji należy zwrócić uwagę na genezę i losy „dóbr martwej ręki” na ziemiach polskich. „Dobra martwej ręki” powstawały z nadań panujących na rzecz hierarchów kościelnych i osadzanych w Polsce zgromadzeń zakonnych (Leskiewiczowa 1981)³.

Dalsze ograniczenie własności kościelnej nastąpiło na mocy dekretu z dnia 24 kwietnia 1952 r. „*O zniesieniu fundacji*”, w wyniku którego upaństwowiono nieruchomości należące do fundacji kościelnych (Krukowski 2002).

Jedną z powszechnie stosowanych przez władze państwowe metod pozbawiania majątku kościelne osoby prawne były różne akty prawne. Pozwalały one przejmować majątek kościelny, m.in. za nie wywiązywanie się z obowiązków nakładanych przez państwo⁴.

Na początku 1950 r. powierzchnia nieruchomości rolnych wszystkich Kościołów i związków wyznaniowych wynosiła 177 640,3 ha, w tym „dobra martwej ręki” Kościoła katolickiego zajmowały areal ok. 167 tys. ha (tab. 1)⁵. W strukturze własnościowej dominującą rolę odgrywał Kościół katolicki – 87,2%, a drugorzędną Kościół katolicki obrządku greckokatolickiego (unicki) – 7,9%. Stan posiadania pozostałych Kościołów – ewangelickich i Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego był niewielki, a niektórych związków wyznaniowych wręcz symboliczny. Niewielki był też udział własności gmin żydowskich, które posiadały w tym okresie zaledwie 588,3 ha gruntów rolnych⁶.

W wyniku zmian ustrojowych w 1989 r. uchylono wszystkie ograniczenia wprowadzone przez władze komunistyczne w odniesieniu do korzystania z praw majątkowych przez kościelne osoby prawne. Jednocześnie w ustawie z dnia 17 maja 1989 r. „*O stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego*” zagwarantowano odzyskanie utraconego mienia lub uzyskanie odpowiedniej rekompensaty.

³ Dobra (nieruchomości) stanowiące własność kościelnych osób prawnych objęte zakazem alienacji i nie podlegające dziedziczeniu, z których nie można było czerpać korzyści ekonomiczne. Z tego względu już w IX w. w prawodawstwie świeckim zaczęto je nazywać „dobrami martwej ręki”.

⁴ Odbieranie majątku następowało m.in. w przypadku nie uiszczania nadmiernych podatków dochodowych, podatków od nieruchomości lokalowych, od budynków parafialnych, szkolnych, cmentarzy. Majątek kościelny był też odbierany w związku z laicyzacją szkolnictwa i zakładów opieki społecznej.

⁵ <http://www.senat.gov.pl/K5/DOK/dr/750/771.htm>
http://wiadomosci.onet.pl/1491736,240,1,1,fundusz_do_likwidacji,k...

⁶ Zasoby nieruchomości gruntowych gmin żydowskich ograniczają się zazwyczaj do obszarów zajętych pod synagogi, cmentarze i inne miejsca kultu religijnego.

Ponadto zagwarantowano kościelnym osobom prawnym prawo do nabywania, zbywania i zarządzania swym majątkiem. Ustalono zasady przywracania kościelnym osobom prawnym utraconych dóbr, przyznawania nieruchomości zamiennych lub odpowiedniego odszkodowania. Przepisy wspomnianej ustawy stanowią o zwrocie gruntów beneficjalnych do 50 lub 100 ha, w zależności od regionu. Grunty te mogą być zwracane w naturze w miejscu ich lokalizacji, jeśli w przeszłości stanowiły własność Kościoła lub w drodze zamiennej – dotyczy to gruntów kościelnych, które aktualnie wykorzystują różni użytkownicy na inne cele. W takiej sytuacji w zamian proponuje się grunty położone w innym miejscu z zasobów Skarbu Państwa.

Przy okazji należy wspomnieć, że na Ziemiach Północno-Zachodnich ograniczone uwłaszczenie Kościołów nastąpiło w 1971 r.⁷ Jednocześnie na mocy ustawy z 1989 r. kościelnym osobom prawnym, które po 8 maja 1945 r. podjęły działalność na tych terenach, na ich wniosek mogą być przekazane nicodpłatnie na własność grunty z Zasobów Własności Rolnej Skarbu Państwa⁸.

Kościółowi katolickiemu zwracane są głównie grunty zaliczane do tzw. „dóbr martwej ręki” przejętych przez państwo po II wojnie światowej. Zaś zgodnie z obowiązującym prawem wyznaniowym zwrotowi nie podlegają grunty, które zostały zabrane Kościołowi przez zaborców i które zostały zagospodarowane przez innych użytkowników.

Uwarunkowania historyczne, jak i obowiązujące ustawodawstwo, a zwłaszcza jego realizacja znalazły swe odzwierciedlenie w rozmieszczeniu gruntów stanowiących własność kościelną i związków wyznaniowych (ryc. 7). Duży wpływ na rozmieszczenie tych gruntów ma też stan i ciągłość ksiąg wieczystych. Szczególnie wyraźnie zaznacza się ona na terenach byłych zaborów austriackiego i pruskiego (ryc. 1). Nieruchomości gruntowe będące własnością kościelną wg stanu w dniu 1 stycznia 2007 r. występowały w 2993 jednostkach terytorialnych⁹, ale ich areale w większości przypadków były niewielkie – poniżej 10 ha. Zasobami gruntów, których powierzchnia przekraczała 200 ha charakteryzowało się 112 miast i gmin. Zaś spośród 27 miast i gmin¹⁰, w których własność kościelna zajmowała ponad 400 ha, aż 21 było związanych z terenami wchodzącymi w skład państwa polskiego przed II wojną światową, a spośród nich 13 położonych jest

⁷ Ustawa uwłaszczeniowa z 1971 r. (art. 60) przekazywała na Ziemiach Zachodnich i Północnych nieruchomości po Kościołach protestanckich.

⁸ Zgodnie z przepisem art. 70a wielkość przekazanej nieruchomości rolnej wraz z już posiadanymi gruntami nie może przekroczyć ustalonych limitów powierzchni. W przypadku gospodarstw rolnych parafii – 15 ha, gospodarstw rolnych diecezji – 50 ha, gospodarstw rolnych seminariów duchownych diecezjalnych i zakonnych – 50 ha, gospodarstw rolnych domów zgromadzeń zakonnych – 5 ha, a gdy prowadzą działalność charytatywną – 50 ha.

⁹ Miastach i gminach

¹⁰ Kraków – 767 ha i Warszawa – 534 ha.

na terenie dwóch województw – kujawsko-pomorskiego i wielkopolskiego. Województwa te charakteryzowały się dużym udziałem kościelnych dóbr beneficjalnych przed ich upaństwowieniem i jednocześnie dysponowały znacznymi zasobami gruntów własność Skarbu Państwa. To ostatnie ułatwiło dokonywanie zwrotów dawnych nieruchomości beneficjalnych na zasadach zamiennych.

Największym udziałem własności kościelnej w ogólnej powierzchni użytków rolnych charakteryzują się gminy objęte jurysdykcją archidiecezji gdańskiej (diecezje pelplińska i toruńska), gnieźnieńskiej (diecezje gnieźnieńska i bydgoska) oraz poznańskiej (diecezja poznańska i częściowo kaliska). Wymienione archidiecezje położone są w granicach trzech województw: kujawsko-pomorskiego, pomorskiego i wielkopolskiego. Łącznie dobra kościelne w tych województwach zajmują 45,9 tys. ha, co stanowi 37,3% zasobów krajowych, a ich udział w ogólnych dotacjach unijnych wyniósł w 2008 r. 28,4%.

Znaczy udział własności kościelnej występuje też w woj. małopolskim i podkarpackim. W szczególności dotyczy to terenów położonych w granicach archidiecezji krakowskiej (diecezje: krakowska, tarnowska i bielsko-żywiecka) i przemyskiej (diecezje: przemyska i rzeszowska)¹¹. Na wymienionym obszarze zasoby dóbr własności kościelnej w porównaniu z poprzednim są mniejsze – 19,5 tys. ha (14,9% zasobów krajowych, udział w dotacjach – 19,0%). Jednocześnie grunty kościelne na obszarze małopolskim charakteryzują się dużym rozproszeniem, co wynika ze specyficznej struktury agrarnej tych terenów. Największą koncentracją gruntów kościelnych cechuje się m. Kraków, a z innych jednostek terytorialnych – Fredropol (486 ha), Dukla (424 ha) i Kalwaria Zebrzydowska (402 ha). O ile w Krakowie i Kalwarii Zebrzydowskiej są to głównie dobra beneficjalne, stanowiące od wieków własność kościelną, to w przypadku Dukli i Fredopolu są to skomasowane grunty otrzymane zamiennie z zasobów Skarbu Państwa.

Należy też zwrócić uwagę na stosunkowo duże znaczenie własności kościelnej w niektórych gminach woj. zachodniopomorskiego, warmińsko-mazurskiego i częściowo lubuskiego. Przykładem mogą być gminy Pyrzyce i Kołbaskowo (woj. zachodniopomorskie), w których własność kościelna w 2007 r. dysponowała odpowiednio arealem 1238 ha i 1006 ha. Są to zarazem gminy charakteryzujące się największymi zasobami gruntów stanowiących własność kościelną w skali kraju. Wiąże się to częściowo ze wspomnianym już uwłaszczeniem w 1971 r., ale przede wszystkim jest to wynik zwracania Kościołom i związkom wyznaniowym nieruchomości zamiennych (głównie gruntów) z zasobów Skarbu Państwa. Są to zazwyczaj skomasowane grunty wielu parafii oddane pod zbiorczą jurysdykcję przypisanych prawem diecezji.

¹¹ Bez południowej części woj. śląskiego – diecezji bielsko-żywieckiej.

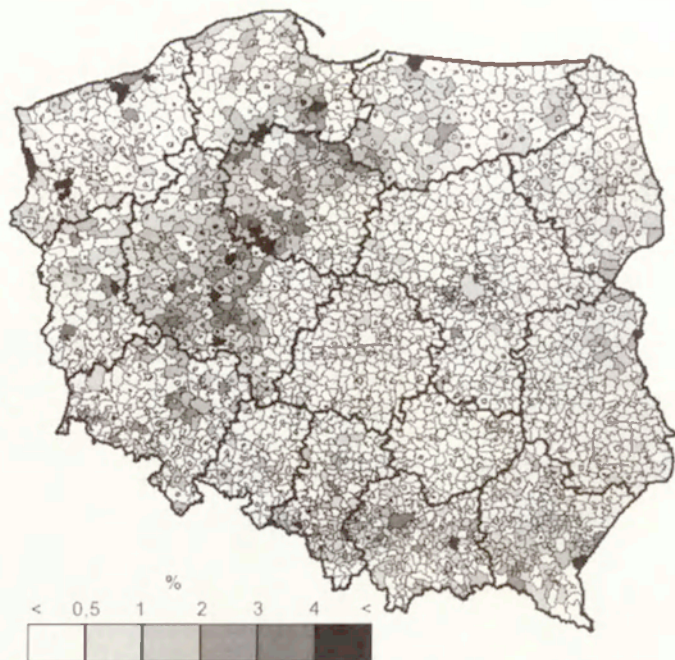
Poza wymienionymi obszarami, większym udziałem własności kościelnej cechują się już tylko pojedyncze gminy lub niewielkie ich skupienia. Jednym z takich przykładów może być skupienie takich gmin otaczających od zachodu Warszawę.

Specyficzne jest rozmieszczenie przestrzenne i wielkość zasobów gruntów kościelnych na terenach znajdujących się w przeszłości pod zaborem rosyjskim. Władze carskie pod różnymi pretekstami, często o charakterze represyjnym konfiskowały grunty stanowiące własność Kościoła katolickiego, a obowiązujące obecnie ustawodawstwo nie przewiduje ich zwrotu. Na tym obszarze własność kościelna w dużej części ogranicza się do gruntów pod obiektami sakralnymi i innych terenów kultu religijnego. Natomiast nieco większymi zasobami własności kościelnej wyróżniają się tereny położone wzdłuż wschodniej granicy państwa. Na tych terenach dzięki znacznym zasobom własności Skarbu Państwa istnieje większa możliwość zwrotu własności kościelnej w drodze zamiennej. Należy też zwrócić uwagę, że współwystępuje tu własność dwóch Kościołów – katolickiego i prawosławnego. Charakterystyczną cechą występującej tu własności Kościoła prawosławnego jest duże rozdrobnienie i jednocześnie rozproszenie. Jedną z nielicznych, większych koncentracji gruntów przekazanych Kościołowi prawosławnemu znajduje się we wsi Jableczna (gmina Sławatycze). Na powierzchni ok. 600 ha zorganizowano gospodarstwo rolne.

W strukturze użytkowania nieruchomości gruntowych dominująca pozycję zajmują użytki rolne, choć ich znaczenie jest przestrzennie zróżnicowane. Ich udział w ogólnych zasobach kościelnych poszczególnych województw wahał się w 2007 r. od 55,5% w woj. małopolskim do 93,2% w woj. zachodniopomorskim.

Aktualnie większość gruntów rolnych (zwłaszcza w północno-zachodniej części kraju) stanowiących własność kościelną i związków wyznaniowych jest wdzierżawiana lub przekazana w zarządzanie innym użytkownikom. Część gruntów rolnych jest użytkowana przez zgromadzenia zakonne, głównie na własne potrzeby, ale są i takie, które prowadzą produkcję towarową. Zgromadzenia te mają swe klasztory zazwyczaj na terenach wiejskich lub w małych miastach. Natomiast do rzadkości należy użytkowanie gruntów rolnych przez poszczególne parafie bądź diecezje. Przykładami tych ostatnich mogą być wspomniane duże gospodarstwa rolne – Archidiecezji Gnieźnieńskiej w Kwiciszewie (woj. kujawsko-pomorskie) i Prawosławnej Diecezji Lubelsko-Chełmskiej w Jablecznej.

Ustawy z 1989 r. i 1991 r. oraz Konkordat zawarty z Watykanem umożliwił osobom prawnym Kościoła katolickiego i innych wyznań uczestnictwo na rynku nieruchomości gruntowych. Niestety z braku odpowiednich informacji trudno ustalić skalę wielkości dokonywanych transakcji. Należy jednak zwrócić uwagę, że w przypadku osób prawnych Kościoła katolickiego każda decyzja



Ryc. 7. Własność Kościołów i związków wyznaniowych w 2007 r

Źródło: jak ryc. 5.

Property of churches and denominational associations, 2007

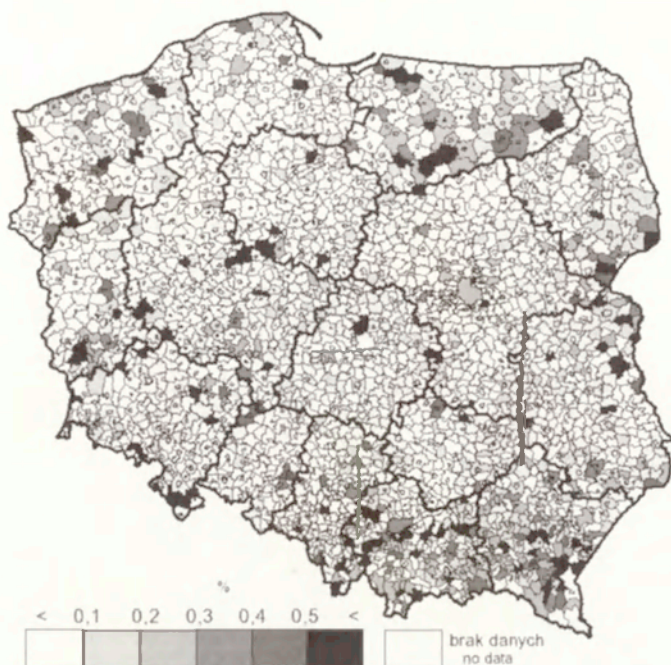
Source: as in Figure 5.

dotycząca zbycia nieruchomości wymaga zgody odpowiedniej jednostki nadrzędnej i zatwierdzenia przez instytucje kolejnego szczebla hierarchicznego¹².

Na uwagę zasługują rozbieżności pomiędzy stanem posiadania (własnością) gruntów rolnych a związaną z nimi absorpcją środków unijnych (tab. 4). O ile w 2007 r. własność kościelna stanowiła 0,4% ogólnych zasobów kraju, to jej udział w przyznanych środkach unijnych wyniósł w 2008 r. 0,1% (tab. 4). Wynika to z faktu, że Kościoły, będąc właścicielami gruntów rolnych, w dużym stopniu ich nie użytkują i najczęściej wydzierzawiają. Przyznawane zaś dotacje otrzymują użytkownicy gruntów – dzierżawcy. Brak informacji uniemożliwia określenie skali tego zjawiska.

Oba zjawiska są przestrzennie zróżnicowane (ryc. 7 i 8), a ich geneza wynika z uwarunkowań historycznych kształtujących sferę mentalną duchowieństwa w odniesieniu do formy zagospodarowania posiadanej własności ziemskiej. Ponadto znaczny wpływ na przestrzenny rozkład obu zjawisk wywiera struktura agrarna. Na terenach, na których Skarb Państwa po zmianach ustrojowych dysponował dużymi zasobami gruntów, łatwiejsze było dokonywanie zwrotu Koś-

¹²Zasady te określa Kodeks Prawa Kanonicznego – kanon 1292.



Ryc. 8. Udział Kościołów i związków wyznaniowych w ogólnej sumie dotacji z tytułu Wspólnej Polityki Rolnej w 2008 r.

Źródło: jak w tabeli 1.

European Union subsidies to churches and denominational associations, 2008

Source: as in Table 1.

ciółom utraconego mienia, zwłaszcza że jednocześnie zachowały się w dobrym stanie księgi wieczyste. Duże zasoby własności Skarbu Państwa pozwalały na dokonywanie zwrotów w formie zamiennej mienia utraconego w innych regionach z różnych przyczyn. Często zwroty te miały charakter zbiorczy – wielu parafii czy innych form organizacyjnych własności kościelnej. Były to często znaczne arealy, położone w dużej odległości od parafii, którym je przyznano i z tego względu trudne były do zagospodarowania. Ponadto w wielu parafiach proboszczowie zrezygnowali z prowadzenia działalności rolniczej. Gruntami tymi dysponują kurie biskupie i one najczęściej podejmują decyzję o ich wydzierżawieniu. Takim podejściem cechują się przede wszystkim dysponenci własności kościelnej w woj. kujawsko-pomorskim, pomorskim, wielkopolskim. Na tych terenach sporadycznie prowadzone są duże gospodarstwa kościelne – np. wspomniane już Kwiciszewo w Archidiecezji Gnieźnieńskiej.

Natomiast na terenach o małych zasobach gruntów znajdujących się w gestii Skarbu Państwa i jednocześnie charakteryzujących się dużym rozdrobnieniem, ich wydzierżawianie jest rzadsze. Dotyczy to głównie województw małopolskiego i podkarpackiego, w których ze względu na sytuację materialną parafian,

Tabela 4. Charakterystyka dopłat na rzecz własności kościelnej w ujęciu wojewódzkim w 2008 r.

Województwa	Ogólna liczba gmin	W tym korzystających z dopłat				Zasoby gruntów kościelnych ^{1/}		Ogólne dopłaty kościelne		Dopłaty na 1 ha	Dopłaty w podstawowych jednostkach terytorialnych			
		gmin		beneficjentów		ha	%	zł	%		maksymalne		minimalne	
		liczba	%	liczba	%						zł	nazwa jednostki	zł	nazwa jednostki
Polska	3 062	1 059	34,6	1 705	100,0	102 060	100,0	11 264 873	100,0	85,1	422 811	-	204	-
Dolnośląskie	223	44	19,7	60	3,5	5 714	5,6	593 083	5,3	84,0	135 708	Bystrzyca w.	696	Kamienica St. w.
Kujawsko-Pomorskie	179	42	23,5	52	3,0	14 484	14,2	753 252	6,7	45,5	422 811	Aleksandrów Kuj. m.	362	Kowalewo m.
Lubelskie	234	117	50,0	174	10,2	5 007	4,9	901 709	8,0	130,6	65 382	Międzyrzecz Podl. m.	204	Strzyżewice w.
Lubuskie	116	25	21,6	34	2,0	3 292	3,2	354 252	3,1	96,8	90 205	Kostrzyn m.	549	Trzciel w.
Łódzkie	201	76	37,8	103	6,0	2 249	2,2	298 518	2,6	83,0	11 865	Bełchatów m.	341	Dobroń w.
Małopolskie	231	102	44,2	212	12,4	5 695	5,6	1 079 747	9,6	105,2	224 324	Bochnia m.	495	Grybów m.
Mazowieckie	361	134	37,1	189	11,1	5 281	5,2	745 960	6,6	90,5	130 441	Białobrzegi m.	573	Zakroczym w.
Opolskie	102	18	17,6	23	1,3	1 535	1,5	168 006	1,5	73,6	57 623	Namysłów m.	490	Pokój w.
Podkarpackie	189	112	59,3	239	14,0	6 025	5,9	1 059 255	9,4	111,6	177 500	Czarna (bieszczadzka)	332	Medyka w.
Podlaskie	141	72	51,1	121	7,1	3 342	3,3	630 028	5,6	115,9	40 156	Augustów m.	467	Przytuły w.
Pomorskie	140	30	21,4	40	2,3	6 816	6,7	287 424	2,6	34,7	25 572	Słupsk w.	449	Puck m.
Śląskie	189	36	19,0	48	2,8	3 221	3,2	202 077	1,8	36,7	40 030	Będzin m.	771	Blachownia m.
Świętokrzyskie	127	43	33,9	66	3,9	1 544	1,5	166 346	1,5	69,0	20 566	Busko Zdrój w.	844	Nowa Słupia w.
Warmińsko-Mazurskie	149	68	45,6	138	8,1	7 842	7,7	448 036	12,9	160,4	208 033	Etł m.	884	Markusy w.
Wielkopolskie	316	99	31,3	146	8,6	21 700	21,3	1 261 621	11,2	50,8	377 304	Gniezno m.	305	Zerków m.
Zachodniopomorskie	164	41	25,0	60	3,5	8 313	8,1	1 315 569	11,7	147,5	241 808	Białogard m.	666	Rewal w.

^{1/} Powierzchnia użytków rolnych w 2007 r.

Źródło: Patrz tab. 1 oraz opracowanie własne w oparciu o dane zawarte w Wykazie gruntów. Zestawienia zbiorcze na dzień 01.01.2007 dla gmin. Urzędy Marszałkowskie wszystkich województw.

dysponenci gruntów kościelnych – proboszczowie najczęściej zagospodarowują je we własnym zakresie. Podobnym podejściem cechuje się własność Kościołów prawosławnych, co można zauważyć na terenach ciągnących się wzdłuż wschodniej granicy Polski (por ryc. 7 i 8).

W województwach położonych w zachodniej części kraju oraz woj. warmińsko-mazurskim forma zagospodarowania gruntów rolnych własności kościelnej jest zróżnicowana, ale przeważa ich wydzierżawianie (tab. 4).

Z ogólnej kwoty ponad 7 mln zł środków unijnych przyznanych w 2008 r. wszystkim Kościołom i związkom wyznaniowym na Kościół katolicki przypadało 93,3% (tab. 5). Z pozostałych Kościołów najwięcej środków pozyskały parafie prawosławne – 409 tys. (5,8%). Największą absorpcją środków unijnych charakteryzowały się parafie katolickie, co wynikało z ich liczebności. W ogólnej liczbie 1469 beneficjentów kościelnych najwięcej było parafii katolickich – 1284 (87,4%).

Średnia wielkość dotacji unijnej przypadająca na jednego beneficjenta w 2008 r. wynosiła 4790 zł. Przy czym najwyższa była w przypadku parafii prawosławnych i polskokatolickich – ponad 7,5 tys. zł, a najniższa przypadła na parafie starokatolickie Mariawitów (tab. 5).

Należy też zwrócić uwagę na silne zróżnicowanie wielkości dotacji przypadających na jednego beneficjenta. W przypadku parafii katolickich wahały się one od 27 zł (parafia w Chobrzeżanach, gmina Samborzec) do 132,3 tys. zł (parafia p.w. Św. Jerzego w Wilkanowie gmina Bystrzyca Kłodzka). Kwoty minimalne wypłacane beneficjentom są najczęściej resztówkami z poprzedniego roku, po dokonaniu ostatecznego zbilansowania wypłat. Natomiast wysokie dopłaty otrzymują beneficjenci gospodarujący na gruntach zbiorczych, otrzymanych w drodze zamiennej z zasobów Skarbu Państwa. Przykładem mogą być parafie: w Birczy (woj. podkarpackie) – 90,5 tys. zł, w Trzebiechowie (woj. lubuskie) – 90,2 tys. zł czy we wsi Iłowo Osada (woj. warmińsko-mazurskie) – 81,4 tys. zł.

W grupie klasztorów i zgromadzeń zakonnych wyjątkową pozycję zajmował Prawosławny Klasztor św. Onufrego w Jabłecznej (gmina Sławatycze woj. lubelskie), który w 2008 r. otrzymał 60,5 tys. zł. Była to jednocześnie najwyższa kwota przyznana jednostce organizacyjnej Kościoła prawosławnego. Blisko 84% z przyznanej kwoty Klasztor otrzymał w ramach dopłat PROW, zaś pozostałą część stanowiły dopłaty bezpośrednie. Wysokość przyznanej kwoty wynika z faktu posiadania dużego gospodarstwa rolnego

Zgromadzenia zakonne i klasztory posiadane zasoby gruntów rolnych z reguły użytkują na własne potrzeby. Przy tej okazji warto zwrócić uwagę, że gospodarstwa klasztorne (zwłaszcza klasztorów benedyktyńskich) produkują przetwory o wysokich walorach smakowych, opartych na starych – tradycyjnych recepturach. Przetwory te stały się poszukiwanymi produktami na rynku krajowym i są dla klasztorów dodatkowym źródłem ich utrzymania.

Tabela 5. Płatności unijne na rzecz Kościołów i związków wyznaniowych w 2008 r.

Formy własności kościelnej	Dotacje przyznane w zł						Udział w ogólnych dotacjach	Liczba beneficjentów	Dotacje w zł/1 beneficjenta
	ogółem		w tym dopłaty ^{1/}						
			bezpośrednie		w ramach PROW				
	tys. zł	%	tys. zł	%	tys. zł	%			
Ogółem	7 037 370	100,0	5 252 764	74,6	1 784 604	25,4	100,0	1 469	4 790,6
w tym: Kościół katolicki razem	6 501 330	100,0	4 896 614	75,3	1 604 716	24,7	92,4	1 401	4 684,3
w tym: Archidiecezje rzymsko-katolickie	85 507	100,0	61 061	71,4	24 446	28,6	1,2	13	6 577,5
Diecezje rzymsko-katolickie	47 425	100,0	37 149	78,3	10 276	21,7	0,7	10	4 742,5
Parafie rzymsko-katolickie	5 904 649	100,0	4 417 702	74,8	1 486 947	25,2	83,9	1 284	4 598,6
Klasztory i zgromadzenia zakonne	463 749	100,0	380 702	82,1	83 047	17,9	6,6	92	5 040,8
Pozostałe Kościoły i związki wyznaniowe	536 040	100,0	356 150	66,4	179 888	33,6	7,6	68	6 981,3
w tym: Parafie prawosławne	409 053	100,0	296 730	72,5	112 322	27,5	5,8	54	7 575,0
Klasztory prawosławne	61 309	100,0	10 213	16,7	51 096	83,3	0,9	2	30 654,5
Parafie polskokatolickie	23 273	100,0	18 100	77,8	5 173	22,2	0,3	3	7 757,7
Parafie starokatolickie Mariawitów	7 144	100,0	4 913	68,8	2 230	31,2	0,1	3	2 381,2
Parafie ewangelickie	35 261	100,0	26 194	74,3	9 067	25,7	0,5	8	4 407,7

^{1/} Patrz uwagi w tabeli 3.

Źródło: Patrz tab. 1.

Pozostałe formy własności

Analizowany wykaz beneficjentów Wspólnej Polityki Rolnej zawiera, oprócz powyżej scharakteryzowanych płatności, silnie zróżnicowaną wewnątrznie kategorię pozostałych form własności – razem 2075 podmiotów, które w 2008 r. uzyskały 54,9 mln zł (średnio 26,5 tys. zł na 1 płatność; tab. 6).

Tabela 6. Pozostałe formy własności beneficjentów Wspólnej Polityki Rolnej (stan w 2008 r. poza gruntami osób fizycznych, spółek, Kościołów, grup producentów i spółdzielni).

Forma własności	Beneficjenci		Płatność			
	liczba	% ogółu	tys. zł	śr. tys. zł	% ogółu	% PROW
Agencja Nieruchomości Rolnych	42	2,0	6 357,4	151,4	11,6	1,7
Lasy Państwowe	289	13,9	6 915,8	23,9	12,6	28,7
Jednostki szkolne i badawcze	225	10,8	21 106,1	93,8	38,4	13,2
w tym : <i>szkoły średnie</i>	157	7,6	6 233,8	39,7	11,3	13,4
<i>szkoły wyższe i instytuty badawcze</i>	68	3,3	14 872,3	218,7	27,1	13,2
Pozostałe jednostki sektora publicznego	174	8,4	5 299,0	30,5	9,6	28,9
w tym: <i>ośrodki doradztwa rolniczego i gospodarstwa przy parkach narodowych</i>	28	1,3	1 914,3	68,4	3,5	50,8
<i>podmioty gospodarcze samorządu terytorialnego</i>	37	1,8	1 412,9	38,2	2,6	9,8
<i>inne sektora publicznego</i>	109	5,3	1 971,9	18,1	3,6	21,4
Fundacje, organizacje, stowarzyszenia	1345	64,8	15 270,9	11,4	27,8	38,0
w tym: <i>Polski Związek Łowiecki</i>	1229	59,2	11 074,5	9,0	20,2	34,6
<i>Inne</i>	116	5,6	4 196,3	36,2	7,6	46,8
Razem – pozostałe formy własności	2 075	100,0	54 949,2	26,5	100,0	22,2

Źródło: jak w tabeli 1.

W ramach analizowanej grupy najwięcej środków (38,4%) zasililo jednostki szkolne i badawcze. Odnotowano tu 157 gospodarstw pomocniczych przy szkołach średnich (przeciętnie blisko 40 tys. zł na 1 szkołę), z czego w przypadku 17 szkół uzyskana kwota przekraczała 300 tys. zł (najwięcej 330 tys. zł uzyskało Gospodarstwo Pomocnicze przy Zespole Szkół Rolniczych w Kisielicach w pow. iławskim, woj. warmińsko-mazurskie). Jednakże największe kwoty trafiły do 68 szkół wyższych i instytutów badawczych (średnio prawie 220 tys. zł), w tym 500–1000 tys. zł do uniwersytetów przyrodniczych w Lublinie (597 tys. zł, gm. Wola Uhruska), Wrocławiu (611 tys. zł), Bydgoszczy (632 tys. zł, gmina Nakło nad Notecią), SGGW w Warszawie (610 tys. zł) oraz Instytutu Melioracji i Użytków Zielonych w Falentach (gmina Raszyn, pow. pruszkowski)

i Zakładu Doświadczalnego PAN Agrobiologii w Baranowie (gmina Mikołajki) do ponad 1 mln zł do Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie (1186 tys. zł), Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu – 1364 tys. zł (w tym 573 tys. zł – Gospodarstwo Doświadczalne Swadzim w gminie Tarnowo Podgórne, 791 tys. zł – Gospodarstwo Doświadczalne Brody w gminie Lwówek) i Instytutu Zootechniki – Zakładu Doświadczalnego w Pawłowicach w gminie Krzemieniewo w pow. leszczyńskim (1436 tys. zł).

Pod względem wielkości pozyskanych funduszy czołową lokatę zajmują także fundacje, organizacje i stowarzyszenia. W ramach pozostałych form własnościowych płatników ARiMR kategoria ta stanowiła 27,8% wydatkowanych środków oraz aż prawie 65% ogólnej liczby zrealizowanych płatności. Wynikało to przede wszystkim z wysokiej pozycji Polskiego Związku Łowieckiego (PZŁ), który oprócz wsparcia 16 ośrodków hodowlanych (najwięcej 174 tys. – Ośrodek Hodowli Zwierzyny Rożniaty-Dobre w gminie Kruszwica w pow. inowrocławskim), otrzymał odrębne dotacje aż dla 1213 kół łowieckich (próg 100 tys. zł odnotowano w przypadku 6 kół w Polsce, a najwięcej – 330 tys. zł uzyskało utworzone na bazie prywatyzowanych gruntów PGR w Garbnie Gospodarstwo Rolno-Łowieckie Koła Łowieckiego „Oręż” w gminie Polanów w pow. koszalińskim). Poza PZŁ w analizowanej grupie odnotowano 116 płatności określonych przez areokluby (najwięcej 84 tys. Areoklub Podkarpacki w Krośnie), organizacje ochrony przyrody (najwięcej 210 tys. zł – Polskie Towarzystwo Ochrony Ptaków w Białowieży), stowarzyszenia gmin (najwięcej 306 tys. zł – Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Pomorza Środkowego w Koszalinie), fundacje (najwięcej 342 tys. – Fundacja Polska Farma Ekologiczna „Eco-farm” w Żukowie w woj. pomorskim oraz 414 tys. zł – Fundacja Pomocy Wzajemnej „Barka” w Poznaniu – gospodarstwo Chudopczyce) czy też jednostki ochotniczej straży pożarnej (najwięcej 75 tys. zł – OSP w Starym Brusie w pow. włodawskim).

W analizie wydzielono także grupę pozostałych 174 jednostek sektora publicznego (blisko 5300 tys. zł), w tym

- 28 jednostek doradztwa rolniczego (najwięcej 72 tys. zł – ODR w Brwinowie, oddz. Radom) i gospodarstw pomocniczych przy parkach narodowych,
- 37 podmiotów gospodarczych samorządu lokalnego – zakładów gospodarki komunalnej przedsiębiorstw energetyki cieplnej, wodociągów i kanalizacji itp. (najwięcej 253 tys. zł – Zakład Utylizacji Odpadów w Gorzowie Wlk.) oraz 3 gospodarstwa pomocnicze przy urzędach gmin w Wielkich Oczach – 106 tys. zł, Starym Dzikowie – 70 tys. zł i Oleszycach – 110 tys. zł w pow. lubaczowskim na Podkarpaciu,
- 109 pozostałych podmiotów, w tym gospodarstw pomocniczych przy parkach narodowych (najwięcej 1465 tys. zł – gospodarstwo Biebrzańskiego Parku Narodowego w gminie Goniądz w pow. monieckim), domach

pomocy społecznej (najwięcej 54 tys. zł – DPS Suchorączek w gminie Więcbork w pow. sępoleńskim), domach dziecka i placówkach szkolno-wychowawczych (najwięcej 16 tys. zł – Ośrodek Szkolno-Wychowawczy w Trzydniuku Dużym w pow. kraśnickim), zakładach karnych (najwięcej 132 tys. – ZK w Uhercach w gminie Lesko), muzeach (najwięcej 8,3 tys. zł – Muzeum Wsi Mazowieckiej w Sierpcu).

Ponadto w 2008 r. środki Wspólnej Polityki Rolnej trafiły także do dwóch jednostek państwowych: Agencji Nieruchomości Rolnych – razem 42 wnioski na kwotę 6357 tys. zł (najwięcej 879 tys. zł – Gospodarstwo Nadzoru i Administracji Zasobem Własności Rolnej SP w Słupsku) oraz Lasów Państwowych – razem 289 wnioski nadleśnictw na kwotę 6916 tys. zł (w tym 11 powyżej 100 tys. zł każde, a najwięcej 295 tys. zł – Nadleśnictwo Bircza w pow. przemyskim).

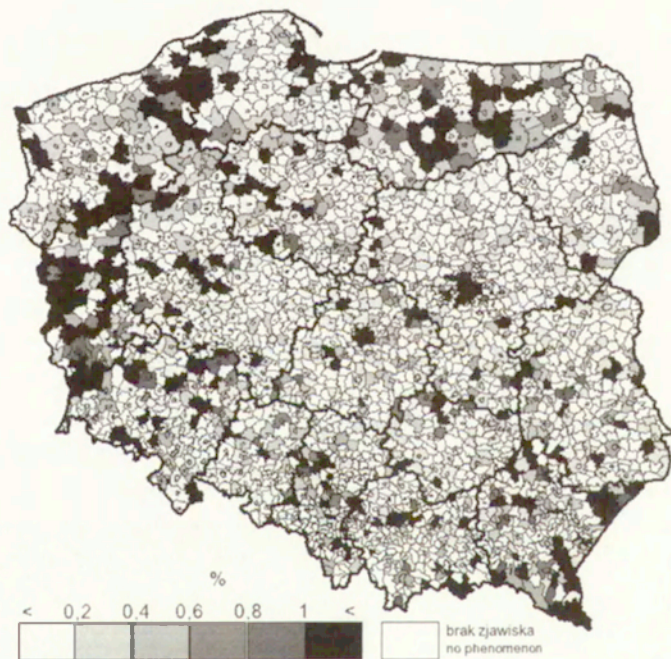
W ramach analizowanych form własnościowych absorpcji funduszy Wspólnej Polityki Rolnej przeciętny udział funduszy PROW wynosił 22%. Wskaźnik ten charakteryzował się dużym zróżnicowaniem – od 1,7% w przypadku Agencji Nieruchomości Rolnych do 50,8% w gospodarstwach pomocniczych ośrodków doradztwa rolniczego i parków narodowych. W ujęciu gmin próg 50% PROW przekroczony został w 60 jednostkach – najwięcej w województwie zachodniopomorskim – 11 gmin i dolnośląskim – 10.

W grupie pozostałych podmiotów przeciętna wielkość płatność wynosiła 26,5 tys. zł. Jednakże wartość ta nie odzwierciedlała silnie spolaryzowanej struktury wypłacanych kwot, z jednej strony bardzo licznych (936 – 45,1% ogółu), lecz stanowiących niewielki udział w płatności ogółem (4%) kwot do 5 tys. zł, a z drugiej mniej licznej (112 – 5,4%) i obejmującej aż 30847 tys. zł (56,1% ogółu) płatności powyżej 100 tys. zł. (w tym wymienione powyżej z nazwy – przekraczające 500 tys. zł – kwoty przekazane 7 szkołom wyższym, 3 instytutom badawczym i gospodarstwu ANR w Słupsku).

W 2008 r. kwoty absorpcji funduszy unijnych przez podmioty reprezentujące pozostałe formy własnościowe (ogółem 55 mln zł) charakteryzowały się dużym zróżnicowaniem regionalnym od 0,5–0,6 mln zł w woj. świętokrzyskim i śląskim do 7,0 mln zł w warmińsko-mazurskim i 7,7 mln zł w wielkopolskim. Płatności tego typu odnotowano w 963 gminach – najwięcej powyżej 1 mln zł, oprócz gmin wiejskich Krzemieniewo (1436 tys. zł) i Tarnowo Podgórne (1143 tys. zł), w miastach: Warszawa (2149 tys. zł), Olsztyn (1384 tys. zł), Wrocław (1277 tys. zł), Słupsk (1031 tys. zł) i Poznań (1010 tys. zł).

Analizowana grupa pozostałych podmiotów otrzymała jedynie 0,5% ogółu środków wypłaconych z tytułu Wspólnej Polityki Rolnej. Udział ten wahał się od 0,2% w woj. łódzkim, opolskim, podlaskim i śląskim do ponad 1% w lubuskim (1,4%; por. tab. 1). Próg 1% przekroczone w 239 gminach (najwięcej 30,5% w gminie Raszyn w pow. pruszkowskim i 46,5% w gminie Białowieża

w pow. hajnowskim), reprezentujących wszystkie województwa (najmniej licznie woj. opolskie – 4 gminy i podlaskie – 5), lecz z wyraźnie zaznaczającymi się strefami koncentracji przestrzennej na terenie województw dolnośląskiego (27 gmin), lubuskiego (28) i warmińsko-mazurskiego (22) oraz w mniejszym stopniu podkarpackiego (25) i zachodniopomorskiego (16; ryc. 9). Skupienie analizowanej grupy beneficjentów na terenach północnych i zachodnich Polski jest uwarunkowane historycznie; wiąże się z obszarami wyróżniającymi się dużymi udziałami gruntów Skarbu Państwa przed 1989 r., których nie objęto transferem ziemi do gospodarstw indywidualnych i spółek prawa handlowego oraz nie przeznaczono do nieodpłatnego przekazania jednostkom kościelnym. Na pozostałym obszarze kraju podmioty te występują sporadycznie, w pojedynczych gminach, na terenie których mają swoją siedzibę gospodarstwa pomocnicze jednostek sektora publicznego (szkół, domów pomocy społecznej itp.).



Ryc. 9. Udział kategorii pozostałe formy własności w ogólnej sumie dotacji z tytułu Wspólnej Polityki Rolnej w 2008 r.

Źródło: jak w tabeli 1.

Share of 'other ownership forms' category in total CAP subsidies, 2008

Source: as in Table 1.

Wnioski

Ze względu na wydatkowanie bardzo dużych kwot (12,1 mld zł w 2008 r.) fundusze Wspólnej Polityki Rolnej uznać można za główny czynnik modernizacji polskiego rolnictwa.

Skala tego oddziaływania zależy od zróżnicowania ogólnego poziomu absorpcji tych środków w przeliczeniu na 1 gospodarstwo rolne. Tak określone wsparcie kierowane jest przede wszystkim do gospodarstw dużych, położonych głównie w województwach Polski północnej i zachodniej, co przyczynia się do pogłębienia różnic strukturalnych w rolnictwie polskim.

Fundusze unijne przyczyniają się do rozwoju rolnictwa, pod warunkiem, że przeznaczone zostaną na cele inwestycyjne, a nie konsumpcyjne. Uwaga ta dotyczy przede wszystkim płatności obszarowych, które przeważają w ogólnej puli pozyskanych środków (68,4%). W tych przypadkach rolnik, składając stosowny wniosek, nie deklaruje, na jaki cel przeznaczy pozyskane fundusze, a uzyskaną płatność może wydatkować w sposób dowolny, w tym nie związany z modernizacją gospodarstwa rolnego. Wykazano, że udział środków PROW dotyczących konkretnych zobowiązań restrukturyzacyjnych i modernizacyjnych jest zróżnicowany przestrzennie (średnio 31,6%), a według form własności beneficjentów waha się od 1,7% (Agencja Nieruchomości Rolnych) do 50,8% (ośrodki doradztwa rolniczego i gospodarstwa pomocnicze przy parkach narodowych).

Analiza płatności unijnych wykazała, że pomimo dominacji osób fizycznych (91,3%) beneficjenci funduszy unijnych charakteryzują się zróżnicowaną przestrzennie strukturą według form własności. Rolnictwo indywidualne dominuje na terenie Polski centralnej i wschodniej. Gospodarstwa spółdzielcze najliczniej występują w województwach opolskim i wielkopolskim. Podobny jest rozkład udziału tej formy własności w płatnościach unijnych, a niewielkie różnice występujące w innych regionach spowodowane są większym znaczeniem grup producenckich. Natomiast nie ma tak wyraźnej zgodności pomiędzy rozmieszczeniem własności kościelnej a jej udziałem w płatnościach unijnych. Przyczyny tego zjawiska są złożone i wynikają z wielkości posiadanych zasobów gruntów, ich rozdrobnienia i związanego z tym odmiennego podejścia do formy ich użytkowania. W przypadku spółek i pozostałych form własności odnotowano wyższy udział gmin z terenu Polski północnej i zachodniej.

Wspólna Polityka Rolna premiuje gospodarstwa duże i wielkoobszarowe. Uzależnienie wielkości pomocy od obszaru gospodarstwa w znacznym stopniu ogranicza możliwości rozwoju rozdrobnionego rolnictwa Polski południowo-wschodniej. W przypadku największych gospodarstw łatwość dostępu do płatności obszarowych nie stymuluje ich aktywności w zakresie uczestnictwa w działaniach operacyjnych PROW.

LITERATURA

- Głębocki B. 2005, *Struktura agrarna – zmiany po 12 latach restrukturyzacji polskiego rolnictwa (1990-2002)*, [w:] B. Głębocki (red.), *Struktura przestrzenna rolnictwa Polski u progu XXI wieku*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe. Poznań, s. 45–99.
- Głębocki B. 2007, *Rolnictwo*, [w:] H. Rogacki (red.), *Geografia społeczno-gospodarcza Polski*, PWN, Warszawa, s. 185–271.
- Głębocki B. 2008, *Nieruchomości gruntowe własności kościelnej i związków wyznaniowych w Polsce*, [w:] J.J. Parysek, T. Stryjakiewicz (red.), *Region społeczno-ekonomiczny i rozwój regionalny*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe. Poznań, s. 315–337.
- Kisiel R., Babuchowska K., Marks-Bielska R., 2008, *Wykorzystanie dopłat bezpośrednich przez rolników z województwa warmińsko-mazurskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn.
- Leskiewiczowa J., 1981, *Dobra martwej ręki*, Hasło [w:] *Encyklopedia historii gospodarczej Polski do 1945 r.*, t. A-N. Wiedza Powszechna, Warszawa, s. 139.
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013*, 2007, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.
- Rudnicki R., 2005, *Gospodarstwa rolne spółek prawa handlowego jako nowy element struktury agrarnej w Polsce*, [w:] B. Głębocki (red.), *Struktura przestrzenna rolnictwa Polski u progu XXI wieku*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań, s. 101–132.

SUMMARY

The article offers an agricultural-geographic analysis of the list of names of Common Agricultural Policy (CAP) beneficiaries in Poland in 2008 (close to 1.5 million) published by the Ministry of Agriculture and Rural Development. The spatial analysis rests on the level of the funds obtained, with the beneficiaries divided into natural persons (individual farmers) and artificial persons (including commercial companies, co-operatives, churches and denominational associations, and the remaining legal entities). The research also covered the size structure of the funds granted (e.g. in the group of private companies 65% of payments were in amounts exceeding 500,000 zlotys) and differences between them in terms of the criterion of payment, i.e. direct payments for farmland or means obtained under the Rural Development Programme (e.g. area payments accounted for 68.4% of the total funds absorbed). It was shown that, owing to the very large amounts of money involved (12.1 billion zlotys in 2008), the CAP funds were the chief factor of modernisation of Polish farming. The scale of their impact depends on the general differences in the level of their absorption per agricultural holding (Fig. 1). The assistance as determined by those criteria goes primarily to big farms, mostly located in northern and western Poland, which further aggravates structural differences in Polish agriculture.

Monika WESOŁOWSKA, Jacek DOBROWOLSKI
Zakład Geografii Ekonomicznej
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej
al. Kraśnicka 2 c,d, 20-718 Lublin
monika.wesolowska@poczta.umcs.lublin.pl
jacek.dobrowolski@poczta.umcs.lublin.pl

Zróżnicowanie przestrzenne absorpcji środków UE przez polskie rolnictwo w 2008 r.

Spatial diversity of absorption of UE funds by polish agriculture in 2008

Zarys treści: Artykuł porusza zagadnienie przestrzennego zróżnicowania absorpcji środków UE przez polskich producentów rolnych oraz przemysł rolno-spożywczy. Wyniki analiz dotyczą trzech grup środków – płatności bezpośrednich, dopłat do rynku rolnego oraz finansowania z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich – przekazywanych głównie przez ARiMR do producentów rolnych i sektora rolno-spożywczego. Owo przestrzenne zróżnicowanie zostało zaprezentowane w podziale gminnym, jako próba wyszukania obszarów, które z różnych przyczyn mogłyby się odznaczać wyjątkowo niskimi lub wysokimi kwotami środków pozyskanych z trzech wyżej wymienionych grup środków.

Słowa kluczowe: środki UE, płatności bezpośrednie, PROW, jakość rolniczej przestrzeni produkcyjnej.

Wprowadzenie

Niekorzystny stosunek cen dóbr i usług oferowanych rolnictwu w porównaniu z cenami uzyskiwanymi w innych sektorach gospodarki powoduje, że rozwój wsi i rolnictwa w dużej mierze zależy od wysokości transferów z budżetu krajowego i unijnego. Finansowe wsparcie gospodarstw rolnych na początku XXI w. umożliwi na przykład przebudowę parku maszynowego. Uruchomione procesy modernizacyjne rolnictwa w niedalekiej przyszłości powinny także być impulsem zmian społeczno-ekonomicznych na wsi.

Od roku 2007 trwa kolejny okres budżetowy Unii Europejskiej. Kształt polityki rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013 został określony przez Radę Europejską w Lizbonie, Göteborgu oraz na konferencji w Salzburgu. Zasadnicze

rozstrzygnięcia finansowe przyniosło przyjęcie budżetu przez Parlament Europejski (2006 r.). Budżet Unii Europejskiej na lata 2007–2013 zakłada poziom wydatków dla 27 państw UE ogółem na 864,3 mld euro (1,045% dochodu narodowego brutto UE). Podstawowe zasady polityki rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013 określono w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. Zgodnie z tym rozporządzeniem unijna polityka rozwoju obszarów wiejskich skupia się wokół trzech osi priorytetowych:

1. poprawy konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa poprzez wspieranie restrukturyzacji, rozwoju i innowacji,
2. poprawy środowiska naturalnego i terenów wiejskich poprzez wspieranie gospodarowania gruntami,
3. poprawy jakości życia na obszarach wiejskich oraz popierania różnicowania działalności gospodarczej.

Dodatkowo wśród priorytetów rozwoju obszarów wiejskich uwzględniono oś IV – Leader, której celem jest włączenie społeczności lokalnej w proces planowania i zarządzania przekształceniami obszarów wiejskich. Jest to kontynuacja kierunków wyznaczonych w okresie 2000–2006 dla realizacji Planów Rozwoju Obszarów Wiejskich, jednak z nowym podejściem do tej problematyki. Przyjęto koncepcję wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich, która podkreśla konieczność harmonizacji ekonomicznych, społecznych i ekologicznych aspektów rozwoju wsi. Idea ta zakłada odejście od rolnictwa jako dominującego sektora w rozwoju gospodarczym obszarów wiejskich i uzupełnienia go innymi formami działalności, celem poprawy atrakcyjności wsi jako miejsca do zamieszkania i pracy (Bajek i inni 2007).

Wydatki na wspólną politykę rolną i rozwój obszarów wiejskich na lata 2007–2013

Wydatki na Wspólną Politykę Rolną i Rozwój Obszarów Wiejskich, zaplanowane na lata 2007–2013 w kwocie 293 mld euro, zostały włączone do działu „Zarządzanie zasobami naturalnymi i ich ochrona”.

Od 2007 Wspólna Polityka Rolna jest finansowana za pomocą dwóch oddzielnych europejskich funduszy rolniczych:

1. Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) – służy finansowaniu instrumentów rynkowych i pozostałych działań na rzecz rolnictwa,
2. Europejskiego Funduszu Rolniczego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) – wspiera programy rozwoju wsi.

EFRG służy finansowaniu między innymi wydatków związanych z płatnościami bezpośrednimi dla rolników przewidzianymi w ramach WPR, interwencji w zakresie regulacji rynków rolnych, refundacji eksportowych, niektórych

działań weterynaryjnych (np. zwalczanie i kontrola chorób zwierzęcych czy ochrona fitosanitarna), a także promocji produktów rolnych, wprowadzaniu i utrzymywaniu systemów informacyjnych rachunkowości rolniczej, systemu badań rolnych czy wydatków związanych z rybołówstwem. Łączna kwota wsparcia polskich gospodarstw rolnych płatnościami bezpośrednimi z EFRG wyniesie w latach 2007–2013 ponad 15,03 mld euro. Dla okresu programowania budżetu 2007–2013 zostały określone jedynie pułapy krajowe dla płatności bezpośrednich (tab. 1). Pozostałe kwoty wsparcia wspólnej organizacji rynków rolnych szacowane są dla budżetów rocznych i zależą m.in. od subsydiów eksportowych, zakupów interwencyjnych czy kosztów utrzymywania zapasów.

Tabela 1. Pułapy krajowe dla płatności bezpośrednich w Polsce w latach 2007–2013

Rok	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Pułapy krajowe (tys. euro)	1 268 740	1 572 577	1 877 107	2 192 294	2 477 294	2 788 247	3 044 518

Źródło: Rozporządzenie Rady (WE) nr 552 z 2007 r. oraz nr 73 z 2009 r. (Pośrednik 2009).

EFRROW natomiast wspiera zrównoważony rozwój obszarów wiejskich na terenie całej Wspólnoty, uzupełniając politykę wsparcia rynku i wsparcia dochodów w ramach WPR, politykę spójności i politykę rybołówstwa (Artykuł 3 Rozporządzenia Rady WE, 2005). Łączny wkład z EFRROW w Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 w Polsce wynosi ponad 13,2 mld euro.

Realizacja wspólnotowych programów rozwoju obszarów wiejskich wymaga zaangażowania środków krajowych – zarówno publicznych, jak i prywatnych. Podobnie jak w przypadku struktury nakładów na realizację poszczególnych osi tematycznych, tak i wysokość minimalnego udziału środków krajowych w realizowanych programach reguluje rozporządzenie 1698/2005. Zgodnie z Ustawą z dnia 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych, system płatności bezpośrednich składa się z dwóch elementów: Jednolitej Płatności Obszarowej (JPO) oraz Uzupełniających Płatności Obszarowych (UPO). JPO przysługuje do wszystkich użytków rolnych utrzymywanych w dobrej kul-

Tabela 2. Liczba złożonych wniosków o płatności bezpośrednie oraz zrealizowane płatności

	2007	2008
Liczba złożonych wniosków	1 452 273	1 420 884*
		1 435 367**
Suma zrealizowanych płatności (mln zł)	8536,2	8 277,6

* dane ARiMR na dzień 10 lipca 2008 r., ** dane z wykazu beneficjentów, dostępnego na stronie <http://funduszeue.info> (dostęp 12 marca 2010 r.)

turze rolnej. Płatności uzupełniające stosowane są do powierzchni upraw określonych roślin. Ponadto stosowane są również uzupełniające płatności do powierzchni uprawy chmielu, do powierzchni uprawy roślin przeznaczonych na paszę na trwałych użytkach zielonych, a także płatności do upraw roślin energetycznych, owoców miękkich, tytoniu oraz tzw. płatność cukrowa i inne.

Charakter bazy danych – problemy metodyczne

Aby pokazać zróżnicowanie przestrzenne absorpcji środków unijnych przez rolników w 2008 r., autorzy skorzystali z „Wykazu beneficjentów Wspólnej Polityki Rolnej”. Został on opublikowany na stronie internetowej Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi <http://www.beneficjenciwpr.minrol.gov.pl/>¹. Zawiera wykaz ponad 1498 tys. beneficjentów środków pochodzących z EFRG i EFRROW za rok budżetu wspólnotowego 2008, tj. w okresie od 16.10.2007 do 15.10.2008. Znajdują się w nim informacje dotyczące kwot obejmujących trzy rodzaje płatności:

- płatności bezpośrednio – finansowane z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (SAPS – jednolita płatność obszarowa), płatność z tytułu cukru, płatność do uprawy roślin energetycznych, płatność przejściowa do uprawy pomidorów, płatność dla owoców miękkich (maliny, truskawki) – ponad 1435 tys. beneficjentów, którzy otrzymali nieco ponad 4,7 mld zł,
- inne płatności – płatności, o których mowa w art. 1 ust. 1 lit. f rozporządzenia Komisji (WE) nr 259/2008 (np. związane z interwencją rynkową, refundacjami eksportowymi, rynkiem owoców i warzyw) – prawie 750 beneficjentów, którzy otrzymali blisko 745 mln zł,
- płatności w ramach realizacji programów rozwoju obszarów wiejskich – płatności, o których mowa w art. 1 ust. 1 lit. g rozporządzenia Komisji (WE) nr 259/2008 – prawie 880 tys. beneficjentów, którzy otrzymali ponad 3,8 mld zł.

Dostępna baza danych w porównaniu na przykład z materiałami zamieszczonymi w BDR GUS jest w znacznym stopniu ułomna. Ze względu na brak kodów gmin przyporządkowanie poszczególnych przypadków może się odbywać jedynie na podstawie kodów pocztowych (Pocztowych Numerów Adresowych), które nie pokrywają się z podziałem administracyjnym. Dostatecznie często zdarzają się sytuacje, gdy kod pocztowy miasta jest identyczny z kodem gminy wiejskiej stykającej się z tymże miastem. Pojawiają się zatem problemy z prawidłowym zaklasyfikowaniem obiektów. Zafałszowanie obrazu powstaje także

¹ Szczegółowy wykaz rolników oraz organizacji beneficjentów będący podstawowym źródłem informacji różni się od danych zbiorczych zamieszczonych na stronie ARiMR (patrz tab. 4).

na skutek kodowania przypadków według siedziby użytkownika, a nie położenia gospodarstwa. Stąd niezwykle liczne zbiory danych przyporządkowane do dużych miast². Natomiast w sytuacji gmin miejskiej i wiejskiej o tej samej nazwie arbitralnie przekodowywano wszystkie obiekty do gminy wiejskiej, mając na uwadze, iż w gminie o charakterze miejskim znajduje się w rzeczywistości minimalna liczba gospodarstw rolnych.

Absorpcja środków unijnych przez rolników w 2008 roku

Polscy rolnicy korzystają z dopłat bezpośrednich od 2004 r. W pierwszym roku przyjmowania dokumentów przez ARiMR z wielu kręgów, m.in. naukowych, padały pytania, czy polscy rolnicy przezwyciężą obawy przed ich zdaniem skomplikowanymi procedurami. Obawy były uzasadnione zwłaszcza z punktu widzenia poziomu wykształcenia właścicieli indywidualnych gospodarstw rolnych – spis rolny (PSR) z 2002 r. wskazywał, że większość (ponad 80%) rolników nie posiadała wykształcenia zgodnego z prowadzoną działalnością lub ukończyła tylko kurs rolny. Liczby złożonych oraz rozpatrywanych wniosków o płatności w kampaniach 2004–2009 wskazują, że pierwotny niepokój był przesadzony (tab. 3).

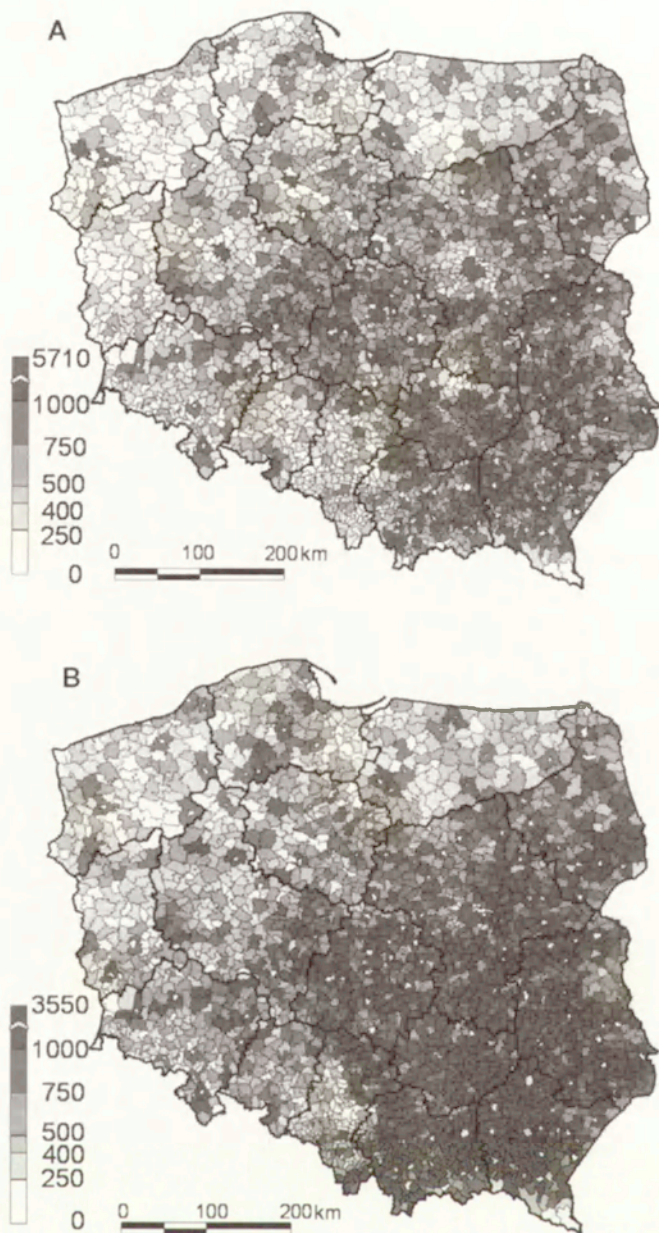
Tabela 3. Liczba złożonych wniosków o płatności bezpośrednie w kampaniach lat 2004–2009

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Liczba złożonych wniosków	1 400 370	1 483 628	1 468 614	1 452 665	1 419 465	1 396 998
Producenci rolni wpisani do ewidencji producentów	–	1 782 300	–	1 894 567	1 939 406	–
Odsetek producentów rolnych ubiegających się o płatności bezpośrednie	–	83%	–	77%	73%	–

Źródło: Informacja ze strony domowej ARiMR (dostęp 25 marca 2010 r.), *Rocznik...* 2007, 2008, 2009, GUS.

Częściowym potwierdzeniem powyższego stwierdzenia jest także przestrzenne rozmieszczenie liczby wniosków o płatności bezpośrednie przedstawione w ujęciu gminnym (ryc. 1).

² Dane z Powszechnego Spisu Rolnego z 2002 r. wskazują, iż na terenie 66 miast powiatowych swoją siedzibę miało ponad 34,5 tys. indywidualnych gospodarstw rolnych o powierzchni ponad 1 ha. W analizowanej bazie danych do powiatów miejskich zostało przyporządkowanych ponad 86 tys. podmiotów. Pozostawiając niewielki margines błędu z uwagi na pominięcie, np. osób prawnych w danych z 2002 r., różnice między obu grupami wskazują poziom zafalszowań wynikający z przypisywania gospodarstw do poszczególnych gmin według kryterium miejsca zamieszkania właściciela.



Ryc. 1. A – Liczba wniosków o płatności bezpośrednio złożonych w kampanii 2008 r. w ujęciu gminnym, B – Liczba gospodarstw rolnych o powierzchni powyżej 1ha w 2002 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z ARiMR oraz PSR 2002.

A – Number of requests for direct farming subsidies submitted during 2008 campaign by municipalities, B – Number of farms sized 1ha and above in 2002 year.

Source: own studies on the basis of data from ARiMR (The Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture) and PSR (General Agricultural Registration) 2002.

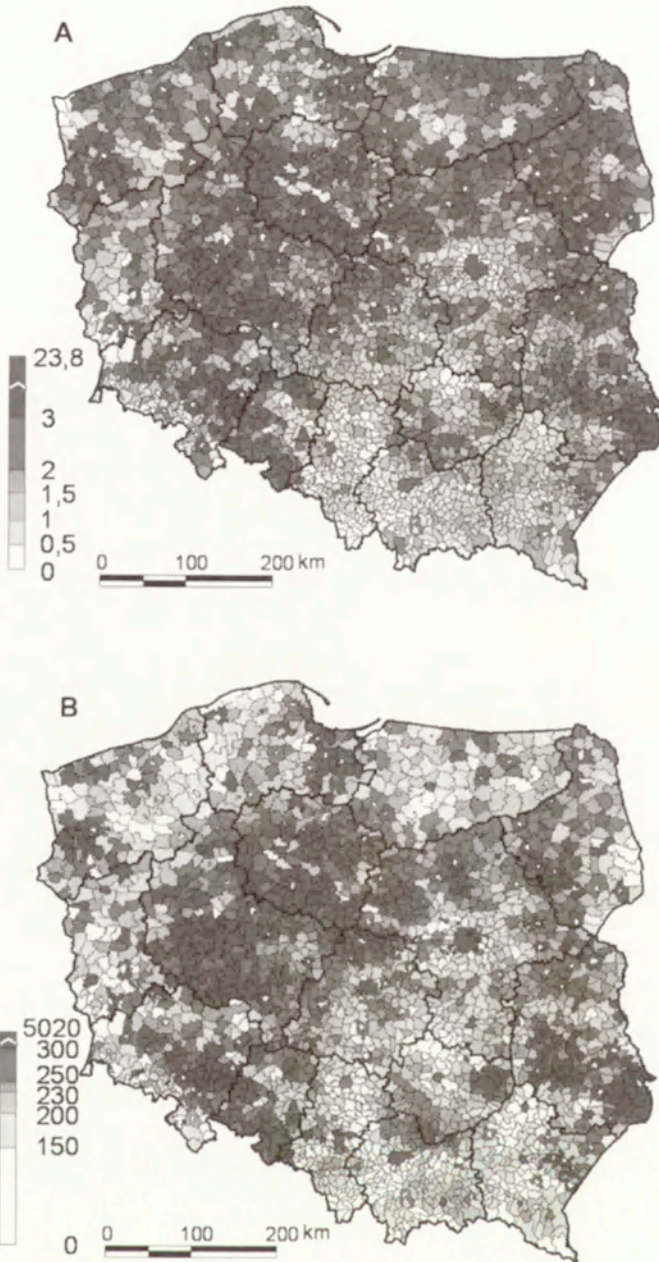
Zjawiska prezentowane na obu mapach (ryc. 1A, B) są w dużym stopniu zbieżne³. Mało prawdopodobne byłoby zatem twierdzenie o znaczących dysproporcjach pomiędzy odsetkiem złożonych wniosków o płatności w stosunku do liczby uprawnionych. Innymi słowy, grupa gmin, w których właściciele gospodarstw rolnych nie zdecydowali się na złożenie wniosku z powodu innego niż wielkość gospodarstwa, jest mała.

Suma płatności bezpośrednich (ryc. 2A, B) zrealizowanych w poszczególnych gminach, mimo iż niesie ze sobą nieściśle informacje zaburzone zróżnicowaniem powierzchni użytków rolnych poszczególnych jednostek administracyjnych, wskazuje (podobnie jak rycina 1A, B) obszary, w których odsetki składanych wniosków w stosunku do liczby gospodarstw mogły być niższe od przeciętnych. Były to przede wszystkim południowe tereny Polski charakteryzujące się rozdrobnionym rolnictwem, gdzie dodatkowo często średni wiek właścicieli gospodarstw jest znacznie wyższy od przeciętnej (PSR 2002). Te dwa elementy mogły powodować negatywne rozstrzygnięcia w sytuacji porównywania zysków i kosztów związanych ze składaniem wniosków o dopłaty.

Mapa rozmieszczenia płatności bezpośrednich przypadających na 1 ha użytków rolnych (ryc. 2A, B) oprócz południowych terenów Polski wskazuje także inne obszary, gdzie z mniejszą intensywnością niż to było możliwe korzystano ze środków płatności – rejon Sudetów, pas gmin ciągnący się przez część województwa lubuskiego, zachodniopomorskiego oraz pomorskiego, fragmenty województwa warmińsko-mazurskiego, podlaskiego i świętokrzyskiego. Zbieżność zróżnicowania przestrzennego płatności na 1 ha użytków rolnych ze zróżnicowaniem jakości rolniczej przestrzeni produkcyjnej była przesłanką próby przetworzenia danych celem oddzielenia od uzyskanego obrazu wpływu jrpp. Lepsze grunty są intensywniej wykorzystywane np. w kierunku produkcji buraków cukrowych. Wiąże się to niejednokrotnie z płatnością bezpośrednią oraz dodatkową płatnością do specyficznej uprawy. Z uwagi na to, iż jednolita płatność obszarowa jest podawana wraz z innymi dopłatami, dla oszacowania wpływu tego bodźca ekonomicznego, sumę płatności bezpośrednich odniesionych do powierzchni użytków rolnych w danej gminie podzielono przez arbitralnie dobrane współczynniki⁴, nawiązujące do tzw. powierzchni przeliczeniowej gruntów (0,7; 1,0; 1,3 oraz 0,5; 0,7; 1,0; 1,3; 1,5; 1,8). Przetworzone wyniki przedstawia rycina 3.

³ Należy pamiętać, że *liczba wniosków...* jest podawana zgodnie z miejscem zameldowania właściciela gospodarstwa, zaś *liczba gospodarstw...* z siedzibą gospodarstwa.

⁴ Współczynniki redukcyjne przypisywano poszczególnym gminom ze względu na dostępność danych w zależności od odsetka powierzchni o jakości rolniczej przestrzeni produkcyjnej przekraczającej 100 punktów.



Ryc. 2. A – Suma płatności bezpośrednich (w mln PLN) wypłaconych w kampanii 2008 r. B – Suma płatności bezpośrednich przypadających na 1ha użytków rolnych wypłacona w kampanii 2008 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z ARiMR.

A – Sum of direct farming subsidies (in millions of PLN) paid during 2008 campaign, B – Sum of direct farming subsidies on 1ha of agricultural land paid during 2008 campaign

Source: own studies on the basis of data from ARiMR.



Ryc. 3. A – Kwota płatności bezpośredniej w 2008 r. przypadającej na 1ha użytków rolnych zredukowanej współczynnikami 0,7; 1,0 i 1,3; B – Kwota płatności bezpośredniej w 2008 r. przypadającej na 1ha użytków rolnych zredukowanej współczynnikami 0,5; 0,7; 1,0; 1,3; 1,5 i 1,8.

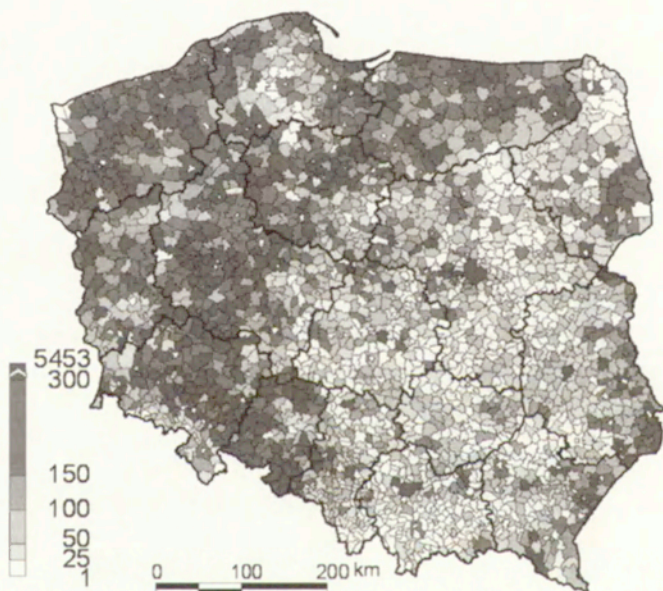
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z ARiMR oraz GUS.

A – Sum of direct farming subsidies (2008) on 1ha of agricultural area reduced by a factors of 0,7; 1,0 and 1,3; B – Sum of direct farming subsidies (2008) on 1ha of agricultural area reduced by a factors of 0,5; 0,7; 1,0; 1,3; 1,5 and 1,8.

Source: own studies on the basis of data from ARiMR and GUS (Central Statistical Office).

Uzyskany obraz nie do końca jest klarowny, jednak niesie ze sobą pewne informacje. Słabe pozyskiwanie kwot z jednolitych płatności obszarowych w gminach okolic Krakowa i Warszawy najprawdopodobniej wynika z przypisania dotacji według kryterium zamieszkania właściciela oraz procesu odłogowania znacznych arealów gruntów celem przyszłego odrolnienia. Podobnie obniżony poziom pozyskiwania środków z jednolitych płatności zarejestrowano w obszarach o gorszych warunkach (przyrodniczych i pozaprzyrodniczych) gospodarowania w wielu rejonach tzw. ziem odzyskanych, województwa śląskiego oraz północnej części województwa świętokrzyskiego. O podwyższonej intensywności pozyskiwania środków można mówić w odniesieniu do obszarów cechujących się rozwiniętym rolnictwem towarowym – Wielkopolska, Kujawy, północne Mazowsze, Podlasie oraz częściowo także Polesie⁵. Lepiej niż mogłoby to wynikać z dużego rozdrobnienia agrarnego z nadarżającej się okazji skorzystali rolnicy karpackiej części województwa małopolskiego.

Przestrzenny rozkład danych dotyczących maksymalnej płatności bezpośredniej w każdej z gmin (ryc. 4) w sposób pośredni wskazuje rejony kraju, gdzie



Ryc. 4. Maksymalna wartość płatności bezpośredniej wypłacona w kampanii 2008 r. w tys. zł

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z ARiMR.

Maximal amount of direct farming subsidy paid during 2008 campaign in thousands of PLN

Source: Own studies on the basis of data from ARiMR.

⁵ Ze względu na konstrukcję bazy danych – przypisanie gospodarstw według kryterium zamieszkania właściciela – obraz podmiejskich obszarów rolnictwa towarowego takich miast, jak Warszawa i Kraków jest najprawdopodobniej mocno zafalszowany.

występuje korzystniejsza struktura agrarna. Wniosek nie dotyczy większych miast.

Liczba beneficjentów oraz kwota środków związanych z interwencją rynkową, refundacjami eksportowymi oraz rynkiem owoców i warzyw (ryc. 5A, B) odzwierciedla aktywność przemysłu rolno-spożywczego oraz wyspecjalizowanych gospodarstw towarowych.

Zestawienie cech prezentowanych na rycinach 5A, B pokazuje stopień rozproszenia sektora rolno-spożywczego. Praktycznie w każdym powiecie składano wnioski o dofinansowanie działalności rynku rolnego. Średnia wartość dopłat przypadająca na jeden wniosek wyniosła ponad 990 tys. zł i co już nieco trudniej uchwycić, najwyższa była w województwie kujawsko-pomorskim (ponad 5,5-krotnie wyższa od średniej krajowej), dolnośląskim (2,5-krotnie) oraz opolskim i mazowieckim. Okazuje się zatem, że obfitość liczebna obserwowana w województwie wielkopolskim, mazowieckim, a częściowo także lubelskim nie przekłada się na wielkość transferów pieniężnych.

Pogram Rozwoju Obszarów Wiejskich, to drugi co do wielkości po płatnościach bezpośrednich instrument wsparcia obszarów wiejskich i w największym stopniu zależy on od parametrów społecznych przestrzeni wiejskiej, na co wskazuje rycina 6.

Środki z PROW wspierają wiele różnych zadań, stąd interpretacja przestrzennego zróżnicowania liczby beneficjentów, jak i wypłat środków, jest skomplikowana. Niewielkie wsparcie dotyczy rejonów o wyższych wskaźnikach jrpp, np. Dolny Śląsk, Żuławy, Wyżyna Lubelska i rejon Pyrzyce, co wynika z dużego znaczenia dopłat ONW (obszary o niekorzystnych warunkach). Ponadprzeciętne kwoty przekazywane są do gospodarstw na terenach górskich. Relatywnie największe środki płyną do rolników gospodarujących w Kotlinie Kłodzkiej, zachodniej części Podhala oraz środkowej części Beskidu Niskiego. Ustalenie powodów tego stanu wymaga dalszych badań – w szczególności porównań z latami następnymi. Województwo śląskie w kontekście PROW, jak i wcześniej omówionych cech zdaje się coraz mocniej tracić i tak dotychczas słaby związek z rolnictwem. Niewiele wspólnego z sektorem pierwszym gospodarki posiadają także obszary podmiejskie większych miast – Warszawy, Poznania, Wrocławia i Krakowa.

Wnioski

Obawy o negatywne nastawienie rolników do formalności związanych zwłaszcza z płatnościami bezpośrednimi, ale także PROW, okazały się bezpodstawne. Wskazuje na to przestrzenny rozkład liczby złożonych wniosków o płatności – zbliżony w dużym stopniu do liczby gospodarstw powyżej 1ha (PSR GUS



Ryc. 5. A – Liczba beneficjentów środków przeznaczonych na interwencję rynkową, refundacje eksportowe, rynek owoców itp. w kampanii 2008 r. B – Kwota środków przeznaczonych na interwencję rynkową, refundacje eksportowe, rynek owoców itp. w kampanii 2008 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z ARiMR.

A – Number of the beneficiaries of funds allocated for market intervention, export refunds, fruit market etc. in 2008 campaign. B – Sum of the funds allocated for market intervention, export refunds, fruit market etc. in 2008 campaign

Source: own studies on the basis of data from ARiMR.



Ryc. 6. A – Liczba beneficjentów w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich w kampanii 2008 r. B – Wielkość płatności (w mln PLN) w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich w kampanii 2008 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z ARiMR.

A – Number of beneficiaries of payments (in millions of PLN) allocated to Rural Development Programme in 2008 campaign. B – Sum of payments (in millions of PLN) allocated to Rural Development Programme in 2008 campaign

Source: own studies on the basis of data from ARiMR.

2002). Jeśli pewien odsetek rolników nie podjął starań o uzyskanie dopłat do swojej produkcji, to należy raczej mówić o równomiernym niż skoncentrowanym regionalnie występowaniu tego zjawiska.

Dopłaty do rynku rolnego pokrywają się z występowaniem większych zakładów przemysłu rolno-spożywczego, a także, co nie może dziwić, z obszarami sadownictwa i uprawy warzyw. W przyszłości porównanie wielkości dopłat do rynku rolnego może być dobrym narzędziem diagnostycznym kondycji całej branży.

Coraz częściej informacje o badanych podmiotach uzyskuje się z baz danych gromadzonych do najrozmaitszych celów. Dzięki temu bez nakładów finansowych osiąga się znaczącą ilość informacji. Z drugiej strony niezbędne staje się dostosowanie aparatu analitycznego do pozyskanego zbioru, np. w sytuacji, gdy dane zgromadzono na podstawie adresu zamieszkania/zameldowania właściciela, a przypisanie do jednostek administracyjnych musi zostać przeprowadzone dzięki kodom pocztowym. Istotnym mankamentem danych gromadzonych przy okazji wykonywania innych działań np. przez wyspecjalizowane agencje, jest brak pewności, że w przyszłości informacje uzyskane z pierwotnego źródła (w tym wypadku ARiMR/Ministerstwo Rolnictwa/www.fundusze.info) będą porównywalne.

LITERATURA

- Bajek P., Chmielewska-Gill W., Giejbowicz E., Jaworowska A., Poślednik A., Wołek T., 2007, *WPR, Nowoczesna polityka rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA, Warszawa.
- Poślednik A., 2009, *Wpływ kursu euro na wysokość płatności bezpośrednich*, Fundacja programów pomocy dla rolnictwa, Sekcja Analiz Ekonomicznych Polityki Rolnej, Warszawa.
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013*, MRiRW, lipiec 2007.
- Rocznik statystyczny rolnictwa i obszarów wiejskich 2007*, GUS, Warszawa.
- Rocznik statystyczny rolnictwa i obszarów wiejskich 2008*, GUS, Warszawa.
- Rocznik statystyczny rolnictwa i obszarów wiejskich 2009*, GUS, Warszawa.

SUMMARY

Polish farmers receive little money for their work, especially considering prices of non agricultural goods. That is why the UE decided to make the financial transfers from all people through the countries' budgets to the farm owners. There are two funds dealing with cash flows mentioned – the European Agricultural Guarantee Fund and the European Agricultural Fund for Rural Development. The farmers and the agricultural industry could apply for direct pay-

ments, a common organization of the market subsidy and a rural development funds.

Because of the UE law every European country has to show the list of all beneficiaries. Thanks to that scholars could check many issues like spatial differences of applications for the UE funds. There were voices stating a very low average education of polish farmers would persuade them to take no action on applying for funds. That occurred not true. There were very similar percentages of applications through the whole country. Not 100% but good news was that percentage was not so different through gminas and higher territorial units (taking into consideration number of farms sized 1ha and more.

Spatial distribution of expenditures on common organization of market gives insight into strong dispersion of food and agricultural industry. That group of applicants is far more diversified because there are differences between a list of voivodeships with biggest numbers of applicants and greatest money transfers.

Rural development program helps to improve many areas but a map analysis suggests support for less favored areas is probably the most important part that program.

Ewa KIRYLUK-DRYJSKA
Katedra Ekonomii i Polityki Gospodarczej w Agrobiznesie
Wydział Ekonomiczno-Społeczny Uniwersytetu Przyrodniczego
ul Wojska Polskiego 28, 60-637 Poznań
kiryluk-dryjska@up.poznan.pl

Alokacja środków Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004–2006 w regionach o różnym potencjale ekonomicznym – wyniki symulacji modelowych

Allocation of polish rural development program 2004–2006' funds between the regions with different economic potential – the results of model simulations

Zarys treści: W artykule przedstawiono wyniki symulacji różnych wariantów alokacji środków PROW 2004–2006 przy wykorzystaniu metod optymalizacyjnych. W analizach uwzględniono podstawowe problemy decyzyjne związane z wyborem strategii rozwoju wsi i rolnictwa: wybór wag głównych priorytetów oraz równość i efektywność w finansowaniu między regionami. W pracy wykazano możliwości aplikacyjne modelu optymalizacyjnego jako narzędzia wspierającego podejmowanie decyzji dotyczących alokacji środków strukturalnych.

Słowa kluczowe: alokacja środków strukturalnych, PROW 2004–2006, optymalizacja.

Wstęp

Polska, wstępując do UE, stała się beneficjentem znacznych środków strukturalnych przeznaczonych na wsparcie wsi i rolnictwa. Łącznie w dwóch okresach budżetowych 2004–2006 i 2007–2013 zaplanowano na ten cel ponad 22 mld euro. Alokacja środków strukturalnych UE przeznaczonych na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich jest procesem niezwykle ważnym z punktu widzenia efektywności ich wykorzystania.

Programy strukturalne skierowane na rzecz rozwoju rolnictwa w Polsce są relatywnie nowe. Mimo że rolnictwo polskie korzystało z programów przedakcesyjnych, co pozwoliło na zapoznanie się z pewnymi procedurami, a także stworzenie odpowiednich instytucji oraz przygotowanie części rolników do możliwości aplikacji o środki finansowe, to jednak programy te nadal stwarzają nowe wyzwania organizacyjne dla administracji rządowej. Trudność alokacji potęguje brak jednoznacznych mierników efektów wprowadzanych działań.

Problem ten szczególnie dotyczy jednego z podstawowych priorytetów programów strukturalnych – „Zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa” (Wojewódzic 2003).

Alokacja środków strukturalnych UE przeznaczonych na rozwój rolnictwa jest decyzją polityczną, istotnie powiązaną z wyborem strategii rozwoju polskiego rolnictwa. Kwota środków strukturalnych przeznaczonych na rozwój rolnictwa polskiego w latach 2004–2006 oraz 2007–2013 jest tak duża, że ich alokacja może znacząco wpłynąć na stan, strukturę i konkurencyjność rolnictwa polskiego w przyszłości¹. Dlatego przy podejmowaniu decyzji alokacyjnych należałoby rozważyć pewne warianty alokacji, m.in.:

- czy wspierać konkurencyjność i dążyć do rozwoju silnego rolnictwa wielkoobszarowego czy też promować zrównoważony rozwój?
- czy kierować się zasadą równości przy podziale środków finansowych pomiędzy regiony czy też stosować kryterium efektywności?

Biorąc pod uwagę wyżej wymienione problemy wydaje się, że jeszcze przed podjęciem ostatecznych decyzji alokacyjnych powinna zostać przeprowadzona procedura wielokrotnej symulacji rozdziału środków uwzględniająca: zmianę ważności celów, zróżnicowanie regionalne rolnictwa, a także na przykład problem „równość czy nierówność” w rozdziale środków pomiędzy regiony. Symulację taką można przeprowadzić przy użyciu modelu optymalizacyjnego. Stosowanie programowania liniowego do rozwiązywania problemów decyzyjnych w naukach ekonomicznych i społecznych wprowadził Chiang (1984). Koncepcję tę rozwinęli Kirschke i inni (2004), stosując programowanie liniowe jako narzędzie ułatwiające podejmowanie decyzji z zakresu polityki gospodarczej. Niektóre możliwości wykorzystania programowania liniowego przy podejmowaniu decyzji alokacyjnych dotyczących funduszy strukturalnych UE w Polsce przedyskutowali Kiryluk-Dryjska (2008a) oraz Wegener i Kiryluk-Dryjska (2008).

Celem badań było wykazanie możliwości aplikacyjnych modelu optymalizacyjnego jako narzędzia wspierającego podejmowanie decyzji dotyczących alokacji środków strukturalnych. W analizach uwzględniono podstawowe problemy decyzyjne związane z wyborem strategii rozwoju wsi i rolnictwa.

Metoda badań

W przeprowadzonych badaniach zastosowano skonstruowany model programowania liniowego optymalizujący alokację środków finansowych Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na lata 2004–2006. W modelu założono opty-

¹ Jak pisze Wilkin (2005) „Efektywne zagospodarowanie tak wielkich funduszy jest olbrzymim wyzwaniem intelektualno-koncepcyjnym i instytucjonalnym.”

malizację dwucelową (uwzględniającą jednocześnie dwa główne priorytety rozwoju rolnictwa w latach 2004–2006: konkurencyjność i zrównoważony rozwój) podziału globalnej kwoty PROW pomiędzy jego siedem działań². Skonstruowany model programowania liniowego wskazuje, jak przy założonych ograniczeniach alokować środki na poszczególne działania, tak aby maksymalizować zagregowaną funkcję celu:

$$\max_{B_1, \dots, B_n} Z = (1 - \alpha) \cdot \sum_{i=1}^n z_{1i} \cdot B_i + \alpha \cdot \sum_{i=1}^n z_{2i} \cdot B_i.$$

przy następujących ograniczeniach:

$$\sum_{i=1}^n a_{ri} \cdot B_i \begin{cases} \leq \\ = \\ \geq \end{cases} b_r, \text{ dla } r = 1, \dots, m \text{ i } B_i \geq 0 \text{ dla } i = 1, \dots, n$$

gdzie:

α – waga celu pierwszego (W_K),

$1 - \alpha$ – waga celu drugiego (W_{Zr}),

B_i – wydatki na poszczególne działania PROW,

z_{1i} – współczynniki funkcji celu określające siłę wpływu na dany cel wydatków budżetowych skierowanych na działanie „i”,

$r = 1, \dots, m$ – indeks warunku ograniczającego,

a_{ri} – współczynnik ograniczenia r dla działania i ,

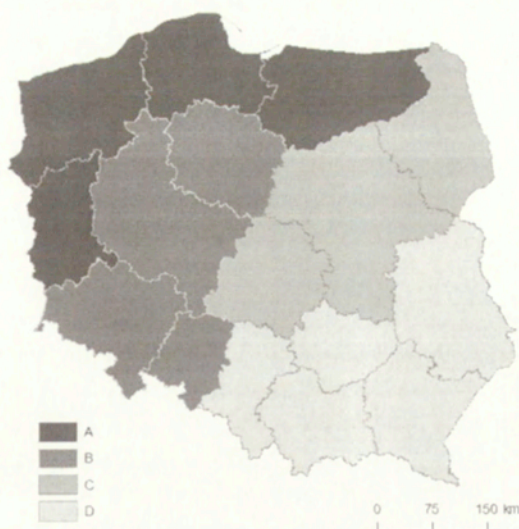
b_r – konkretna wielkość ograniczenia.

Konstruując model przewidziano możliwość wprowadzenia do niego zmiennej parametryzującej. Dzięki temu model można wykorzystać do analizy skutków alokacyjnych przy rozważaniu takich klasycznych dylematów decyzyjnych jak: konkurencyjność a zrównoważony rozwój, czy też równość a efektywność.

Współczynniki funkcji celu wyznaczono w oparciu o oceny nadane przez grupę 746 ankietowanych rolników z czterech wyodrębnionych regionów Polski o różnym potencjale produkcyjnym rolnictwa (ryc. 1)³. Kwestionariusz ankiety zawierał pytania dotyczące oceny celowości działań programów strukturalnych UE skierowanych na rozwój rolnictwa w Polsce w latach 2004–2006. Respon-

² W badaniach wzięto pod uwagę: renty strukturalne, wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW), wspieranie przedsięwzięć rolno-środowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt, wspieranie gospodarstw niskotowarowych, zalesianie gruntów rolnych, wspieranie grup producentów rolnych oraz dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE. Ze względu na stosunkowo niewielki wpływ na rozwój obszarów wiejskich oraz inną funkcję wypełnianą przez pomoc techniczną i uzupełnienie płatności bezpośrednich działanie te zostały w modelu pominięte.

³ Szczegółowy opis doboru próby do badań w publikacji Kiryłuk-Dryjska (2008b).



Ryc. 1. Regiony Polski o różnym potencjale produkcyjnym rolnictwa, w których przeprowadzono badania ankietowe. Regiony: A – Północny; B – Środkowo-Zachodni; C – Środkowo-Wschodni; D – Południowo-wschodni.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Roczników Statystycznych GUS 2005.

Regions of Poland of different production potential, where the survey was held. Regions: A – Northern; B – Middle-Western; C – Middle-Eastern; D – South-Eastern

Source: Own calculation based on GUS data 2005.

denci oceniali wpływ poszczególnych działań programów strukturalnych UE na podstawowe cele rozwoju wsi i rolnictwa zapisane w PROW 2004–2006: poprawę konkurencyjności rolnictwa oraz zrównoważony rozwój obszarów wiejskich.⁴ Ocena była dokonana w skali dziewięciostopniowej proponowanej przez Saaty'ego (1980).

Wyniki

Rezultatem optymalizacji przy zastosowaniu modelu jest rozdzielenie całkowitej kwoty przeznaczonej na PROW pomiędzy siedem działań w czterech regionach kraju, przy jednoczesnym uwzględnieniu ocen celowości działań nadanych przez rolników z wytypowanych regionów Polski (A – Region Północny, B – Region Środkowo-Zachodni, C – Region Środkowo-Wschodni oraz D – Region Południowo-Wschodni).

⁴ Z obawy, że termin „zrównoważony rozwój” może nie być w pełni zrozumiały przez respondentów w formularzu ankiety wytłumaczono go jako poprawę poziomu życia ludności wiejskiej i jakości środowiska. Ponadto ankiety przeprowadzali przeszkoleni ankierzy, mający za zadanie wyjaśnianie wszelkich problemów związanych z niezrozumieniem pytań.

Zgodnie z założeniami modelu, bez wprowadzania innych ograniczeń niż wynikających ze zdolności absorpcji, fundusze kierowane są do tych działań i regionów, w których skuteczność ich wykorzystania wyrażona wartościami współczynników funkcji celu będzie najwyższa. W tabeli 1 przedstawiono uśrednione wartości współczynników funkcji celu modelu pochodzące z ocen rolników z czterech wytypowanych regionów⁵. Tabela 2 przedstawia uzyskane z optymalizacji przy zastosowaniu modelu kwoty regionalne i krajowe kierowane na poszczególne działania, przy założeniu zachowania równoważności priorytetów ($W_{zr} = W_k = 0,5$).

Zgodnie z ograniczeniem wprowadzonym w modelu łączna kwota rozdzielona pomiędzy regiony wyniosła 2713,1 mln euro i była równa kwocie zaplanowanej przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi na finansowanie siedmiu analizowanych działań PROW w latach 2004–2006. Wynikająca z optymalizacji alokacja środków finansowych pomiędzy działania PROW wykazuje różnice w finansowaniu pomiędzy regionami. Najwyższa kwota skierowana została do Regionu Północnego (A) – 963 mln euro, w którym na najwyższym poziomie w stosunku do innych regionów finansowane byłoby działanie: dostosowanie do standardów UE (281,21 mln euro), na stosunkowo wysokim poziomie finansowane byłyby dwa działania: renty strukturalne oraz ONW. W regionie A wyżej spośród pozostałych regionów dofinansowane byłyby też grupy producentów.

Tabela 1. Średnie oceny skuteczności działań programu PROW nadane przez rolników w czterech wytypowanych regionach Polski dla wag 0,5; 0,5 (konkurencyjność, zrównoważony rozwój)

Region	Renty strukturalne	ONW	Rolno-środkowe	Nisko-towarowe	Zalesiania	Grupy producentów	Standardy UE	Średnia dla regionu
A	6,48	6,65	6,32	6,40	5,32	6,46	6,80	6,35
B	6,31	6,48	5,60	6,18	4,12	4,91	5,76	5,62
C	5,93	6,72	4,74	6,13	4,33	5,38	6,39	5,66
D	6,84	5,94	5,17	6,59	4,87	5,52	5,85	5,83
Średnia dla działania	6,39	6,45	5,46	6,32	4,66	5,57	6,20	

Źródło: obliczenia własne na podstawie badań ankietowych n=746

Do Regionu Środkowo-Zachodniego (B) i Środkowo-Wschodniego (C) kierowane byłyby odpowiednio 545,5 mln euro i 512,8 mln euro. W regionach tych wewnętrzna alokacja środków byłaby zbliżona. Dominującym działaniem, na które zostałyby skierowane ponad 50% środków finansowych pozostawio-

⁵ Ze względu na ograniczoną objętość artykułu pominięto analizę zróżnicowania regionalnego ocen rolników. Analizę taką w powiązaniu z charakterystyką potencjału produkcyjnego poszczególnych regionów przedstawiono w artykule Kiryłuk-Dryjska (2009).

Tabela 2. Optymalna alokacja środków PROW (w mln euro) między regiony A, B, C, D, przy założeniu zachowania równoważności priorytetów ($W_{zr}=W_k=0,5$)

Region	Renty strukturalne	ONW	Rolno-środo-wiskowe	Nisko-towarowe	Zalesiania	Grupy producentów	Standardy UE	Razem
A	249,31	249,36	24,85	125,28	12,17	20,85	281,21	963,1
B	62,14	310,74	30,96	51,16	15,17	5,20	70,09	545,4
C	58,42	292,15	29,11	48,10	14,26	4,88	65,90	512,8
D	286,50	57,31	28,55	235,90	13,99	4,79	64,63	691,7
Razem	656,37	909,56	113,47	460,44	55,59	35,72	481,83	2713,1

Źródło: obliczenia własne na podstawie modelu optymalizacyjnego.

nych do dyspozycji tym regionom byłyby wsparcie ONW. Około 70 mln euro przeznaczony na dostosowanie do standardów UE, 60 mln euro na renty strukturalne, 50 mln euro na wsparcie gospodarstw niskotowarowych i około 30 mln euro na sfinansowanie działań rolnośrodowiskowych.

W Regionie Południowo-Wschodnim (D) środki finansowe PROW skierowane byłyby głównie na finansowanie rent strukturalnych oraz gospodarstw niskotowarowych. Łączna kwota przeznaczona na te dwa działania (522,4 mln euro) stanowiłaby ponad 75% wydatków PROW w tym regionie. Pozostałe działania osiągnęłyby jedynie dolne granice finansowania założone w modelu.

Istotne regionalne zróżnicowanie optymalnej alokacji przy zastosowaniu modelu świadczy o jego wrażliwości na specyficzne potrzeby i preferencje rolników, a w konsekwencji o jego wysokich możliwościach aplikacyjnych przy centralnej alokacji budżetu pomiędzy zróżnicowane regiony.

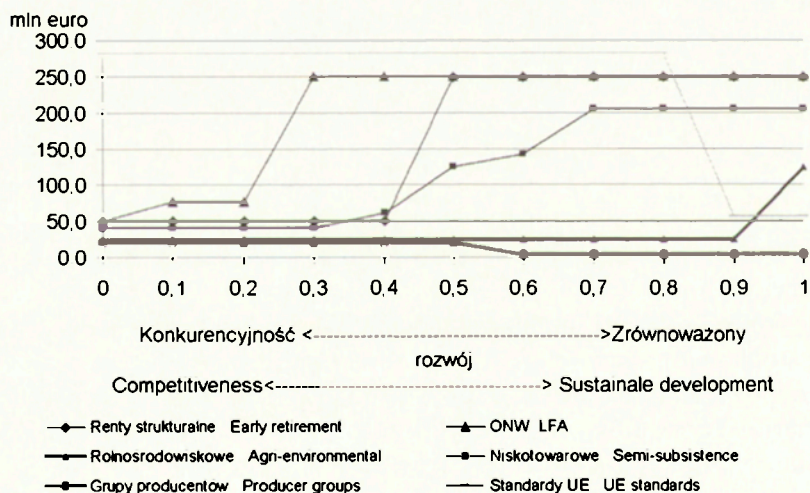
Zgodnie z założeniami modelu optymalizacji liniowej wielocelowej istnieje możliwość analizy wpływu stopnia ważności priorytetów rozwoju rolnictwa, jakimi są: konkurencyjność i zrównoważony rozwój, na sposób alokacji środków PROW, dlatego też rezultat optymalizacji wynikający z modelu będzie zmieniał się w zależności od wag nadanych tym głównym priorytetom. Na rycinach 2–5 przedstawiono wpływ różnic regionalnych i wyboru priorytetów na optymalną alokację środków PROW pomiędzy regiony. Każdy z wykresów przedstawia realokację środków finansowych w wyniku zmian wag nadanych głównym priorytetom odpowiednio dla analizowanych regionów A, B, C i D. Na wykresach przedstawiono tylko te działania regionalne, dla których zmieniło się finansowanie wskutek zmiany ważności priorytetów⁶. Z właściwości funkcjonowania modelu wynika, że zmiana ważności priorytetów może równocześnie wpłynąć na finansowanie pojedynczego działania w regionie, jak i na podział ogólnych

⁶ Mając na uwadze czytelność wykresów, pominięto graficzną prezentację alokacji środków na działania, które w wyniku zmian wag priorytetów pozostały na tym samym poziomie finansowania.

kwot rozdysponowanych pomiędzy regiony. Jednoczesna analiza wyników modelu dla wszystkich czterech regionów umożliwiła uzyskanie obrazu zmian w finansowaniu działań PROW w skali całego kraju, do których dochodzi w wyniku zmian wag priorytetów.

Do największych zmian w finansowaniu poszczególnych działań PROW w wyniku zmian wag nadanych celom dochodzi w Regionie Północnym (ryc. 2). Wzrost ważności zrównoważonego rozwoju aż do maksymalizacji tego celu powoduje w tym regionie zmianę finansowania prawie wszystkich działań z wyjątkiem zalesień, które utrzymywane są na dolnej granicy finansowania (około 13 mln euro). W regionach Środkowo-Zachodnim (B) i Środkowo-Wschodnim (C) zmianie ulega finansowanie dwóch działań. Najmniejsze zmiany wraz ze wzrostem wagi zrównoważonego rozwoju występują w Regionie Południowo-Wschodnim (D), gdzie dochodzi do zmiany w finansowaniu jedynie jednego działania – rent strukturalnych.

Z punktu widzenia budżetów poszczególnych regionów zwiększając wagę zrównoważonego rozwoju więcej środków kierowanych jest do Regionu Północnego (większe środki finansowe przeznaczane są aż na trzy działania), co więcej w regionie tym widać powolne przechodzenie od działań prorozwojowych w kierunku działań prosocjalnych. Do wzrostu globalnej kwoty wsparcia w wyniku zwiększania wagi dla zrównoważonego rozwoju dochodzi też w Regionie Południowo-Wschodnim (D), gdzie znacznie zwiększa się finansowanie rent

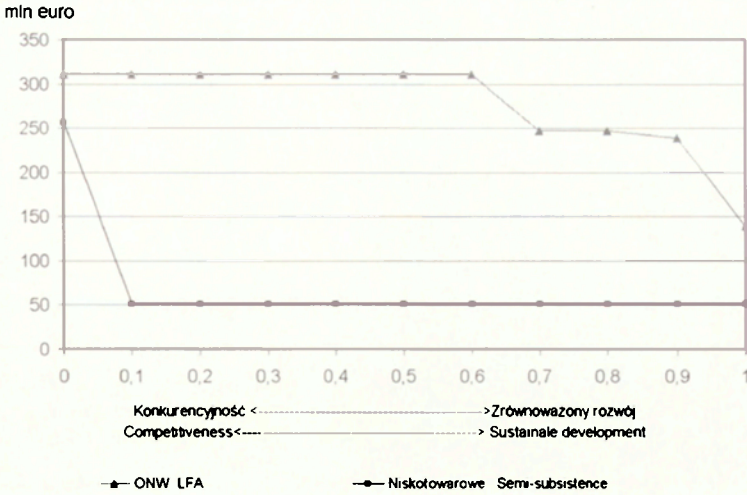


Ryc. 2. Optymalna alokacja środków PROW 2004–2006 w Regionie Północnym (A), przy zmieniających się wagach nadanych poszczególnym celom

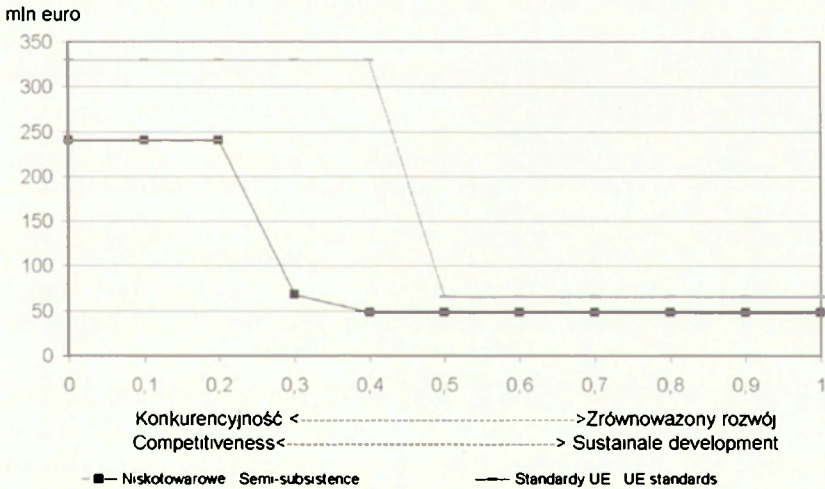
Źródło: opracowanie własne na podstawie modelu.

Optimal allocation of Polish Rural Development Program 2004–2006 in the Northern Region, with varying weights for the objectives

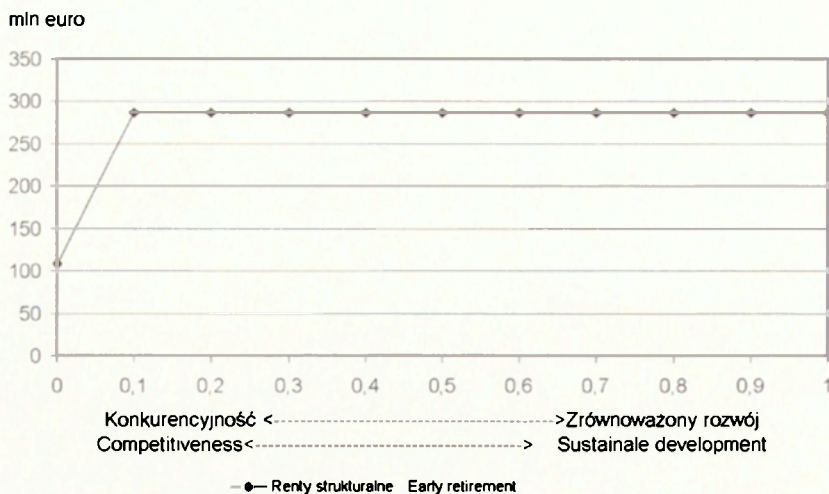
Source: own calculations using the optimization model



Ryc. 3. Optymalna alokacja środków PROW 2004–2006 w Regionie Środkowo-Zachodnim (B), przy zmieniających się wagach nadanych poszczególnym celom
 Źródło: opracowanie własne na podstawie modelu dwudziestu ośmiu zmiennych.
Optimal allocation of Polish Rural Development Program 2004–2006 in the Middle-Western Region, with varying weights for the objectives
 Source: own calculations using the optimization model.



Ryc. 4. Optymalna alokacja środków PROW 2004–2006 w Regionie Środkowo-Wschodnim (C), przy zmieniających się wagach nadanych poszczególnym celom
 Źródło: opracowanie własne na podstawie modelu.
Optimal allocation of Polish Rural Development Program 2004–2006 in the Middle-Eastern Region, with varying weights for the objectives.
 Source: own calculations using the optimization model.



Ryc. 5. Optymalna alokacja środków PROW 2004–2006 w Regionie Południowo-Wschodnim (D), przy zmieniających się wagach nadanych poszczególnym celom

Źródło: opracowanie własne na podstawie modelu.

Optimal allocation of Polish Rural Development Program 2004–2006 in the South-Eastern Region, with varying weights for the objectives.

Source: own calculations using the optimization model.

strukturalnych. Pozostałe działania w tym regionie pozostają na niezmiennym poziomie, co bardzo dobrze odwzorowuje preferencje rolników tego regionu, którzy niezależnie od celu rozwojowego, wyznaczonego do osiągnięcia: konkurencyjności lub zrównoważonego rozwoju, na relatywnie wysokim poziomie oceniali wsparcie gospodarstw niskotowarowych. W konsekwencji finansowanie tego działania utrzymuje się tam na stałym poziomie osiągającym prawie 236 mln euro.

W wyniku zmian priorytetów zmniejszają się natomiast łączne kwoty wsparcia kierowane do regionów środkowej Polski (B) i (C). W Regionie Środkowo-Wschodnim jest to wynik tego, że rolnicy ocenili tam większość działań PROW wyżej z punktu widzenia konkurencyjności niż zrównoważonego rozwoju, natomiast w Regionie Środkowo-Zachodnim jest to wynik ogólnie niskich ocen skuteczności działań PROW⁷.

Zgodnie z założeniami modelu środki finansowe kierowane są do tych działań i regionów, w których skuteczność ich wykorzystania wyrażona wartościami współczynników funkcji celu będzie najwyższa. Z przeprowadzonej symulacji modelowej alokacji środków PROW 2004–2006 wynika, że optyma-

⁷ Regionalna alokacja środków na poszczególne działania PROW 2004–2006 zależy w dużej mierze od ocen skuteczności tych działań nadanych przez rolników z analizowanych regionów. Przyczyny różnicowań regionalnych ocen skuteczności poszczególnych działań (przy uwzględnieniu zmian priorytetów) zawarto w publikacji Kiryluk-Dryjska (2009).

Ina alokacja wymagałaby istotnego zróżnicowania środków finansowych kierowanych do poszczególnych regionów. Jeśli jednak priorytetem polityki rozwoju rolnictwa miałyby być dążenie do wyrównywania regionalnych różnic w rozwoju rolnictwa poprzez wspieranie regionów mniej rozwiniętych, to tak dokonany podział wyróżniający regiony o większym potencjale wymagałby weryfikacji. Analizę wpływu wzrastających różnic w wysokości wsparcia finansowego poszczególnych regionów przedstawiono w artykule Kiryluk-Dryjska (2008b).

Podsumowanie

Celem programowania liniowego jest wspomaganie politycznych procesów decyzyjnych, nadanie im przejrzystości, uwzględnianie preferencji i celów różnych grup społecznych. W przeciwieństwie jednak do modeli decyzyjnych konstruowanych w działalności gospodarczej typu produkcyjnego, gdzie na ogół efekty działań mogą być jasno i mierzalnie określone, znalezienie jednego optymalnego rozwiązania w przypadku politycznego problemu decyzyjnego nie jest celem programowania (Geurts i Joldersma 2001). Celem budowy tego typu modeli jest natomiast przeanalizowanie skutków różnych opcji decyzyjnych, współzależności podejmowanych decyzji, reakcji systemu na wprowadzane zmiany, a w rezultacie uzyskanie wskazówek decyzyjnych pozwalających na lepsze zrozumienie istoty problemu oraz konsekwencji podejmowania określonych decyzji. Dlatego analizy wrażliwości modelu, polegające na badaniach jego reakcji na wprowadzenie zmian, są jednym z podstawowych etapów jego konstrukcji (Bankes 1992, Geurts i Joldersma 2001, Vennix 1990).

Przeprowadzone analizy wykazały, że model realizując maksymalizację funkcji celu, dokonuje rozdziału środków na poszczególne działania w analizowanych regionach w oparciu o zróżnicowane opinie rolników. Ponadto przy wykorzystaniu modelu możliwa jest analiza zmian optymalnej alokacji środków finansowych przy zmianie priorytetów rozwoju wsi i rolnictwa. Model może być więc narzędziem pomocnym przy podejmowaniu decyzji alokacyjnych uwzględniających podstawowe dylematy rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce. Wykorzystanie możliwości symulacji modelowego rozdziału środków na etapie podejmowania decyzji alokacyjnych sprzyjać powinno obiektywizacji i przyczynić się do ich racjonalizacji.

LITERATURA

- Bankes S.C., 1992, *Exploratory modeling and the use of simulation for Policy analysis*, Paper RAND library collection, No N-3093-A, Santa Monica, RAND Institute.
- Chiang, A.C., 1984, *Fundamental Methods of Mathematical Economics*, 3, Auflage, Singapore, Mc-Graw-Hill.

- Geurts J.L.A., Joldersma C., 2001, *Methodology for participatory policy analysis*, European Journal of Operational Research, 128 (2).
- Kirschke D., Daenicke E., Häger A., Kästner K., Jechlitschka K., Wegener S., 2004, *Entscheidungsunterstützung bei der Verbesserung von Agrarumweltprogrammen: Ein interaktiver, PC-gestützter Programmierungsansatz für Sachsen-Anhalt*, Berichte über Landwirtschaft, 82 (4).
- Kiryłuk-Dryjska E., 2008a, *Ocena alokacji środków Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich przy wykorzystaniu metod optymalizacyjnych*, [w:] H. Manteuffel Szoega (red.), *Problemy Rolnictwa Światowego, Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie*, 4 (XIX).
- Kiryłuk-Dryjska E., 2008b, *Możliwości zastosowania modelu optymalizacyjnego do alokacji środków strukturalnych*, *Więś i Rolnictwo*, 4, Warszawa.
- Kiryłuk-Dryjska E., 2009, *Ocena skuteczności działań PROW 2004–2006 w opinii rolników i ekspertów (ujęcie regionalne)*, *Więś i Rolnictwo*, 1(142), Warszawa.
- Saaty T.L. 1980, *The Analytic Hierarchy Process Planning. Priority Setting. Resource Allocation*, Mac Graw-Hill, New York International Book Company.
- Vennix J. A. M., 1990, *Mental models and computer models: design and evaluation of a computer based learning environment for policy making*, Beuningen, Universitat Nijmegen (Hrsg.), Dissertation.
- Wegener S., Kiryłuk-Dryjska E., 2008, *Regional aspects of decision-making support for rural development in Poland*, [w:] *People, Food and Environment. Global Trends and European Strategies*, 12th Congress of the European Association of Agricultural Economists – EAAE 2008, Ghent.
- Wilkin J., 2005, *Uwagi o „Strategii rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich na lata 2007–2013 (z elementami prognozy do 2020 roku)” przygotowanej przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi*, *Więś i Rolnictwo*, 1 (126).
- Wojewodzic T., 2003, *Próba konstrukcji miary zrównoważenia rozwoju na poziomie jednostki samorządu terytorialnego*, *Acta Agraria et Silvestria*, series Agraria, Sekcja Ekonomiczna, vol. XL, PAN, Kraków.

SUMMARY

The results of the simulation of Polish Rural Development Program 2004–2006' allocation using optimization model are presented in the article. The main decision-making dilemmas such as priority setting and equality-efficiency problem in funds allocation between the regions were analyzed. The results proved high utility and flexibility of the optimization approach in allocation decisions.

Anna KOŁODZIEJCZAK
Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej
i Gospodarki Przestrzennej UAM
ul. Dzięgielowa 27, 61-680 Poznań
aniaka@amu.edu.pl

Model rolnictwa wielofunkcyjnego w Polsce – aspekty teoretyczne i aplikacyjne

Model of multifunctional agriculture in Poland:
theoretical and application aspects

Zarys treści: Artykuł dotyczy teoretycznych aspektów rolnictwa wielofunkcyjnego oraz przedstawia wyniki badań zróżnicowania przestrzennego absorpcji środków finansowych na rozwój rolnictwa wielofunkcyjnego w ramach Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich w latach 2004-2006.

Słowa kluczowe: rolnictwo wielofunkcyjne, fundusze UE, program rolnośrodowiskowy, działanie ONW, program zalesiania gruntów rolnych.

Wstęp

Zainteresowanie rolnictwem wielofunkcyjnym związane jest z dostrzeganiem i docenianiem roli rolnictwa w utrzymaniu odpowiedniej kondycji środowiska przyrodniczego i zachowaniu dorobku kulturowego. Eksponuje ono te sfery i wyniki aktywności rolnika, które nie są bezpośrednio weryfikowane i opłacane przez rynek. Wielofunkcyjne rolnictwo przynosi korzyści zarówno z punktu widzenia rozwoju społeczno-gospodarczego, jak i w kontekście ochrony środowiska, przy uwzględnieniu interesu rolnika. Ma istotne powiązania z koncepcją zintegrowanego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Zintegrowanie koncentruje się na zasobach, zaś wielofunkcyjność na rodzaju i charakterze prowadzonej działalności. Koncepcja wielofunkcyjności znalazła swoje odzwierciedlenie w modelu rolnictwa europejskiego (*MFA – Multifunctional Agriculture*), który powstał w latach 80. XX w. i stał się środkiem zaradczym na problemy zarówno dochodowe, jak i środowiskowe rolnictwa.

Celem opracowania jest przedstawienie koncepcji wielofunkcyjności rolnictwa oraz jej wprowadzania w Polsce przy pomocy wsparcia finansowego z programów Wspólnej Polityki Rolnej w latach 2004–2006.

Koncepcja wielofunkcyjności rolnictwa

Wielofunkcyjność określa się jako nowy lokalny model rolnictwa, które wykorzystuje miejscowe zasoby naturalne i próbuje budować nowy związek między konsumentami a producentami (Wilson 2001, Renting i inni 2003, van der Ploeg i Roep 2003). W tym modelu zwraca się uwagę na znaczenie potrójnego „przywiązania do ziemi”, występującego w różnej formie, tj. przestrzennej, przyrodniczej i społeczno-kulturowej. To „zakorzenie” jest ważnym czynnikiem odróżniającym produkcję rolną od większości innych gałęzi produkcji, które pod wpływem konkurencji wymuszają mobilność przedsiębiorców.

Główna idea wielofunkcyjności polega na tym, że wiele funkcji rolniczych może być wyrażonych w kategoriach rynkowych, dóbr, usług, ale rolnictwo produkuje zarówno dobra rynkowe, żywnościowe, przemysłowe, jak i dobra nierynkowe, np. wpływa na zachowanie krajobrazu czy bioróżnorodności. Istnienie obu tych rodzajów dóbr jest ze sobą ściśle połączone. Powiązanie pozytywnych efektów zewnętrznych rolnictwa z produkcją dóbr rynkowych nazywane jest zjawiskiem nierozłączności (*jointness*).

W literaturze naukowej dotyczącej wielofunkcyjności rolnictwa bardzo dobrze scharakteryzowane są funkcje produkcyjne, natomiast słabo – pozaprodukcyjne. Pojawiła się nowa propozycja klasyfikacji pozarynkowych funkcji rolnictwa, dzieląca je na następujące grupy (van Huylenbroek i inni 2007):

1. Funkcje zielone: zarządzanie zasobami ziemi w celu utrzymania jej wartościowych właściwości, stwarzanie warunków dla dziko żyjących zwierząt i roślin, ochrona dobrostanu zwierząt, utrzymanie bioróżnorodności i poprawa obiegu substancji chemicznych w systemach produkcji rolnej.
2. Funkcje błękitne: zarządzanie zasobami wodnymi, poprawa jakości wód, zapobieganie powodziom, wytwarzanie energii wodnej i wiatrowej.
3. Funkcje żółte: utrzymanie spójności i żywotności obszarów wiejskich, podtrzymanie i wzbogacanie tradycji kulturowej oraz tożsamości wsi i regionów, rozwój agroturystyki i myślistwa.
4. Funkcje białe: zapewnianie bezpieczeństwa żywnościowego i zdrowej żywności (*food security and food safety*).

W większości przypadków w gospodarstwach, których dotyczy rolnictwo wielofunkcyjne, nie można rozdzielić sfery produkcji rynkowej i pozarynkowej. Przechodzenie gospodarstwa z form konwencjonalnego gospodarowania w kierunku wielofunkcyjności charakteryzuje się również przykładaniem większej

uwagi do relacji, jakie zachodzą między krajobrazem wiejskim a rolnictwem. Krajobraz wiejski nie istnieje bez rolnictwa, a rolnictwo wpływa w sposób znaczący na jego zachowanie. Zależność ta prowadzi do zastosowania dobrych praktyk rolniczych, respektujących środowisko przyrodnicze, które jest dobrem publicznym, zasobem dostępnym dla całego społeczeństwa.

Przedmiotem badań wielofunkcyjności rolnictwa jest działalność rolnicza nie tylko w jej funkcjach produkcyjnych, ale ze względu na kierunki działania Wspólnej Polityki Rolnej – w funkcjach pozaprodukcyjnych. Bodźce ekonomiczne zastosowane w programach unijnych ukierunkowane zostały na wdrażanie konceptualnych rozwiązań modelowych.

Wsparcie finansowe wielofunkcyjnego rolnictwa

Scenariusz wspierania rozwoju rolnictwa wielofunkcyjnego w Polsce został zawarty w Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006, który obejmował działania zaliczane do II filaru Wspólnej Polityki Rolnej. Instrumentem do realizacji celów wielofunkcyjnego rolnictwa i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich były cztery działania: wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW), wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt, zalesianie gruntów rolnych oraz dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE. Z punktu widzenia wielofunkcyjności wsparcie gospodarstw rolnych na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania ma na celu zabezpieczenie im możliwości dalszego istnienia rolniczego zagospodarowania i użytkowania ziemi na zasadach przyjaznych środowisku, a jednocześnie wspieranie innych funkcji w rolnictwie niż tylko produkcja żywności, a przez to zapobieganie trendom marginalizacji i degradacji tych obszarów (Dax i Hellegers 2000). Bez dopłat zjawisko marginalizacji tych obszarów może narastać, dlatego kompensuje się wyższe koszty produkcji wynikające z niskiej produktywności środowiska, w jakim rolnicy gospodarują.

W Polsce dostępność działania ONW dla rolników była duża ze względu na łatwość spełnienia kryteriów i ułatwienia formalne. W 2006 r. zrealizowano ponad 700 tys. wniosków, a wysokość dopłat wyrównawczych wynosiła 1287,8 mln zł (tab. 1).

Rolnicy bardzo się interesowali tą formą pomocy finansowej. Najwięcej wniosków zrealizowano w województwach: mazowieckim, wielkopolskim, łódzkim i podlaskim, natomiast najmniej – w opolskim, lubuskim i śląskim. Płatnościami został objęty obszar ponad 7 mln ha użytków rolnych, co stanowiło 72,5% użytków rolnych ONW. Największe powierzchnie użytków rolnych związane z finansowaniem znajdowały się w województwach mazowieckim

Tabela 1. Realizacja działania „Wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania” (ONW) w Polsce w 2006 r.

Województwo	Liczba wniosków	Powierzchnia		Kwota ogółem w tys. zł	Kwota w zł na:	
		ha	% ¹		1 wniosek	1 ha UR
Dolnośląskie	20 470	250 646	66,9	37 683,88	1 840,93	150,35
Kujawsko-pomorskie	30 313	402 902	81,5	68 325,68	2 254,01	169,58
Lubelskie	63 554	494 012	73,2	86 949,40	1 368,12	176,01
Lubuskie	16 029	302 178	64,0	40 009,88	2 496,09	132,41
Łódzkie	72 979	512 462	67,8	100 309,99	1 374,50	195,74
Małopolskie	55 030	189 106	68,0	52 309,68	950,57	276,62
Mazowieckie	121 724	1 187 424	75,0	239 563,21	1 968,09	201,75
Opolskie	6 301	63 036	73,0	10 557,23	1 675,48	167,48
Podkarpackie	42 627	195 094	82,2	42 214,54	990,32	216,38
Podlaskie	68 383	869 859	77,2	175 143,93	2 561,22	201,35
Pomorskie	22 964	349 159	67,4	63 443,62	2 762,74	181,70
Śląskie	16 660	93 482	52,7	19 681,83	1 181,38	210,54
Świętokrzyskie	35 760	175 019	60,4	36 589,84	1 023,21	209,06
Warmińsko-mazurskie	30 723	611 069	67,4	94 794,92	3 085,47	155,13
Wielkopolskie	75 130	914 210	86,6	1 621 176,70	2 158,61	177,40
Zachodniopomorskie	18 259	477 654	63,8	58 054,84	3 179,52	121,54
Polska	706 906	7 087 313	72,5	1 287 809,18	1 821,75	181,71

¹ odsetek użytków rolnych ONW.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR.

i wielkopolskim, a najmniejsze – w opolskim i śląskim. Największe środki finansowe trafiły do rolników gospodarujących w województwach podlaskim, mazowieckim, łódzkim i wielkopolskim. Średnia wysokość wypłaconych środków na jedno gospodarstwo w 2006 r. wynosiła 181,7 zł. Wartość ta była bardzo zróżnicowana przestrzennie i największe kwoty dopłat rekompensacyjnych otrzymali rolnicy z województw północnych: podlaskiego, warmińsko-mazurskiego, pomorskiego i zachodniopomorskiego, najmniejsze zaś z Polski południowo-wschodniej, tj. podkarpackiego i małopolskiego.

W skali powiatów liczba wnioskodawców była zróżnicowana przestrzennie. Ewidencja wnioskodawców jest prowadzona według siedziby użytkownika, dlatego odnotowano powiaty, w których realizuje się wnioski, mimo że użytki rolne na ich obszarze nie należą do ONW lub powierzchnia przekracza granicę powierzchni ONW w danym powiecie. Dotyczyło to wszystkich powiatów ziemskich nie posiadających obszarów ONW na swoim terenie. Największe natężenie realizowanych wniosków koncentrowało się w pasie ciągnącym się od powiatów położonych w karpackiej części województwa małopolskiego, poprzez województwo świętokrzyskie, na obszarach przygranicznych pomiędzy wojewó-

dztwami wielkopolskim i łódzkim, dalej województwo mazowieckie i północna część lubelskiego do województwa podlaskiego (ryc. 1). W powiatach województw: lubuskiego, zachodniopomorskiego, pomorskiego i warmińsko-mazurskiego, których obszary prawie w całości znalazły się na terenach ONW, liczba realizowanych wniosków była relatywnie niewielka. Wpływ na taką sytuację miały: struktura wielkościowa gospodarstw rolnych oraz niższy udział użytków rolnych, a większy lasów w zagospodarowaniu terenów (Czapiewski i Niewęgłowska 2006). Najwięcej wniosków realizowano w powiatach: białskim 14 237 (woj. lubelskie), kieleckim 12 085 (woj. świętokrzyskie) i nowosądeckim 11 316 (woj. małopolskie), natomiast poniżej 10 wniosków w powiatach: pyrzyckim 9 (zachodniopomorskie), strzelińskim (dolnośląskie) i proszowickim (małopolskie) po 6, kazimierskim (świętokrzyskie) i nowodworskim (mazowieckie) po 2 wnioski.

Największym odsetkiem gruntów objętych płatnościami ONW w stosunku do powierzchni użytków rolnych gospodarstw cechowały się powiaty położone w środkowej części Polski (ryc. 2). Gospodarstwa rolne na tym obszarze są średniej wielkości oraz w przeważającej części stanowią własność prywatną. Odróż-

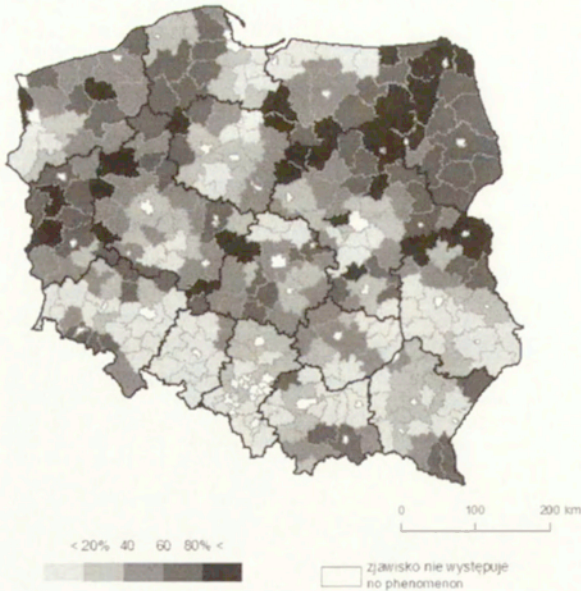


Ryc. 1. Wnioski zrealizowane w ramach działania „Wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) w Polsce w 2006 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Applications granted within the framework of the Support of Farming in Less-favoured Areas (LFA) measure in Poland in 2006

Source: own compilation on the basis of data of the Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture.



Ryc. 2. Użytki rolne objęte płatnościami w ramach działania ONW w Polsce w 2006 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR.

Agricultural land claimed for payments within the framework of the LFA measure in Poland in 2006

Source: own compilation on the basis of data of the Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture.

nia je to znacznie od gospodarstw położonych w Polsce północnej i zachodniej, gdzie znaczny odsetek stanowią gospodarstwa na gruntach będących własnością publiczną. Są to na ogół grunty dzierżawione, na których nie są stosowane z dużą dbałością zasady prośrodowiskowe w uprawach rolniczych. Niższy odsetek gruntów ONW w powierzchni użytków rolnych gospodarstw obserwowany był również w powiatach południowej Lubelszczyzny, na Podkarpaciu i w Małopolsce. Obszar ten cechuje znacznie niższa przeciętna wielkość gospodarstw rolnych oraz mniejsza znajomość mechanizmów wsparcia dla rolnictwa (Czapiewski i Niewęglowska 2006).

Działania rolnośrodowiskowe zawierają czynniki, które kształtują rozwój wielofunkcyjny rolnictwa, a w szczególności funkcje pozarynkowe, tj. zielone i niebieskie. Pod tym względem wzięto pod uwagę realizację pakietów programu rolnośrodowiskowego związanych z ekstensywnym użytkowaniem łąk i pastwisk oraz z ochroną gleb i wód. Powierzchnia przyrodniczo cennych łąk i pastwisk w naszym kraju wciąż się zmniejsza. Zaniechanie użytkowania jest przyczyną degradacji walorów przyrodniczych trwałych użytków zielonych na obszarach, gdzie produkcja rolnicza napotyka na utrudnienia naturalne, takie jak tereny górskie czy nieuregulowane doliny rzek. W innych regionach problemem staje się intensyfikacja gospodarki łąkarskiej i pasterskiej. Oba pakiety realizowane

były w wyznaczonych strefach priorytetowych. Wymogi pakietu „Utrzymanie łąk ekstensywnych” dotyczyły zakazów: przyorywania, wałowania, budowania nowych systemów melioracyjnych, stosowania pestycydów, ścieków i osadów ściekowych oraz dosiewania nasion traw, jak również usuwania skoszonej biomasy z łąk. Te same zakazy dotyczyły pakietu „Utrzymanie pastwisk ekstensywnych”. W 2006 r. w ramach tych pakietów zrealizowano 9918 wniosków, które objęły powierzchnię ponad 92 tys. ha, tj. 1,5% użytków rolnych (tab. 2).

Najwięcej zrealizowanych wniosków było w województwach lubelskim i podkarpackim, natomiast najmniej – w łódzkim, opolskim i śląskim. W województwach lubelskim i zachodniopomorskim działaniami ochronnymi na łąkach objęte było ponad 10 tys. ha. Nie są to województwa o najwyższym udziale trwałych użytków zielonych w strukturze użytków rolnych, ale w tych województwach występują znaczące powierzchnie obszarów chronionych z mocy prawa. Znacznie mniejsze było zainteresowanie pakietem „Utrzymanie pastwisk ekstensywnych”, którego celem było utrzymanie ekstensywnego wypasu w sposób gwarantujący zachowanie cennych gatunków flory zagrożonych wyginieciem. Jedynie w województwie podkarpackim był on realizowany na powierzchni

Tabela 2. Realizacja pakietów „Utrzymanie łąk ekstensywnych” i „Utrzymanie pastwisk ekstensywnych” w Polsce w 2006 r.

Województwo	Wnioski zrealizowane			Powierzchnia w ha			Odsetek powierzchni UR
	razem	w tym:		razem	w tym:		
		łąki	pastwiska		łąki	pastwiska	
Dolnośląskie	576	481	95	8 461,38	7 601,32	860,06	1,37
Kujawsko-pomorskie	329	313	16	2 801,12	2 702,49	98,63	0,84
Lubelskie	2 105	1 980	125	13 597,20	13 044,56	552,64	2,33
Lubuskie	277	243	34	9 116,38	7 615,73	1 500,65	4,76
Łódzkie	54	48	6	536,72	525,67	11,05	0,20
Małopolskie	336	283	53	1 905,21	1 350,79	554,42	0,61
Mazowieckie	885	797	88	5 533,11	5 249,19	283,92	0,64
Opolskie	75	72	3	669,69	628,45	41,24	0,83
Podkarpackie	1 330	1 105	225	11 217,56	9 301,48	1 916,08	3,10
Podlaskie	861	773	88	4 390,09	4 124,30	265,79	0,86
Pomorskie	598	565	33	5 035,90	4 679,68	356,22	2,14
Śląskie	89	65	24	932,40	830,17	102,23	0,40
Świętokrzyskie	770	739	31	2 586,54	2 539,85	46,69	1,45
Warmińsko-mazurskie	144	123	21	2 694,46	2 390,56	303,90	0,75
Wielkopolskie	936	888	48	10 142,20	9 822,72	219,48	1,65
Zachodniopomorskie	553	510	43	12 507,73	11 719,17	788,56	2,01
Polska	9 918	8 985	933	92 127,69	84 226,13	7 901,56	1,45

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR.

ponad 1,9 tys. ha pastwisk, a w łódzkim na niespełna 11 ha. Wynika to z zaniechania chowu zwierząt przeżuwiających w drobnych ekstensywnych gospodarstwach, które nie są w stanie spełniać wymogów sanitarnych, ani zapewnić dobrostanu zwierząt wymaganego standardami unijnymi. W związku z tym w skali całego kraju zaledwie 7901,56 ha pastwisk (1% ogólnej powierzchni pastwisk) jest użytkowana ekstensywnie.

W skali powiatów liczba wnioskodawców obu pakietów była zróżnicowana przestrzennie. Wystąpiły trzy skupiska powiatów, tj. w północno-wschodniej części kraju (woj. lubelskie, podlaskie), na południowo-wschodnich terenach (podkarpackie, świętokrzyskie) oraz w północno-zachodniej Polsce (zachodniopomorskie, pomorskie i wielkopolskie). Najwięcej wniosków realizowano w powiatach: włodawskim i bialskim (odpowiednio 593 i 590, woj. lubelskie), bieszczadzkiem i sanockim (399 i 300, woj. podkarpackie), pińczowskim (333, woj. świętokrzyskie) oraz łomżyńskim (306, woj. podlaskie). W 64 powiatach, w których znajdowały się strefy priorytetowe nie odnotowano żadnego wniosku (ryc. 3). Najwięcej ich było w województwie łódzkim (11 powiatów: bełchatowski, łęczycki, opoczyński, pabianicki, pajęczański, piotrkowski, poddębicki,



Ryc. 3. Wnioski zrealizowane w ramach pakietów "Utrzymanie łąk (P01) i pastwisk (P02) ekstensywnych" w Polsce w 2006 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Applications granted within the framework of the Maintenance of Extensive Meadows and Pastures packages in Poland in 2006

Source: own compilation on the basis of data of the Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture.

rawski, wieluński, wieruszowski i zgierski). W województwach lubelskim, podlaskim i zachodniopomorskim rolnicy ze wszystkich powiatów, gdzie występowały użytki rolne w strefach priorytetowych, wnioskowali o płatności w ramach pakietów związanych z utrzymywaniem ekstensywnym łąk i pastwisk.

Ewidencja wnioskodawców w biurach powiatowych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa prowadzona jest według siedziby użytkownika, stąd też odnotowano 46 powiatów, w których realizuje się wnioski, natomiast użytki rolne na ich obszarze nie należą do stref priorytetowych. W tych powiatach złożono łącznie 245 wniosków, tj. 2,5% ogółu wniosków. Obejmowały one 9263,5 ha użytków rolnych, czyli 10,1% finansowanej powierzchni na kwotę około 52,7 mln zł.

Gospodarstwa rolne objęte pakietami utrzymania łąk i pastwisk ekstensywnych koncentrowały się w powiatach położonych na granicy województw lubuskiego, zachodniopomorskiego i wielkopolskiego, w północno-wschodniej części województwa lubelskiego oraz na południu województwa podkarpackiego (ryc. 4). Największy udział gospodarstw korzystających ze wsparcia finansowego



Ryc. 4. Gospodarstwa rolne objęte płatnościami w ramach pakietów "Utrzymanie łąk (P01) i pastwisk (P02) ekstensywnych" w Polsce w 2006 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR.

Farms claiming for payments within the framework of the Maintenance of Extensive Meadows and Pastures packages in Poland in 2006

Source: own compilation on the basis of data of the Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture.

występował w powiatach bieszczadzkim (22,2%, woj. podkarpackie), włodawskim (12,4%, woj. lubelskie) i wrzesińskim (7,3%, woj. wielkopolskie).

Największa powierzchnia trwałych użytków zielonych objęta płatnościami występowała w powiatach województwa lubelskiego, tj. włodawskim (3856,37 ha) i chełmskim (3307,51 ha), zachodniopomorskiego – goleniowskim (3805,56 ha) oraz podkarpackiego, tj. sanockim (3723,13 ha) i bieszczadzkim (3263,41 ha). Z drugiej strony najmniejsza finansowana powierzchnia użytków zielonych znajdowała się w powiatach: łaskim – 0,92 ha, łódzkim wschodnim – 0,53 ha (woj. łódzkie), lipskim – 0,85 ha (mazowieckie) i nowomiejskim – 0,7 ha (warmińsko-mazurskie). Udział trwałych użytków zielonych objętych płatnościami w ogólnej powierzchni użytków rolnych był bardzo zróżnicowany (ryc. 5).

Duże natężenie trwałych użytków zielonych objętych płatnościami w 2006 r. występowało w zachodniej i południowo-wschodniej części kraju. Dolina Noteci i Bieszczady są to tereny charakteryzujące się bardzo dużym udziałem trwałych użytków zielonych w powierzchni użytków rolnych, a także znacznym odsetkiem obszarów chronionych. Największy udział trwałych użytków zielen-



Ryc. 5. Użytki rolne objęte płatnościami w ramach pakietów "Utrzymanie łąk (P01) i pastwisk (P02) ekstensywnych" w Polsce w 2006 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Agricultural land claimed for payments within the framework of the Maintenance of Extensive Meadows and Pastures packages in Poland in 2006

Source: own compilation on the basis of data of the Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture.

nych w strefach priorytetowych objętych finansowaniem występował w powiatach bieszczadzkim (19,3%) i sanockim (10%), należą one do obszaru przyrodniczo wrażliwego Wschodniokarpackiego oraz sulęcińskim (9,9%, obszar przyrodniczo wrażliwy Ujście Warty). Prawie całkowity brak trwałych użytków zielonych objętych płatnościami występował w pasie środkowej Polski ciągnącym się od południa ku północy. Są to powiaty położone na terenach wyżynnych południowej Polski i Niziny Wielkopolsko-Kujawskiej.

Jednym z aspektów działalności gospodarstwa rolnego jest to, że funkcjonując na obszarze wiejskim, poprzez gospodarowanie wnosi wkład w zachowanie i zmiany bioróżnorodności, której istnienie uzależnione jest od umiejętnie prowadzonej działalności rolniczej. Możliwość taką stwarza wsparcie finansowe rolników w celu utrzymania „zielonych pól” w okresie jesienno-zimowym, co wspomaga właściwości biologiczne gleby, ogranicza erozję gleby i wymywanie azotanów do wód, a także sprzyja różnorodności biologicznej i krajobrazu na obszarach z dominacją gruntów ornych. Rolnicy w ramach pakietu „Ochrona gleb i wód” (K01) musieli spełniać następujące wymogi: nie stosować ścieków i osadów ściekowych do nawożenia na działkach rolnych, których łączna powierzchnia musiała wynosić co najmniej 1 ha w danym roku, a w okresie zimy 33% powierzchni gruntów ornych danego gospodarstwa ma być pokryta roślinnością. Wsiewki poplonowe i międzyzplony muszą być przyorane i stosowane przemiennie na różnych działkach rolnych w ciągu 5 lat. W 2006 r. realizowano ponad 30 tys. wniosków na kwotę prawie 212 mln zł (tab. 3).

Najwięcej wniosków zrealizowano w województwach lubelskim i wielkopolskim, natomiast najmniej w śląskim, małopolskim i dolnośląskim. Powierzchnia, na której stosowano wsiewki poplonowe lub międzyzplony będąca podstawą wypłaty dotacji w 2006 r. wynosiła ponad 490,14 tys. ha, co stanowiło 2,8% ogółu użytków rolnych. Największe powierzchnie pokryte „zielonymi polami” były w województwach zachodniopomorskim, wielkopolskim oraz pomorskim. We wszystkich tych województwach udział zbóż w strukturze zasiewów wynosił od 73% do 76%, co stwarza określone zagrożenie środowiskowe powodowane jednostronnym wyczerpywaniem żyzności gleby czy wymywaniem do wód azotanów. Wartość płatności była bardzo zróżnicowana przestrzennie i największe kwoty w ramach tego pakietu otrzymali rolnicy z województw zachodniopomorskiego i wielkopolskiego, najmniejsze zaś z Polski południowej, tj. śląskiego, małopolskiego i podkarpackiego. Średnia kwota przypadająca na 1 gospodarstwo rolne w 2006 r. wynosiła 6994,30 zł i wielkość tego wskaźnika zależała od średniej wielkości użytków rolnych w gospodarstwach poszczególnych województw.

Warunki przyrodnicze i struktura zasiewów gruntów ornych niektórych regionów wyraźnie wpływały na duże zainteresowanie rolników tym pakietem. Pod względem liczby wniosków dominowały powiaty tworzące zwarty pas

Tabela 3. Realizacja pakietu „Ochrona gleb i wód” w Polsce w 2006 r.

Województwo	Liczba wniosków	Powierzchnia		Kwota ogółem w tys. zł	Kwota w zł na:	
		ha	%		1 wniosek	1 ha UR
Dolnośląskie	983	31 555,75	2,99	14 939,52	15 197,88	473,43
Kujawsko-pomorskie	1 878	32 374,29	2,76	12 831,23	6 832,39	396,34
Lubelskie	5 253	43 478,85	2,69	19 276,02	3 669,53	443,34
Lubuskie	1 237	36 244,74	6,80	15 150,33	12 247,64	418,00
Łódzkie	2 439	19 230,39	1,71	8 506,33	3 487,63	442,34
Małopolskie	737	5 153,40	0,66	2 029,43	2 753,64	393,80
Mazowieckie	2 322	22 783,83	1,05	9 506,29	4 094,01	417,24
Opolskie	1 676	34 132,40	5,22	13 840,86	8 258,27	405,50
Podkarpackie	1 042	11 561,30	1,38	4 935,41	4 736,48	426,89
Podlaskie	1 057	10 782,91	0,85	5 239,51	4 956,97	485,91
Pomorskie	2 454	55 815,37	5,88	17 677,15	7 203,40	316,71
Śląskie	508	9 367,28	2,00	3 769,36	7 420,00	402,40
Świętokrzyskie	2 543	15 268,82	2,40	7 039,20	2 768,07	461,02
Warmińsko-mazurskie	1 063	33 832,37	2,76	13 418,80	12 623,52	396,63
Wielkopolskie	3 273	60 147,63	3,56	29 716,07	9 079,15	494,05
Zachodniopomorskie	1 844	68 410,76	6,07	34 114,66	18 500,36	498,67
Polska	30 309	490 140,10	2,81	211 990,17	6 994,30	432,51

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARIMR.

w Polsce wschodniej – od Wyżyny Lubelskiej poprzez Wyżynę Sandomierską, Pojezierze Wielkopolsko-Kujawskie do Pojezierza Bytowskiego (ryc. 6). Najwięcej zrealizowanych wniosków było w powiatach: białskim i janowskim – 1170 i 470 (woj. lubelskie), opatowskim – 703 (świętokrzyskie), wrzesińskim – 481 (wielkopolskie) i bytowskim – 479 (pomorskie). Żadnego wniosku nie odnotowano w 8 powiatach: limanowskim, nowosądeckim, suskim i tatrzańskim (woj. małopolskie), oleskim i prudnickim (opolskie) oraz bieszczadzkiem i leskim (podkarpackie). Natężenie wsparcia finansowego gospodarstw rolnych w zakresie ochrony gleb i wód było zróżnicowane przestrzenie (ryc. 7). Największy odsetek gospodarstw rolnych objętych pakietem występuje w powiatach województw: wielkopolskiego, tj. wrzesińskim (16,6%), chodzieskim (11,7%), złotowskim (10,4%), pomorskiego – człuchowskim (12%), bytowskim (10,6%) i zachodniopomorskiego – łobeskim (11,1%).

Duży udział użytkowników rolnych pokrytych zieloną roślinnością koncentrował się w północno-zachodniej i zachodniej części Polski (ryc. 8). Największy udział użytkowników rolnych objętych finansowaniem występował w powiatach: bytowskim – 13,3% i łęborskim – 12,9% (woj. pomorskie), chodzieskim – 13% i złotowskim – 12,9% (wielkopolskie) oraz żagańskim – 12,8% (lubuskie).



Ryc. 6. Wnioski zrealizowane w ramach pakietu "Ochrona gleb i wód" w Polsce w 2006 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR.

Applications granted within the framework of the Soil and Water Protection package in Poland in 2006
Source: own compilation on the basis of data of the Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture.

Użytkowanie rolnicze gruntów o małej przydatności rolniczej jest mało rentowne, co skłania rolników do poszukiwania innych źródeł dochodu. Jednym z nich może być zalesianie tych gruntów, które wpływa zarówno bezpośrednio (poprzez zwiększenie lesistości, a przez to stworzenie warunków dla wzmocnienia ekosystemów i różnorodności biologicznej), jak i pośrednio (przez stwarzanie możliwości dodatkowego zatrudnienia oraz dochodów) na rozwój wielofunkcyjnego rolnictwa. Rolnicy posiadający grunty V i VI klasy bonitacyjnej mogli uczestniczyć w działaniu „Zalesianie gruntów rolnych”, którego celem jest powiększenie obszarów leśnych poprzez zalesianie użytków rolnych o niewielkiej przydatności dla rolnictwa. Barię przy realizacji programu zalesień w Polsce jest często brak aktualnych gminnych planów zagospodarowania przestrzennego z uwzględnieniem wymogów krajowego i wojewódzkich programów zwiększania lesistości, pod kątem przeznaczenia gruntów do zalesień. Ponadto zalesienie gruntów rolnych wiąże się z długookresowym wyłączeniem tych terenów z użytkowania rolniczego, czyli przynajmniej częściowej rezygnacji z wykorzystania głównego czynnika produkcji w rolnictwie, jakim jest ziemia. Realizacja działania „Zalesianie gruntów rolnych” nie jest w pełni zgodna z założeniami programu zwiększania lesistości kraju, który jako główny cel stawia zalesienie Polsce



Ryc. 7. Gospodarstwa rolne objęte płatnościami w ramach pakietu "Ochrona gleb i wód" w Polsce w 2006 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR.

Farms claiming for payments within the framework of the Soil and Water Protection package in Poland in 2006

Source: own compilation on the basis of data of the Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture.

gleb o niewielkiej przydatności dla rolnictwa. W 2006 r. zrealizowano ponad 11 tys. wniosków i dotyczyły one około 53,4 tys. ha powierzchni przeznaczonej do zalesiania, co stanowiło 0,33% ogółu użytków rolnych (tab. 4).

Najwięcej wniosków o dofinansowanie zalesień zrealizowano w województwach: podkarpackim, mazowieckim i warmińsko-mazurskim, najmniej zaś w opolskim i śląskim. W 2006 r. wypłacono około 380,5 mln zł na realizację programu „Zalesianie gruntów rolnych”, a średnia wartość przypadająca na 1 gospodarstwo rolne wynosiła ponad 34 tys. zł. W układzie powiatów liczba wydanych decyzji przyznających płatność charakteryzowała się bardzo dużym zróżnicowaniem przestrzennym (ryc. 9). Powyżej 150 realizowanych wniosków odnotowano w powiatach przemyskim i lubaczowskim (woj. podkarpackie), jędrzejowskim (świętokrzyskie) i białskim (lubelskie). Żadnego wniosku nie odnotowano w powiatach grodzkich i w czterech ziemskich: dzierzoniowskim (dolnośląskie), tatrzańskim (małopolskie), bielskim i raciborskim (śląskie). Odsetek użytków rolnych przeznaczonych pod zalesianie był zróżnicowany (ryc. 10). Powyżej 1% zalesianych użytków rolnych dotyczyło powiatów położonych na Równinie Warmińskiej, charakteryzującej się bardzo niskim udziałami gleb V i VI klasy bonitacyjnej. Z kolei w powiatach, gdzie były naj-



Ryc. 8. Użytki rolne objęte płatnościami w ramach pakietu "Ochrona gleb i wód" w Polsce w 2006 r
 Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARIMR

Agricultural land claimed for payments within the framework of the Soil and Water Protection package in Poland in 2006

Source: own compilation on the basis of data of the Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture.

wyższe udziały gleb o niskich klasach bonitacyjnych odnotowano bardzo niski odsetek gruntów rolnych przeznaczony do zalesiania. Największy odsetek użytków rolnych objętych płatnościami związanymi z zalesieniami występował w powiatach: województwa zachodniopomorskiego – wałeckim (3,6%), warmińsko-mazurskiego – braniewskim (2,4%) i bartoszyckim (2%), śląskiego – biełuńsko-łódzińskim (2,1%) oraz dolnośląskiego – głogowskim (2,1%). Z drugiej strony najmniejszy odsetek finansowanych użytków rolnych (poniżej 0,01%) znajdował się w powiatach: średzkim (woj. dolnośląskie), limanowskim, nowotarskim i suskim (małopolskie), prudnickim (opolskie), oświęcimskim, pszczyńskim i zawierciańskim (śląskie), kościańskim i gostyńskim (wielkopolskie) oraz białogardzkim (zachodniopomorskie). Ze względu na niespełnienie kryteriów ustalonego statusu własności czy władania gruntem oraz niekorzystne rozłogi gospodarstwa rolne położone na Podhalu pozbawione były w większości wsparcia finansowego nie tylko w ramach działania zalesiania gruntów ornych, lecz również w pozostałych programach ONW i rolnośrodowiskowym. Województwo podkarpackie, w którym zrealizowano najwięcej wniosków i zalesiono trzecią co do wielkości powierzchnię gruntów rolnych, charakteryzuje się wysokim wskaźnikiem lesistości. Program, poprzez zapewnienie finansowego wspar-

Tabela 4. Realizacja programu „Zalesianie gruntów rolnych” w Polsce w 2006 r.

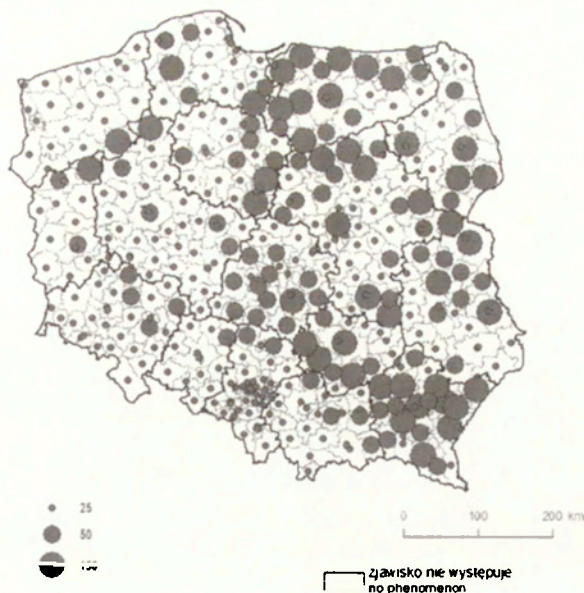
Województwo	Liczba wniosków	Powierzchnia		Kwota ogółem w tys. zł	Kwota w zł na:	
		ha	%		1 wniosek	1 ha UR
Dolnośląskie	418	3 285,86	0,34	19 989,10	47 820,81	6 083,37
Kujawsko-pomorskie	621	3 022,54	0,29	21 227,05	34 182,05	7 022,92
Lubelskie	964	3 775,94	0,26	25 661,85	26 620,18	6 796,15
Lubuskie	252	2 099,12	0,43	15 660,98	62 146,74	7 460,73
Łódzkie	778	2 783,47	0,25	191 710,03	24 641,42	6 887,46
Małopolskie	267	593,67	0,09	3 975,03	14 887,74	6 695,88
Mazowieckie	1592	8 612,90	0,40	61 274,26	38 488,86	7 114,24
Opolskie	147	499,73	0,09	3 549,44	24 145,84	7 102,71
Podkarpackie	1615	4 348,86	0,55	27 460,22	17 003,23	6 314,35
Podlaskie	820	3 055,47	0,28	19 717,65	24 045,92	6 453,23
Pomorskie	452	3 173,05	0,40	26 243,88	58 061,68	8 270,87
Śląskie	200	1 282,17	0,27	10 115,37	50 576,84	7 889,26
Świętokrzyskie	783	2 088,82	0,37	12 362,95	15 789,21	5 918,63
Warmińsko-mazurskie	1 249	9 088,20	0,90	73 590,32	58 919,39	8 097,35
Wielkopolskie	673	3 297,92	0,19	20 473,59	30 421,38	6 208,03
Zachodniopomorskie	259	2 366,96	0,24	20 018,46	77 281,35	8 457,46
Polska	11 090	53 374,68	0,33	380 491,18	34 309,39	7 129,68

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARIMR.

cia zalesień i pielęgnacji nowych nasadzeń, stanowił na początku dużą zachętę do wyłączania z produkcji rolnej najłabszych gruntów. Zadrzewienia terenów górskich są szczególnie korzystne, gdyż zapobiegają spływowi powierzchniowemu wód i erozji wodnej gleb, jak również ograniczają erozję wietrzną na użytkowanych rolniczo przedgórzach.

Podsumowanie

Wielofunkcyjność rolnictwa wiąże się nie tylko z jego malejącym udziałem w tworzeniu wartości dodanej brutto, ale także z dużym zróżnicowaniem regionalnym dochodowości rolnictwa. Stosuje się instrumenty ekonomiczne mające na celu stymulowanie innych niż produkcyjne funkcje rolnictwa, do których należy zaliczyć: ochronę wartości krajobrazowych, utrzymanie bioróżnorodności, ochronę gleb i wód, utrzymanie pastwisk i łąk ekstensywnych. Instrumenty te uwzględniają regionalne uwarunkowania przyrodnicze, co potwierdziła analiza uwzględniająca wyodrębnienie obszarów o trudnych warunkach gospodarowania.



Ryc. 9. Wnioski zrealizowane w ramach programu "Zalesianie gruntów rolnych" w Polsce w 2006 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Applications granted within the framework of the Farmland Afforestation programme in Poland in 2006

Source: own compilation on the basis of data of the Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture.

Pomimo trudności kwantyfikacji i wyceny poszczególnych funkcji rolnictwa w skali lokalnej można stwierdzić, że model rolnictwa wielofunkcyjnego znajduje odbicie w decyzjach podejmowanych przez rolników polskich i ich zachowaniach zarówno rynkowych, jak i pozarynkowych. Instrumenty wspierania rolnictwa, jakie Polska otrzymała po akcesji do UE stały się impulsem dla rozwoju wielofunkcyjności. Wsparcie finansowe działań związanych z funkcjami produkcyjnymi i przyrodniczymi (zielonymi), choć ma jednolite zasady w całym kraju, to jednak wdrażanie wielofunkcyjności w gospodarstwach rolnych jest zróżnicowane regionalnie. Model ten bardziej jest akceptowany na terenie województw podlaskiego, warmińsko-mazurskiego i lubuskiego, natomiast mniej na obszarze południowej części kraju, tj. dolnośląskiego, opolskiego, śląskiego, małopolskiego i podkarpackiego. Na tych obszarach dalszy rozwój rolnictwa wielofunkcyjnego ogranicza struktura obszarowa gospodarstw i brak stabilizacji stosunków własnościowych.

Działania rolnictwa wielofunkcyjnego są w sferze zainteresowań polityki rolnej, rozwoju wsi i ekologicznej, dlatego też koncepcja wielofunkcyjności może stanowić podstawę do integrowania się tych trzech polityk w kompleksową politykę społeczno-gospodarczą zorientowaną terytorialnie i uwzględniającą jak najszersze grono beneficjentów mieszkających na obszarach wiejskich. Model wie-



Ryc. 10. Użytki rolne objęte płatnościami w ramach programu "Zalesianie gruntów rolnych" w Polsce w 2006 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

Agricultural land claimed for payments within the framework of the Farmland Afforestation programme in Poland in 2006

Source: own compilation on the basis of data of the Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture.

lofunkcyjnego rolnictwa często mylnie kojarzony jest wyłącznie z wielofunkcyjnością obszarów wiejskich, dlatego bardzo ważnym ogniwem łączącym politykę rolną i politykę rozwoju obszarów wiejskich jest kwestia zarządzania i wykorzystania zasobów ziemi i tego, co się na niej znajduje. Zasoby użytków rolnych i leśnych pozostające w rękach rolników powinny być traktowane nie jako dobro rynkowe (towar), lecz dobro mieszane (prywatno-publiczne). Poza wykorzystaniem ziemi jako podstawowego środka produkcji w rolnictwie, ziemia będzie też traktowana jako źródło wartości przyrodniczych, kulturowych, estetycznych, rekreacyjnych i innych. Wydaje się, iż model wielofunkcyjnego rolnictwa wpasowuje się coraz bardziej w rzeczywistość obszarów wiejskich Polski.

LITERATURA

Czapiewski K., Niewęglowska G., 2006, *Przestrzenne zróżnicowanie dopłat wyrównawczych ONW w Polsce w 2004 roku*, [w:] *Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, 31, IERiGŻ. Warszawa.

- Dax T., Hellegers P., 2000, *Policies for Less Favoured Areas*, [w:] F. Brouwer, P. Lowe (red.), *CAP Regimes and the European Countryside. Prospects for Integration between Agricultural Regional and Environmental Policies*, CAB International, Wallingford, s. 179–197.
- Kołodziejczak A., 2010, *Modele rolnictwa a zróżnicowanie przestrzenne sposobów gospodarowania w rolnictwie polskim*, Wydawnictwo UAM, Poznań.
- Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004–2006*, 2004, MRiRW, Warszawa.
- Renting H., Marsden T.K., Banks J., 2003, *Understanding alternative food networks: exploring the role of short food supply chains in rural development*, *Environment and Planning A*, 35 (3), s. 393–411.
- Wilson G.A., 2001, *From productivism to post productivism... and back again? Exploring the (un)changed natural and mental landscapes of European agriculture*, *Transactions of the Institute of British Geographers*, 26 (1), s. 77–102.
- van der Ploeg J.D., Roep D., 2003, *Multifunctionality and Rural Development: The Actual Situation in Europe* [w:] G. van Huylenbroeck, G. Durand (red.), *Multifunctional Agriculture: A New Paradigm for European Agriculture and Rural Development*, Burlington VT, Ashgate. Aldershot, s. 37–54.
- van Huylenbroeck G., Vandermeulen V., Mettepemningen E., Verspecht A., 2007, *Multifunctionality of Agriculture: A Review of Definitions, Evidence and Instruments*, *Living Reviews in Landscape Research*, 3, Serwis internetowy: <http://www.livingreviews.org/lrlr-2007-3>.
- Wilkin J., 2009, *Wielofunkcyjność rolnictwa – konceptualizacja i operacjonalizacja zjawiska*, *Wię i Rolnictwo*, 4 (145), s. 9–28.

SUMMARY

The interest in the multifunctionality of farming springs from the universal recognition and appreciation of the role of agriculture in maintaining the natural environment in good condition and preserving the cultural heritage. In other words, this model emphasises those fields and results of the farmer's activity that are not directly verified and paid for by the market. The chief idea of multifunctionality is that while there are many agricultural functions expressed in terms of goods, services and markets, agriculture also produces non-market goods, e.g. in helping to preserve the landscape or biodiversity. The existence of both these types of goods is closely related. The connection between the beneficial external effects of farming and its production of market goods is known as jointness. On most agricultural holdings engaged in multifunctional farming, it is impossible to separate the market and non-market spheres of production.

The scenario of support for multifunctional farming in Poland was outlined in the Rural Development Programme 2004–2006, which embraced measures falling under the second pillar of the Common Agricultural Policy. The instruments employed to implement the goals of multifunctional farming and sustainable development of rural areas were three measures: Support for agricul-

tural activity in less-favoured areas (LFA), Support for agri-environmental ventures and improvement of animal welfare, and Afforestation of farmland. As the results of support for measures involving productive and natural (green) functions show, the level of multifunctionality on agricultural holdings varies regionally. The application of this model can be found to be more advanced in the voivodeships of Podlasie, Warmia-Mazuria and Lubuska Land, and less so in the south of the country: Lower Silesia, Opole, Silesia, Małopolska and Subcarpathia. In those areas further development of multifunctional farming requires an improvement in the farm-size structure and a stabilisation of the ownership system. The multifunctional farming model is gaining an ever firmer foothold in the rural areas of Poland.

Konrad Ł. CZAPIEWSKI
Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN
ul. Twarda 51/55, 00-818 Warszawa
konrad@twarda.pan.pl

Obszary problemowe w rolnictwie w kontekście delimitacji obszarów ONW¹

Problem areas in agriculture in the light of LFA areas delimitation

Zarys treści: W opracowaniu skoncentrowano się na porównaniu trzech delimitacji obszarów problemowych w rolnictwie polskim w kontekście delimitacji Obszarów o Niekorzystnych Warunkach Gospodarowania (ONW). Wszystkie delimitacje obszarów problemowych (ze względu na niekorzystne warunki przyrodnicze do produkcji rolnej) wykonane do celów naukowych charakteryzują się znacznie mniejszym zasięgiem przestrzennym niż wyznaczone w Planie/Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich obszary ONW.

Słowa kluczowe: obszary problemowe, obszary ONW, Polska.

Wstęp

W literaturze geograficzno-ekonomicznej powstało wiele opracowań traktujących o obszarach problemowych (np. Ciok 1996, Bański 1999, Rosner 1999, 2002, Churski 2004). Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (2003) za obszary problemowe uznaje „*obszary szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej lub występowania konfliktów przestrzennych*”. Z kolei A. Zagożdżon (1988) podaje następującą definicję „*obszar na którym występują negatywne zjawiska ze sfery społecznej, ekonomicznej, technicznej, które wywołują anomalie wewnętrzne i anormalność terenu*”.

Szczególną kategorią są obszary problemowe w rolnictwie. Według R. Kulikowskiego (1992) są to „*obszary depresyjne pozostające w niedorozwoju w porów-*

¹ W artykule wykorzystano częściowo fragmenty własnego opracowania wykonanego dla IERiGŻ PIB (Czapiewski i inni 2008).

naniu z innymi otaczającymi je obszarami o zbliżonych naturalnych i ekonomicznych warunkach produkcji”. Zaś według J. Bańskiego (1999) jest to „nagromadzenie negatywnych zjawisk społeczno-ekonomicznych i (lub) przyrodniczych, które czynią je upośledzonymi w stosunku do obszarów rolniczych o cechach przeciętnych w kraju”. J. Bański (1999) wymienia kilka rodzajów obszarów problemowych: obszary opóźnione w rozwoju, obszary rezerw produkcyjnych, obszary konfliktów oraz obszary niekorzystnych warunków przyrodniczych. W niniejszym opracowaniu skoncentrowano się na tej ostatniej kategorii, czyli na obszarach cechujących się takimi warunkami, które ograniczają możliwości uprawy niektórych roślin, rzutują na poziom plonów, organizację pracy i efektywność ekonomiczną gospodarstwa rolnej.

Po akcesji Polski do Unii Europejskiej delimitacja obszarów problemowych w rolnictwie nabrała istotnego wymiaru, ze względu na fakt stosowania dopłat wyrównawczych z powodu prowadzenia działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ang. LFA – *Less Favoured Areas*). W Polsce instrument wsparcia gospodarstw z tytułu prowadzenia działalności w niekorzystnych warunkach środowiskowych (działanie ONW – Obszary o Niekorzystnych Warunkach Gospodarowania) został usankcjonowany prawnie w *Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004–2006*, a obecnie jego funkcjonowanie zostało przedłużone w *Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich* na lata 2007–2013 w ramach Osi 2.

Celem niniejszego artykułu jest porównanie trzech delimitacji obszarów problemowych w rolnictwie, wykonanych w celach naukowych, z aktualnie obowiązującą delimitacją obszarów ONW.

Obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania w rolnictwie

W ramach obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania w Polsce wyróżniono:

- obszary górskie;
- obszary ze specyficznymi utrudnieniami;
- obszary nizinne.

ONW Górskie obejmuje gminy, w których ponad połowa użytków rolnych położona jest powyżej 500 m n.p.m. (trudne warunki klimatyczne związane z wysokością oraz występowanie na dużej części terenu zbyt stromych pochyłości).

Za obszary ze specyficznymi naturalnymi utrudnieniami uznano gminy i obręby geodezyjne rejonów podgórskich (co najmniej połowa powierzchni powinna znajdować się na wysokości powyżej 350 m n.p.m.), w których spełnione są

przynajmniej dwa z wymienionych poniżej warunków: (1) średnia wielkość gospodarstwa wynosi poniżej 7,5 ha; (2) występuje zagrożenia erozją wodną; (3) udział gospodarstw, które zaprzestały działalności rolniczej jest na poziomie niższym niż 25% całkowitej liczby gospodarstw rolnych; (4) udział trwałych użytków zielonych w strukturze użytków rolnych wynosi ponad 40%.

Za obszary nizinne, wymagające dopłat wyrównawczych jako rekompensatę za utratę dochodów, uznano obszary znajdujące się w mniej korzystnej sytuacji agroekologicznej w stosunku do pozostałych gospodarstw rolnych w kraju oraz którym grozi zaprzestanie użytkowania ziemi (*Rozporządzenie...* 1999). Obszary ONW Nizinne zostały podzielone na dwie strefy – strefę niziną I i strefę niziną II, cechujące się skrajnie niekorzystnymi warunkami gospodarowania. Obszar ONW został w *Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich* na lata 2007–2013 zwiększony o około 1% powierzchni użytków rolnych w stosunku do obszaru wyznaczonego na lata 2004–2006 (*Obszary o Niekorzystnych Warunkach Gospodarowania w Polsce*, 2006; ryc. 1).



Ryc. 1. Delimitacja gmin do poszczególnych kategorii ONW w okresie 2004–2006. A – ONW Nizinne I, B – ONW Nizinne II, C – ONW Specyficzne utrudnienia, D – ONW Górskie, E – poza ONW, F – miasta
Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji PROW

Classification of municipalities with respect to particular categories of the LFA. A – LFA Lowland I, B – LFA Lowland II, C – LFA Specific hardships, D – LFA Mountain, E – outside of LFA, F – cities

Source: own work based on the Programme of Rural Development 2004–2006.

Delimitacje obszarów problemowych w rolnictwie

E. Kurek i inni (1992, s. 2) podkreślili, jak ważną determinantą w zagospodarowaniu przestrzennym i rozwoju rolnictwa jest udział gleb najłabszych klas (V i VI klasa) w ogólnej powierzchni gruntów ornych. „Zwrócić tu należy szczególną uwagę na liczną (236) grupę gmin, której obszary są z rolniczego punktu widzenia terenami problemowymi. Fakt bardzo wysokiego udziału gleb V i VI klasy (tj. powyżej 70% gruntów ornych) skutkuje dla tej grupy gmin nikłymi szansami na ich rozwój, zwłaszcza w warunkach kryzysowych. W okresie, gdy wszelka produkcja była pożądana i trafiona, nawet gospodarstwa o słabych glebach mogły liczyć na trwanie, choćby tylko w wątpliwej kondycji ekonomicznej. Natomiast w warunkach bariery popytowej i konkurencji, produkcja tych gospodarstw może okazać się trwale zbędna i w konsekwencji może im grozić upadkiem ekonomicznym”.

Z danych zamieszczonych w *Atlasie gmin zróżnicowanych pod względem udziału gleb niskourodzajnych* (Kurek i inni 1992) oraz danych dotyczących gmin górskich i podgórskich wynika, że w sumie 377 gmin zakwalifikowano do posiadających najwyższe udziały gleb o niskich klas bonitacyjnych (ryc. 2). Spośród wyznaczonych gmin nizinnych – 79% położonych jest w kategorii ONW Nizinne II i jednocześnie stanowią one 51% jednostek w tej kategorii.



Ryc. 2. Obszary o wysokim udziale gleb z najniższych klas bonitacyjnych. A – gminy w których gleby V i VI klasy stanowią ponad 70%, B – gminy górskie i podgórskie

Źródło: opracowanie własne na podstawie Kurek i in. (1992).

Areas with high share of poor quality soils. A – communes with 70% share of soils form V and VI (the worst) bonitation classes, B – mountain and highland communes

Source: own work based on Kurek et al. (1992).

J. Bański (1999) do delimitacji obszarów o niskiej jakości środowiska przyrodniczego użył wskaźnika jakości rolniczej przestrzeni produkcyjnej. Powołując się na badania K. Koreleskiego (1988), przyjął jako próg wartość wskaźnika na poziomie 50 pkt., który świadczy o silnych ograniczeniach możliwości uprawy roślin. W wyniku przeprowadzonej delimitacji wyróżniono siedem obszarów grupujących od kilku do kilkunastu gmin o najmniej korzystnych warunkach agro-ekologicznych – karpacki, kaszubski, mazursko-kurpiowski, ostrzeszowski, podlaski, suwalski i świętokrzyski (ryc. 3). Wyróżnione obszary w dużej mierze pokrywają się z delimitacją przeprowadzoną na podstawie *Atlasu gmin zróżnicowanych pod względem udziału gleb niskourodzajnych* (Kurek i inni 1992).



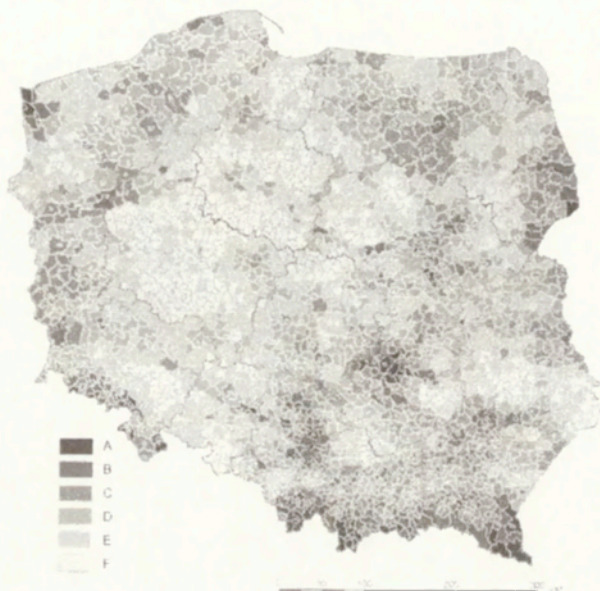
Ryc. 3. Obszary niskiej jakości środowiska przyrodniczego do produkcji rolniczej. 1 – karpacki, 2 – kaszubski, 3 – mazursko-kurpiowski, 4 – ostrzeszowski, 5 – podlaski, 6 – suwalski, 7 – świętokrzyski
Źródło/Source: Bański (1999).

Areas of low quality of natural environment for agricultural production

Ostatnim przykładem delimitacji obszarów pod względem jakości środowiska dla produkcji rolniczej jest opracowanie wykonane na podstawie danych Powszechnego Spisu Rolnego 2002 (Filipiak 2003). W wyniku tej delimitacji wyznaczono osiem klas bonitacyjnych, które następnie można było połączyć w sześć kategorii opisujących na skali porządkowej stopień utrudnienia istniejących warunków do produkcji rolniczej (Bielecka i Ciołkosz 2003)². Tereny o skrajnie niekorzystnych oraz niekorzystnych warunkach dla produkcji rolnej

² Mapa w wersji kolorowej została zamieszczona w opracowaniu Bański, Czapiewski (2009, s. 75) w XVI tomie Studiów Obszarów Wiejskich.

stanowią tereny wymagające szczególnego wsparcia ze względu na bardzo niski poziom plonów oraz brak ekonomicznie i ekologicznie uzasadnionych możliwości intensyfikacji produkcji – są to głównie rejony górskie Karpat i Sudetów (ryc. 4). Według E. Bieleckiej i A. Ciołkosza (2003) te obszary powinny być objęte systemem wsparcia – ogółem 1/3 wszystkich gmin w Polsce.



Rys. 4. Warunki produkcyjne rolnictwa. A – skrajnie niekorzystne, B – niekorzystne, C – znaczne utrudnienia, D – pewne utrudnienia, E – bez utrudnień, F – korzystne

Źródło/Source: Bielecka, Ciołkosz (2003).

Natural conditions for agricultural production. A – very bad, B – bad, C – big difficulties, D – some difficulties, E – without difficulties, F – beneficial

Obszary problemowe a obszary ONW

Istotny wniosek, jaki wylania się z wyżej przytoczonych opracowań naukowych, jest taki, że we wszystkich tych przykładach wyznaczony zbiór obszarów problemowych jest dużo mniejszy niż wyznaczone obszary ONW. Do delimitacji obszarów ONW wzięto pod uwagę gminy z wartością wskaźnika WWRPP (Wskaźnik Waloryzacji Rolniczej Przestrzeni Produkcyjnej) przekraczającą średnią krajową (dotyczyło to jednocześnie obszarów najrzadziej zaludnionych). Natomiast przeprowadzona w opracowaniu K. Czapiewskiego i in. (2008) charakterystyka kategorii ONW Nizinne I ze względu na różne cechy przyrodnicze i społeczno-gospodarcze wykazała, że w bardzo wielu przypadkach nie różnią się one od przeciętnych zróżnicowań wartości cech dla kraju. Wynika stąd, że część gospodarstw rolnych zlokalizowanych na obszarach ONW otrzymuje dodat-

kowe środki finansowe, ale nie wykazują dużego zróżnicowania w zakresie produkcji towarowej czy makroekonomicznych uwarunkowań rozwoju poszczególnych gmin w porównaniu do gospodarstw zlokalizowanych poza obszarami ONW.

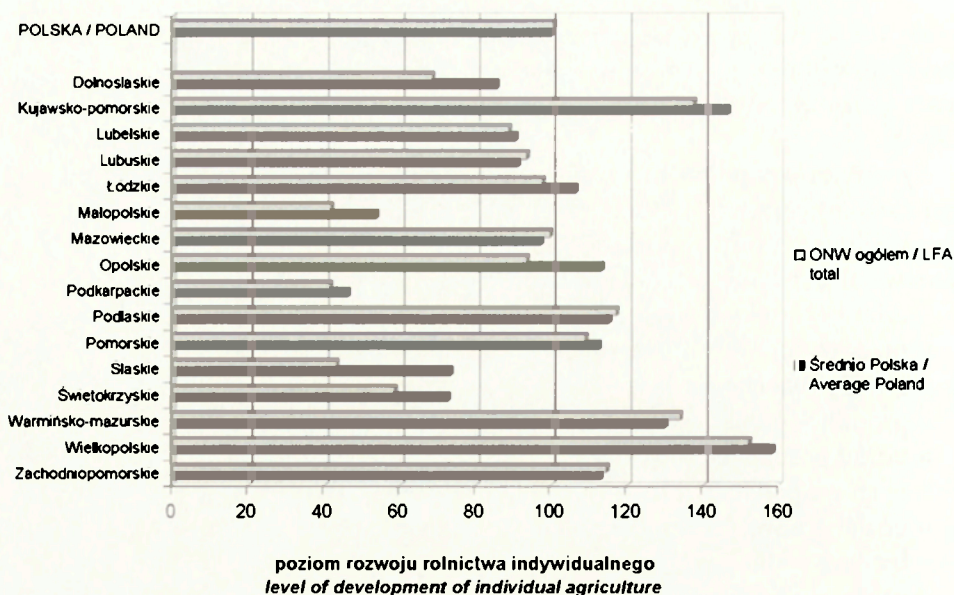
Syntetycznym potwierdzeniem wyżej zaobserwowanych prawidłowości jest opracowany przez D. Kołodziejczyk (2004, 2005) na podstawie danych Powszechnego Spisu Rolnego 2002 wskaźnik rozwoju indywidualnych gospodarstw rolnych. Do wyznaczenia tej miary wzięto pod uwagę:

- udział gruntów ornych w ogólnej powierzchni użytków rolnych,
- przeciętną powierzchnię gospodarstwa indywidualnego,
- obsadę zwierząt na 100 ha użytków rolnych,
- produkcję towarową na 1 ha,
- udział gospodarstw produkujących na rynek w ogólnej liczbie indywidualnych gospodarstw rolnych,
- udział gospodarstw o dochodach z rolnictwa powyżej 50% w ogólnej liczbie indywidualnych gospodarstw rolnych.

Analiza wartości syntetycznego wskaźnika dla obszarów ONW i ogółem wykazała bardzo małe różnice pomiędzy tymi dwoma kategoriami – przyjmując, że średni wskaźnik dla Polski wynosi 100 punktów, to dla obszarów ONW wartość ta wyniosła 100,6 pkt., a dla obszarów poza ONW – 99,4 pkt. (ryc. 5). Z analizy regionalnej wynika, iż jedynie w województwach o dużym udziale terenów górskich i podgórskich – dolnośląskie, małopolskie, śląskie i świętokrzyskie – zanotowano istotną różnicę w poziomie rozwoju rolnictwa indywidualnego na obszarach ONW i ogółem. W pozostałych regionach, gdzie znaczną przewagę wśród terenów ONW ma kategoria Nizinne I, nie odnotowano praktycznie żadnych różnic w wartościach wskaźników. Ponadto z analiz Kołodziejczyk (2005) wynika, że przy średniej dla Polski 100 pkt., poziom rozwoju gospodarstw z terenów ONW Nizinne I wynosi aż 113,2 pkt. Uogólniając przedstawione dane na ryc. 5, należy stwierdzić, że poziom rozwoju gospodarstw indywidualnych jest w znacznie większym stopniu uwarunkowany zróżnicowaniem regionalnym niż kategoriami ONW.

Zakwalifikowanie tak znacznej liczby gmin jako uprawnionych do korzystania z dopłat wyrównawczych ONW spowodowało, że uzyskiwane płatności są na znacząco niższym poziomie, niż wartości maksymalne ustanowione przez UE. Przedstawiona w tabeli 1 analiza relacji pomiędzy obowiązującymi w Polsce stawkami płatności a maksymalnymi wyznaczonymi w *Rozporządzeniu Rady 1698/2005* wykazała, iż właściciele gospodarstw otrzymują od około 30% do 45% wysokości możliwego wsparcia.

Patrząc na to z drugiej strony, objęcie dopłatami wyrównawczymi z tytułu ONW większej liczby gospodarstw spełnia inne, nie tylko gospodarcze cele – w pewnej mierze przyczynia się do zapobiegania degradacji krajobrazu i zacho-



Rys. 5. Poziom rozwoju rolnictwa indywidualnego według województw na obszarach ONW i ogółem
 Źródło: opracowanie na podstawie Kolodziejczyk (2005).

Level of development of individual agriculture on LFA areas and in whole Poland

Source: own work based on Kolodziejczyk (2005).

Tabela 1. Wysokości obowiązujących i maksymalnych płatności ONW w okresie 2004–2006

Obszary ONW	Obowiązująca płatność – zamieszczona w PROW w euro	Płatność maksymalna w euro	Relacja płatności obowiązująca do maksymalnej (max= 100)
ONW Górskie	81,9	250	32,8
ONW Specyficzne utrudnienia	67,6	150	45,1
ONW Nizinne I	45,9	150	30,6
ONW Nizinne II	67,6	150	45,1

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych: PROW 2007 i Rozporządzenie Rady 1698/05

wania żywotności obszarów wiejskich. Jednakże należy pamiętać, iż nie takie były pierwotne cele wspomagania obszarów o niekorzystnych uwarunkowaniach przyrodniczych oraz istnieją inne działania zmierzające do zachowania krajobrazu i cennych wartości przyrodniczych (np. obszary Natura 2000, system obszarów chronionych, płatności rolno-środowiskowe i inne). Z przeprowadzonych analiz nie wynika również, aby działanie to skutecznie przyczyniło się do odwrócenia negatywnych trendów migracyjnych z obszarów objętych płatnościami ONW, a tym samym przyczyniło się do realizacji działań związanych z zachowaniem żywotności obszarów wiejskich (Czapiewski inni 2008).

Podsumowanie

Przeprowadzone analizy wykazały z jednej strony, że obszary wyznaczone obecnie jako predysponowane do wsparcia z tytułu dopłat wyrównawczych ONW mają większy obszar niż obszary problemowe wyznaczone ze względu na niekorzystne warunki przyrodnicze do produkcji rolnej wyznaczone w trzech opracowaniach naukowych (Kurek i inni 1992, Bański 1999, Bielecka i Ciołkosz 2003). Z drugiej strony wykazano, że gospodarstwa położone na obszarach ONW i poza nimi nie wykazują istotnych różnicowań, biorąc pod uwagę ich potencjał produkcyjny oraz makroekonomiczne uwarunkowania rozwoju obszarów. Dlatego celowym wydaje się powrót do pierwotnej idei LFA, wspierającej gospodarstwa prowadzące działalność w zdecydowanie najgorszych warunkach agro-ekologicznych (w tym przede wszystkim ONW Górskie, ONW Specyficzne utrudnienia i ONW Nizinne II). Wydaje się, że przy redefinicji działania ONW oraz przy ewentualnych zmianach obowiązującego podziału, należy dążyć do stopniowego ograniczania powierzchni zaklasyfikowanej do ONW z jednoczesnym zwiększaniem kwot dopłat wyrównawczych dla gospodarstw posiadających rzeczywiście najmniej korzystne warunki przyrodnicze do produkcji rolnej.

LITERATURA

- Bański J., 1999, *Obszary problemowe w rolnictwie Polski*, Prace Geograficzne, 172, IGiPZ PAN, Warszawa.
- Bański J., Czapiewski K., 2009, *Obszary o znaczącym egzogenicznym potencjale rozwojowym* [w:] J. Bański (red.), *Analiza zróżnicowania i perspektyw rozwoju obszarów wiejskich w Polsce do 2015 roku*, Studia Obszarów Wiejskich, 16, PTG, IGiPZ PAN, Warszawa, s. 55–78.
- Bielecka E., Ciołkosz A., 2003, *Wyznaczenie obszarów o ograniczonych możliwościach produkcyjnych rolnictwa* [w:] A. Ciołkosz (red.), *Charakterystyka rolniczej przestrzeni produkcyjnej Polski*, GUS, Warszawa, s. 111–129.
- Churski P., 2004, *Obszary problemowe w Polsce z perspektywy celów polityki regionalnej Unii Europejskiej*, Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna, Włocławek.
- Ciok S., 1996, *Teoretyczne i empiryczne koncepcje obszarów problemowych*, Acta Univ. Wratisl., 1796, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław, s. 5–26.
- Czapiewski K., Niewęgłowska G., Stolbova M., 2008, *Obszary o niekorzystnym gospodarowaniu w rolnictwie. Stan obecny i wnioski na przyszłość*, Program Wieloletni 2005-2009, 95, IERiGŻ PIB, Warszawa.
- Filipiak K., 2003, *Waloryzacja i delimitacja rolniczej przestrzeni produkcyjnej* [w:] A. Ciołkosz (red.), *Charakterystyka rolniczej przestrzeni produkcyjnej Polski*, GUS, Warszawa, s. 89–109.
- Kołodziejczyk D., 2004, *Poziom rozwoju rolnictwa indywidualnych gospodarstw rolnych w gminach*, Prace Naukowe AE, Wrocław.

- Kołodziejczyk D., 2005, *Indywidualne gospodarstwa rolne na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania* [w:] A. Stasiak, R. Horodeński (red.), *Przestrzenne aspekty rozwoju wsi polskiej z uwzględnieniem obszarów depresji społeczno-gospodarczej*, Studia KPZK CXV, Warszawa, s. 86–98.
- Koreleski K., 1988, *Przyrodnicze podstawy użytkowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej*, AR, Kraków.
- Kulikowski R., 1992, *Obszary problemowe rolnictwa w Polsce*, [w:] *Wybrane zagadnienia obszarów wiejskich*, Biuletyn KPZK PAN, 158, Warszawa, s. 23–40.
- Kurek E. i in., 1992, *Atlas gmin zróżnicowanych pod względem udziału gleb niskurodzajnych*, Materiały źródłowe, IERiGŻ, Warszawa.
- Obszary o Niekorzystnych Warunkach Gospodarowania w Polsce*, 2006, IUNG PIB, Puławy.
- Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006*, 2004, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.
- Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013*, 2007, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.
- Rosner A. (red.), 1999, *Typologia wiejskich obszarów problemowych*, IRWiR PAN, Warszawa.
- Rosner A. (red.), 2002, *Wiejskie obszary kumulacji barier rozwojowych*, Problemy Rozwoju Wsi i Rolnictwa, IRWiR PAN, Warszawa.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
- Zagożdżon A., 1988, *Kilka uwag o obszarach problemowych*, [w:] *Gospodarka przestrzenna, region, lokalność*, Biuletyn KPZK PAN, 138, Warszawa, s. 137–147.

SUMMARY

The basic objective of the study reported is to compare the officially accepted delimitation of Less Favoured Areas in Poland with three scientific delimitations of areas with poor quality of natural conditions for agricultural production, so called problem areas. The present report is composed of three essential parts – in the first one the process of delimitation of the LFA in Poland is described, in the second the three scientific delimitation of problem areas are characterized, and the third one contains the comparison of these all delimitations. All scientific delimitations of problem areas (taking into account the natural conditions for agricultural production) characterized by much smaller spatial incidence than delimited in Programme of Rural Development Less Favoured Areas.

Ewa KACPRZAK
Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej
i Gospodarki Przestrzennej UAM
ul. Dziegielowa 27, 61-680 Poznań
eja@amu.edu.pl

Pozyskiwanie środków finansowych Wspólnej Polityki Rolnej przez grupy producentkie w Polsce

Acquisition of funds under the Common Agricultural Policy
by producer groups in Poland

Zarys treści: W artykule przedstawiono analizę przestrzenną oraz ocenę poziomu pozyskiwania środków finansowych Wspólnej Polityki Rolnej przez grupy producentkie w Polsce. Zagadnienia te omówiono uwzględniając proces rozwoju grup skupiających producentów rolnych. Wykorzystano dane z 2008 roku pochodzące z wykazu beneficjentów Wspólnej Polityki Rolnej (imienny wykaz podmiotów udostępniany przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi) oraz rejestry grup producentkich prowadzone przez poszczególne Urzędy Marszałkowskie.

Słowa kluczowe: Wspólna Polityka Rolna, Polska, gospodarstwa rolne, grupy producentów rolnych.

Wprowadzenie

Polski rynek produktów rolnych, po załamaniu organizacyjnym w pierwszej połowie lat 90. ubiegłego wieku, funkcjonuje coraz sprawniej. Niestety nadal jego słabym ogniwem są producenci rolni. Silne rozdrobnienie struktury wielkościowej gospodarstw, niska towarowość i stosunkowo duży udział gospodarstw nie posiadających określonej specjalizacji nie sprzyja poprawie ich pozycji na rynku rolnym. Rolnik oferujący niewielkie partie produktów rolnych (nawet jeśli są one bardzo dobrej jakości) nie jest atrakcyjnym partnerem do handlu czy też przetwórstwa. Dążąc do jak najwyższych zysków, firmy handlujące produktami rolnymi i przetwarzające je, poszukują producentów dysponujących dużym potencjałem produkcyjnym, zapewniających odpowiedniej wielkości i jakości partie towarów. W efekcie trudno większości rolnikom wynegocjować najko-

rzystniejsze dla siebie warunki finansowe. Słabość producentów pierwotnych wykorzystali pośrednicy, których znaczenie wśród ogniw rynku rolnego od końca XX w. znacznie wzrosło. Ich działalność pogorszyła i tak już nie najlepszą sytuację finansową producentów produktów rolnych. W ostatnich latach, aby zmienić tą niekorzystną dla rolników sytuację, wskazywano (eksperci, kolejne ekipy rządowe) na konieczność współpracy z innymi producentami w ramach tzw. grup producentów rolnych¹. Stworzono podstawy prawne funkcjonowania tego typu podmiotów (Ejsmond i Milewski 2005), a jednym z bodźców intensyfikujących działania zespołowe polskich rolników miały stać się środki unijne.

W okresie przedakcesyjnym do grup producentów rolnych, jak i zakładów skierowane było Działanie 1 programu SAPARD. Niestety wówczas organizacje te nie wykorzystały swojej szansy. Złożono wprawdzie 2 wnioski, ale żaden z nich nie został zrealizowany. Znikome zainteresowanie grup producenckich możliwością pozyskania środków finansowych na cele inwestycyjne było spowodowane wieloma czynnikami. Formalnie proces tworzenia się grup (rejestry prowadzone przez wojewodów²) rozpoczął się dopiero w 2001 r. i w momencie uruchamiania programu SAPARD było ich niewiele – w 2002 r. zarejestrowano zaledwie 22 grupy producenckie. Pomoc mogły otrzymać wyłącznie grupy znajdujące się w rejestrze wojewody. Ponadto producenci rolni skupieni w organizacjach producenckich nie mieli doświadczenia w profesjonalnym przygotowaniu wniosków (Kacprzak 2008).

Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej polskie rolnictwo korzysta ze środków finansowych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Część z nich jest przeznaczana na wsparcie nowopowstających grup producentów rolnych. Ich członkowie mogą także pozyskiwać fundusze indywidualnie – jako rolnicy (producenci rolni).

Celem artykułu jest przedstawienie analizy przestrzennej oraz oceny poziomu pozyskiwania środków finansowych Wspólnej Polityki Rolnej przez grupy producenckie w Polsce, uwzględniając przebieg procesu ich tworzenia. W analizie uwzględniono środki z Europejskiego Rolniczego Funduszu Gwarancji (EFRG) oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)³. Pierwszy z wymienionych funduszy dotyczy płatności bezpośred-

¹ Problematyka związana z grupami producenckimi była poruszana m. in. w opracowaniach wydanych przez Krajową Radę Spółdzielczą (*Perspektywy rozwoju grup producentów rolnych...* 2008; *Organizowanie się gospodarce polskich rolników...* 2010) oraz w licznych artykułach, np. Karasiewicz i Szymanowski (2000), Gołaszewska (2004), Szczepirot-Knoblach (2005), Wiatrak (2006), Chlebicka i inni (2008), Kutkowska i Antosz-Kończ (2009) oraz Kacprzak (2010).

² Od 01.01.2006 r. rejestry grup producentów rolnych znajdują się w kompetencjach marszałków województw.

³ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania Wspólnej Polityki Rolnej.

nich, a drugi finansowania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na lata 2007–2013.

W analizie wykorzystano dane pochodzące z wykazu beneficjentów Wspólnej Polityki Rolnej z 2008 r. (imienny wykaz podmiotów opublikowany Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi na stronie internetowej: www.bip.minrol.gov.pl), rejestrów grup producentów rolnych prowadzonych przez poszczególne Urzędy Marszałkowskie oraz informacje Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa dotyczące grup producentów rolnych w PROW 2004–2006 i PROW 2007–2013.

Analizą objęto wyłącznie grupy producentów rolnych figurujące w rejestrach Urzędów Marszałkowskich⁴ na koniec 2009 r. Grupy te zostały utworzone na mocy ustawy z dnia 15.09.2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw (Dz. U. Nr 88, poz.983 z późn. zm.). Ograniczenie analizy do przedstawienia jednej formy integracji poziomej producentów rolnych w Polsce wynika z warunków prawych korzystania z finansów Wspólnej Polityki Rolnej i dostępności danych⁵.

Powstawanie grup producentów rolnych w latach 2001–2009

Próby spopularyzowania wśród polskich rolników zespołowych form działalności na rynku rolnym miały miejsce już w latach 90. ubiegłego wieku. Zachęcano wówczas do organizowania się w zrzeszenia lub też stowarzyszenia. Jednak brak niezbędnych regulacji prawnych, zbyt mała pomoc ze strony administracji rządowej oraz negatywne nastawienie producentów rolnych związane ze złymi doświadczeniami z przeszłości (przymusowa kolektywizacja, likwidacja spółdzielni w latach 90.) sprawiły, że zainteresowanie rolników organizowaniem się w struktury gospodarcze było niewielkie.

Dopiero pod koniec 2000 r. weszła w życie ustawa o grupach producentów i ich związkach, która zawiera zasady organizowania się producentów rolnych

⁴ Rejestrując grupę, osoba ją reprezentująca musi wypełnić stosowny wniosek i dostarczyć załączniki m.in. aktualny wypis z Krajowego Rejestru Sądowego lub Rejestru Przedsiębiorstw, akt założycielski (statut, umowa), plan działania (na okres 5 lat), listę członków, oświadczenia członków o prowadzeniu gospodarstwa rolnego lub działu specjalnego produkcji rolnej.

⁵ Ze względu na trudności w zgromadzeniu pełnej bazy danych nie uwzględniono w opracowaniu np. uznanych i wstępnie uznanych organizacji producentów owoców i warzyw oraz grup nieformalnych. Spisy pierwszych z wymienionych grup są wprowadzane przez Urzędy Marszałkowskie, jednak nie zawsze są udostępniane. Nie jest też możliwe określenie liczby nieformalnie działających grup rolników.

w grupy i związki, oraz reguluje zasady ich rejestracji. W dokumencie tym sformułowano również główne cele funkcjonowania grup producentów rolnych⁶.

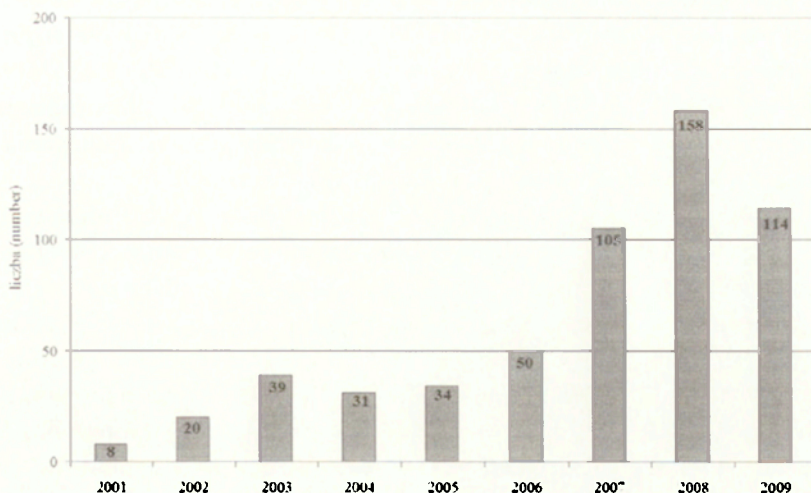
Obecnie tworząc grupę producentów rolnych, należy „przejsć” kilka etapów: zorganizować zebranie założycielskie (m.in. wybór formy prawnej działalności i władz), przeprowadzić rejestrację grupy (przedsiębiorcy, firma), opracować plan działania, zarejestrować grupę w Urzędzie Marszałkowskim (rejestr) oraz wykonać działania niezbędne do uzyskania pomocy finansowej (na założenie i wsparcie działalności administracyjnej grupy)⁷.

Przepisy prawne dotyczące działalności grup producentów rolnych – zarówno ustawa, jak i związane z nią rozporządzenia MRiRW – kilkakrotnie ulegały zmianom⁸. Dostosowywano je do zmieniających się warunków gospodarowania (np. akcesja do UE, pozyskiwanie środków z WPR) i uwzględniano doświadczenia już istniejących grup. Mimo to poziom zorganizowania producentów rolnych nadal jest zdecydowanie zbyt niski w porównaniu do potrzeb. Wprawdzie systematycznie wzrastała liczba grup producentów rolnych rejestrowanych w Urzędach Marszałkowskich (do końca 2005 r. w Urzędach Wojewódzkich), jednak proces ten przebiegał zbyt wolno. Pierwsze grupy zostały wpisane w 2001 r. Było ich zaledwie 8 (ryc. 1). W kolejnych latach (2002–2006) tempo rejestracji nie było imponujące – liczba grup producentów rolnych wpisywanych rocznie do rejestrów nie przekraczała 50. Wyraźna poprawa sytuacji nastąpiła w 2007 r., gdy po raz pierwszy liczba zarejestrowanych grup przekroczyła 100. Najwięcej wpisów – niemal 160 – miało miejsce w 2008 r. Zwiększone zainteresowanie wynikało w znacznej mierze z udoskonalenia przepisów dotyczących funkcjonowania grup, wzrostu pomocy dla nowo powstających grup (przede wszystkim możliwości pozyskania środków finansowych na działalność), wzmożonej akcji promowania integracji poziomej producentów

⁶ „Osoby fizyczne prowadzące gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów o podatku rolnym i osoby fizyczne prowadzące działalność rolniczą w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej mogą organizować się w grupy producentów rolnych w celu dostosowania produkcji rolnej do warunków rynkowych, poprawy efektywności gospodarowania, planowania produkcji ze szczególnym uwzględnieniem jej ilości i jakości, koncentracji podaży oraz organizowania sprzedaży produktów rolnych, a także ochrony środowiska naturalnego” (art. 2 wspomnianej ustawy, Dz. U. Nr 88, poz.983).

⁷ www.minrol.gov.pl/index.php/pol/content/download/19058/993391/file/index.php?/pol/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/PROW-2007-2013/PROW-na-lata-2007-2013/Dzialania-PROW-2007-2013/Os-1/Grupy-producentow-rolnych/Informacje-od-dzialaniu/Tworzenie-grup-producentow-rolnych.

⁸ Pierwotna wersja ustawy o grupach producentów rolnych i ich związkach z 15.09.2000 była przedmiotem licznych krytyk. W publikacji opracowanej przez Krajową Radę Spółdzielczą pt. „Organizowanie się gospodarczy polskich rolników po 1990 roku” czytamy, że „Nie dawano ona żadnego wsparcia dla tworzenia się związków grup producentów rolnych. Stworzono martwy przepis dotyczący możliwości organizowania się grup w związki grup producentów rolnych, albowiem na jego podstawie przez ponad 9 lat nie zarejestrował się żaden związek w rozumieniu ustawy.”



Ryc. 1. Liczba grup producentów rolnych w Polsce wpisanych do rejestrów (województw, marszałków) w latach 2001–2009

Źródło: opracowano na podstawie danych MRiRW oraz Rejestrów grup producentów rolnych prowadzonych przez Urzędy Marszałkowskie.

Number of agricultural producer groups in Poland, as entered in registers (of Voivodship Governors; Marshals) in 2001–2009

Source: prepared on the basis of data obtained from the Ministry of Agriculture and Rural Development and Registers of agricultural producer groups kept by Marshal's Offices.

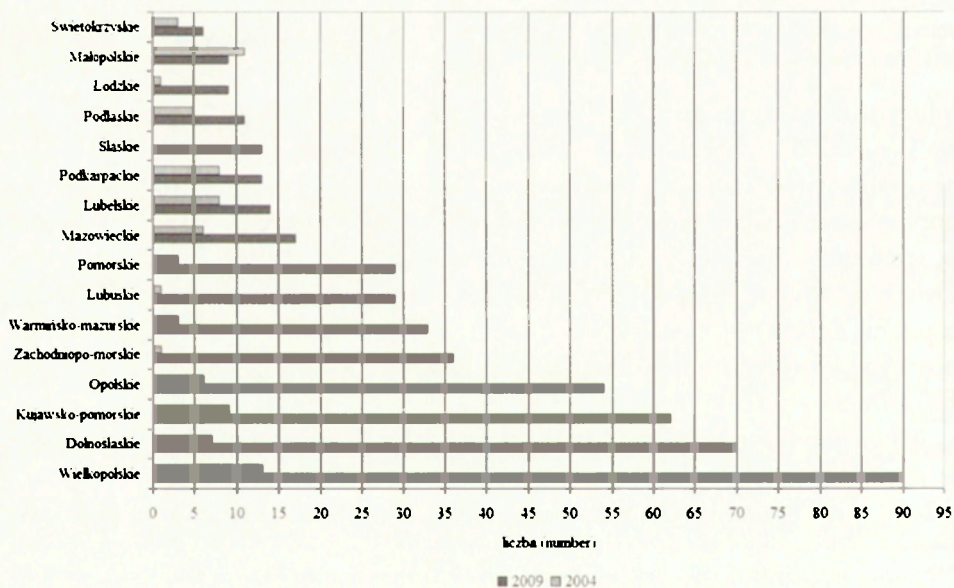
rolnych (szczególnie przez Krajową Radę Spółdzielczą, MRiRW, Urzędy Marszałkowskie, doradztwo rolnicze) oraz wzrostu doświadczenia rolników w organizowaniu się w struktury gospodarcze. Jednak sytuacja nie jest aż tak bardzo optymistyczna. Trzeba pamiętać, że część z rejestrujących się grup była już w rejestrze, następnie została z niego usunięta, a później ponownie wpisana. Dzieje się tak np. gdy grupa nie zdąży w terminie zwrócić się do ARiMR o pomoc finansową na założenie i wsparcie działalności administracyjnej⁹. Ponowny wpis to wprawdzie dodatkowe koszty, ale i szansa na uzyskanie wsparcia finansowego dla grupy.

Na przełomie lat 2009 i 2010 wszelkie formalności spełniło i figurowało w rejestrach ponad 500 grup producentów rolnych. W porównaniu do stanu z 2004 r. ich liczba wzrosła niemal 6-krotnie. Obecnie w każdym województwie

⁹ Zgodnie z przepisami „Grupa producentów rolnych chcąc skorzystać z pomocy finansowej, w terminie 6 miesięcy od dnia wpisu grupy do rejestru prowadzonego przez marszałka województwa powinna złożyć wniosek o przyznanie pomocy finansowej w oddziałach regionalnych ARiMR. Do wniosku załącza się zaświadczenie marszałka województwa o wpisie grupy do rejestru, wydane nie wcześniej niż 3 miesiące przed dniem złożenia wniosku.” www.minrol.gov.pl/index.php/pol/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/PROW-2007-2013/PROW-na-lata-2007-2013/Dzialania-PROW-2007-2013/Os-1/Grupy-producentow-rolnych/Informacje-o-dzialaniu/Tworzenie-grup-producentow-rolnych.

funkcjonuje choć kilka grup producentów rolnych (ryc. 2). Jedyne w przypadku województwa małopolskiego odnotowano spadek ich liczby z 11 do 9. Był on związany ze specyfiką małopolskich grup (skupiały głównie producentów owoców i warzyw) i zmieniającymi się przepisami (odrębne uregulowania prawne dla grup i organizacji producentów owoców i warzyw).

Rozmieszczenie grup producentów rolnych jest nadal bardzo nierównomierne. Skupiają się one na terenach Polski zachodniej i północno-zachodniej, gdzie jest mniej rozdrobniona struktura wielkościowa gospodarstw i wyższy stopień towarowości produkcji rolniczej. Najwięcej grup skupiających producentów rolnych działało i działa nadal w województwie wielkopolskim, cechującym się intensywną produkcją rolniczą – w 2009 r. było ich 90, co stanowiło około 18% wszystkich grup producenckich. Zakładaniu grup sprzyja nie tylko towarowy charakter wielkopolskiego rolnictwa, lecz również przedsiębiorczość i wyższe kwalifikacje zawodowe wielkopolskich rolników (Głębocki 2007, Kacprzak 2010). Wśród województw przodujących pod względem liczby grup producentów rolnych wymienić należy także: dolnośląskie, kujawsko-pomorskie i opolskie. Marginalne znaczenie wśród ogniw dystrybucji na rynku rolnym mają



Ryc. 2. Grupy producentów rolnych w Polsce według województw w latach 2004 i 2009 r. (stan na 31.12.2009)

Źródło: opracowano na podstawie Rejestrów grup producentów rolnych prowadzonych przez Urzędy Marszałkowskie

Groups of agricultural producers in Poland listed by voivodship in 2004 and 2009 (as of 31 December 2009)

Source: prepared on the basis of Registers of agricultural producer groups kept by Marshal's Offices.

grupy producentów rolnych z terenów południowej i środkowo-wschodniej Polski. Choć produkcja rolnicza jest tu najbardziej rozdrobniona, to rolnicy bardzo niechętnie angażują się w zespolone formy działalności.

Na współczesnym rynku rolnym pozycja indywidualnego producenta jest bardzo słaba, ma on dużo mniejsze szanse na uzyskanie atrakcyjnej ceny za swoje produkty. Dlatego istotą procesu organizacji grup producentów rolnych jest skupienie w nich jak największej liczby rolników. Niestety przeprowadzona pod tym względem ocena poziom ich rozwoju jest zdecydowanie negatywna (tab. 1, ryc. 3).

Pierwotnie grupy miały być tworzone przez osoby fizyczne. Od 2004 r. mogą być zarówno osoby fizyczne, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, jak i osoby prawne prowadzące gospodarstwo rolne (zgodnie z przepisami o podatku rolnym) lub działalność rolniczą w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej¹⁰. Jednak poszerzenie struktury członków nie spowodowało gwałtownego wzrostu ani liczby członków, ani też liczby grup (tab.1). Zarówno w 2004 r., jak i w 2009 r. najwięcej członków miały grupy skupiające producentów tytoniu – odpowiednio ponad 80% wszystkich członków i ponad 60%. Byli oni niejako „przymuszeni” do utworzenia grup przez unijne ustawodawstwo, ponieważ dopłaty do swojej produkcji uzyskiwali wyłącznie poprzez grupy producenckie. W pozostałych typach grup liczba członków jest zróżnicowana. Niemal we wszystkich kategoriach grup odnotowano wzrost liczby producentów rolnych, np. niemal 13-krotnie wzrosła liczba producentów drobiu, ponad 3-krotnie zwiększyła się liczba członków grup producentów trzody chlewnej oraz ziarna zbóż i nasion roślin oleistych. Wyjątkiem są grupy producentów owoców i warzyw, w których odnotowano spadek liczby rolników¹¹. Widoczna jest tendencja do zmniejszania się średniej liczby członków w grupie. W 2005 r. wskaźnik ten kształtował się na poziomie 36 osób, a cztery lata później zmniejszył się do 20 osób¹². Na ograniczenie liczby producentów w grupie wpływ

¹⁰Umożliwienie osobom prawnym oraz jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej udziału w grupach producenckich to efekt dostosowywania ustawy z 2000 r. do ustawodawstwa unijnego.

¹¹ Jak już wspomniano, zostały wprowadzone odrębne regulacje prawne dla tego typu grup. Warto wspomnieć, że rolnicy specjalizujący się w produkcji owoców i warzyw są dużo lepiej zorganizowani niż pozostali producenci rolni. Także te grupy korzystają ze środków unijnych. Wg danych ARiMR (www.arimr.gov.pl) z funduszu wspierającego wspólną organizację rynku owoców i warzyw w UE grupy te mogą uzyskać dofinansowanie na cele administracyjne i inwestycyjne. Wstępnie uznane grupy producentów owoców i warzyw otrzymały do maja 2009 r. nieco ponad 100 mln zł, z tego blisko 95 mln przeznaczono na inwestycje, natomiast około 7,5 mln zł na pokrycie kosztów związanych z utworzeniem grupy producentów oraz ich działalnością administracyjną. Równocześnie kwotą ponad 169 tys. zł dofinansowano fundusz operacyjny uznanych producentów owoców i warzyw.

¹²W obu przypadkach są to dane z 31.12.

miało wiele czynników. Wydaje się jednak, że najistotniejsze znaczenie ma struktura form prawnych funkcjonujących grup producenckich oraz aspekty organizacyjno-społeczne. W analizowanym okresie znacznie wzrosło znaczenie spółek z o. o., do utworzenia których wystarczy jeden członek założyciel (ryc. 4). Rozmowy z członkami grup oraz analiza materiałów związanych z ich funkcjonowaniem na internetowych portalach rolniczych (wywiady z założycielami grup, publikacja opinii rolników skupionych w grupach) wskazuje, że małe (pod względem liczby członków) grupy funkcjonują sprawniej. Dotyczy to zarówno kwestii organizacyjnych, jak i relacji zachodzącymi pomiędzy członkami.

Analiza rozmieszczenia członków grup producentów rolnych wyraźnie wskazuje na ich koncentrację w województwach: wielkopolskim, podlaskim i kujawsko-pomorskim (ryc. 3). Według Krajowej Rady Spółdzielczej „*O pomyslnym przebiegu organizowania się rolników możemy mówić przede wszystkim w województwie wielkopolskim, w którym w grupach jest ponad 2750 producentów*” (*Organizowanie się gospodarze...* 2010). To właśnie województwo wielkopolskie jest zazwyczaj uznawane za lidera w procesie rozwijania zorganizowanych form działalności producentów rolnych. Jednak nawet w tym przypadku trudno 90 grup i niespełna 3 tys. ich członków uznać za sukces, gdy porówna się wspomniane dane z ogólną liczbą wielkopolskich gospodarstw i rolników. Nietypowa jak na polskie warunki sytuacja miała miejsce w województwie podlaskim. O znacznej liczbie osób funkcjonujących w ramach podlaskich grup zdecydowało wpisanie do rejestru w 2009 r. grupy producentów mleka utworzonej na

Tabela 1. Liczba grup producentów rolnych i ich członków według produktów w Polsce w latach 2004 i 2009

Produkty	2004 ¹				2009 ²				Średnia liczba członków grupy	
	grupy		członkowie		grupy		członkowie		2004	2009
	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%		
ziarno zbóż i nasion roślin oleistych	14	23,0	567	4,1	186	42,3	2 023	9,6	41	11
trzoda chlewna	9	14,8	1 043	7,5	94	21,4	3 516	16,7	116	37
drób	3	4,9	37	0,3	74	16,8	477	2,3	12	6
mleko	1	1,6	30	0,2	23	5,2	966	4,6	30	42
tytoń	8	13,1	11 314	81,1	11	2,5	13 206	62,6	1 414	1 201
bydło	0	0,0	0	0,0	10	2,3	281	1,3	0	28
ziemniaki	0	0,0	0	0,0	9	2,0	83	0,4	0	9
owoce i warzywa	20	32,8	808	5,8	5	1,1	54	0,3	40	11
jaja ptasie	1	1,6	8	0,1	5	1,1	42	0,2	8	8
pozostałe	5	8,2	142	1,0	23	5,2	440	2,1	28	19

¹ stan na 30.04.2004.

² stan na 31.07.2009.

Źródło: opracowano na podstawie danych MRIRW oraz publikacji *Organizowanie się gospodarze polskich rolników...* (2010).



Ryc. 3. Członkowie grup producentów rolnych w Polsce według województw w 2009 r

Źródło: opracowano na podstawie Rejestrów grup producentów rolnych prowadzonych przez Urzędy Marszałkowskie oraz materialów MRiRW

Members of agricultural producer groups in Poland listed by voivodship (2009)

Source: prepared on the basis of data obtained from the Ministry of Agriculture and Rural Development and Registers of agricultural producer groups kept by Marshal's Offices.

bazie spółdzielni – ponad 1900 członków¹³. Natomiast szczególnie niekorzystna sytuacja występuje w województwach południowo-wschodniej Polski, gdzie liczba rolników włączonych w działalność zespołową nie przekracza 400 osób.

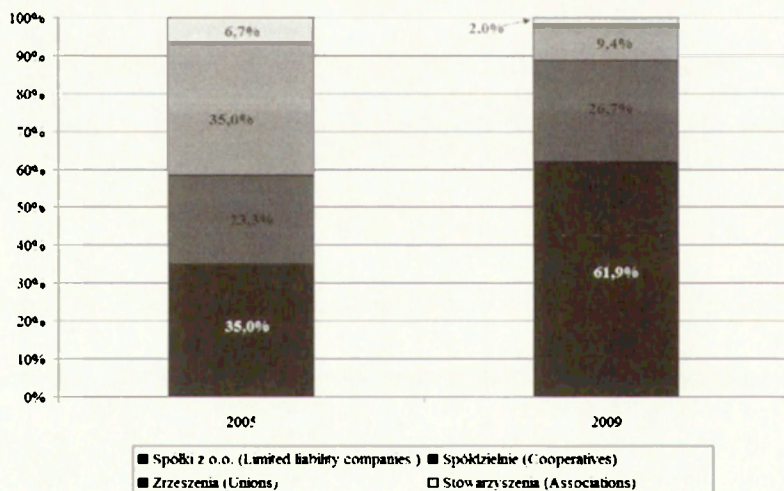
Równocześnie należy pamiętać, że wzrost liczby organizacji nie jest jednoznaczny ze wzrostem liczby nowych producentów skupionych w grupach. Zdarza się, że ci sami rolnicy tworzą więcej niż jedną grupę. Oczywiście świadczy to o ich przedsiębiorczości, ale równocześnie znacznie utrudnia wiarygodną ocenę poziomu zaangażowania producentów rolnych w proces budowania grup producentów.

Jedną z najważniejszych decyzji w trakcie organizowania grupy producentów rolnych jest dokonanie wyboru jej formy prawnej. Grupa powinna mieć świadomość, że przyjęta forma prawna warunkuje jej przyszłe działania. Utworzona przez rolników grupa ma osobowość prawną i funkcjonuje na rynku jako przedsiębiorca. Polscy producenci rolni mogą działać zespołowo, wykorzystując 4 formy organizacyjno-prawne, tzn. spółki, spółdzielnie, zrzeszenia oraz stowarzyszenia. Struktura form prawnych grup producentów rolnych wpisanych do rejestrów prowadzonych przez Urzędy Marszałkowskie uległa w ostatnich kilku

¹³ Na początku 2007 r. umożliwiono istniejącym spółdzielniom działalność w formie grupy producentów rolnych.

latach istotnym przeobrażeniem (ryc. 4). Najpopularniejszą formą prawną są spółki, których udział w strukturze wszystkich form wzrósł do niemal 62%. Zazwyczaj są to spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Znacznie rzadziej producenci rolni są zorganizowani w ramach spółdzielni – niespełna 27% grup. W latach 2005–2009 w analizowanej strukturze nastąpiła marginalizacja znaczenia zrzeszeń i stowarzyszeń, które lepiej sprawdzają się w działaniach o charakterze społecznym niż produkcyjnym.

Obserwowane zmiany w strukturze form prawnych grup producentów rolnych w znacznej mierze wynikają z coraz większej wiedzy rolników o praktycznych aspektach funkcjonowania grup w określonych formach. Prowadzenie działalności gospodarczej, uwzględniając regulacje prawne, jest najłatwiejsze w przypadku spółek z o. o. i spółdzielni. Obie formy mogą skupiać osoby fizyczne i prawne, jednak chętniej wybierana jest pierwsza z nich. Jak się wydaje główną przyczyną są różnice w wymaganej liczbie członków założycieli. Do założenia spółki z o.o. wystarczy jedna osoba, natomiast spółdzielnię musi utworzyć co najmniej 5 osób fizycznych (do niedawna 10 osób). Przy większej liczbie członków jest zdecydowanie większe prawdopodobieństwo pojawienia się konfliktów interesów, trudniej też wybrać lidera grupy. Ponadto niektórzy rolnicy nadal holdują poglądom, że w spółdzielni „wszystko jest wszystkich”, co niestety



Ryc. 4. Struktura form prawnych funkcjonujących grup producentów rolnych w latach 2005 i 2009 (stan na 31.12.2009)

Źródło: opracowano na podstawie Rejestrów grup producentów rolnych prowadzonych przez Urzędy Marszałkowskie oraz materiałów MRiRW.

Structure of legal forms of operating agricultural producer groups in 2005 and 2009 (as of 31 December 2009)

Source: prepared on the basis of data obtained from the Ministry of Agriculture and Rural Development and Registers of agricultural producer groups kept by Marshal's Offices.

negatywnie wpływa na interesy grupy. Krajowa Rada Spółdzielcza (*Organizowanie się gospodarze...* 2010) uważa że, „(...) najkorzystniejszą formą prawną dla organizowania się większej liczby osób fizycznych w celu prowadzenia działalności gospodarczej jest spółdzielnia. Wymaga jednak społecznikowskiego podejścia. Spółdzielnie zakładają osoby, których celem nie jest głównie natychmiastowy zysk, ale myślą, aby prowadzić firmę w dłuższym okresie czasu. Spółdzielnia jest formą najbardziej trwałą. Jest ona szczególnie popularna w środowisku rolniczym i dominuje w krajach UE-15 (spółdzielnie organizują tam średnio ponad 65% rynku produktów rolnych i ich przetwórstwa), jak też w wielu innych wysoko rozwiniętych krajach świata (m.in. w Japonii, Indiach, Korei Płd., USA)”. W dalszej części publikacji czytamy, że „(...) 5 osobowe grupy producentów rolnych, obojętnie czy tworzone na bazie prawa spółdzielczego, czy na bazie prawa handlowego, nie prowadzą do faktycznego organizowania się rolników”. Wydaje się jednak, że dotychczasowe polskie doświadczenia nie prowadzą do tak jednoznacznych wniosków. Nie wszystkie spółki działające jako grupy są efemerydami, a dążenie do osiągnięcia sukcesu finansowego bywa zaletą – zaangażowanie finansowe członków powoduje, że szybciej dochodzą oni do kompromisów w sprawach istotnych dla funkcjonowania grupy. Budując strukturę organizacyjno-gospodarczą rynku rolnego, nie można pomijać specyfiki mentalności polskich rolników, którzy od lat nie preferują zespołowych form działalności. Nie zmieniają tego w istotny sposób ani liczne propozycje kursów i szkoleń promujących grupy, ani też specjalne programy realizowane np. przez wspomnianą Krajową Radę Spółdzielczą. W Polsce nawet te niewielkie pod względem liczby członków grupy są ważne, choćby dlatego, że pozwalają na wykorzystanie środków finansowych z UE. Pieniądze te, może i niewielkie, jednak zmieniają oblicze polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich. Nie można też lekceważyć integracji – nawet tej na niewielką skalę. Przecież sprostanie niezbędnym formalnościom związanym z uzyskaniem wsparcia wręcz „wymusza” pracę zespołową.

Poziom absorpcji funduszy wspólnej polityki rolnej przez grupy producenckie

Zachętę do tworzenia grup producentów rolnych stanowi możliwość uzyskania pomocy finansowej. Należy pamiętać, że członkowie grup nie tracą uprawnień przysługujących producentom rolnym. W ostatnich latach grupy mogły otrzymać wsparcie w ramach:

- dopłat bezpośrednich¹⁴
- działania „Grupy producentów rolnych” z PROW na lata 2004–2006 oraz 2007–2013,

¹⁴Zazwyczaj korzystają z nich członkowie grup jako producenci rolni.

- kredytu na przedsięwzięcia inwestycyjne w rolnictwie, usługach dla rolnictwa oraz przetwórstwie rolno-spożywczym,
- zwolnień podatkowych.

W stosunku do zarejestrowanych grup zastosowano ulgi podatkowe, traktując je podobnie jak rolników. Nie płacą one podatku od nieruchomości (obiekty wykorzystywane przez grupę wyłącznie na prowadzenie jej działalności) i zwolniono je z podatku od dochodów ze sprzedaży produktów dla których grupa została utworzona¹⁵.

Natomiast kredyty (w latach 2004–2006 linia Grupy Producentkie – GP, w latach 2007–2013 linia nowo powstające Grupy Producentkie – nGP) udzielane były i są nadal na różnorodne inwestycje np. zakup, budowę lub remont budynków inwentarskich, budowę obiektów dla przetwórstwa produktów rolnych, zakup maszyn rolniczych czy też wdrażanie systemów zarządzania jakością (*Promocja tworzenia grup...* 2009).

Wsparcie dla grup producentów rolnych z PROW 2007–2013 jest możliwe poprzez wykorzystanie kilku działań. Jednak dla nowo tworzonych grup najważniejsze znaczenie ma działanie „Grupy producentów rolnych”. Jest to kontynuacja Działania 7 realizowanego w ramach PROW 2004–2006. Pomoc finansową z tego źródła otrzymują wyłącznie grupy wpisane do rejestrów marszałkowskich¹⁶, które złożą wnioski w ciągu 6 miesięcy od momentu wpisu do rejestru. Wszelkie formalności związane z pozyskiwaniem tych funduszy (przyjmowanie i rozpatrywanie wniosków, wypłaty przyznanych środków) są załatwiane w regionalnych oddziałach Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Z tej formy wsparcia finansowego grupy producentów rolnych korzystają przez 5 lat od ich wpisu do rejestru. Warto podkreślić, że można otrzymać wsparcie tylko raz w ciągu swojej działalności, przy czym nie ma znaczenia źródło pomocy (budżet krajowy czy też budżet UE).

Podstawowe warunki przyznawania wsparcia w obu „edycjach” PROW nie ulegały większym zmianom. Natomiast znacznie wzrosła pula środków, z której mogą skorzystać grupy producentów rolnych. Udział budżetu działania 7 w ogólnym budżecie PROW 2004–2006 był bardzo niski i wynosił zaledwie 0,71% (25,4 mln euro). Niemal 80% tych środków pochodziło z Unii Europejskiej – 20,2 mln euro. W PROW 2007–2013 przewidziano kwotę ponad 5-krotnie większą, czyli 140 mln euro. Udział środków pochodzących z UE wynosi 75% (105 mln euro). Przyjęto, że w bieżącym okresie finansowania utworzonych zostanie 350 grup.

¹⁵ Szczegółowe informacje np. na stronach www.grupy-producenckie.rolnicy.com, www.arimr.gov.pl.

¹⁶ W przypadku PROW 2004–2006 ze środków finansowych mogły korzystać grupy wpisane do rejestru w latach 2004–2006. Natomiast z PROW 2007–2013 pozyskać środki mogą grupy producentów rolnych zarejestrowane w Urzędach Marszałkowskich w latach 2007–2013.

W 2008 r. grupy producentów rolnych w niewielkim stopniu skorzystały z funduszy Wspólnej Polityki Rolnej, choć mogły korzystać nie tylko z działania „Grupy producentów rolnych”, lecz także m. in. z działania „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej”. Beneficjentami środków unijnych były jedynie 53 grupy producenckie, a w latach 2007–2008 wpisano do rejestrów marszałkowskich ponad 260 grup (tab. 2, ryc. 1). Uzyskały one dofinansowanie na poziomie blisko 10 mln zł, a przeciętna wielkość dotacji na jedną grupę kształtowała się na poziomie 184,4 tys. zł. Najwięcej grup pochodziło z województw, które znajdują się w grupie liderów pod względem liczby funkcjonujących grup, czyli: wielkopolskiego (12 grup), kujawsko-pomorskiego (9), opolskiego (6). Jednak ich liczba nie była imponująca. W analizowanym okresie żadnego wsparcia finansowego nie uzyskały grupy producentów rolnych z województw: łódzkiego, podlaskiego i zachodniopomorskiego.

Średnia wielkość pomocy przyznanej grupie była silnie zróżnicowana od około 67 tys. zł w województwie świętokrzyskim do 320 tys. w woj. lubuskim. Największe środki (powyżej 320 tys. zł.) uzyskały trzy grupy producenckie:

Tabela 2. Fundusze pochodzące ze Wspólnej Polityki Rolnej pozyskane przez grupy producentów rolnych w Polsce w 2008 r.

Województwo	Grupy producentów rolnych pozyskujące środki z WPR		Płatności (tys. zł.)		
	liczba	%	ogółem	% ogółu	na grupę
Dolnośląskie	5	9,4	771,7	7,9	154,3
Kujawsko-Pomorskie	9	17,0	1 388,3	14,2	154,3
Lubelskie	4	7,5	914,1	9,4	228,5
Lubuskie	2	3,8	646,8	6,6	323,4
Łódzkie	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Małopolskie	3	5,7	604,8	6,2	201,6
Mazowieckie	1	1,9	252,9	2,6	252,9
Opolskie	6	11,3	1 072,5	11,0	178,8
Podkarpackie	3	5,7	281,8	2,9	93,9
Podlaskie	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Pomorskie	2	3,8	279,5	2,9	139,8
Śląskie	1	1,9	256,7	2,6	256,7
Świętokrzyskie	1	1,9	66,6	0,7	66,6
Warmińsko-Mazurskie	4	7,5	872,3	8,9	218,1
Wielkopolskie	12	22,6	2 366,4	24,2	197,2
Zachodniopomorskie	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Polska	53	100,0	9 774,6	100,0	184,4

¹ stan na 31.12.2008r.

Źródło: opracowano na podstawie rejestrów grup producentów rolnych, publikacji *Organizowanie się gospodarze polskich rolników...* (2010) oraz wykazu beneficjentów udostępnionego na stronie internetowej MRiRW. www.bip.minroi.gov.pl/DesktopDefault.aspx?TabOrgId=1761&LangId=0

Sądecka Grupa Producentów Jaj „Eko-Ferma” Sp. z o.o. z województwa małopolskiego (354,5 tys. zł), Spółdzielnia Producentów Trzody „Salus” z województwa wielkopolskiego (336,4 tys. zł) oraz Spółdzielnia „Eko-Tucz” z województwa lubelskiego (321,4 tys. zł). Co ciekawe, wśród liderów znalazły się aż dwie z czterech grup zajmujących się produkcją o charakterze ekologicznym, którym przyznano środki.

Grupy, które uzyskały dofinansowanie na swoją działalność w 2008 r. specjalizowały się w produkcji trzody chlewnej (30%) oraz ziarnie zbóż i nasionach roślin oleistych (30%). Zazwyczaj działały one w formie spółdzielni (nieco ponad 47%) lub też spółki z o. o. (około 32%).

Struktura przyznanych środków jest zdominowana przez finanse pochodzące z działań PROW na lata 2007–2013 (ryc. 5). Z płatności bezpośrednich skorzystała tylko jedna grupa (spółka z o.o.) specjalizująca w ziarnie zbóż i nasionach roślin oleistych zlokalizowana w województwie pomorskim. Z tej formy wsparcia zazwyczaj zrzeszeni rolnicy korzystają indywidualnie, a nie poprzez grupę.

Rozdysponowanie środków finansowych pochodzących z WPR, a pozyskanych przez grupy, jest zróżnicowane przestrzennie (ryc. 5). Zdecydowanie najbardziej aktywne w uzyskiwaniu dotacji są grupy producentów rolnych z woje-



Ryc. 5. Grupy producentów rolnych pozyskujące fundusze Wspólnej Polityki Rolnej w 2008 r. Źródło: opracowano na podstawie danych MRiRW.

(www.bip.minrol.gov.pl/DesktopDefault.aspx?TabOrgId=1761&LangId=0)

Groups of agricultural producers acquiring Common Agricultural Policy (CAP) funds in 2008

Source: prepared on the basis of data obtained from the Ministry of Agriculture and Rural
(www.bip.minrol.gov.pl/DesktopDefault.aspx?TabOrgId=1761&LangId=0)

wództwa wielkopolskiego, które otrzymały niemal $\frac{1}{4}$ wszystkich płatności uzyskanych przez grupy. Wyróżniają się także województwa kujawsko-pomorskie (14,2% ogółu dopłat) i opolskie (11%). Do tych trzech województw trafiła blisko połowa analizowanych środków finansowych.

Nikły stopień pozyskania środków finansowych ze Wspólnej Polityki Rolnej przez grupy producentów rolnych w 2008 r. był spowodowany kilkoma czynnikami. Grupy działające na rynku jako przedsiębiorcy mogły korzystać z różnego typu działań PROW. Jednak skoncentrowały się one przede wszystkim na działaniu „Grupy producentów rolnych”, szczególnie wspierającym pierwsze lata ich funkcjonowania na rynku rolnym. W analizowanym okresie wspieranie z tego właśnie źródła było w fazie początkowej – rozdysponowywano wszak środki na lata 2007–2013. Ponadto cały czas trwa proces budowy trwałych struktur gospodarczych rynku rolnego, szczególnie grup skupiających producentów rolnych. Większość nowo powstających grup dopiero uczyło się funkcjonowania na rynku rolnym, brakowało wiedzy i doświadczenia w pozyskiwaniu środków unijnych (gromadzenie dokumentacji, dotrzymywanie terminów). Pojawiały się trudności z wyłonieniem liderów (szczególnie w przypadku spółdzielni), którzy najsprawniej pokierowaliby procedurą pozyskiwania środków.

Z upływem czasu sytuacja zaczęła się zmieniać. Po 2008 r. grupy producentów rolnych zintensyfikowały swoje poczynania w zakresie wypełniania formalności umożliwiających rejestrację oraz pozyskiwania funduszy unijnych. W latach 2007–2009 zarejestrowano ponad 370 grup – więcej niż zakładano w całym działaniu „Grupy producentów rolnych” w ramach PROW na lata 2007–2013 (planowano powstanie 350 grup). O pozytywnych zmianach świadczą też dane uzyskane z ARiMR dotyczące poziomu wykorzystania środków z działania „Grupy producentów rolnych” w PROW 2007–2013 (tab. 3, ryc. 6). Do kwietnia 2010 r. grupy złożyły blisko 380 wniosków na łączną kwotę ponad 75 mln zł (54% wszystkich środków przeznaczonych na całe działanie). Nadal najbardziej aktywne były grupy pochodzące z terenów, gdzie proces samoorganizacji producentów rolnych był najbardziej rozwinięty, czyli z województw: wielkopolskiego, dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego oraz opolskiego. Silnie zróżnicowana była przeciętna wnioskowana kwota wsparcia – od 88,4 tys. zł na jeden wniosek w województwie podkarpackim do 285,1 tys. zł w województwie lubuskim. Średnia wartość opracowanego i złożonego do ARiMR wniosku oscylowała wokół 200 tys. zł.

Porównanie zrealizowanych płatności z działania „Grupy producentów rolnych” PROW 2004–2006 i PROW 2007–2013 po raz kolejny potwierdza dysproporcje pomiędzy Polską zachodnią i północną a środkowo-wschodnią (ryc. 6). W większości województw pierwszego z wymienionych obszarów proces pozyskiwania wsparcia przez grupy jest dość mocno zaawansowany. Nabrało tempa wykorzystywanie zwiększonej w PROW 2007–2013 puli pomocy – zrea-

Tabela 3. Poziom wykorzystania środków z działania „Grupy producentów rolnych” w PROW 2007–2013 (stan z 30.04.2010)

Województwa	Wnioski złożone		Wnioskowana kwota pomocy w tys. zł		Wydane decyzje	
	liczba	% ogółu	ogółem	na 1 wniosek	liczba	% ogółu
Dolnośląskie	56	14,8	10 255,3	183,1	56	15,3
Kujawsko-pomorskie	45	11,9	8 218,0	182,6	40	11,0
Lubelskie	8	2,1	949,9	118,7	8	2,2
Lubuskie	26	6,9	7 413,9	285,1	26	7,1
Łódzkie	7	1,8	1 766,7	252,4	7	1,9
Małopolskie	3	0,8	392,1	130,7	3	0,8
Mazowieckie	13	3,4	3 294,8	253,4	13	3,6
Opolskie	40	10,6	8 548,3	213,7	39	10,7
Podkarpackie	5	1,3	441,9	88,4	5	1,4
Podlaskie	11	2,9	2 467,0	224,3	10	2,7
Pomorskie	27	7,1	4 297,1	159,2	26	7,1
Śląskie	11	2,9	2 577,1	234,3	11	3,0
Świętokrzyskie	3	0,8	295,6	98,5	3	0,8
Warmińsko-mazurskie	26	6,9	4 898,9	188,4	24	6,6
Wielkopolskie	69	18,2	12 459,2	180,6	66	18,1
Zachodniopomorskie	29	7,7	6 772,0	233,5	28	7,7
Polska	379	100,0	75 047,8	198,0	365	100,0

Źródło: opracowano na podstawie danych z Systemu Informacji Zarządczej ARiMR (stan na 30.04.2010 r.)

lizowane przez grupy płatności pochodzące z PROW na lata 2007–2013 znacznie przewyższają środki otrzymane z wcześniejszej edycji. Natomiast bardzo niekorzystna pod tym względem sytuacja miała miejsce w województwach Polski południowo-wschodniej (małopolskie, podkarpackie, lubelskie). Już płatności zrealizowane z PROW 2004–2006 były na bardzo niskim poziomie. Niestety do 2010 r. nie zaobserwowano jakiegóż spektakularnej zmiany. Poziom wykorzystania aktualnie oferowanej grupom producentów rolnych pomocy unijnej z omawianego działania jest znikomy. Pozyskane z PROW 2007–2013 środki są kilkakrotnie niższe od tych uzyskanych w PROW 2004–2006. W szczególności złej sytuacji jest województwo świętokrzyskie. Znikome zorganizowanie świętokrzyskich producentów rolnych (zaledwie kilka grup) przekłada się na bardzo ograniczone (wręcz marginalne) uzyskiwanie wsparcia z działania “Grupy producentów rolnych” i to zarówno z PROW 2004–2006, jak i PROW 2007–2013.

Przeprowadzona analiza wskazuje, że systematycznie wzrasta poziom wykorzystania pomocy finansowej przeznaczonej dla grup producentów rolnych. Dotyczy to przede wszystkim działania “Grupy producentów rolnych”, skierowanego do tworzących się grup producentów rolnych. Przekroczenie podstawo-



Ryc. 6. Płatności Wspólnej Polityki Rolnej zrealizowane w ramach działania "Grupy producentów rolnych" PROW 2004–2006 i PROW 2007–2013

Źródło: opracowano na podstawie danych ARiMR (stan na 30.04.2010).

CAP payments (accomplished) – operation „Groups of agricultural producers” Rural Development Plan 2004–2006 and Rural Development Programme 2007–2013. CAP payments per one group of agricultural producers

Source: prepared on the basis of data obtained from the Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture (as of 30.04.2010).

wych założeń – utworzenie (wpis do rejestru marszałkowskiego) w okresie trzech pierwszych lat realizacji działania w PROW 2007–2013 większej liczby grup niż zakładano – wskazuje na niedostateczne jego dopracowanie. Nie doceniono przedsiębiorczości polskich rolników. Część z nich szybko dostrzegła, że rozwijanie zorganizowanych form działalności przynosi korzyści producentom pierwotnym. W tym przypadku należy zgodzić się z oceną Krajowej Rady Spółdzielczej (*Organizowanie się gospodarcze...* 2010), że „Przeznaczenie na działanie „Grupy Producentów Rolnych” w latach 2007–2013 tylko 140 mln euro z około 17 mld euro (tj. ok. 1%) pomocy publicznej PROW dla polskiego rolnictwa i rozwoju polskiej wsi jest zbyt małe do rozwiązania problemów w tym zakresie, mimo ciągle bardzo niskiego stanu zorganizowania gospodarczego polskich rolników. Potrzebne jest potraktowanie tego procesu, jako ważnego do rozwiązania problemu polskiego rolnictwa”.

Podsumowanie

Wzrost konkurencji na rynku rolnym sprawia, że coraz większe znaczenie ma integracja pozioma producentów rolnych. Stworzenie trwałych struktur współpracy między rolnikami jest szczególnie potrzebne w polskim rolnictwie. Grupy producentów rolnych umożliwiające m. in. obniżenie kosztów produkcji w gospodarstwie (np. wspólne zakupy środków produkcji i sprzedaż produktów rolnych), sprawniejszy dostęp do informacji (produkcyjnych, inwestycyjnych) ułatwiają funkcjonowanie na rynku rolnym indywidualnemu producentowi – wzmacniają jego pozycję. W Polsce zainteresowanie tworzeniem grup producenckich nadal jest zbyt małe w stosunku do możliwości produkcyjnych rolnictwa, rozdrobnienia produkcji rolniczej oraz istniejących od kilku lat możliwości pozyskania unijnych środków finansowych na działalność grup producentów rolnych. Wprawdzie systematycznie wzrasta liczba grup producentów rolnych zarejestrowanych w rejestrach Urzędów Marszałkowskich. Niestety proces ten przebiega zbyt wolno.

Choć w warunkach gospodarki rynkowej proces budowy organizacji skupiających producentów rolnych trwa już od lat 90. ubiegłego wieku, to rozmieszczenie grup producentów rolnych jest nadal bardzo nierównomierne. Najwięcej tego typu organizacji funkcjonuje na terenach charakteryzujących się mniej rozdrobnioną strukturą wielkościową gospodarstw i intensywną produkcją rolniczą (zachodnia i północno-zachodnia Polska). Najczęściej grupy polskich producentów rolnych zajmują się produkcją ziarna zbóż i nasion roślin oleistych, chowem trzody chlewnej oraz drobiu. Zazwyczaj rolnicy skupieni w grupach decydują się na prowadzenie działalności w formie spółki z o. o. lub też spółdzielni.

Niestety większość polskich rolników nadal preferuje działania indywidualne. Niechęć do współpracy z innymi producentami rolnymi wynika m.in. ze złych doświadczeń z przeszłości (przymusowa kolektywizacja, likwidacja spółdzielni w latach 90.) oraz mentalności rolników (nieufność w stosunku do innych osób, rywalizacja między gospodarzami). Jednak analiza wskazuje, że dostępność unijnych środków finansowych na rozwijanie działalności grup i przedsiębiorczość rolników przyczynia się do wzrostu zainteresowania zakładaniem organizacji producentów rolnych.

Istotną zachętę do tworzenia grup producentów rolnych stanowią środki, które można pozyskać ze Wspólnej Polityki Rolnej. Grupy korzystają przede wszystkim z PROW na lata 2007–2013. Wsparcie z tego programu jest możliwe poprzez wykorzystanie kilku działań. Dla nowo powstających grup najważniejsze jest działanie „Grupy producentów rolnych”. Pomoc finansową z tego źródła otrzymują wyłącznie grupy zarejestrowane w Urzędach Marszałkowskich.

W 2008 r. grupy producentów rolnych w niewielkim stopniu skorzystały z oferowanych funduszy – beneficjentami były jedynie 53 grupy. Uzyskały one dofinansowanie na poziomie blisko 10 mln zł, a przeciętna wielkość dotacji kształtowała się na poziomie 184,4 tys. zł. Zdecydowanie najbardziej aktywne w pozyskiwaniu dotacji były grupy producentów rolnych z województw wielkopolskiego, kujawsko-pomorskiego i opolskiego. Trafiło do nich ponad 50% środków finansowych ze Wspólnej Polityki Rolnej. Żadnego wsparcia finansowego nie uzyskały grupy producentów rolnych z województw: łódzkiego, podlaskiego i zachodniopomorskiego. Niewielkie w porównaniu do potrzeb zainteresowanie grup producenckich możliwością pozyskania środków finansowych ze Wspólnej Polityki Rolnej było spowodowane wieloma czynnikami. Proces organizacji grup przyspieszył w 2007 r. Większość z nich dopiero uczyła się funkcjonowania na rynku rolnym, brakowało niezbędnej wiedzy i doświadczenia w pokonywaniu procedur związanych z pozyskiwaniem wsparcia unijnego.

Jednak wraz z upływem czasu grupy producentów rolnych zintensyfikowały swoje poczynania w zakresie rejestracji działalności oraz pozyskiwaniu funduszy unijnych. Do końca 2009 r. wpisano do rejestrów ponad 370 grup, czyli więcej niż zakładano w całym działaniu „Grupy producentów rolnych” w ramach PROW na lata 2007–2013 (zaplanowano powstanie jedynie 350 grup). Do 2010 r. (kwiecień) złożono w ARiMR niemal 380 wniosków opiewających na ponad 75 mln zł – 54% wszystkich środków przeznaczonych na całe działanie realizowane w latach 2007–2013. I tym razem najbardziej aktywne były grupy z województw: wielkopolskiego, dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego oraz opolskiego.

Mimo iż skala zorganizowania rolników w Polsce nadal jest bardzo mała (wręcz nikła), to przedsiębiorczość producentów rolnych nie została jednak właściwie doceniona. Sprawnie uczą się sposobów finansowania, które ułatwiają im dostosowywanie się do rynku. Zaplanowane w PROW 2007–2013 wsparcie przeznaczone dla grup producentów rolnych wydaje się zdecydowanie zbyt małe.

LITERATURA

- Chlebicka A., Fałkowski J., Wołek T., 2008, *Powstawanie grup producentów rolnych a zmienność cen*, FAPA, Warszawa.
- Ejmond J., Milewski R., 2005, *Podstawy prawne tworzenia i działalności grup producentów*. Fundacja Wspomagania Wsi, Warszawa.
- Głębocki B., 2007, *Rolnictwo*, [w:] H. Rogacki (red.), *Geografia społeczno-gospodarcza Polski*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa, s. 185–267
- Gołaszewska B., 2004, *Szanse i bariery funkcjonowania grup producentów rolnych w Polsce*, Roczniki Naukowe SERiA, 6, 1, s. 55–61.

- Gumkowski Z. (red.), 2008, *Perspektywy rozwoju grup producentów rolnych do roku 2013*, Krajowa Rada Spółdzielcza, Miedzeszyn, Warszawa.
- Kacprzak E., 2008, *Finansowanie przetwórstwa rolno-spożywczego w ramach programu SAPARD (działanie I)*, [w:] R. Rudnicki (red.), *Przedakcesyjny Program Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich SAPARD – studium przestrzenne*, Biuletyn IGSEiGP UAM, Seria Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna, 2, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań, s. 35–78.
- Kacprzak E., 2010, *Przestrzenne zróżnicowanie kapitału ludzkiego i społecznego na obszarach wiejskich woj. wielkopolskiego* [w:] W. Kamińska, K. Heffner (red.), *Kapitał ludzki i społeczny w procesie rozwoju obszarów wiejskich*, Studia KPZK PAN, Tom CXXXVI, Warszawa, s. 161–180.
- Karasiewicz G., Szymanowski W., 2000, *Systemy dystrybucji artykułów rolno-spożywczych na rynku polskim. Diagnoza i koncepcja zmian*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW, Warszawa.
- Organizowanie się gospodarze polskich rolników po 1990 roku, 2010, M. Martynowski (red.), Krajowa Rada Spółdzielcza, Warszawa.
- Kutkowska B., Antosz-Kończ I., 2009, *Grupy producentów rolnych na Dolnym Śląsku*, Roczniki Naukowe SERiA, 11, 1, s. 244–249.
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013*, 2007, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, www.minrol.gov.pl.
- Promocja tworzenia grup producentów rolnych*, 2009, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.
- Szczebiot-Knoblach L., 2005, *Tworzenie grup producenckich jako przejaw przedsiębiorczości wiejskiej* [w:] D. Kopycińska (red.), *Konkurencyjność rynku pracy i jego podmiotów*, Katedra Mikroekonomii US, Szczecin, s. 237–244 mikro.univ.szczecin.pl/bp/pdf/16/21.pdf
- Wsparcie grup producentów rolnych*, 2007, BIM 5/2007 (112). Warszawa. s. 27–30. www.minrol.gov.pl/index.php/pol/content/download/1635/8723/file/index.php?pol/Ministerstwo/Biuro-Prasowe/Biuletyny/2007/BIM-5-2007-112
- Wiatrak A.P., 2006, *Grupy producentów rolnych – istota działania i zarządzania nimi*, Roczniki Naukowe SERiA, 8, 4, s. 361–365.
- Zasady tworzenia i funkcjonowania grup producentów rolnych*, 2010, DODR we Wrocławiu, Wrocław.

SUMMARY

Polish farmers do not tend to prefer operating in groups, even though they usually realize that working in an agricultural group brings substantial benefits. Even though the number of agricultural producer groups entered in registers kept by Marshal's Offices has been growing steadily, the process is still too slow. The first groups (a total of 8) were entered in the register in 2001. In late 2009 and early 2010 all required formalities were satisfied by more than 500 groups of agricultural producers who were then listed in registers. The majority of agri-

cultural producer groups function as limited liability companies. The most popular production profiles include cereals and oilseed crops (186 groups), pig breeding (94 groups) and poultry farming (74 groups). The distribution of agricultural producer groups is markedly uneven. The majority of organizations operate in areas that are well-known for intensive agricultural production, i.e. in Wielkopolskie (90 agricultural producer groups), Dolnośląskie (70) and Kujawsko-Pomorskie Voivodships (62). The organization of agricultural producer groups is also influenced by the entrepreneurial spirit of farmers and their ability to cooperate as a team.

Unfortunately, in 2008 agricultural producer groups only used funds available under the CAP in a very limited way. Only 53 agricultural producer groups were beneficiaries of EU funds. They received total funds of PLN 9 774 626, with the average subsidy amounting to 184 427 PLN. The structure of financial resources received by farmers was dominated by funds from the Rural Development Programme for 2007–2013 (PROW). Groups of agricultural producers from the Wielkopolskie and Kujawsko-Pomorskie Voivodships were the most active in subsidy acquisition. Overall, they received 35% of all CAP funds.

Reasons for the poor interest of producer groups in applying for financial resources from the Common Agricultural Policy are multi-faceted. There are still too few groups, while the process of their organization is still continuing. The majority of groups are still learning how to operate successfully on the agricultural market. They lack knowledge and experience necessary for the acquisition of EU resources. Difficulties emerge with the appointment of leaders who could manage the group properly and improve its operation in terms of organizational and investment aspects.

Aleksandra JEZIEWSKA-THÖLE
Instytut Geografii
Uniwersytet Mikołaja Kopernika
ul. Gagarina 9, 87-100 Toruń
alekjez@umk.pl

Wpływ wspólnej polityki rolnej na funkcjonowanie sektora rolniczego w Niemczech Wschodnich na przykładzie Brandenburgii

Impact of the common agricultural policy on the functioning of the
agricultural sector in East Germany based on Brandenburg

Zarys treści: Celem artykułu jest przedstawienie problemów rozwoju rolnictwa oraz ocena wpływu Wspólnej Polityki Rolnej na funkcjonowanie sektora rolnego w Niemczech Wschodnich na przykładzie kraju związkowego Brandenburgii. Analiza przestrzenna i czasowa (2001–2008) pozwoliła na identyfikację najistotniejszych procesów i zjawisk zachodzących w strukturze agrarnej oraz produkcji roślinnej i zwierzęcej. Badaniami objęto również zmiany ekonomiczne gospodarstw rolnych oraz wykorzystanie środków unijnych w latach 2000–2006.

Słowa kluczowe: Wspólna Polityka Rolna, gospodarka rolna, Niemcy Wschodnie, Brandenburgia

Wprowadzenie

Wspólna Polityka Rolna (WPR) stawia sobie za cel podnoszenie produktywności rolnictwa poprzez wprowadzanie postępu technicznego, racjonalizację produkcji, przy optymalnym zastosowaniu czynników produkcji, a zwłaszcza siły roboczej. Jednocześnie zapewnienie ludności rolniczej odpowiedniego standardu życia na wsi, m. in. w wyniku wzrostu dochodowości gospodarstw rolnych jest jednym z istotniejszych wyzwań WPR ostatnich 15 lat. W okresie powojennym (od 1951 r. i powstawania pierwszych struktur jednoczących kontynent) WPR dążyła do unowocześnienia rolnictwa w Europie Zachodniej. W ciągu 50. lat oddziaływanie polityki Unii Europejskiej (UE), m. in. poprzez wysokie ceny artykułów rolnych, silną ochronę celną, wsparcie ze środków Wspólnoty i budżetów narodowych produkcji rolnej, infrastruktury wiejskiej oraz ochrony środowiska, spowodowało istotne zmiany w rolnictwie Niemiec Zachodnich

zarówno w strukturze agrarnej, jak i strukturze produkcji. Efektem tego było przejście z rolnictwa rozdrobnionego i nisko produktywnego, uzależnionego od importu do rolnictwa intensywnego, osiągającego światowe wskaźniki wydajności oraz plony (Brandenburg Regional 2009). Gospodarka rolna Niemiec, obok Francji i Włoch, stała się ważnym producentem płodów rolnych w Unii Europejskiej. Jej udział w produkcji rolnej UE wynosi obecnie 13,1%, co daje drugie miejsce spośród największych producentów produktów rolnych. Jednocześnie sektor rolniczy Niemiec odgrywa ważną i kluczową rolę w gospodarce narodowej kraju. Istnieje ścisły związek z innymi sektorami gospodarki, jak np. z przemysłem spożywczym, który opiera się głównie na krajowym rolnictwie. W sektorze rolnym pracuje około 500 tys. osób w pełnym wymiarze czasu oraz 300 tys. w niepełnym (krócej niż 8 miesięcy), co stanowi pod względem zatrudnienia czwarte miejsce w Niemczech, a pierwsze w Europie. Zatrudnienie w pełnym wymiarze czasu w rolnictwie w Europie wynosi 2,5 mln osób, w niepełnym zaś 4,3 mln. Przemysł żywnościowy ma też duży wpływ na niemiecki handel zagraniczny. Niemcy są czwartym co do wielkości eksporterem produktów pochodzenia rolniczego na świecie.

Głównym celem pracy jest identyfikacja problemów rozwoju rolnictwa oraz ocena wpływu Wspólnej Polityki Rolnej na funkcjonowanie sektora rolniczego w Niemczech Wschodnich na przykładzie kraju związkowego Brandenburgii.

W pracy postawiono następujące pytania badawcze:

1. Jaki jest wpływ WPR (dopłaty, premie, ograniczenia) na zmiany w użytkowaniu gruntów ornych, w strukturze agrarnej oraz w produkcji rolnej?
2. Jaka jest skala pomocy finansowej skierowanej do gospodarstw rolnych i jaki to ma wpływ na zachodzące w nich zmiany ekonomiczne?

Analiza zmian w strukturze agrarnej i produkcji rolnej objęła okres 2001–2008 i została oparta o literaturę przedmiotu, wyniki raportów statystycznych kraju związkowego Brandenburgii (LDS) oraz wyniki gospodarcze przedsiębiorstw rolniczych w Brandenburgii (LVLF). Informacje na temat absorpcji środków unijnych dotyczą lat 2000–2006 i pochodzą z ekspertyzy dotyczącej przeglądu śródkresowego programu operacyjnego Ministerstwa Rolnictwa i Środowiska.

Badaniami objęto obszary wiejskie Brandenburgii liczące 29,5 tys. km². Użytki rolne stanowią ponad połowę powierzchni landu, tj. 1461,7 tys. ha. Największy ich udział (ponad 60%) występuje w powiatach: Prignitz, Uckermark i Märkisch-Oderland. W roku 2008 w zagospodarowaniu rolnym było około 1344 tys. ha powierzchni użytków rolnych. W strukturze użytków rolnych największy udział przypadła na grunty orne (77,9%) a następnie użytki zielone (21,7%). Pod względem przydatności gleb do rolnictwa Brandenburgia charakteryzuje się najniższym średnim wskaźnikiem bonitacji gruntów rolnych w Niemczech wynoszącym 32 pkt. (max 100 pkt.). Jednocześnie trzy czwarte

powierzchni landu stanowią obszary o niekorzystnych warunkach naturalnych (ONW), co stanowi aż 12,5% powierzchni Niemiec. Najlepsze warunki dla rozwoju rolnictwa występują w peryferyjnych regionach Oderbruch, Uckermark i Prignitz oraz w rejonie rzeki Łaby i Hawel, gdzie wskaźnik bonitacji gleby przekracza wartość 35 pkt.

Absorpcja środków unijnych w latach 2000–2006

W latach 2000–2006 na cele rozwoju obszarów wiejskich Brandenburgii przeznaczonych zostało około 1440,7 mln euro środków publicznych, z czego 1027,4 mln euro pochodziła z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR). Środki te wykorzystane zostały z trzech programów (tab. 1).

1. W ramach realizacji Programu Operacyjnego Brandenburgia 2000–2006, na potrzeby działań realizowanych w oparciu o projekty osi 5, przeznaczonych zostało ogółem 1032,8 mln euro środków publicznych, w tym około 734,6 mln euro pochodziło z EFOiGR. Zgodnie z zaleceniami sformułowanymi w oparciu o ocenę pierwszej połowy okresu realizacji planu, część środków przesunięto w obrębie osi 5 na rzecz działań związanych ze scalaniem gruntów, odnową i rozwojem wsi, budową dróg wiejskich, a w szczególności działań związanych z prewencyjną ochroną przeciwpowodziową. Dofinansowaniem objętych zostało ogółem prawie 18 tys. przedsięwzięć; dzięki temu utworzonych zostało około 16 tys. nowych i zabezpieczonych. miejsc pracy, w tym ponad 5 tys. miejsc pracy dla kobiet.

2. W ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich w kraju związkowym Brandenburgii przeznaczonych zostało 365,9 mln euro środków, z tego kwota 261,7 mln euro pochodziła z EFOiGR. Efektem tych działań było utworzenie 288 nowych i zabezpieczenie około 5 tys. miejsc pracy. Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich obejmował:

- a) plan dopłat na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW),
- b) działania rolnośrodowiskowe, w tym działania na rzecz ochrony obszarów objętych agendą Natura 2000. Szczególną ochroną objęty został obszar Spreewald, gdzie realizowano działanie „Utrudnione gospodarowanie i utrzymanie łąk” z uwagi na obowiązek zachowania i utrzymania historycznego użytkowania ziemi”. Największymi obszarowo działaniami rolnośrodowiskowymi były działania w kierunku „Ekstensywnego użytkowania użytków zielonych” oraz „Upraw ekologicznych”,
- c) pierwsze zalesianie byłych terenów rolnych.

3. W ramach inicjatywy wspólnotowej LEADER+ do dyspozycji oddano kwotę 41,5 miliona euro, z tego 31,1 mln euro ze środków EFOiGR. Na tere-

nie Brandenburgii dofinansowaniem objętych zostało 512 przedsięwzięć. Dzięki zrealizowanym przedsięwzięciom utworzonych zostało 258 nowych i zabezpieczonych 738 miejsc pracy.

Inicjatywa wspólnotowa LEADER+ realizowana była w 13 regionach obszarów wiejskich, co stanowiło 53% powierzchni i 27% ludności kraju związkowego. Realizacja tej inicjatywy wspólnotowej doprowadziła do wzrostu liczby podmiotów gospodarczych wykorzystujących lokalne zasoby oraz uwarunkowania. Do roku 2005 zrealizowano 500 przedsięwzięć w ramach zintegrowanych strategii rozwoju o charakterze pilotażowym. Stosunkowo niewiele było przedsięwzięć transgranicznych. W ramach realizacji tego programu powstało wiele form współpracy pomiędzy lokalną administracją a lokalnymi podmiotami.

W okresie 2000–2005 w ramach Inwestycyjnego Dofinansowania Indywidualnych Gospodarstw Rolnych wykorzystanych zostało 66,6 mln euro z EFO-iGR, dzięki którym utworzono i zmodernizowano 444 tys. nowych stanowisk dla zwierząt, przy czym obsada bydła nadal utrzymuje się na poziomie niższym niż średnia na terenie Niemiec. Przeprowadzono szkolenia zawodowe dla ludności wiejskiej. Zrealizowanych zostało 890 kursów szkoleniowych, w których uczestniczyło prawie 14 tys. uczestników, z tego 3365 kobiet. W ramach wspierania przedsiębiorstw przetwórczych oraz marketingowych dofinansowanych zostało 53 indywidualnych projektów o łącznej sumie 20,3 mln euro. W wyniku zrealizowanych projektów zapewnione zostało utrzymanie około 4310 miejsc pracy, w tym 1790 dla kobiet. Zauważa się również większy obrót w branży spożywczej, w zakresie eksportu, jak również wysoką dynamikę wydajności. Do

Tabela 1. Wykorzystanie środków funduszy strukturalnych UE w mln euro w Brandenburgii w latach 2000–2006

Obszar działania		Zaakceptowane środki publiczne		Wyplacone środki publiczne		
		ogółem	w tym z UE	ogółem	w tym z UE	w % UE
Wspieranie Rozwoju Obszarów Wiejskich	ogółem	900,3	615,5	800,1	530,8	66,3
	poprawa struktury rolnej	148,4	111,3	132,0	99,0	75,0
	rozwój obszarów wiejskich	751,9	504,2	668,1	431,8	64,6
Program Rozwoju Obszarów Wiejskich	ogółem	301,8	219,9	301,8	219,9	72,9
	dopłaty wyrównawcze	34,5	19,4	34,5	19,4	56,2
	działania rolno-środowiskowe	267,3	200,5	267,3	200,5	75,0
EPPD Leader+	ogółem	27,4	20,5	19,5	14,6	74,9
	skierowane na strategię rozwoju	25,7	19,2	18,6	13,9	48,4
	współpraca pomiędzy obszarami wiejskimi	1,6	1,2	0,8	0,6	75,0

Źródło: Ministerstwo Rolnictwa, Środowiska i Ochrony Konsumenta w Niemczech, 2006.

działań charakteryzujących się najwyższym poziomem realizacji zaliczyć należy scalanie gruntów. Programem tym objęto około 166, 5 tys. ha i wypłacono ogółem 64,4 mln euro.

Działania ukierunkowane na wsparcie gospodarstw rolnych w celu poprawy struktury rolnej, w ramach realizacji Programu Operacyjnego w Brandenburgii, dotychczas nie spełniły oczekiwań. Działania te wykazują niższy stopień realizacji od planowanych założeń. Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich Brandenburgii (EPLR) obejmował również plan dopłat na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, działania rolnośrodowiskowe, jak również zalesianie użytków rolnych (do 2001 r.). Dopłatami wyrównawczymi dla obszarów ONW objęto prawie 3,5 tys. gospodarstw. Ich udział w przychodach gospodarstw ogółem wynosił 10–20%. W latach 2000–2006 średnio na jeden wniosek przydzielono 189 tys. euro.

Zmiany struktury agrarnej

Głównym celem zmian strukturalnych gospodarstw rolnych w Niemczech wschodnich było stworzenie silnych ekonomicznie indywidualnych gospodarstw rolnych, stabilizacja dochodu ludności rolniczej, utrzymanie opłacalności prowadzenia działalności rolnej w ramach reformy Unii Europejskiej oraz regulacja prawna własności ziemi. Na bazie gospodarstw państwowych po 1991 roku powstały nowe formy gospodarstwa rolnego:

- a. Gospodarstwa osób fizycznych:
 - indywidualne gospodarstwa rolne,
 - spółki osób fizycznych, np. rodzinne, komandytowe,
- b. Gospodarstwa rolne posiadające osobowość prawną:
 - spółki prawa handlowego,
 - spółdzielnie rolnicze,
 - spółki gminne, kościelne (Jeziarska 2009).

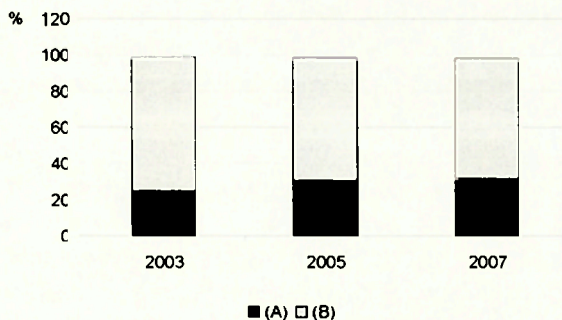
Zmiany struktury agrarnej dotyczą zarówno liczby, wielkości, jak i własności gospodarstw rolnych. Od 2001 r. nastąpił spadek liczby gospodarstw rolnych ogółem o 210, tj. o 4,3%, w tym indywidualnych gospodarstw rolnych o 5,8%. Wzrost liczby gospodarstw (o 7,6%) nastąpił w gospodarstwach rolnych posiadających osobowość prawną, a w szczególności spółki osób prawnych z o.o. (o 17,2%). W strukturze własności w grupie gospodarstw osób fizycznych przeważają jednoosobowe gospodarstwa rolne, a ich średnia wielkość wynosi 59 ha UR. Pośród gospodarstw osób prawnych przeważają spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, o średniej powierzchni 703 ha, a następnie spółdzielnie, o średniej wielkości 1,4 tys. ha (tab. 2).

Tabela 2. Dynamika zmian liczby gospodarstw rolnych w Brandenburgii w latach 2001–2008

Forma prawna	Liczba gospodarstw rolnych	Dynamika zmian (%)	
		2001	2008
Gospodarstwa rolne ogółem	6914	6704	96,7
Gospodarstwa osób fizycznych, w tym:	6013	5734	95,4
indywidualne gospodarstwa rolne	5377	5067	94,2
spółki osób fizycznych	636	667	104,9
Gospodarstwa osób prawnych, w tym:	901	970	107,6
spółdzielnie rolnicze	251	222	88,4
spółki z o.o.	580	680	117,2

Źródło: Agrarbericht 2008, Raport rolny z 2001, 2008 (MLUV).

Cechą charakterystyczną struktury zagospodarowania ziemi wschodnich landów Niemiec jest wysoki udział dzierżawy. W Brandenburgii udział ten wynosi aż 75%, przy czym większy jest dla gospodarstw osób prawnych (81%). Udział gospodarstw osób fizycznych w dzierżawie ziemi wynosił 66%. Od początku lat 2000 do 2008 r. utrzymuje się wzrost cen za dzierżawę 1ha UR/rok z 67 do 89 euro, w tym do 118 euro dla gruntów ornych i 60 euro dla użytków zielonych. Własność ziemi gospodarstw rolnych stanowiła w 2003 r. zaledwie 9,5% i ma tendencję wzrostu. W strukturze własności ziemi wyraźnie widać większy udział gospodarstw osób fizycznych (15%), a następnie osób prawnych (7%). Jednocześnie utrzymuje się tendencja przyrostu powierzchni jednoosobowych gospodarstw rolnych, których głównym źródłem utrzymania jest rolnictwo (ryc. 1).



Ryc. 1. Zmiany struktury własności ziemi w indywidualnych gospodarstwach rolnych. A – własność ziemi, B – dzierżawa

Źródło/Source: Statistisches Jahrbuch Brandenburg, 2003, 2005, 2008.

Changes in the ownership structure in individual farms. A – landownership, B – land tenancy

Zmiany produkcji rolnej

Na strukturę i jakość produkcji roślinnej Brandenburgii wpływają zarówno warunki naturalne, jak również polityka rolna UE, a z nią związane ograniczenia i dopłaty do poszczególnych upraw. W roku produkcyjnym 2007/2008 poziom produkcji rolnej znajdował się poniżej średniej pięcioletniej dla Brandenburgii. Średnie plony zbóż wyniosły 41,8 dt/ha, rzepaku ozimego 30,2 dt/ha i były niższe do poprzedniego roku, o kolejno 5 i 7%. Spadek plonów związany był przede wszystkim z sześciotygodniową suszą w maju i czerwcu.

W strukturze upraw przeważają zboża (60%) głównie żyto, pszenica, jęczmień, a następnie rzepak, kukurydza, słonecznik (razem 19%) oraz rośliny okopowe (19%). W uprawie zbóż (550 tys. ha) przeważa uprawa żyta (227 tys. ha), co stanowi 42% ogółu zbożowych. Wskutek zaprzestania interwencji na rynku żyta powierzchnia jego upraw zmniejszyła się od roku 2001 o około 70 tys. ha. Drugie miejsce w strukturze zasiewów zajmuje uprawa roślin oleistych (142 tys. ha), gdzie rzepak zajmuje aż 85% powierzchni tych upraw. Zmniejszeniu uległa natomiast powierzchnia upraw ziemniaków do 9,5 tys. ha, tj. o 11% i powierzchnia upraw buraków cukrowych, głównie z uwagi na spadek ich cen do 7,1 tys. ha, tj. o 20%.

Ważną gałęzią produkcji roślinnej w ostatnich latach jest produkcja surowców energetycznych. Produkcja biomasy stanowi ważny potencjał dla energii odnawialnej oraz produkcji biopaliw, które zapewniają dochody w rolnictwie. Surowce odnawialne mogą więc wносить nieoceniony wkład zarówno w ochronę środowiska i klimatu, jak również zapewnić znaczną wartość rynkową produktów rolnych. Preferowanie energetycznego wykorzystania biomasy przez WPR daje ogromną szansę rynkową dla przedsiębiorstw rolnych. Do 2007 r. powierzchnia upraw surowców odnawialnych wzrosła do 160,2 tys. ha. Przyczyniły się do tego m.in. dopłaty bezpośrednie do roślin energetycznych w wysokości 45 euro/ha. W strukturze upraw roślin energetycznych przeważało żyto (63,2 tys. ha), co stanowiło 34% powierzchni uprawy zbóż a następnie rzepak (49,2 tys. ha), przy czym nie wszystkie powierzchnie zasiewu związane były umowami z producentami biopaliw (biodiesel). Wraz ze wzrostem znaczenia żyta jako surowca do wytwarzania bioetanolu możliwe jest dalsze powiększenie powierzchni upraw żyta na słabszych stanowiskach glebowych Brandenburgii. Należy podkreślić, że kształtowanie się upraw surowców odnawialnych w dużej mierze uzależnione jest od zdolności produkcyjnej wytwórców biopaliw i biogazu, jak również od gospodarczego wykorzystania szybko rosnących wierzby energetycznych (Jasiulewicz 2009). W 2007 r. powierzchnie uprawy biomasy wynosiły niewiele ponad 10 tys. ha.

W latach 2000–2006 produkcja zwierzęca na terenie Brandenburgii wspierana była w ramach „Hodowli i chowie zagrożonych wyginięciem lokalnych ras

zwierząt użytkowych” Dofinansowanie obejmowało następujące rasy zwierząt: niemiecką świnie siodłową, owcę rasy skudden, czarno-białe bydło niemieckie oraz reńskiego konia zimnokrwistego. Działania w ramach „Utrzymania różnorodności genetycznej” doprowadziły m.in. do zmodernizowania i utworzenia 444 tys. nowych stanowisk dla zwierząt. Analiza czasowa produkcji zwierzęcej Brandenburgii wykazuje w dalszym ciągu niską obsadę zwierząt hodowlanych na 100 ha UR, wynosząca 45,3. Wartość ta stawia Brandenburgię na przedostatnim miejscu w Niemczech (112). W układzie przestrzennym najwyższe wartości obsady zanotowano w południowej części landu, tj. w regionie Spree-Neiße (63), Elbe-Elster i Oberspreewald-Lausitz (po 62). Najniższa obsada zwierząt występuje we wschodniej części landu, tj. w Uckermark i Märkisch-Oderland (30), Barnim (38) oraz Oder-Spree (44).

W latach 2001–2008 zauważa się spadek pogłowia krów mlecznych o prawie 82%, co spowodowane jest kontyngentowaniem ilości dostaw mleka, przy jednoczesnym wzroście wydajności produkcji mleka do 7600 kg/sztukę. Obsada krów spadła w analizowanym okresie z 20,9 do 19,3. Liczba gospodarstw prowadzących chów bydła mlecznego spadła o 76%. Spadek o 4% pogłowia krów mlecznych został częściowo zrekomensowany przez stabilizację i niewielki wzrost pogłowia krów matek. Jednocześnie spadła liczba gospodarstw prowadzących chów bydła z 3613 w maju 1999 r. do 3084 w maju 2008 r., średnio o 3–4% rocznie. Ze względów ekonomicznych chów krów mlecznych pozostaje nadal zasadniczym kierunkiem chowu bydła.

Chów trzody chlewnej koncentruje się w gospodarstwach rolnych posiadających ponad 2000 sztuk zwierząt. W badanym okresie nastąpił niewielki wzrost obsady trzody chlewnej z 56,4 do 57,1. Pozytywne zmiany zaszły w hodowli owiec i koni. W 2008 r. zanotowano 700 gospodarstw rolnych zajmujących się hodowlą owiec, obsada zaś wzrosła od 9,5 do 11,0. Na kształtowanie się chowu owiec wpływają: rynek jagnięciny, jak również przychody związane z ochroną środowiska naturalnego, biotopów i wałów oraz pielęgnacji krajobrazu (Jezierska 2008b). Natomiast liczba koni wzrosła do 30 tys. i ich chów prowadzony jest w 5 tys. gospodarstwach rolnych, stanowiąc dodatkowe źródło utrzymania. Chów koni wspierany jest przez kluby jeździeckie (466) liczące ponad 1,6 tys. członków.

Analiza zmian ekonomicznych gospodarstw rolnych

W gospodarstwach rolnych osób fizycznych, których głównym źródłem utrzymania jest rolnictwo zauważa się spadek udziału siły roboczej z 1,15 do 1,03 osób/100 ha UR. Jednocześnie spadł majątek bilansowy do 93%. Udział

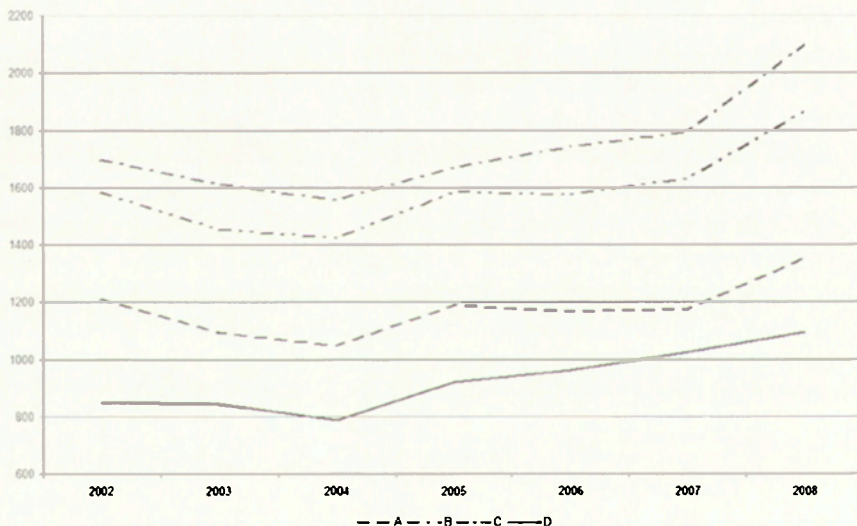
kapitału własnego początkowo malał do lat 2003/2004 a następnie wzrósł do 50,4% w 2005/2006 r. (tab. 3).

Tabela 3. Wskaźniki ekonomiczne indywidualnych gospodarstw rolnych w 2008 r.

Wyszczególnienie	Jednostka	2001/ 2002	2002/ 2003	2003/ 2004	2004/ 2005	2005/ 2006	2006/ 2007	2007/ 2008
Średnia wielkość	ha	216	222	225	235	236	239	241
Siła robocza	osób/100ha	1,15	1,08	1,04	1,01	1,03	1,04	1,03
Pogłowie	szt./100ha	41,0	41,2	41,3	38,7	40,4	39,2	39,5
Majątek bilansowy	euro/ha	2229	2218	2187	2181	2191	2254	2427
Udział kapitału własnego	%	49,6	48,7	47,2	49,6	50,4	48,6	46,6
Inwestycje netto	euro/ha	82	24	-3	61	34	82	122

Źródło: LVLf, Wyniki gospodarcze gospodarstw rolnych w Brandenburgii w 2008 r.

Udział ten uzależniony jest w dużej mierze od dochodowości gospodarstw (ryc. 2). Niski dochód gospodarstwa utrudniał tworzenie kapitału własnego. Spadek dochodowości gospodarstw rolnych z 1103 euro/ha w 1999/2000 r. do 947 euro/ha w 2003/2004 wynikał ze złych warunków pogodowych i rynko-



Ryc. 2. Dochodowość gospodarstw rolnych w euro/ha UR. A – indywidualne gospodarstwa rolne, których głównym źródłem utrzymania jest rolnictwo, B – spółki osób fizycznych, C – spółki osób prawnych, D – gospodarstwa ekologiczne

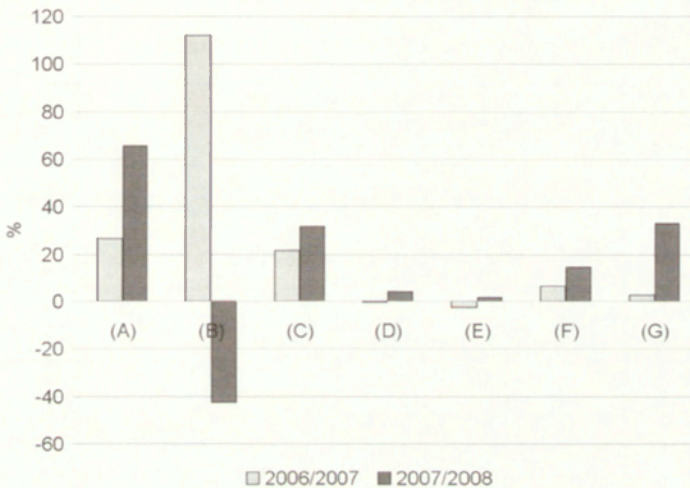
Źródło: opracowanie własne na podstawie Agrarbericht Brandenburg 2001–2008.

Profitability of agricultural farms in euro/ha. A – individuals whose main source of livelihood is agriculture, B – partnerships of legal persons, C – legal persons, D – ecological farms

Source: author's own calculation on the basis Agrarbericht Brandenburg 2001–2008

wychł, jak np. susze w okresie wzrostu i dojrzewania lub zbyt wysokie opady podczas zniw, jak też spadek cen wołowiny i mleka.

W latach 2005–2008 zauważa się poprawę sytuacji ekonomicznej gospodarstw rolnych. Najkorzystniejszym dla rolnictwa Brandenburgii był rok 2008, co wynikało z gwałtownego wzrostu cen skupu płodów rolnych, w tym mleka, mięsa oraz zbóż i roślin oleistych (ryc. 3). Wielkość dochodu na jednego pracownika w konwencjonalnym gospodarstwie wynosiła 31,7 tys. euro i była wyższa o 25% w stosunku do 2007 r. Pomimo wzrostu dochodów gospodarstw rolnych wartość ta była niższa od średniej dla Niemiec wynoszącej 2800 euro/ha w przypadku gospodarstw konwencjonalnych i 1600 euro/ha w rolnictwie ekologicznym.



Ryc. 3. Dynamika zmian cen płodów rolnych w latach 2006–2008. A – zboża, B – ziemniaki, C – rośliny oleiste, D – mięso wołowe, E – mięso wieprzowe, F – drób, G – mleko

Źródło: LVLf, Wyniki gospodarcze przedsiębiorstw rolniczych Brandenburgii 2006/2008.

Dynamics of changes of agricultural product prices 2006/2008. A – cereals, B – potato, C – oil plants, D – meat beef, E – meat pork, F – poultry, G – milk

Source: *Economic results of agriculture in Brandenburg 2006/2008*

Na uwagę zasługują lata 2007–2008 r., kiedy to nastąpił wzrost cen płodów rolnych o 15,2% (2007=100), w tym produktów roślinnych o 12,4%, mięsnych zaś o 17,3%. Najbardziej, bo o 65,4%, wzrosły ceny zbóż a następnie roślin oleistych o 31,7%. Spadły natomiast aż o 42,7% ceny ziemniaków. Sytuacja ta mogła być wynikiem zbyt wysokich cen w roku 2007. W produkcji zwierzęcej największy wzrost cen obejmował mleko (32,9%) a następnie drób (14,7%). Ceny skupu mięsa wołowego wzrosły o 10%, wieprzowego zaś jedynie o 1,6%. Zmiany cen płodów rolnych miały ogromny wpływ na strukturę produkcji rolnej, a także na bilans ekonomiczny gospodarstw rolnych.

Wzrost dochodu zanotowano w gospodarstwach specjalizujących się w produkcji zbóż oraz mleka. Korzyści ekonomiczne wynikały z wysokich cen skupu zbóż 17 euro/dt oraz mleka 36,6 centów/kg. Spadek dochodów nastąpił w gospodarstwach o profilu zwierzęcym a przede wszystkim w chowie trzody chlewnej (tab. 4).

Wartość rynkowa brutto produktów gospodarki rolnej, leśnej i rybołówstwa wynosiła w 2008 r. rocznie około 1 mld euro. Jej udział w dochodzie narodowym RFN stanowił 3,9%. Wartość produkcji (po cenach wytwarzania) rolnictwa wynosiła około 2 mln euro, zaś średnia roczna od 2000 r. około 1,9 mln euro. Inwestycje w aktywa trwałe gospodarki rolnej, leśnej i rybnej wynoszą ok. 250 mln rocznie. Wartość ta odpowiada średniemu udziałowi w inwestycje trwałe dla rolnictwa Niemiec, wynoszącemu 4%.

Tabela 4. Wskaźniki ekonomiczne gospodarstw rolnych według struktury własności

Wyszczególnienie	Indywidualne gospodarstwa rolne	Spółki osób fizycznych	Spółki osób prawnych	Gospodarstwa ekologiczne
	euro/ha			
Inwestycje netto	122	122	103	5
Dopłaty państwowe i subwencje	325	319	342	459
Nakłady gospodarstw	788	929	1536	688
Majątek bilansowy	2427	2615	2994	2087
	%			
Udział kapitału własnego	46,6	20,9	61,8	51,1

Źródło: Wyniki gospodarcze gospodarstw rolnych w Brandenburgii 2006/2007 (LVLF)

Podsumowanie

Wspólna Polityka Rolna, a z nią związany dopływ środków finansowych, przyczyniły się do zmian w sektorze rolnym kraju związkowego Brandenburgii. Produkcja rolnictwa Brandenburgii w porównaniu do Niemiec Zachodnich wzrosła szybciej, niż innych działów gospodarki. Dodatkowo bliskie sąsiedztwo z konsumentami metropolii Berlina stwarza wysoki potencjał rynkowy (Jezińska 2008b). W analizowanym okresie (2000–2006) na cele rozwoju obszarów wiejskich przeznaczonych zostało około 1,5 mln euro, z czego niewiele ponad 1 mln euro pochodził z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej. Środki te wykorzystane zostały w ramach trzech programów: Rozwój Obszarów Wiejskich, LEADER+ oraz Programu Operacyjnego Brandenburgia.

Analiza przestrzenna i czasowa rolnictwa Brandenburgii pozwoliła na określenie wpływu WPR na zmiany ekonomiczne i gospodarcze gospodarstw rolnych. I tak działania na modernizację gospodarstw rolnych objęły 2 tys. gospodarstw,

w tym 800 gospodarstw indywidualnych. Całkowita wielkość inwestycji wynosiła 400 mln euro, z czego 40 mln przeznaczono na towarową produkcję rolną. Zapewnionych zostało 5 tys. miejsc pracy, w tym 1,5 tys. dla kobiet. Efektem tych działań jest:

- stabilizacja w produkcji rolnej zarówno pod względem jakości, jak i ilości płodów rolnych,
- spełnienie standardów ochrony środowiska oraz ochrony i higieny zwierząt hodowlanych,
- wzrost liczby gospodarstw rolnych posiadających dodatkowe źródła dochodu,
- obniżka kosztów w cyklu produkcyjnym (oszczędność energii, stosowanie przyjaznych dla środowiska metod produkcyjnych).

Działania na rzecz poprawy struktury agrarnej objęły 265 tys. ha i doprowadziły do poprawy struktury własności i wielkości gospodarstw rolnych. Na ten cel przeznaczonych zostało 132 mln euro. Działania na rzecz zapewniania ciągłości rolniczego użytkowania ziemi na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania przyczyniły się do wzrostu dochodu gospodarstw od 10 do 50% a tym samym doprowadziły do wyrównania różnic w sytuacji finansowej gospodarstw. Dopłaty wyrównawcze okazały się bardzo ważne w kontekście zachowania bioróżnorodności oraz niepowtarzalnych cech wiejskiego krajobrazu kulturowego na obszarze Spreewald. Wsparciem finansowym objętych zostało 2,2 tys. gospodarstw o łącznej powierzchni 400 tys. ha.

Ponadto na terenie Brandenburgii nastąpił intensywny rozwój gospodarstw ekologicznych oraz wzrost produkcji surowców energetycznych, w tym biomasy. Natomiast do negatywnych zmian zachodzących w rolnictwie zaliczono: niewielką obsadę bydła, małą dostępność kapitału własnego, duży udział dzierżawy oraz niewyjaśnione stosunki prawne w strukturze agrarnej. W niektórych powiatach brak jest gospodarstw w branży marketingowej i przetwórczej, co znacznie utrudnia sprzedaż i dystrybucję płodów rolnych. Działalność rolna w Brandenburgii odgrywa ważną rolę w utrzymaniu wiejskiego krajobrazu kulturowego oraz środowiska naturalnego. Ponadto obszary wiejskie oferują idealne warunki dla rozwoju branży zdrowotnej i rekreacyjnej. W celu zabezpieczenia trwałej bazy gospodarczej na obszarach wiejskich kraj związkowy Brandenburgia zamierza wzmocnić przyszłościowe branże, takie jak: turystyka, przemysł drzewny, spożywczy, energetyczny oraz biotechnologię, a tym samym rozszerzyć rynek pracy poza rolnictwem.

LITERATURA

Agrarbericht 2009, Zur Land- und Ernährungswirtschaft des Landes Brandenburg, Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz, Potsdam.

- Brandenburg Regional 2009, Eine räumliche Bestandsaufnahme der Regionen, Land-Kreise und kreisfreien Städte, 2009, Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung, Potsdam.
- Ekspertyzy dotyczące przeglądu śródkresowego programu operacyjnego, planu rozwoju obszarów wiejskich jak również jednolitego dokumentu programowo planistycznego inicjatywy wspólnotowej LEADER+ w kraju związkowym Brandenburgii 2000–2006, Potsdam.
- Jasiulewicz M., 2009, *Znaczenie rolnictwa w rozwoju energetyki rozproszonej jako formy rozwoju zrównoważonego obszarów wiejskich*, [w:] T. Komornicki, R. Kulikowski (red.), *Miejsce obszarów wiejskich w zagospodarowaniu przestrzennym*, Studia Obszarów Wiejskich, 18, IGiPZ PAN, PTG, Warszawa, s. 157–169.
- Jezierska-Thöle A. 2009, Kluba M., *Tendencje rozwojowe gospodarstw rolnych w Niemczech Wschodnich na przykładzie Meklemburgii-Pomorza Przedniego w latach 1991–2007*, [w:] Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, Roczniki Naukowe, 11, 1, Olsztyn, s. 156–163.
- Jezierska-Thöle A. 2008a, *Ochrona i zagospodarowanie wiejskiego krajobrazu przyrodniczego i kulturowego na przykładzie Pojezierza Brandenburskiego*, [w:] D. Świątek, M. Bednarek, P. Silka (red.), *Współczesne problemy badawcze geografii polskiej – geografia człowieka*, Dokumentacja Geograficzna, 36, IGiPZ PAN Warszawa, s. 94–9.
- Jezierska-Thöle A. 2008b, *Kontinuum miejsko-wiejskie metropolii Berlina – rozwój relacji funkcjonalno-przestrzennych*, [w:] W. Gierańczyk, M. Kluba (red.), *Problemy i metody oceny kontinuum miejsko-wiejskiego w Polsce*, Studia Obszarów Wiejskich, 13, IGiPZ PAN, PTG, Warszawa, s. 195–209.
- Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg, 2009, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung, Potsdam.
- Program rozwoju obszarów wiejskich Brandenburgii i Berlina 2007–2013, Ministerstwo Rozwoju Obszarów Wiejskich, Środowiska i Ochrony Konsumentów Kraju Związkowego Brandenburgii.
- Projekt planu programowego PROW Brandenburgia i Berlin 2007–2013 (stan na 13.07.2007), Ministerstwo Rozwoju Obszarów Wiejskich, Środowiska i Ochrony Konsumentów Kraju Związkowego Brandenburgii.
- Statistisches Jahrbuch Brandenburg 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, Land Brandenburg, Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik, Potsdam.
- Wyniki gospodarcze przedsiębiorstw rolniczych Brandenburgii 2003/2004, lipiec 2005, LVLF (Krajowy Urząd Ochrony Konsumentów, Rolnictwa i Nowej Organizacji Pól Brandenburgii).

SUMMARY

The goal of the paper is the present the influence of the EU's Common Agricultural Policy (CAP) on agriculture of Brandenburg. The spatial and time analysis (2001–2008) enabled the author to identify the changes in the agrarian structure as well as in both crop and animal production. The research also included the economic changes which took place on the farms and the use of the EU

funds. In accordance with the Operational Program Brandenburg 2000–2006, the projects of the Priority Axis 5 received 1,032.8 m euro of public money. Out of this sum, about 734.6 m euro came from the European Agricultural Orientation and Guarantee Fund. The crop structure is dominated by cereals (60%), followed by rape, corn and sunflower (19%) as well as root plants (19%). In terms of the land ownership structure, since 2001 the number of farms owned by natural persons decreased by 359, i.e. by 5%, while the number of farms owned by legal persons increased by 2%. In the analyzed time span the economic situation of farms generally improved.

Anna FABISIAK
Wydział Ekonomiczno-Społeczny
Uniwersytet Przyrodniczy
ul. Wojska Polskiego 28, 60-637 Poznań
fabisiak@up.poznan.pl

Środki z programu SAPARD dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej w latach 2000–2006

The financial resources from the SAPARD programme for the Central and Eastern European countries in 2000–2006 period

Zarys treści: W pracy przedstawiono plan finansowy, alokację środków na poszczególne działania, jak i lata, skalę zrealizowanych projektów oraz liczbę środków przypadającą na pracującego, hektar UR, statystyczne gospodarstwo oraz udział w wartości dodanej brutto w ramach programu SAPARD w krajach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 2000–2006.

Słowa kluczowe: Program SAPARD, kraje Europy Środkowej i Wschodniej.

Wstęp

Kraje Europy Środkowej i Wschodniej przed przystąpieniem do UE miały możliwość korzystania ze środków przedakcesyjnych. Jednym z programów zapewniających wsparcie finansowe był program SAPARD (*Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*). Miał on służyć adaptacji sektora rolnego krajów Europy Środkowej i Wschodniej do UE. Finanse przyznane w ramach Programu miały pomóc tym krajom w usprawnieniach strukturalnych w zakresie rolnictwa i obszarów wiejskich przed ich wstąpieniem do UE oraz w znalezieniu optymalnego miejsca w strukturach UE po ich akcesji. Środki finansowe były przeznaczone głównie na ulepszenie przetwarzania produktów, norm jakościowych i handlowych tak, aby spełniały one wymogi obowiązujące w UE. Wsparcie ze środków SAPARD pozwalało również na rozwiązywanie niektórych szczególnych problemów (*Sprawozdanie...* 2005, s. 2) związanych m.in. z niedoinwestowaniem gospodarstw, problemami infrastrukturalnymi i ograniczonymi możliwościami pozyskiwania dochodów pozarolniczych na ob-

szarach wiejskich. Jednak głównym celem było wzmocnienie strategii przedakcesyjnej krajów ubiegających się o członkostwo w celu przyspieszenia procesu reform gospodarczych oraz ich przygotowania do integracji gospodarczej z Unią, a zwłaszcza dla trwałego wsparcia rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich i wspierania procesu ich adaptacji do UE.

Celem niniejszej pracy jest przedstawienie planu finansowego, alokacji środków na poszczególne działania, skali zrealizowanych projektów oraz wielkości środków przypadających na pracującego, 1 hektar UR, statystyczne gospodarstwo oraz ich udziału w wartości dodanej brutto w ramach programu SAPARD w krajach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 2000–2006. Podstawą źródłową są Raporty Komisji Europejskiej.

Wyniki badań

Analizując plan finansowy UE w ramach SAPARD-u dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej na lata 2000–2006, można zaobserwować, iż z 2,9 mld euro najwięcej środków przeznaczono dla Polski i Rumunii, odpowiednio 700 mln i 1,1 mld euro (63,6% ogółu środków) oraz dla Bułgarii 440 mln euro (tab. 1).

Ta dysproporcja w dystrybucji pomocy była niemalże odwzorowaniem zróżnicowania występującego w wielkości sektorów rolnych poszczególnych krajów, czyli wynikała z istnienia w Polsce i Rumunii stosunkowo dużych powierzchni użytków rolnych oraz dużej liczby ludności związanej z rolnictwem. Dla pozo-

Tabela 1. Plan finansowy UE dla finansowania SAPARD-u w krajach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 2000–2006 (mln euro, ceny bieżące)

Kraj	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000–2006
Bulgaria	53,0	54,1	55,6	56,5	68,0	75,1	75,1	437,4
Czechy	22,4	22,9	23,5	23,9				92,8
Estonia	12,3	12,6	12,9	13,2				51,0
Litwa	30,3	31,0	31,8	32,3				125,4
Łotwa	22,2	22,7	23,3	23,7				91,9
Polska	171,6	175,1	179,9	182,9				709,4
Rumunia	153,2	156,3	160,6	163,3	158,7	175,2	175,2	1 142,6
Słowacja	18,6	19,0	19,5	19,8				76,9
Słowenia	6,4	6,6	6,8	6,9				26,7
Węgry	38,7	39,5	40,6	41,3				160,0
Suma	528,9	539,7	554,5	563,9	226,7	250,3	250,3	2 914,2

Stam na dzień 30.04.2006 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Rural development...* (2006).

stałych krajów przeznaczono dużo mniejsze środki w ramach tego programu. Porównywalną wysokość zaplanowano dla Łotwy, Czech, Litwy i Węgier (92–160 mln euro), a najmniej dla Słowenii, gdyż tylko 26,7 mln euro. Również w tym przypadku było to odwzorowaniem sytuacji występującej w sektorze rolnym – posiadaniem niewielkich zasobów ziemi oraz pracy. Analogiczną sytuację można zauważyć na Słowacji i na Łotwie. Czynnikiem determinującym wyższy poziom łotewskiego budżetu SAPARD-u w stosunku do słowackiego był korzystniejszy dla Słowacji poziom PKB według parytetu siły nabywczej. Świadczył on o lepszej kondycji gospodarki narodowej Słowacji, co pociągnęło za sobą niższe wsparcie ze strony UE. Litwa otrzymała większe środki niż Czechy, podobnie jak Bułgaria w porównaniu do Węgier. Praktycznie więc we wszystkich zestawieniach porównawczych krajów posiadających podobny potencjał zasobów ziemi i pracy, większe kwoty środków przyznano tym, w których PKB na jednego mieszkańca miał niższą wartość.

Z kolei liczba i rodzaj wybranych działań zależne były od potrzeb i decyzji odpowiednich organów w poszczególnych krajach, które decydując o alokacji środków na poszczególne działania, brały pod uwagę najpilniejsze potrzeby rozwojowe rolnictwa w swoim kraju, celem jak najpełniejszego zaadaptowania do wymagań UE. W ramach programu SAPARD zaplanowano do realizacji w poszczególnych krajach 12 działań (13-te wprowadzono pod koniec okresu programowania i dotyczyło *zarządzania zasobami wodnymi* – jednak żadne państwo nie skorzystało z tego działania). Z 12 działań dostępnych w latach 2000–2003 Czechy i Słowacja wybrały 10, a inne kraje członkowskie 5–7 działań. Cztery działania były wdrażane we wszystkich krajach członkowskich: *inwestycje w gospodarstwach rolnych, marketing i przetwórstwo produktów rolno-spożywczych i rybnych, różnicowanie działalności i wspomaganie infrastruktury na obszarach wiejskich*. Najmniejszym zainteresowaniem cieszyły się działania: *kontrola jakości* (uruchomiono je tylko w Czechach), *poprawa struktury agrarnej* (Czechy i Słowacja) i *ustanawianie grup producenckich* (Słowacja). Rolnicy, samorządy oraz przedsiębiorcy złożyli łącznie ponad 38 tys. projektów.

Zgodnie z założeniami narodowych planów rozwoju rolnictwa kraje Europy Środkowej i Wschodniej zdecydowały o przeznaczeniu największej części (26%) środków z budżetu UE na *wsparcie przetwórstwa i marketingu* (tab. 2). Na *dotacje do inwestycji i poprawę stanu infrastruktury* przeznaczono po około 20% środków, a na realizację projektów w zakresie *różnicowania działalności* zarezerwowano 11% funduszy. Na dofinansowanie projektów w ramach *rozwoju infrastruktury* najwięcej środków (prawie 30%) przekazano w Polsce i Rumunii. Z kolei w Bułgarii, Estonii, na Litwie, Słowacji i na Węgrzech za najważniejsze uznano wsparcie procesu modernizacji gospodarstw rolnych. Największą część środków (w przedziale 30–50%) przeznaczono bowiem na realizację działania *inwestycje w gospodarstwach rolnych*.

Tabela 2. Alokacja środków na poszczególne działania programu SAPARD dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej w latach 2000–2006 (%)

Działanie	Bulgaria	Czechy	Estonia	Litwa	Łotwa	Poliska	Rumunia	Słowacja	Słowenia	Węgry	Razem
1	31	16	43	47	23	18	15	28	35	28	22
2	24	25	18	21	26	38	17	26	40	21	26
3							3				1
4	2	3	1	1	5	1	3	4		4	2
5	6	16	18	8	24	12	10	11	14	15	11
7	1						2	5		7	1
8	8	11	4							9	2
9		20			2			10			1
11	4	2		2	4	2	5	2		2	3
12	6	5	12	16	12	28	28	4	10	12	21
13	5						3				1
14	8		1	4	3	1	10	8			5
15	4	1	2	2	2	1	5	3	1	1	3

% nie sumują się do 100%.

Nazwy poszczególnych działań: 1. Inwestycje w gospodarstwach rolnych; 2. Poprawa przetwórstwa i marketingu produktów rolnych i rybnych; 3. Wsparcie struktur kontroli jakości, przestrzegania procedur weterynaryjnych i ftosanitarnych oraz żywności bezpiecznej dla konsumenta; 4. Metody produkcji rolnej przyjazne środowisku; 5. Zróżnicowanie i rozwój działalności gospodarczej oraz tworzenie alternatywnych źródeł dochodu; 7. Tworzenie grup producenckich; 8. Odnowa i rozwój wsi oraz jej dziedzictwa kulturowego; 9. Scalanie gruntów i poprawa ich jakości; 11. Szkolenia zawodowe; 12. Rozwój i poprawa stanu infrastruktury na terenach wiejskich; 13. Gospodarka zasobami wody w rolnictwie; 14. Leśnictwo: zalesianie, inwestycje w gospodarstwach leśnych oraz przetwórstwo i marketing produktów leśnych; 15. Pomoc techniczna.

Źródło: *Report...* (2001).

Taki wybór działań świadczy o tym, jak dużą uwagę kraje Europy Środkowej i Wschodniej przykładały do procesów modernizacyjnych, a tym samym dostosowawczych do UE. Panowało przekonanie, że bez unowocześnienia sektora nie będą one w stanie sprostać wymaganiom obowiązującym na Jednolitym Rynku Europejskim (JRE), w następstwie czego ich produkty zostaną z niego wyeliminowane. Za niezbędne uznano zatem przede wszystkim inwestycje w zakresie dostosowań do standardów sanitarnych, higienicznych i środowiskowych, zarówno w gospodarstwach, jak i zakładach przemysłu spożywczego. Z drugiej strony kraje te położyły nacisk na wsparcie inwestycji z zakresu *poprawy stanu infrastruktury na terenach wiejskich*. Jej zły stan stanowił bowiem jeden z hamulców rozwoju tych obszarów i ograniczał tempo przystosowywania się w tym zakresie do UE-15. Żaden z krajów nie zdecydował się na współfinansowanie z SAPARD-u działań poprawiających poziom zarządzania gospodarstwem rolnym oraz polegających na tworzeniu i aktualizacji rejestru ziemi.

Analizując wybór poszczególnych działań w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, można stwierdzić, iż najmniej podjęto ich na Litwie oraz w Słowenii (tab. 3). Świadczy to o koncentracji wsparcia unijnego i ukierunkowaniu go na wybrane obszary, które najpilniej potrzebowały zmian restrukturyzacyjnych i adaptacji do UE.

We wszystkich badanych krajach działanie *inwestycje w gospodarstwach rolnych*, mimo iż nie zaangażowało największych środków, cieszyło się największym zainteresowaniem, bowiem dzięki temu gospodarstwa rolne mogły poczynić szereg prorozwojowych inwestycji warunkujących im funkcjonowanie w UE. W ramach tego działania zrealizowano najwięcej projektów (20,4 tys., czyli 53,3% ogólnej liczby projektów tej części Europy). Tak duże zainteresowanie tym działaniem wskazuje, iż doinwestowanie gospodarstw rolnych uznane zosta-

Tabela 3. Liczba projektów realizowanych w ramach programu SAPARD w krajach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 2000–2006

Działania	Liczba projektów										
	Bulgaria	Czechy	Estonia	Litwa	Łotwa	Polska	Rumunia	Słowacja	Słowenia	Węgry	Ogółem
1	1 324	384	871	445	808	13 742	593	363	406	1 471	20 407
2	238	329	93	44	98	1 342	231	201	32	327	2 935
3		227									227
4		36						10			46
5	291	147	285	49	410	4 854	478	38	86	58	6 696
6								6			6
7	30	125	183							231	569
8		309						110			419
9	2	34		102	3	14	7	4			166
10	17	75	99	184	146	4 493	607	150	36	583	6 390
11											0
12	12				255			36			303
13	7	19		46	5	13	12	19	3	12	136
Ogółem	1 921	1 685	1 531	870	1 725	24 458	1 928	937	563	2 682	38 300

Nazwy poszczególnych działań: 1. Inwestycje w gospodarstwach rolnych; 2. Poprawa przetwórstwa i marketingu produktów rolnych i rybnych; 3. Wsparcie struktur kontroli jakości, przestrzegania procedur weterynaryjnych i fitosanitarnych oraz żywności bezpiecznej dla konsumenta; 4. Metody produkcji rolnej przyjazne środowisku; 5. Zróżnicowanie i rozwój działalności gospodarczej oraz tworzenie alternatywnych źródeł dochodu; 6. Tworzenie grup producenckich; 7. Odnowa i rozwój wsi oraz jej dziedzictwa kulturowego; 8. Scalanie gruntów i poprawa ich jakości; 9. Szkolenia zawodowe; 10. Rozwój i poprawa stanu infrastruktury na terenach wiejskich; 11. Gospodarka zasobami wody w rolnictwie; 12. Leśnictwo: zalesianie, inwestycje w gospodarstwach leśnych oraz przetwórstwo i marketing produktów leśnych; 13. Pomoc techniczna.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Rural development...* (2006).

ło za strategiczny cel programu SAPARD, bowiem zapewniało szybką adaptację tych gospodarstw do UE.

Przyjmując założenie, że o środki na inwestycje w ramach tego działania starali się rolnicy z gospodarstw średnich i dużych, czyli z gospodarstw rolnych o wielkości ekonomicznej powyżej 8 ESU (*European Size Unit*), okazuje się, że projekty w ramach tego działania ogółem podjęło przeciętnie 6,3% gospodarstw (tab. 4).

Tabela 4. Projekty z zakresu inwestycji w gospodarstwach rolnych w krajach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 2000–2006 w relacji do gospodarstw o wielkości ekonomicznej >8 ESU (%)

	Bulgaria	Czechy	Estonia	Litwa	Łotwa	Polska	Rumunia	Słowacja	Słowenia	Węgry	EŚiW
% gospodarstw	14,6	3,8	46,6	8,2	21,7	6,0	2,1	11,5	4,3	5,6	6,3

Źródło: obliczenia własne na podstawie: *Rural development...* (2006) i Eurostat 2007.

Odsetek rolników, który korzystał z analizowanych projektów najwyższy był w Estonii (prawie 47% gospodarstw powyżej 8 ESU) i na Łotwie (22%). Porównywalny był na Słowacji i w Bułgarii (10–15%), natomiast najniższy w Rumunii, Czechach i Słowenii (2–4%). Mała liczba projektów w Słowenii wynikała z wymaganych procedur administracyjnych i ograniczeń związanych z samym działaniem, co zniechęciło dużą liczbę potencjalnych beneficjentów (*Report...* 2003, s. 39).

Drugim i trzecim działaniem pod względem liczby realizowanych projektów było działanie w zakresie *różnicowania działalności i rozwoju infrastruktury* (nieco ponad 6 tys. i stanowiły one około 17% ogółu projektów). Należy w tym miejscu wspomnieć, iż zgodnie z regulacjami SAPARD-u o dofinansowanie swoich inwestycji w zakresie rozwoju infrastruktury mogły się ubiegać jedynie gminy zamieszkałe przez mniej niż 7 tys. osób (Tkaczyński i Rossmann 2003, s. 23). W odniesieniu do tego działania nie odnotowano w poszczególnych krajach zbyt wielu problemów ani z ich liczbą, ani z jakością złożonych wniosków (*Report...* 2003, s. 50). Zapewne wynikało to z faktu, że władze gmin posiadały już wówczas szerokie doświadczenie w staraniu się o pomoc publiczną.

Tak duża liczba projektów realizowana w ramach tych działań wskazuje, iż były to również działania priorytetowe w większości analizowanych krajów. Przyczyniły się one w znacznym stopniu do adaptacji sektora rolnego do wymagań UE. Dały bowiem możliwość stworzenia dodatkowych miejsc pracy na obszarach wiejskich oraz polepszenia warunków i poziomu życia dla ludności, jak i dla podejmowania na obszarach wiejskich działalności gospodarczej. Reali-

zacja projektów przyczyniła się do rozwoju tych obszarów i zbliżyła je do warunków istniejących w UE-15.

O ponad połowę mniej, w porównaniu do wspomnianych wyżej projektów, zrealizowano z zakresu *przetwórstwa i marketingu produktów rolnych* (2,9 tys., czyli 7,7%), jednak były to projekty o znacznych kwotach.

Warto zauważyć, że są też działania, z których skorzystały tylko niektóre kraje, a mianowicie: *poprawa struktur dotyczących jakości* – było realizowane tylko w Czechach (227 projektów), *tworzenie grup producentów* – tylko w Słowacji (6 projektów). Natomiast *agro-środowiskowe metody produkcji rolnej* oraz *poprawienie struktury gruntów i scalanie* uruchomiono tylko w Czechach i Słowacji (w ramach tych działań zrealizowano odpowiednio 46 i 419 projektów).

W tabeli 5 przedstawiono wielkość wkładu UE dla programu SAPARD na poszczególne działania w krajach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 2000–2005. Z całkowitej kwoty 2,3 mld euro przeznaczonej dla ostatecznych beneficjentów najwięcej środków przekazano, zgodnie z planem na działania takie jak *inwestycje w gospodarstwach rolnych, poprawę przetwórstwa i rozwój infrastruktury* (łącznie 87,6% wszystkich środków).

Wysoki stopień koncentracji pomocy w tych obszarach pozwala wnioskować o istnieniu dużych potrzeb inwestycyjnych, a także może wskazywać na fakt, iż były to najbardziej kapitałochłonne działania, wymagające zaangażowania największych środków i były one najważniejsze z punktu widzenia władz poszczególnych krajów dla adaptacji sektorów rolnych do UE. Znaczenie budżetu przekazanego na te działania oddaje potrzebę modernizacji rolnictwa krajów Europy Środkowej i Wschodniej i jego przystosowania do wymagań wspólnotowych. W ramach pozostałych działań beneficjenci uzyskali już znacznie mniejsze środki, a spośród nich wyróżniają się działania *różnicowanie działalności i renowacja wsi* oraz *ochrona dziedzictwa kulturowego i tradycji*, na które wydano odpowiednio 171 i 52,5 mln euro. Najmniej środków UE przekazała na *zakładanie grup producenckich*, gdyż tylko 554 tys. euro.

Porównując kwoty planowane do wydania i faktycznie przekazane do końca kwietnia 2006 r. można stwierdzić, iż w większości przypadków plan finansowy zakładał o wiele wyższą pulę środków z budżetu UE, aniżeli poniesiono. W przypadku niektórych działań wykorzystano wszystkie lub prawie wszystkie środki przeznaczone na dane działanie. Było tak w przypadku *inwestycji w gospodarstwach rolnych, renowacji wsi, ochrony dziedzictwa kulturowego i tradycji, wsparcia przetwórstwa i rozwoju infrastruktury*, w których wykorzystano około 90–100% środków z budżetu UE. Również wysokie wykorzystanie środków odnosi się do działania *różnicowanie działalności zapewniające alternatywne wykorzystanie dochodu* – 68,1%. Wykorzystanie środków na poziomie około 30–40% miało miejsce w działaniach *tworzenie struktur niezbędnych dla dbania o jakość i zapewnienia odpowiedniej kontroli, pomoc techniczna i szkolenia zawo-*

Tabela 5. Zrealizowany wkład UE w finansowanie SAPARD-u w krajach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 2000–2005 (stan na 30.04.2006)

Działanie	Wkład UE w latach 2000–2005 (min euro)											Faktyczny	Planowany	% wykorzystania
	Bulgaria	Czechy	Estonia	Litwa	Łotwa	Polska	Rumunia	Słowacja	Słowenia	Węgry				
1	127,9	20,3	25,1	50,7	31,6	101,6	42,7	28,0	10,3	67,1	505,2	580,4	87,1	
2	105,4	22,1	14,7	50,4	30,7	270,1	108,5	26,4	11,3	52,0	691,7	728,2	95,0	
3		8,1									8,1	29,8	27,2	
4		0,5						1,0			1,6	32,2	4,8	
5	20,2	11,9	10,0	7,1	22,2	69,8	20,8	3,9	3,9	1,4	171,0	251,1	68,1	
6								0,6			0,6	12,0	4,6	
7	17,2	17,6	2,2							15,5	52,5	60,0	87,4	
8		18,5						8,4			27,0	23,8	113,6	
9	0,2	0,6		2,2	11,0	6,0	3,7	0,1			12,7	31,8	40,0	
10	15,0	8,9	1,5	21,2	8,3	322,4	357,8	13,5	3,5	39,0	791,1	806,2	98,1	
11												12,7	0,0	
12	0,5				2,0			1,1			3,6	82,2	4,4	
13	0,2	0,3		0,6	0,2	0,8	1,3	0,6	0,1	0,2	4,2	10,6	39,8	
Ogółem	286,6	108,7	53,5	132,2	95,0	770,7	534,8	83,6	29,1	175,2	2 269,2	2 663,9	85,2	

Dla Bułgarii i Rumunii – dane na dzień 31.12.2005. Nazwy działań zamieszczono pod tabelą 3.

Źródło: opracowanie własne na podstawie źródła jak w tabeli 3.

dowe. Jednak należy zauważyć, że są to już działania, z których skorzystały tylko niektóre kraje. Najmniejsze wykorzystanie środków dotyczyło działań: *zalesiania, ustanawiania grup producenckich i wprowadzania praktyk przyjaznych środowisku* – około 4%. Warto zwrócić uwagę, jak wcześniej już wspomniano, iż w żadnym kraju nie skorzystano ze środków na *zarządzanie rolniczymi zasobami wodnymi*. Wyjątek stanowi również działanie związane ze *scalaniem gruntów*, w przypadku, którego wykorzystano 113,6% środków założonych w planie UE.

Analizując środki wykorzystane w ramach wszystkich działań z programu SAPARD w latach 2000–2006 w odniesieniu do jednego pracującego w sektorze rolnym, najwyższe uzyskano w Estonii, gdyż prawie 1,5 tys. euro, o około 500 euro mniejsze w Bułgarii i na Węgrzech, a w Czechach, na Litwie, Słowacji i Łotwie 500–700 euro (tab. 6). Znacznie mniejsze środki przypadły dla rolników polskich i słoweńskich (około 320 euro), a najniższe dla rumuńskich (145 euro) i jest to odzwierciedleniem struktury zatrudnienia w sektorze rolnym tych krajów.

W większości badanych krajów na 1 ha UR przypadało około 40–50 euro. Wyższe od tej wartości środki otrzymali rolnicy w Estonii i Słowenii (około 60 euro), a o połowę mniejsze i zarazem najniższe w Czechach i na Węgrzech.

W grupie badanych krajów w najkorzystniejszej sytuacji pod względem wielkości środków z SAPARD-u w przeliczeniu na jedno gospodarstwo znalazły się Czechy (2,5 tys. euro). Kwoty w granicach 1,1–1,7 tys. euro na jedno gospodarstwo przypadły w Słowacji i w Estonii, a w większości krajów były to środki

Tabela 6. Środki uzyskane z SAPARD-u na lata 2000–2006 w krajach Europy Środkowej i Wschodniej na 1 pracującego w sektorze rolnym, 1 ha wykorzystywanych UR, 1 gospodarstwo i jako procent wartości dodanej brutto w tych latach

Kraj	Środki z SAPARD-u (w euro) przypadające na:			Środki z SAPARD-u jako %WDB ^{a)}
	1 pracującego	1 ha UR	1 gospodarstwo	
Bulgaria	955,0	53,5	477,5	17,8
Czechy	509,1	28,5	2 470,3	11,3
Estonia	1 499,2	64,9	1 656,1	29,2
Litwa	549,7	46,1	503,5	28,6
Łotwa	690,3	49,6	743,9	37,9
Polska	302,9	45,9	331,6	14,1
Rumunia	145,4	36,7	122,4	9,1
Słowacja	679,4	39,1	1 191,9	18,0
Słowenia	334,4	57,6	376,5	6,5
Węgry	809,7	29,5	235,5	8,1

Środki z SAPARD-u – to ogólna ich suma przydzielona na wszystkie lata, a mianowniki to średnie z lat 2000–2006.

^{a)} wkład unijny przekazany dla programu SAPARD na wszystkie lata jako procent przeciętnej rocznej wielkości wartości dodanej brutto wytworzonej w rolnictwie w tych latach.

Źródło: obliczenia własne na podstawie źródła jak w tabeli 1.

w przedziale 300–700 euro. Na tle tych państw in minus wyróżniały się Rumunia i Węgry, w których było to tylko odpowiednio 122 i 236 euro na statystyczne gospodarstwo. Wielkości środków na jedno gospodarstwo były w tym przypadku uzależnione od istniejącej struktury agrarnej w poszczególnych krajach.

Środki z SAPARD-u stanowiły również zróżnicowany udział w wartości dodanej brutto krajów Europy Środkowej i Wschodniej. W krajach bałtyckich był on najwyższy i wynosił około 32% WDB. Ich znaczenie było o połowę mniejsze w Polsce, Bułgarii i na Słowacji, a najmniejszy udział stanowiły w Słowenii, na Węgrzech i Rumunii (około 8%). Rozpiętość analizowanego wskaźnika w badanych krajach związana jest z sytuacją dochodową rolnictwa i stopniem jego rozwoju.

Podsumowanie

Określając bilans członkostwa krajów Europy Środkowej i Wschodniej w UE można powiedzieć, iż podczas okresu korzystania z programu SAPARD zidentyfikowano szeroki zakres potrzeb i wymagań w sektorze rolnym tych krajów.

1. Najczęściej wybieranymi działaniami były *inwestycje w gospodarstwach rolnych*, *wsparcie przetwórstwa*, a w niektórych krajach szczególnym priorytetem było *wsparcie rozwoju infrastruktury*. Realizacja tych działań dawała krajom Europy Środkowej i Wschodniej możliwość uzyskania najszybszych wymiernych efektów i korzyści rozwojowych, tak by zwiększyć swoje przewagi konkurencyjne, bądź poprawić niekorzystną pozycję w stosunku do innych krajów pod względem poziomu rozwoju sektora rolnego.
2. Największe środki w przeliczeniu na jedno gospodarstwo przypadły w Czechach. Natomiast największe kwoty w przeliczeniu na 1 ha UR uzyskano w Estonii i Słowenii, a na jednego pracującego w sektorze rolnym w Estonii. Poziom przypadających środków z SAPARD-u w odniesieniu do statystycznego gospodarstwa i zatrudnionego w sektorze rolnym jest uzależniony od istniejącej struktury agrarnej i występującego zatrudnienia w rolnictwie w poszczególnych państwach.
3. Środki z SAPARD-u stanowią zróżnicowany udział w wartości dodanej brutto i kształtowały się na najwyższym poziomie w krajach bałtyckich. Rozpiętość analizowanego wskaźnika w badanych krajach związana jest z sytuacją dochodową rolnictwa i stopniem jego rozwoju.

LITERATURA

- Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Sapard annual report – year 2000*, Wyd. Commission of the European Communities, Com(2001)341 Final, Brussels, 03.07.2001.
- Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Sapard annual report – year 2002*, Wyd. Commission of the European Communities, Brussels, COM(2003) 582 final, 07.10.2003.
- Rural development in the European Union. Statistical and economic information. Report 2006*, Wyd. European Commission Directorate-General for Agriculture and Rural Development, Brussels, 08.2006.
- Sprawozdanie Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Roczne sprawozdanie na temat programu Sapard za rok 2004*, Sek (2005) 1375, Kom(2005) 537, Wyd. Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, 28.10.2005.
- Tkaczyński J. W., Rossmann G., 2003, *Fundusze Unii Europejskiej*, Wyd. Temida 2, Białystok.

SUMMARY

The paper discusses the financial plan, the allocation of financial resources to different measures and years and the scale of the executed projects in the SAPARD Programme in the CEECs in 2000–2006 period. On the basis of the conducted analyses it was found that the most financial resources were given to Romania, Poland and Bulgaria. The majority of measures to be implemented were chosen by the Czech Republic and Slovakia. Moreover, in terms of the importance of different measures, the majority of financial resources in the CEECs were allocated to the processing and marketing of agricultural products, and the processing of fishery products. The most projects were accomplished in the investments in agricultural holdings.

In the paper also the volume of funds in relation to farm, to 1 ha of agriculture area and to 1 person employed in analyzed sector was compared. Farmers in the Czech Republic receive the highest funds in relation to a farm and in Estonia and Slovenia these funds were the highest in relation to 1 ha of agricultural area and in Estonia to 1 person employed. The funds in relation to GVA were the highest in the Baltic countries.

Andrzej MISZCZUK
Zakład Geografii Ekonomicznej
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej
al. Kraśnicka 2c d, 20-718 Lublin
andmisz@konto.pl

Wpływ Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego na rozwój infrastruktury technicznej obszarów wiejskich województwa lubelskiego

The influence of the integrated regional operational programme on technical infrastructure development of rural areas of the lublin voivodship

Zarys treści: Celem artykułu jest scharakteryzowanie Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004–2006 jako głównego instrumentu polityki regionalnej w pierwszym okresie członkostwa Polski w Unii Europejskiej oraz jego efektów w województwie lubelskim, ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju infrastruktury technicznej obszarów wiejskich.

Słowa kluczowe: integracja europejska, ZPORR, infrastruktura techniczna, obszary wiejskie, województwo lubelskie

Wstęp

Województwo lubelskie należy do grupy trzech województw w Polsce – obok podkarpackiego i świętokrzyskiego – w których większość ludności mieszka na obszarach wiejskich. Potwierdza to wskaźnik urbanizacji wynoszący w województwie zaledwie 46,6% wobec średniego w kraju – 61,3%. Jeśli przyjąć za miarę rozwoju wartość rocznego produktu krajowego brutto liczonego według parytetu siły nabywczej *per capita*, to Lubelszczyzna jest jednym z najslabiej rozwiniętym regionem w Unii Europejskiej, bowiem wspomniana wielkość w stosunku do średniej unijnej wynosi zaledwie 35,2%, co daje 256 lokatę wśród 268 regionów UE¹. W tej sytuacji rozwój regionu lubelskiego w dużym stopniu zależy od

¹ Przed rozszerzeniem Unii Europejskiej o Bułgarię i Rumunię, województwo lubelskie było najbiedniejszym regionem UE i osiągało 32% średniego PKB *per capita* dla 25 państw członkowskich.

transformacji obszarów wiejskich. Jednym z jej elementów niezbędnych do rozwoju funkcji pozarolniczych oraz unowocześnienia rolnictwa jest poprawa wyposażenia w infrastrukturę techniczną. Wejście Polski do UE stworzyło w tym zakresie niepowtarzalną szansę radykalnych zmian. W pierwszym okresie akcesji, tj. w latach 2004–2006 jednym z programów adresowanych między innymi do samorządów terytorialnych, z którego mógł być finansowany rozwój lokalnej infrastruktury technicznej był Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR). Celem artykułu jest ukazanie efektów funkcjonowania tego programu w rozwoju infrastruktury technicznej obszarów wiejskich województwa lubelskiego.

ZPORR jako instrument polityki regionalnej państwa

ZPORR był jednym z siedmiu programów realizowanych w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006². Stał się on w pierwszym okresie akcesyjnym najważniejszym instrumentem polityki regionalnej. Jego specyfika polegała na tym, że był zarządzany na poziomie krajowym, jego wdrażanie odbywało się głównie poprzez samorządy regionalne, a za monitoring i audyt odpowiadały urzędy wojewódzkie (Churski 2008, s. 138).

Cel strategiczny ZPORR został sformułowany jako: „*tworzenie warunków konkurencyjności regionów oraz przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów w taki sposób, aby sprzyjać długofalowemu rozwojowi gospodarczemu kraju, jego spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej oraz integracji z Unią Europejską*”³. Cel ten wykazywał pełną kompatybilność z celem sformułowanym w Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2001–2006.

Cel strategiczny został uszczegółowiony poprzez sformułowanie priorytetów, działań i poddziałań (tab. 1). Większość z nich – pomijając specyficzny charakter priorytetu 4 – dotyczyła zarówno miast, jak i obszarów wiejskich. Natomiast wyraźnie adresowane do obszarów wiejskich były działania: 2.2. Wyrównywanie szans edukacyjnych poprzez programy stypendialne, 2.3 Reorientacja osób odchodzących z rolnictwa oraz 3.1. Obszary wiejskie. Problematykę infrastruktury technicznej obszarów wiejskich obejmowały działania: 1.1. Modernizacja i rozbudowa regionalnego układu transportowego, 1.2. Infrastruktura ochrony środowiska i 3.1. Obszary wiejskie.

² Pozostałymi były sektorowe programy operacyjne: Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, Rozwój Zasobów Ludzkich, Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich, Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb, Transport oraz Pomoc Techniczna.

³ Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z 1 lipca 2004 roku w sprawie przyjęcia ZPORR (Dz. U. nr 166, poz. 1745).

Tabela 1. Struktura priorytetów i działań w ramach ZPORR 2004–2006

Priorytety	Działania	Poddziałania	
1. Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów	1.1. Modernizacja i rozbudowa regionalnego układu transportowego	1.1.1. Infrastruktura drogowa 1.1.2. Infrastruktura transportu publicznego	
	1.2. Infrastruktura ochrony środowiska		
	1.3. Regionalna infrastruktura społeczna		1.3.1. Regionalna infrastruktura edukacyjna 1.3.2. Regionalna infrastruktura ochrony zdrowia
		1.4. Rozwój turystyki i kultury	
	1.5. Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego		
	1.6. Rozwój transportu miejskiego w aglomeracjach		
2. Wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich w regionach	2.1. Rozwój umiejętności powiązany z potrzebami regionalnego rynku pracy i możliwości kształcenia ustawicznego w regionie		
	2.2. Wyrównywanie szans edukacyjnych poprzez programy stypendialne		
	2.3. Reorientacja osób odchodzących z rolnictwa		
	2.4. Reorientacja zawodowa osób zagrożonych procesami restrukturyzacyjnymi		
	2.5. Promocja przedsiębiorczości		
	2.6. Regionalne Strategie Innowacyjne i transfer wiedzy		
3. Rozwój lokalny	3.1. Obszary wiejskie		
	3.2. Obszary podlegające restrukturyzacji		
	3.3. Zdegradowane obszary miejskie, przemysłowe i powojskowe		3.3.1. Rewitalizacja obszarów miejskich 3.3.2. Rewitalizacja obszarów przemysłowych i powojskowych
		3.4. Mikroprzedsiębiorstwa	
	3.5. Lokalna infrastruktura społeczna		3.5.1. Lokalna infrastruktura edukacyjna i sportowa 3.5.2. Lokalna infrastruktura ochrony zdrowia
4. Pomoc techniczna	4.1. Wsparcie procesu wdrażania ZPORR oraz programowania RPO na lata 2007–2013 – wydatki limitowane		
	4.2. Wsparcie procesu wdrażania ZPORR oraz programowania RPO na lata 2007–2013 – wydatki Nielimitowane		
	4.3. Działania informacyjne i promocyjne		

Źródło: Zestawienie własne na podstawie: Uzupelnienie Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004–2006, Dz.U. z 30 maja 2006 roku, nr 102, poz. 706 z późniejszymi zmianami.

Na realizację ZPORR, która zgodnie z zasadą n+2⁴ zakończyła się faktycznie w połowie 2009 r., przewidziano kwotę 4083,9 mln euro, przy czym środki pochodzące z Funduszy Strukturalnych wynosiły 2968,5 mln euro (tj. 72% budżetu programu), z czego na Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego przypadło 85,2% tej kwoty, a na Europejski Fundusz Społeczny – 14,8%. Wsparcie ze środków unijnych na realizację ZPORR stanowiło 35,9% ogólnej kwoty wsparcia ze strony UE na realizację Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006, co oznacza, że ZPORR był najważniejszym instrumentem realizacji tego Planu.

Najwięcej środków pochodzących z Unii Europejskiej przeznaczono na realizację priorytetu pierwszego ZPORR – 59,4%, w dalszej kolejności znalazły się priorytet trzeci – 24,5%, drugi – 14,8% oraz czwarty – 1,3%. W ich podziale na poszczególne województwa zastosowano algorytm składający się z trzech elementów, tj. liczby ludności (waga 80%), PKB per capita (10%) i stopy bezrobocia (10%). Efekt tych działań ukazuje tabela 2. Największymi beneficjentami

Tabela 2. Indykatoryjna alokacja funduszy strukturalnych w ramach ZPORR 2004–2006 w podziale na województwa w mln euro

Województwa	Alokacja funduszy strukturalnych ZPORR 2004–2006	
	%	mln euro
1. mazowieckie	10,86	299,9
2. śląskie	10,14	279,8
3. dolnośląskie	8,10	223,6
4. lubelskie	7,28	201,0
5. wielkopolskie	7,11	196,0
6. podkarpackie	6,96	192,0
7. małopolskie	6,71	185,2
8. warmińsko-mazurskie	6,59	182,1
9. pomorskie	5,78	159,6
10. łódzkie	5,69	157,1
11. kujawsko-pomorskie	5,14	142,0
12. zachodniopomorskie	5,07	140,0
13. świętokrzyskie	4,82	133,1
14. podlaskie	3,98	110,0
15. lubuskie	2,99	82,5
16. opolskie	2,78	76,8
Ogółem	100,0	2760,6
Transport publiczny w aglomeracjach	-	167,9
Pomoc techniczna	-	40,0
Polska	-	2968,5

Źródło: K. Grabczuk, B. Kawalko, 2009, s. 38.

⁴ Zasada n+2 oznacza możliwość wydatkowania środków UE do 2 lat po zakończeniu okresu programowania.

ZPORR stały się województwa: mazowieckie i śląskie, ale korzystną czwartą lokatę, ze środkami finansowymi o około 1/3 mniejszymi w porównaniu z Mazowszem, zajęło województwo lubelskie.

Z kolei pod względem przeciętnej wartości projektu finansowanego w ramach ZPORR w przeliczeniu na 1 mieszkańca (tab. 3) w czołówce znalazły się województwa: warmińsko-mazurskie, pomorskie i świętokrzyskie. Świadczy to o stosunkowo dużej koncentracji środków otrzymanych w ramach ZPORR. Województwo lubelskie zajęło 7 lokatę, z przeciętną wartością projektu wyższą od średniej krajowej o 10%, ale niższą w porównaniu z województwem warmińsko-mazurskim o 30,5%.

Tabela 3. Wartość projektów finansowanych w ramach ZPORR 2004–2006 w przeliczeniu na 1 mieszkańca

Województwa	Średnia wartość projektu w ramach ZPORR w przeliczeniu na 1 mieszkańca w zł
1. warmińsko-mazurskie	843,99
2. pomorskie	769,60
3. świętokrzyskie	694,29
4. podkarpackie	617,91
5. dolnośląskie	595,83
6. podlaskie	592,93
7. lubelskie	586,55
8. łódzkie	550,56
9. lubuskie	542,12
10. zachodniopomorskie	525,50
11. małopolskie	482,70
12. opolskie	476,89
13. mazowieckie	467,54
14. kujawsko-pomorskie	464,55
15. śląskie	415,57
16. wielkopolskie	375,06
Polska	533,15

Źródło: K. Grabczuk, B. Kawalko, 2009, s. 40.

ZPORR jako instrument rozwoju województwa lubelskiego

Województwo lubelskie w ramach ZPORR 2004-2006 dysponowało kwotą 1297,9 mln zł, z tego 849,4 mln zł pochodziło z UE. Kwotę tę wykorzystano na realizację 1069 projektów, z tego w ramach⁵:

⁵ K. Grabczuk, B. Kawalko, 2009, *Kształtowanie procesów rozwojowych regionu lubelskiego – kontekst interwencji ZPORR 2004–2006*, Barometr Regionalny, nr 3 (7), s. 41.

- priorytetu 1 przeznaczono 723,5 mln na 197 projektów,
- priorytetu 2 – 187,4 mln zł na 324 projekty,
- priorytetu 3 – 371,5 mln zł na 405 projektów,
- priorytetu 4 – 15,5 mln zł na 143 projekty.

Efekty rzeczowe wdrażania ZPORR obejmują między innymi⁶:

- wybudowanie i zmodernizowanie dróg o długości 349 km, co stanowiło 1,2% ich stanu w 2004 roku,
- wybudowanie sieci wodociągowych o długości 338,7 km, co stanowiło 2,0% ich stanu z 2004 roku,
- wybudowanie 283,5 km sieci kanalizacyjnych, co stanowiło 8,9% ich stanu w 2004 r.,
- wsparcie 62 instytucji opieki zdrowotnej, co stanowiło 7,9% ich liczby z 2004 r.,
- udostępnienie 21,6 tys. studentom (20,2% ogólnej liczby studentów w 2004 r.) infrastruktury objętej wsparciem,
- przeszkolenie 31,8 tys. osób (2,4% ludności w wieku produkcyjnym w 2004 r.),
- powstanie i wsparcie 760 mikroprzedsiębiorstw, co stanowiło 0,5% podmiotów zarejestrowanych w systemie REGON w 2004 r.

Najliczniej reprezentowaną grupą beneficjentów ZPORR w województwie lubelskim były jednostki samorządu terytorialnego. Zróżnicowane pod względem finansowym, wsparcie uzyskało 109 gmin spośród 213 istniejących na Lubelszczyźnie (ryc. 1) oraz wszystkie powiaty, wśród których najwięcej środków pozyskały: powiat lubelski – 40,1 mln zł, łukowski – 21,5 mln zł i tomaszowski – 15,6 mln zł, a najmniej chełmski – 0,6 mln zł.

ZPORR jako źródło finansowania wiejskiej infrastruktury technicznej

Specyficznymi problemami infrastrukturalnymi obszarów wiejskich województwa lubelskiego są: relatywnie słaby – w stosunku do średnich krajowych – rozwój infrastruktury kanalizacyjnej, o czym także świadczy bardzo duża dysproporcja długości sieci wodociągowej w stosunku do długości sieci kanalizacyjnej, a także konieczność modernizacji lokalnej i ponadlokalnej sieci drogowej. W latach 2004–2008 zwiększył się z 78,4% do 80,2% odsetek mieszkańców Lubelszczyzny korzystających z sieci wodociągowej, a z 44,3% do 46,2% – z sieci kanalizacyjnej, jednak na obszarach wiejskich przyrosty te kształtowały się odpowiednio: z 65,6% do 68,6% oraz z 9,3% do 12%. Dysproporcja między

⁶ Ibidem, s. 42



Ryc. 1. Wielkość środków pozyskanych przez gminy województwa lubelskiego w ramach ZPORR (w tys. zł)

Źródło/Source: K. Grabczuk, B. Kawalko, 2009, s. 45.

The financial support from IROP by gminas of the Lublin Voivodship (in thousand zł)

długością sieci kanalizacyjnej w stosunku do wodociągowej, kształtowała się na poziomie 1: 11 w roku 2004 i 1: 9 w 2008 r. Spadła liczba gmin wiejskich z 44 (2004 r.) do 30 (2008 r.), w których nie ma sieci kanalizacyjnej. Zmniejszyła się także liczba gmin z 13 do 10, w których długość sieci kanalizacyjnej nie przekracza 1 km. Największa koncentracja tego typu gmin występuje w powiatach: białskim, janowskim, kraśnickim, lubelskim, radzyńskim i zamojskim. Nie ma natomiast gmin, które nie posiadałyby sieci wodociągowej.

Sieć drogowa województwa lubelskiego obejmuje łącznie 18 812 km dróg o nawierzchni utwardzonej (w tym na obszarach wiejskich – 16 657 km), z tego na drogi krajowe przypada 1068 km (862 km), wojewódzkie – 2212 km (1988 km), powiatowe – 9187 km (8504 km), a gminne – 5511 km (4499 km). Nawierzchnię ulepszoną posiada na obszarach wiejskich 100% dróg krajowych i wojewódzkich, 99,4% dróg powiatowych oraz 84,8% dróg gminnych. Jednak rzeczywisty stan nawierzchni dróg publicznych wymaga systematycznych remontów i modernizacji. Nie dziwi zatem fakt, że najczęściej realizowane na obszarach wiejskich województwa lubelskiego w ramach ZPORR były projekty drogowe. Podejmowane były one zarówno przez samorząd województwa lubelskiego (w odniesieniu do dróg wojewódzkich), jak też powiaty (drogi

powiatowe) i gminy (drogi gminne). W przypadku samorządu województwa zrealizowano 11 projektów o łącznej wartości 89,5 mln zł. Warto jednak podkreślić, że wykazywały one duże rozproszenie i w ich wyniku nie osiągnięto żadnej znaczącej – w skali regionu – wartości dodanej. Nie wybudowano żadnej nowej drogi o znaczeniu wojewódzkim, ani nie dokonano w sposób kompleksowy modernizacji ważnych dla rozwoju województwa szlaków drogowych (np. drogi wojewódzkiej Lublin – Biłgoraj). Podejmowano jedynie działania cząstkowe.

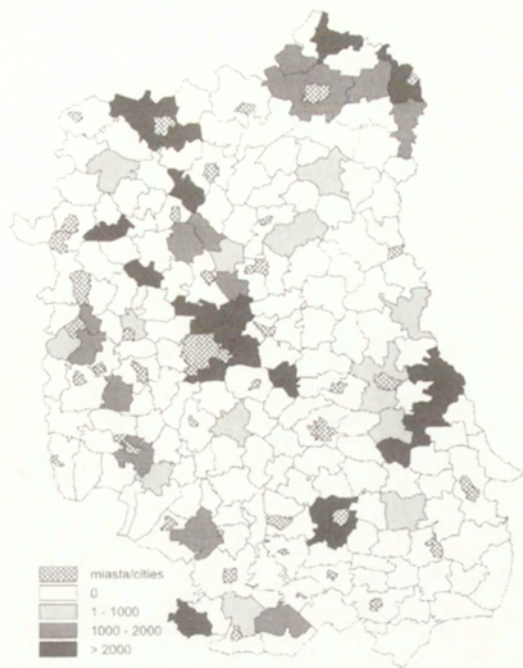
Inwestycje drogowe w formie 30 projektów o łącznej wartości 108,4 mln zł, zrealizowało w ramach ZPORR także 14 na 20 funkcjonujących w województwie lubelskim powiatów (ryc. 2). Najwięcej projektów otrzymało wsparcie w powiecie świdnickim (6) i lubelskim (4), natomiast największej wartości projekty drogowe realizowane były w powiatach: łukowskim (22,1 mln zł), lubelskim (20,4 mln zł) oraz bialskim (14,3 mln zł), tomaszowskim (14,1 mln zł) i ryckim (10,9 mln zł). Żadnego projektu w ramach ZPORR nie realizowały powiaty: biłgorajski, chełmski, hrubieszowski, puławski, włodawski i zamojski.

Inwestycje drogowe były także udziałem gmin (ryc. 3). Prowadziły je zaledwie 43 gminy, co stanowiło 22,3% ogółu gmin wiejskich i miejsko-wiejskich



Ryc. 2. Projekty drogowe realizowane przez powiaty województwa lubelskiego w ramach ZPORR (w tys. zł)

The road projects carried out by poviats of the Lublin Voivodship as the part of IROP. (in thousand zł)



Ryc. 3. Projekty drogowe realizowane przez gminy województwa lubelskiego w ramach ZPORR (w tys. zł)

Źródło/Source: opracowanie własne/own preparation.

The road projects carried out by gminas of the Lublin Voivodship as the part of IROP (in thousand zł)

województwa lubelskiego. Wartość 52 projektów gminnych wyniosła 47,1 mln zł. Największą aktywność w tym zakresie wykazała przygraniczna gmina wiejska Terespol (2 projekty o wartości 6,4 mln zł) oraz dwie gminy podlubelskie: Głusk (3 projekty o wartości 3,3 mln zł) i Wólka (1 projekt o wartości 3,1 mln zł).

Aktywność gmin nie ograniczała się jedynie do budowy dróg, ale także dotyczyła projektów wodociągowych i kanalizacyjnych. Zrealizowano 28 projektów wodociągowych o łącznej wartości 28,4 mln zł tylko w 26 gminach, tj. 13,5% ogółu gmin wiejskich i miejsko-wiejskich (ryc. 4). Największe inwestycje w tym zakresie poczyniły gminy wiejskie: Wierzbica (2 projekty o wartości 3,4 mln zł), Biała Podlaska (1 projekt o wartości 2,4 mln zł) oraz gmina miejsko-wiejska Piaski (1 projekt o wartości 2,3 mln zł). Każda z 23 gmin realizując po 1 projekcie dokonała inwestycji związanych z budową sieci kanalizacyjnej oraz budową i modernizacją oczyszczalni ścieków na łączną kwotę 55 mln zł (ryc. 5). Najbardziej aktywne w tym względzie były gminy wiejskie: Puławy (8 mln zł), Łuków (5,2 mln zł), Ostrówek (4,6 mln zł), Końskowola (4,6 mln zł) i Siennica Różana (4,5 mln zł). Co ciekawe, spośród gmin, które nie posiadały sieci kanalizacyjnej



Ryc. 4. Projekty wodociągowe realizowane przez gminy województwa lubelskiego w ramach ZPORR (w tys. zł)

Źródło/Source: opracowanie własne/own preparation.

The water supply system projects carried out by gminas of the Lublin Voivodship as the part of IROP (in thousand zł)

w 2004 r., podjęły inwestycje w tym zakresie w ramach ZPORR tylko dwie, tj. Ostrówek i Kąkolewnica Wschodnia.

Podsumowanie

Z przeprowadzonego badania wynikają następujące wnioski:

- niedostateczna ilość oraz dysproporcje strukturalne w zakresie infrastruktury technicznej stanowią niewątpliwie jedną z barier modernizacyjnych obszarów wiejskich województwa lubelskiego,
- w latach 2004–2008 nastąpiła niewielka poprawa w wyposażeniu obszarów wiejskich Lubelszczyzny w infrastrukturę techniczną, przy czym zarysowuje się tendencja wzrostu inwestycji bardziej kapitałochłonnych (sieci kanalizacyjne, oczyszczalnie ścieków) wyraźnie już widoczna w skali kraju (por. Gałązka 2009)
- Zintegrowany Program Rozwoju Regionalnego 2004–2006 był jednym ze źródeł finansowania inwestycji z zakresu infrastruktury drogowej, wodo-



Ryc. 5. Projekty kanalizacyjne realizowane przez gminy województwa lubelskiego w ramach ZPORR (w tys. zł)

Źródło/Source: opracowanie własne/own preparation.

The sewage system projects carried out by gminas of the Lublin Voivodship as the part of IROP (in thousand zł)

ciągowej i kanalizacyjnej, realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego na obszarach wiejskich województwa lubelskiego w pierwszym okresie akcesyjnym, przy czym największą popularnością cieszyły się projekty drogowe, zdecydowanie mniejszą – wodociągowe i kanalizacyjne,

- generalnie można stwierdzić, że ZPORR nie był najistotniejszym źródłem finansowania rozwoju infrastruktury technicznej obszarów wiejskich na Lubelszczyźnie, co wynikało z relatywnie skomplikowanych i zastosowanych po raz pierwszy procedur ubiegania się o środki z Funduszy Strukturalnych, niskiego potencjału finansowego jednostek samorządu terytorialnego, co zmuszało je – ze względu na konieczność posiadania wkładu własnego – do wybierania jednego projektu infrastrukturalnego oraz krótkotrwałego działania ZPORR,
- lokalizacja jednostek realizujących projekty infrastrukturalne w ramach ZPORR nie wykazywała jednoznacznej logiki przestrzennej, wynikającej z podziału województwa lubelskiego na uboższą przygraniczną część wschodnią (por. Bański i inni 2010) oraz relatywnie bogatszą część zachodnią.

LITERATURA

- Bański J., Dobrowolski J., Flaga M., Janicki W., Wesolowska M, 2010, *Wpływ granicy państwowej na kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego wschodniej części województwa lubelskiego*, Studia Obszarów Wiejskich, 21, IGiPZ PAN, PTG, Warszawa.
- Churski P, 2008, *Czynniki rozwoju regionalnego i polityka regionalna w Polsce okresie integracji z Unią Europejską*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.
- Gałązka A., 2009, *Zmienność i kontynuacja w zagospodarowaniu infrastrukturalnym obszarów wiejskich w Polsce w latach 1960–1989–2007* [w:] T. Komornicki, R. Kulikowski (red.), *Miejsce obszarów wiejskich w zagospodarowaniu przestrzennym*, Studia Obszarów Wiejskich, 18, IGiPZ PAN, PTG, Warszawa, s. 133–155.
- Grabczuk K., Kawalko B., 2009, *Kształowanie procesów rozwojowych regionu lubelskiego – kontekst interwencji ZPORR 2004–2006*, Barometr Regionalny, 3 (7), s. 29–47.
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z 1 lipca 2004 roku w sprawie przyjęcia ZPORR (Dz. U. nr 166, poz. 1745).

SUMMARY

The aim of this article is to characterize the Integrated Regional Operational Programme 2004-2006 as the main instrument of regional policy in the first period of Polish membership in the European Union and the effects of IROP in the Lublin Voivodship with special consideration of development of technical infrastructure of rural areas. Conclusions of the analysis are following:

- there was a small improvement of equipment of technical infrastructure in the Lublin Vivivodship rural areas in 2004–2008,
- the Integrated Regional Operational Programme was one, but not very important fund for financing technical infrastructure investments carried by local self-government in rural areas,
- investment projects connected with roads, water supply and sewer systems are the most popular,
- spatial order of technical infrastructure investment projects is not coherent with division of the Lublin voivodship on: eastern underdeveloped part and western more developed part.

Magdalena DEJ, Grzegorz MICEK, Jarosław DZIAŁEK
Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej
Uniwersytet Jagielloński
ul. Gronostajowa 7, 30-387 Kraków
magdalena.dej@uj.edu.pl; g.micek@geo.uj.edu.pl; jarek.dzialek@uj.edu.pl

Wykorzystanie środków Unii Europejskiej w gminach wiejskich województwa małopolskiego

Use of EU funds in rural communes of the małopolska region

Zarys treści: W artykule skupiono się na określeniu stopnia wykorzystania środków unijnych w gminach wiejskich województwa małopolskiego w okresie 2004–2009. Przeanalizowano wielkość dofinansowanych projektów realizowanych przez rolników, przedsiębiorców oraz urzędy gmin oraz stopień wykorzystania dopłat bezpośrednich. Pozyskane dane umożliwiły prezentację przestrzennego zróżnicowania aktywności poszczególnych grup beneficjentów w zakresie wykorzystania funduszy unijnych. W sposób syntetyczny zróżnicowanie to przedstawia sporządzona klasyfikacja gmin wiejskich Małopolski w zależności od wielkości projektów oraz rodzaju beneficjentów, którzy uzyskali dofinansowanie. Wynika z niej między innymi, że pod względem wartości dofinansowywanych działań rolników oraz urzędów najlepiej wypadły jednostki słabiej rozwiniętej części województwa. Z kolei aktywność firm nawiązuje do postępujących procesów suburbanizacji i objawia się zwiększoną absorpcją środków przez podmioty zlokalizowane w gminach podmiejskich.

Słowa kluczowe: fundusze unijne, województwo małopolskie, gminy wiejskie.

Wprowadzenie

W okresie sześciu lat członkostwa Polski w strukturach unijnych (a także w okresie przedakcesyjnym) na polską wieś trafił ogromny strumień środków krajowych oraz Unii Europejskiej, który stanowił istotny impuls procesów modernizacyjnych. Wydaje się, że rzetelne określenie znaczenia tych funduszy możliwe będzie w dłuższej perspektywie czasowej, gdy ujawnią się także skutki pośrednie tego oddziaływania. Należy zwrócić uwagę, że oprócz aspektu finansowego ważna jest również ich rola motywująca i edukacyjna w odniesieniu do mieszkańców środowisk wiejskich (rolników, przedsiębiorców, urzędników),

którzy pragnąc pozyskać dofinansowanie, muszą wykazać się aktywnością, dostosować własne działania do wymogów unijnych, przebrnąć przez skomplikowaną machinę biurokratyczną.

W niniejszym opracowaniu poświęconym funduszom unijnym wykorzystywanym przez mieszkańców oraz samorządy wiejskie w Małopolsce postawiono następujące cele badawcze:

1. Określenie stopnia wykorzystania dopłat bezpośrednich przez małopolskich rolników oraz przedstawienie przestrzennego zróżnicowania tego zjawiska.
2. Poznanie wartości projektów realizowanych przez urzędy gmin¹, rolników oraz przedsiębiorców z gmin wiejskich województwa małopolskiego.
3. Przedstawienie przestrzennego zróżnicowania wielkości dofinansowanych projektów realizowanych przez trzy grupy beneficjentów i podjęcie prób wyjaśnienia tych zróżnicowań.
4. Sporządzenie klasyfikacji gmin wiejskich Małopolski w zależności od wielkości dofinansowanych projektów i rodzaju beneficjentów.

Realizacja przedstawionych celów umożliwiła identyfikację liderów pod względem pozyskiwania funduszy unijnych oraz tych jednostek, których mieszkańcy/urzędnicy z różnych przyczyn nie wykorzystywali możliwości finansowych, jakie stwarza członkostwo w strukturach Unii. Pozwoliła także na poznanie przestrzennych prawidłowości w rozmieszczeniu gmin o zróżnicowanej aktywności w tym zakresie.

Uwagi metodyczne

Artykuł swym zakresem czasowym obejmuje lata 2004–2009, tj. dotychczasowy okres członkostwa Polski w strukturach unijnych. W pracy przyjęto za Małopolskim Regionalnym Programem Operacyjnym definicję obszarów wiejskich opartą na kryterium administracyjnym (*Uszczegółowienie MRPO... 2008*), stosowanym również przez GUS, jednak z pominięciem obszarów wiejskich gmin miejsko-wiejskich. Pominięcie gmin miejsko-wiejskich wynika z faktu, że w ich przypadku dostępne źródła danych niejednokrotnie uniemożliwiają precyzyjne określenie, czy pozyskane fundusze trafiały do ośrodków miejskich czy też na obszary wiejskie tych jednostek.

W pracy skupiono się na wszystkich programach, z których dofinansowania korzystali rolnicy, przedsiębiorstwa, urzędy gmin oraz instytucje (wraz z organizacjami pozarządowymi) z obszarów wiejskich Małopolski (tab. 1), z wyjątkiem

¹ W opracowaniu przyjęto, że w kategorii beneficjentów gminnych znajdują się zarówno urzędy gmin, jak i podległe im gminne ośrodki pomocy społecznej oraz gminne ośrodki kultury.

Tabela 1. Zestawienie programów w ramach funduszy unijnych dla woj. małopolskiego

Fundusz	Program	Całkowita liczba dotacji		Całkowita wartość dofinansowanych projektów		
				(tys. zł)		udział (%)
		ogółem	gminy wiejskie	ogółem	gminy wiejskie	
okres finansowania 2004–2006						
Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej	Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich	2636	1801	667 065,95	331 869,47	49,75
Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa	Rybołówstwo i przetwórstwo ryb	20	7	12 564,08	3 480,66	27,70
Fundusz Spójności	–	11	0	1 736 461,69	0	0
Europejski Fundusz Społeczny	Program Inicjatywy Wspólnotowej Equal	10	0	67 218,18	0	0
	Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego	273	19	184 130,38	8 289,46	4,50
	Rozwój Zasobów Ludzkich	253	2	316 022,96	508,96	0,16
Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego	Interreg Polska-Słowacja	27	4	24 027,13	4 762,43	19,82
	Pomoc techniczna	1	0	357,04	0	0
	Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego	587	130	1 492 957,35	238 834,18	16,00
	Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw	1279	119	1 077 077,82	52 262,47	4,85
	Transport	5	0	35 337,68	0	0
okres finansowania 2007–2013						
Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego	Infrastruktura i Środowisko	29	1	1 078 117,85	41 973,82	3,89
	Innowacyjna Gospodarka	365	23	2 052 041,23	78 995,73	3,85
	Pomoc Techniczna	2	0	3 317,80	0	0
	Małopolski Program Regionalny	794	93	3 795 367,49	117 802,94	3,10

Źródło: opracowanie własne na podstawie strony internetowej: www.mapafundusze-strukturalne.gov.pl oraz danych udostępnionych przez Małopolski Oddział ARIMR.

Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich, dla którego nie udało się pozyskać informacji na poziomie gmin. Ostatnia z wymienionych grup beneficjentów – instytucje wraz z organizacjami pozarządowymi, została pominięta przy sporządzaniu szczegółowych analiz. Większość danych pochodziła ze strony internetowej <http://www.mapafundusze-strukturalne.gov.pl>, a dla Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej dane udostępnione zostały z Małopolskiego

Oddziału Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Analizom poddano całkowite wartości dofinansowywanych projektów, nie zaś wielkości samego dofinansowania UE. Dodatkowo informacje na temat dopłat bezpośrednich pozyskano ze strony internetowej: <http://www.beneficjenciwpr.minrol.gov.pl>, w oparciu o zamieszczony tam Wykaz Beneficjentów Wspólnej Polityki Rolnej przygotowany przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Przy konstrukcji wskaźników niezbędnych do stworzenia klasyfikacji gmin wykorzystano ponadto informacje zawarte w Banku Danych Regionalnych GUS.

Wykorzystanie środków unijnych przez rolników – dopłaty bezpośrednie

Specyfiką Małopolski jest najniższa w kraju średnia wielkość powierzchni gruntów rolnych w gospodarstwie (3,75 ha w 2008 r.), co przekłada się na dużą liczbę beneficjentów dopłat bezpośrednich.

Dopłaty, o których mowa stanowią jedną z podstawowych form wsparcia dochodów rolniczych w Polsce. W latach 2004–2006 korzystało z nich około 72–76% uprawnionych gospodarstw powyżej 1 ha (Chmielewska 2007). Nie wszyscy zarejestrowani producenci złożyli też wnioski o dopłaty. Jak zauważa B. Chmielewska (2007, s. 30), *„dla co najmniej pół miliona rodzin rolniczych, posiadających gospodarstwa o powierzchni powyżej 1 ha, dopłaty unijne nie stanowiły formy uzupełnienia ich dochodów. Jeżeli dodamy do tego około 980 tys. gospodarstw o powierzchni do 1 ha, którym dopłata nie przysługuje, to znacznie wzrasta liczba rodzin powiązanych z rolnictwem, ale niekorzystających z tej formy finansowego wsparcia.”*

Obliczenie wskaźnika udziału liczby beneficjentów dopłat bezpośrednich wśród ogółu gospodarstw rolnych powyżej 1 ha pozwoliło na wyróżnienie gmin, w których rolnicy są najbardziej aktywni w zakresie pobierania przynależnych im środków.

W 2008 r. średni udział gospodarstw rolnych, które otrzymały dopłaty bezpośrednie wyniósł 62,9%, był więc niższy od średniej krajowej. Wynika to z faktu istnienia w Małopolsce trzech typów obszarów o niskiej aktywności rolniczej. Po pierwsze, w większości gmin położonych wokół Krakowa (m.in. Zelonki, Zabierzów, Mogilany) dopłat nie pobiera więcej niż połowa gospodarstw rolnych powyżej 1 ha. Drugim typem są mało aktywne w zakresie dopłat bezpośrednich niektóre gminy górskie Orawy i Podhala (Zawoja, Lipnica Wielka, Kościelisko, Bukowina Tatrzańska) i okolic Suchej Beskidzkiej (Stryszawa, Mucharz). Tu o nie pobieraniu dopłat decyduje emigracja znaczącej grupy właścicieli gospodarstw. Rządziej dopłaty pobierają także gospodarstwa rolne w uprzemysłowionej zachodniej części regionu (pas gmin obrzeży województwa

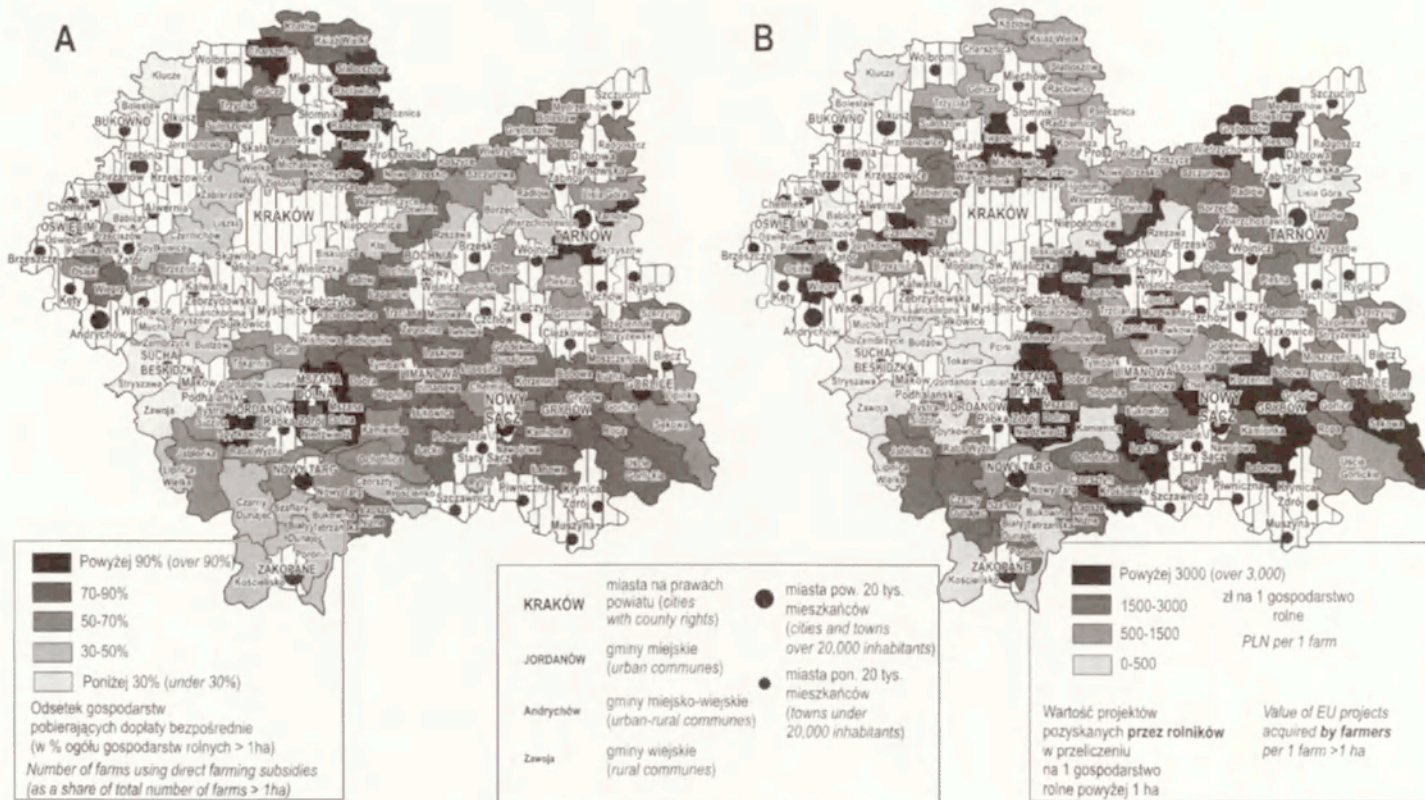
od Kluczy na północy po Oświęcim na południu). Wynika to naturalnie z innych niż rolnicze funkcje tego obszaru.

Największa aktywność w pozyskiwaniu analizowanych środków pomocowych notowana jest w gminach powiatów proszowickiego i miechowskiego – w większości tych gmin ponad 85% gospodarstw rolnych wspiera się dochodem w postaci dopłat bezpośrednich (ryc. 1A). Spory odsetek jednostek korzysta też z tej formy wsparcia w okolicach Limanowej i Grybowa. Powyższe obszary charakteryzuje zależność od gospodarki rolnej – bardziej intensywnej w części północnej, a ekstensywnej w pasie Beskidów.

Wykorzystanie środków unijnych przez rolników – SPO rolnictwo

Do roku 2008 realizowane były projekty w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” na lata 2004–2006 (SPO Rolnictwo). O środki w ramach tego programu mogli ubiegać się zarówno rolnicy indywidualni, jak i firmy, instytucje oraz samorządy i ich jednostki organizacyjne. Dla gospodarstw rolnych program ten, obok dopłat bezpośrednich, stanowił drugie główne źródło wsparcia finansowego Unii Europejskiej. W skali całego kraju największa część środków z tego funduszu – ponad 1/3 wypłaconej kwoty – została przeznaczona na wsparcie działania 1.1 „Inwestycje w gospodarstwach rolnych” (Wieliczko 2009) i analogiczną sytuację zaobserwowano w województwie małopolskim. W skali wszystkich gmin wiejskich województwa całkowita wartość projektów zrealizowanych przez rolników (z pominięciem firm, urzędów i instytucji) finansowanych w ramach SPO Rolnictwo wyniosła około 381 mln zł, które przypadły w sumie ponad 1800 beneficjentom, w tym ponad 900 osób otrzymała wsparcie w ramach wspomnianego działania 1.1.

Pod względem wielkości dofinansowania w przeliczeniu na 1 gospodarstwo rolne największą wartość wskaźnika zanotowano w gminie Laskowa (22 646 tys. zł), przy czym wartość średnia dla wszystkich gmin wiejskich w Małopolsce kształtowała się na poziomie 1683 zł. Przestrzenne zróżnicowanie wskaźnika zbliżone jest do omawianego powyżej, skonstruowanego dla dopłat bezpośrednich (ryc. 1B). Także w przypadku pozyskiwania funduszy w ramach SPO Rolnictwo za najbardziej aktywne obszary uznać należy gminy północno-wschodniej, typowo rolniczej części województwa, zwłaszcza powiatów proszowickiego, miechowskiego, a także gmin centralnej i wschodniej Małopolski (Laskowa, Raciechowice, Jodłownik, Tymbark, Trzciana, Iwkowa, Łososina Dolna, Uście Gorlickie) i gminy wiejskiej Nowy Targ. Z kolei część zachodnia regionu odznacza się zdecydowanie mniejszą aktywnością rolników. W większo-



Ryc. 1. A – Odsetek gospodarstw pobierających dopłaty bezpośrednie, B – Wartość projektów pozyskanych przez rolników w przeliczeniu na 1 gospodarstwo rolne powyżej 1 ha

Źródło/Source: opracowanie własne/author's own calculation.

A – Percentage of farms applying for direct subsidies, B – Value of projects acquired by farmers as per 1 agricultural farm with the area above 1 ha

ści tych gmin wartości wskaźnika kształtują się na poziomie wyraźnie poniżej średniej dla całego województwa (zwłaszcza gminy powiatów suskiego, myślenickiego, olkuskiego).

Wykorzystanie środków unijnych przez gminy

Niejednakowy stopień pozyskania środków unijnych przez gminy wiejskie wiąże się ze zróżnicowaną aktywnością/pasywnością samorządów w tym zakresie. W literaturze za gminy pasywne, które nie realizowały projektów finansowanych przez fundusze unijne uznaje się takie jednostki, które w ogóle nie składały wniosków o dofinansowanie własnych projektów, oraz takie, których próby zdobycia takich funduszy okazywały się mało skuteczne (Dziemianowicz i Swianiewicz 2007). Na rozmieszczenie obszarów aktywności i pasywności wpływa szeroko rozumiana zdolność absorpcyjna regionu (gminy), która z kolei zależy od poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego i instytucjonalnego oraz od warunków, na jakich udostępniane są środki z zewnątrz (Kozak 2001). Zwraca się uwagę, że aktywność rozwojowa gmin wynika przede wszystkim z silnego przywództwa oraz sprzyjającego kontekstu kulturowego, które to elementy warunkują pozostałe czynniki sukcesu, takie jak konsekwentne zarządzanie strategiczne, czy też współpraca międzysektorowa (Dziemianowicz i Swianiewicz 2007).

Jednostki samorządu terytorialnego, z racji pełnionych funkcji w rozwoju społeczno-gospodarczym w skali lokalnej, stanowią faktycznie największą grupę odbiorców pomocowych UE (Kozuch i Zaremba 2008). W województwie małopolskim pomoc taką uzyskała zdecydowana większość, bo aż 114 gmin (90% wszystkich gmin wiejskich województwa). Łącznie realizowały one 432 projekty dotowane ze środków UE. Wartość projektów wdrażanych przez małopolskie gminy wiejskie, które takie wsparcie otrzymały wyniosła około 307 mln zł, tj. około 36% wartości wszystkich projektów dofinansowanych w tym okresie przez środki UE. Była to wartość wyższa aniżeli w przypadku rolników (35%) oraz firm (28%) i instytucji wraz z organizacjami pozarządowymi (2%). Przeciętna wartość projektów realizowanych przy wsparciu unijnym przez gminy wiejskie Małopolski w przeliczeniu na 1 mieszkańca wsi wynosiła dla całej Małopolski 332,7 zł, zaś w skali gmin najwyższą była w gminie Kocmyrzów-Luborzyca (3316 zł na mieszkańca).

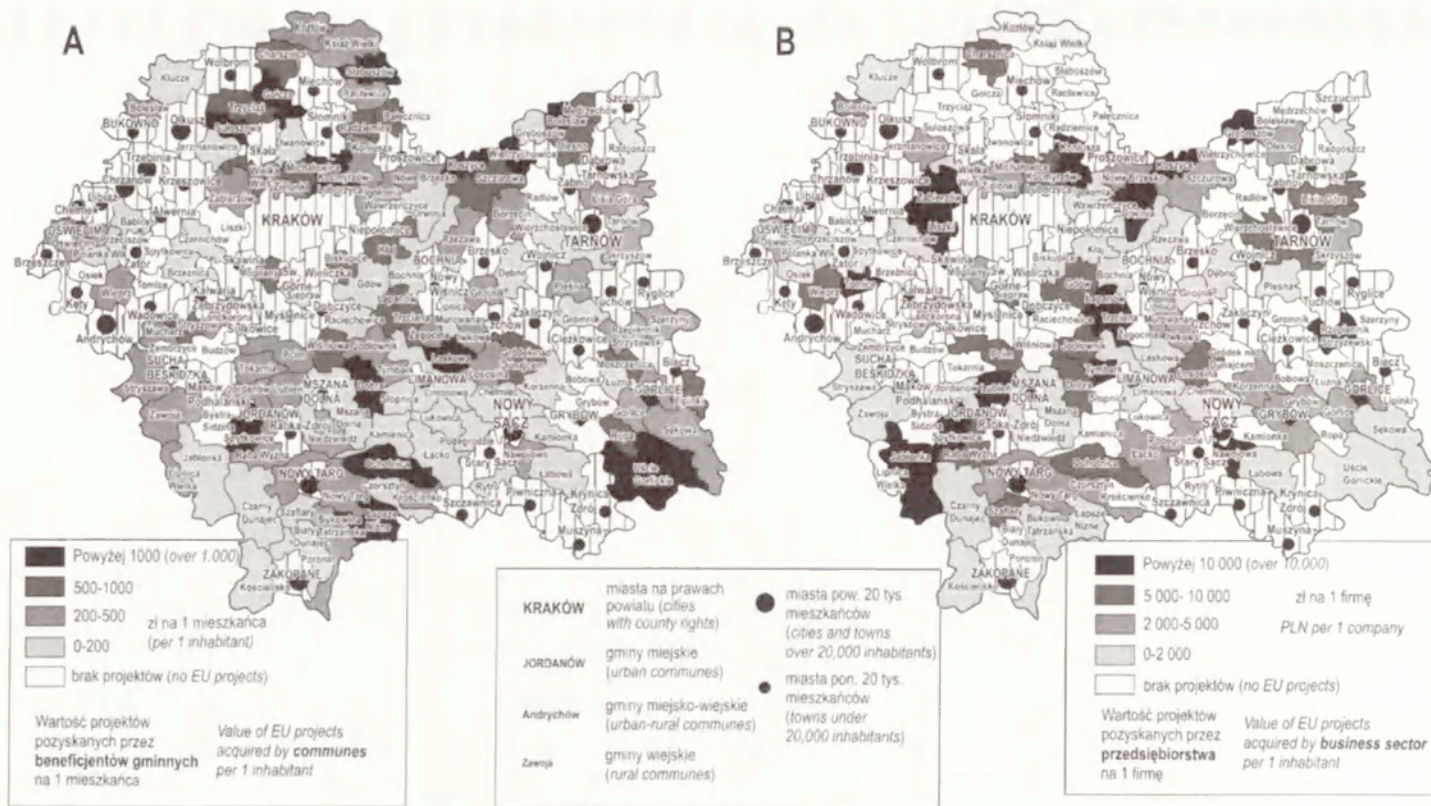
Najwięcej projektów wspartych zostało z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (w sumie 202 projekty realizowane w 103 gminach o łącznej wartości 73,7 mln zł), w dalszej kolejności ze Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (106 projektów w 102 gminach o łącznej wartości 216,9 mln zł), SPO Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz

Rozwój Obszarów Wiejskich (105 projektów w 69 gminach o łącznej wartości 40,5 mln zł), następnie z Małopolskiego Programu Operacyjnego, PO Innowacyjna Gospodarka, Interreg Polska–Słowacja (łącznie 20 projektów w tyluż gminach o całkowitej wartości 18,7 mln zł). Przeciętna wartość projektów w ramach tych programów mieściła się w przedziale 0,4–2,0 mln zł. Szczególny przypadek stanowi PO Infrastruktura i Środowisko – z którego w Małopolsce dofinansowany został tylko jeden projekt, jednak jego wartość wyniosła aż 42 mln zł, z czego 12 mln zł stanowiło dofinansowanie z UE. Było to przedsięwzięcie I etapu budowy kanalizacji w gminie Kocmyrzów-Luborzyca, dzięki któremu gmina znalazła się na I miejscu pod względem wartości projektu na 1 mieszkańca.

Jednym z celów opracowania jest poznanie przestrzennego zróżnicowania wielkości wsparcia finansowego UE dla projektów realizowanych przez samorządy gminne oraz ich jednostki podległe. Biorąc pod uwagę wartość realizowanych projektów przypadającą na 1 mieszkańca gminy, trudno jest dostrzec wyraźne przestrzenne prawidłowości w rozmieszczeniu jednostek o podobnych wartościach tego wskaźnika. Gminy, w których wartość ta przekroczyła 1000 zł (13 jednostek), znajdują się w różnych częściach województwa (ryc. 2A), jednak warto zauważyć, że znaczna ich część ma położenie peryferyjne w stosunku do głównych miast regionu (Łapsze Niżne, Uście Gorlickie, Bolesław, Wietrzychowice, Koszyce, Słaboszów). Interesujące, że ponadprzeciętna wielkość pozyskanych funduszy unijnych zanotowana została w przypadku wiejskich samorządów lokalnych północno-wschodniej Małopolski (powiaty proszowicki i miechowski) oraz jej południowo-wschodniej części (powiat gorlicki)². Niskie wartości wskaźnika (poniżej 200 zł na mieszkańca gminy) zanotowano w wielu gminach, głównie w powiatach tatrzańskim, nowotarskim, limanowskim i nowosądeckim. Skupienie takich jednostek zaznacza się również w powiecie bocheńskim. Dziesięć najbardziej pasywnych gmin w regionie to jednostki, które w całym okresie członkostwa Polski w Unii Europejskiej nie uzyskały dofinansowania żadnego projektu. Siedem z nich zlokalizowanych jest w zachodniej, a pozostałe trzy we wschodniej Małopolsce.

Pewne zdziwienie budzi sytuacja, w której gminy z obszarów zurbanizowanych, lepiej rozwiniętych gospodarczo, są bardziej pasywne aniżeli jednostki o typowo rolniczym charakterze. Zjawisko to do pewnego stopnia wyjaśnić można poziomem zaspokojenia potrzeb infrastrukturalnych i stopniem zapotrzebowania na duże inwestycje w tym zakresie. Jak już zaznaczono, duża część środków trafiających do urzędów gmin pochodziła ze Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (w jednej gminie także z PO Infrastruktura i Środowisko), z którego w znakomitej części dofinansowywane były

² Wysoki udział pozyskanych środków w przeliczeniu na 1 mieszkańca w gminach peryferyjnych po części wynikać może z niewielkiej liczby ludności i gęstości zaludnienia w tych jednostkach.



Ryc. 2. A – Wartość projektów pozyskanych przez beneficjentów gminnych na 1 mieszkańca, B – Wartość projektów pozyskanych przez przedsiębiorstwa na 1 firmę

Źródło/Source: opracowanie własne/author's own calculation.

A – Value of projects acquired by district beneficiaries as per 1 inhabitant, B – Value of projects acquired by enterprises as per 1 company

kosztowne projekty infrastrukturalne, jak budowa wodociągów, kanalizacji, oczyszczalni ścieków. Siłą rzeczy pieniądze te pozyskiwały gminy, które takiej infrastruktury do tej pory nie posiadały. Gminy podmiejskie, od lat dysponujące lepiej rozwiniętą infrastrukturą, zdobywały dofinansowania do mniej kosztownych, choć niezwykle ważnych społecznie projektów (np. budowa obiektów sportowych, dostosowywanie istniejących obiektów do potrzeb osób niepełnosprawnych, programy aktywizacji zawodowej mieszkańców). Tym samym różnica w wielkości pozyskanych funduszy pomiędzy gminami słabiej i lepiej rozwiniętymi zaznaczyła się w wielu przypadkach na korzyść pierwszej grupy, co jednak nie musi świadczyć o bierności tych ostatnich. W tym przypadku lepszym miernikiem byłaby liczba złożonych wniosków oraz liczba projektów, które w poszczególnych gminach uzyskały dofinansowanie.

Wykorzystanie środków unijnych przez przedsiębiorców

Należy przede wszystkim zwrócić uwagę na bardzo duże zróżnicowanie pomiędzy gminami w zakresie pozyskanych środków przez podmioty gospodarcze, a w szczególności podkreślić fakt, że w znaczącej części (blisko 35%) małopolskich gmin wiejskich żadna ze zlokalizowanych tam firm nie uzyskała wsparcia ze środków unijnych. Najsłabiej wypadają gminy wiejskie w powiatach miechowskim i tatrzańskim. W tym pierwszym w 5 spośród 6 gmin wiejskich tego powiatu nie odnotowano sukcesów przedsiębiorców w tym zakresie.

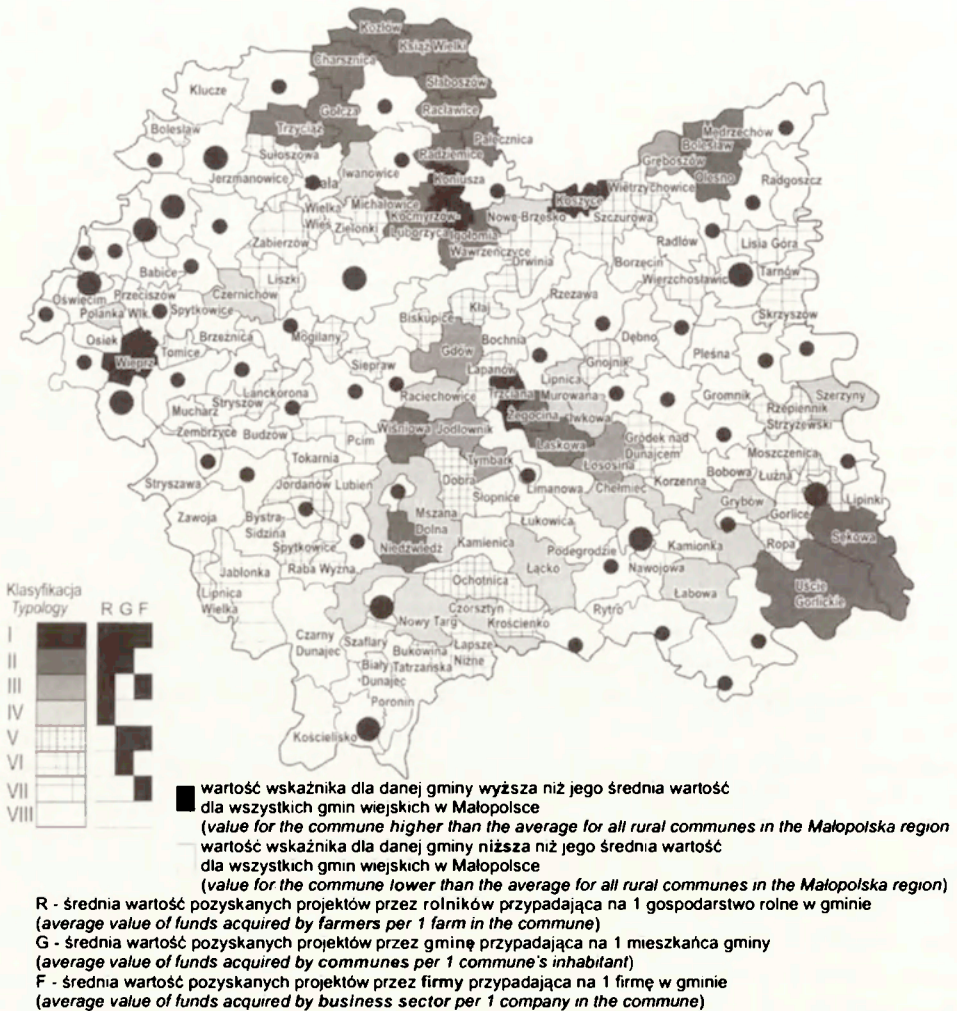
Analiza średniej wielkości pozyskanych funduszy w przeliczeniu na 1 przedsiębiorstwo sektora prywatnego pokazuje, że najmniej środków zdobyły podmioty gospodarcze zlokalizowane w gminach powiatów tatrzańskiego i suskiego (poniżej 1000 zł na 1 przedsiębiorstwo) oraz gorlickiego, oświęcimskiego i miechowskiego (od 1000 do 1500 zł na 1 przedsiębiorstwo). Na pierwszym miejscu plasuje się dość niespodziewanie powiat proszowski (11,5 tys. zł), ale wynika to z ponadprzeciętnej wielkości funduszy zdobytych przez przedsiębiorców w gminie Koniusza, gdzie zrealizowano ogółem pięć projektów, w tym jeden o wartości ponad 8 mln zł, który sprawił, że cały powiat wypada tak dobrze w tym zestawieniu. Biorąc pod uwagę przyjęty tu wskaźnik, wysokie wartości zanotowano również w gminach wiejskich powiatów limanowskiego, krakowskiego i nowotarskiego (powyżej 7,5 tys. zł). Pod względem liczby projektów najwięcej realizowanych było w powiecie krakowskim (79), a następnie w powiatach tarnowskim, nowotarskim i nowosądeckim (od 23 do 27 projektów).

W podziale na gminy na pierwsze miejsce wysuwa się Tymbark, gdzie na 1 przedsiębiorstwo przypada ponad 88 tys. zł dofinansowanych przez UE projektów (ryc. 2B). Nie wynika to jednak z większego zaangażowania miejscowych małych i średnich przedsiębiorstw, ale zlokalizowanej tutaj fabryki firmy Tym-

bark (Grupa Maspex Wadowice), która pozyskała środki na 2 duże projekty o łącznej wartości ponad 26 mln zł. Kolejne miejsca zajmują z reguły również peryferyjnie położone gminy (Jabłonka, Nawojowa, Gręboszów, Koniusza i Rzepiennik Strzyżewski), które charakteryzują się niskim poziomem przedsiębiorczości oraz wyższymi efektami aktywności pojedynczych podmiotów. Wyjątkiem w tym gronie są podkrakowskie Liszki, odznaczające się zarówno wysoką przedsiębiorczością mieszkańców, jak i dużą aktywnością w pozyskiwaniu środków. Gdy weźmie się pod uwagę całkowitą wartość środków wydatkowanych przez firmy w ramach projektów unijnych realizowanych na obszarach wiejskich, to najwięcej z nich spożytkowano właśnie we wspomnianej gminie Liszki (36,2 mln zł) oraz w pobliskiej gminie Zabierzów (32,4 mln zł). Ten fakt wyjaśnić można procesami suburbanizacji obszarów strefy podmiejskiej Krakowa oraz wyższą aktywnością napływowych mieszkańców tych gmin. Dodatkowo zaobserwować można tam przenoszenie działalności firm ze stolicy regionu, które to podmioty częściej sięgają po środki unijne. Przykładem może być 10 projektów o łącznej wartości 3,3 mln zł realizowanych przez firmę Sotronic, niegdyś z kapitałem niemieckim, obecnie polskim, która przeniosła swoją działalność z Krakowa do Zabierzowa. Inną dużą inwestycję prowadzi oddział niemieckiej firmy Intersport Polska, który zainwestował w Cholerzynie (gmina Liszki) w budowę centrum logistycznego, wydając na ten cel 30,5 mln zł, w znaczącej części pochodzących ze środków unijnych. Trudno więc w tym przypadku mówić o aktywności mieszkańców wsi, gdyż tylko część ze wspartych przedsiębiorstw to podmioty mające korzenie w tych gminach. O podobnej sytuacji można też mówić w odniesieniu do gminy wiejskiej Tarnów, która plasuje się na piątym miejscu pod względem wielkości dofinansowanych projektów realizowanych przez przedsiębiorców. Pozostałe gminy wiejskie z czołówki reprezentują odmienny typ obszarów wiejskich położonych daleko od dużych miast, np. Tymbark, Jabłonka, Tomice czy Nawojowa, gdzie wysoka wartość wskaźnika wynika z dużych projektów realizowanych przez pojedyncze firmy. Poza wspomnianą już gminą Tymbark są to jednak lokalne podmioty.

Klasyfikacja gmin wiejskich w zależności od wartości dofinansowanych projektów i rodzaju beneficjentów

Biorąc pod uwagę trzy grupy beneficjentów scharakteryzowanych w niniejszym artykule, tj. rolników, samorządy gminne oraz przedsiębiorstwa, stworzona została klasyfikacja gmin wiejskich i ich mieszkańców w zakresie wielkości pozyskanych funduszy unijnych (ryc. 3). Do jej sporządzenia wykorzystane zostały trzy składowe: średnia wartość dofinansowania pozyskanego przez rolników przypadająca na 1 gospodarstwo rolne w gminie (bez dopłat bezpośrednich



Ryc. 3. Klasyfikacja gmin wiejskich Małopolski w zależności od wielkości dofinansowania i rodzaju beneficjentów

Źródło/Source: opracowanie własne/author's own calculation.

Classification of rural districts of Lesser Poland (Małopolska) by the amount of funds and type of beneficiaries

i dofinansowań w ramach PROW), średnia wartość dofinansowania pozyskanego przez gminę przypadająca na 1 mieszkańca oraz średnia wartość dofinansowania pozyskanego przez firmy przypadająca na 1 firmę w gminie. W każdej jednostce określono, czy wartość wymienionych wskaźników kształtuje się poniżej czy powyżej średniej wartości wskaźnika dla wszystkich gmin wiejskich w Małopolsce. Na bazie tak przeprowadzonych analiz uzyskano osiem klas gmin wiejskich.

Cztery pierwsze klasy obejmują jednostki, w których w każdym przypadku wartość wskaźnika dofinansowania projektów rolników jest wyższa niż średnia dla wszystkich gmin wiejskich województwa. Skupiają się one w przeważającej większości w północno-wschodniej części regionu oraz w powiatach limanowskim, bocheńskim i nowosądeckim. Poza nielicznymi wyjątkami niemal całkowity brak gmin należących do pierwszych czterech klas obserwowany jest na zachodzie województwa. Warto zwrócić uwagę na pierwszą, najmniej liczną reprezentowaną klasę, składającą się z gmin, których wartości wszystkich trzech wskaźników osiągają wartości powyżej średniej. W klasie tej znalazły się cztery gminy, w tym dwie z powiatu proszowickiego (Koniusza, Koszyce) oraz Trzciana i Wieprz. Wyraźnie skupisko gmin klasy drugiej, odznaczających się wysoką aktywnością rolników oraz gmin, lecz niższą przedsiębiorstw, obserwowane jest w północnej części Małopolski, w pasie okalającym lokalne ośrodki miejskie (Miechów, Słomniki, Proszowice), od gminy Trzyciąż aż po gminę Igołomia-Wawrzeńczyce. Gminy należące do klasy trzeciej, w której ponadprzeciętnymi efektami aktywności, oprócz rolników, cechują się również przedsiębiorcy, są mniej liczne, a ich rozmieszczenie nie wykazuje wyraźnych zależności przestrzennych. Z kolei jednostki klasy czwartej, które na tle pozostałych wyróżniają jedynie wyższą aktywność rolników, są to przeważnie gminy karpackie i podkarpackie wschodniej części województwa, zaś pozostałe rozproszone są w innych jego częściach.

Klasy od piątej do ósmej tworzone są przez gminy, w których wartość środków pozyskanych przez rolników kształtuje się na poziomie poniżej przeciętnej. Pojedyncze jednostki należące do klasy piątej (ponadprzeciętna aktywność gmin oraz firm) i szóstej (ponadprzeciętna aktywność gmin) rozproszone są na terenie całej Małopolski i również nie sposób mówić tu o prawidłowościach przestrzennych w ich rozmieszczeniu. Sądzić można, że o fakcie przynależności do tych grup decydują przede wszystkim cechy społeczności lokalnych, w tym zaradność liderów (zwłaszcza wójtów), nie zaś specyficzne cechy miejsca wynikające z uwarunkowań naturalnych bądź poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego.

Interesującą grupę stanowią jednostki klasy siódmej, których cechą charakterystyczną są wysokie wartości dofinansowań do projektów realizowanych przez firmy zaś niewielkie do projektów urzędów gmin oraz rolników. Wiele gmin tej klasy położonych jest w pobliżu najważniejszych ośrodków miejskich regionu – w obszarze metropolitalnym Krakowa (Liszki, Zabierzów, Siepraw), okolicach Tarnowa (Wierchosławice, Lisia Góra), Nowego Sącza (Nawojowa) i Nowego Targu (Szaflary), dodatkowo występują one w części karpackiej na południe i południowy zachód od Myślenic (Pcim, Lubień, Raba Wyżna, Jabłonka). Wyraźnie zaznaczające się procesy suburbanizacji decydują tu o specyfice działalności mieszkańców. W przypadku wymienionych gmin podmiejskich strumień środków płynie przede wszystkim do licznie reprezentowanych, pręż-

nie działających przedsiębiorstw. Z kolei niewielką wartość dofinansowań do projektów urzędów gmin na tle innych jednostek wiejskich w Małopolsce wyjaśnić można do pewnego stopnia poziomem zaspokojenia potrzeb infrastrukturalnych i stopniem zapotrzebowania na duże inwestycje w tym zakresie.

Ostatnia grupa gmin składa się z jednostek, które w zakresie wszystkich trzech wskaźników uzyskały wartości poniżej średniej. Jest ona najliczniejsza (41 gmin), a w przestrzennym rozmieszczeniu zwraca uwagę wyraźna koncentracja tych gmin w południowej części województwa, zwłaszcza w powiecie tatrzańskim. Ponadto licznie spotykane są one w powiecie nowotarskim, suskim, limanowskim i tarnowskim. Skupisko takich jednostek zaznacza się też w zachodniej części regionu, w okolicach Oświęcimia i Zatora. W gminach tych, zarówno urzędnicy, jak i mieszkańcy, w najmniejszym stopniu wykorzystywali możliwości finansowe oferowane przez Unię Europejską.

Przyczyny przestrzennego zróżnicowania wielkości pozyskanych środków Unii Europejskiej w wiejskich obszarach województwa małopolskiego

Przeprowadzona powyżej typologia zmusza do refleksji nad pytaniem o czynniki decydujące o przestrzennym zróżnicowaniu wykorzystania środków Unii Europejskiej w obszarach wiejskich Małopolski. Nie wszystkie determinanty sukcesu w zakresie pozyskiwania środków przez urzędy gmin i przedsiębiorców da się ująć ilościowo. Niemniej można przypuszczać, że efekty aktywności gmin i przedsiębiorstw powinny być bardziej widoczne w gminach zamożnych, wykazujących wysoki stopień aktywności gospodarczej i społecznej.

Analizę przyczyn przestrzennego zróżnicowania wykorzystania środków unijnych przeprowadzono dla dwóch zmiennych: całkowitej wartości projektów (w ramach funduszy unijnych i dopłat bezpośrednich) w przeliczeniu na 1 mieszkańca oraz wartości środków pozyskanych przez urzędy gmin, przedsiębiorstwa, stowarzyszenia i fundacje, w przeliczeniu na 1 firmę. Wymienione wyżej cechy skorelowano ze zmiennymi opisującymi zamożność samorządów (dochody własne budżetów gmin w latach 2004–2006 na 1 mieszkańca), aktywność gospodarczą (liczba firm na 1000 mieszkańców w latach 2004–2006) i społeczną (liczba stowarzyszeń i fundacji na 1000 mieszkańców).

Całkowita wartość środków wydatkowanych w ramach funduszy unijnych i dopłat bezpośrednich była bardzo słabo skorelowana ze wskaźnikami aktywności samorządowej i gospodarczej (współczynniki korelacji liniowej Pearsona od $-0,11$ do $0,04$). Najsilniejszy związek otrzymano dla aktywności społecznej (współczynnik korelacji liniowej równy $0,30$, istotny na poziomie $0,05$). Podobny obraz braku zależności uzyskano dla wartości środków pozyskanych przez fir-

my, gminy, stowarzyszenia i fundacje. Z tą ostatnią cechą w największym stopniu skorelowana jest liczba stowarzyszeń i fundacji na 1000 mieszkańców. Potwierdza się więc, że to nie poziom rozwoju decyduje o wartości pozyskanych środków, a raczej aktywność społeczna i zapewne obecność lokalnych liderów (Dziemianowicz i Swianiewicz 2007).

Wykorzystanie środków unijnych przez rolników i przedsiębiorców oraz przestrzenny obraz tego zjawiska wskazuje, że aktywność w tym zakresie zależy od stopnia zaangażowania mieszkańców w konkretny rodzaj działalności. Wynika to po części ze skomplikowanych procedur uzyskiwania dofinansowania projektów, które często bywają zniechęcające dla potencjalnych beneficjentów, a jednocześnie nie gwarantują sukcesu. Na starania o środki na dofinansowanie decydują się zatem tylko ci przedsiębiorcy/rolnicy, dla których działalność związana z tym dofinansowaniem stanowi najważniejsze źródło dochodu. Wśród przedsiębiorców wskazać można wielu, którym udało się pozyskać kilka projektów. Przyczyny różnicowania aktywności urzędów gmin w zakresie pozyskiwania funduszy unijnych są trudniejsze do jednoznacznego określenia. Jednak stwierdzone w artykule ponadprzeciętne rezultaty jednostek słabiej rozwiniętych mogą świadczyć o tym, że unijna polityka spójności przynosi pozytywne efekty.

Podsumowanie

Pod względem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszar województwa małopolskiego jest silnie zróżnicowany. Obserwowany jest podział na silnie rozwiniętą, przemysłową część zachodnią, z wyraźnie zaznaczającymi się procesami suburbanizacji oraz słabiej rozwinięte, rolnicze obszary wschodnich i północnych powiatów. Przeprowadzone analizy pokazują jednak, że poziom rozwoju społeczno-gospodarczego nie stanowi decydującego czynnika w różnicowaniu wielkości pozyskanych funduszy unijnych przez mieszkańców i samorządy. W większym stopniu uzależnione jest to od dotychczasowych funkcji obszarów oraz postaw liderów lokalnych.

Największą aktywność w pozyskiwaniu funduszy unijnych przez rolników, tak w odniesieniu do dopłat bezpośrednich, jak i dofinansowania projektów inwestycyjnych, obserwuje się zwłaszcza w obszarach tradycyjnie rolniczych, a przede wszystkim północno-wschodniej i wschodniej części województwa, natomiast mniejsza jest ona zwłaszcza w zachodniej, bardziej uprzemysłowionej części regionu.

W zakresie wartości projektów gminnych finansowanych ze środków Unii Europejskiej spora grupa aktywnych jednostek samorządowych położona jest właśnie w najslabiej rozwiniętych, peryferyjnych obszarach regionu (powiaty:

proszowicki, miechowski, dąbrowski, gorlicki). Dużą rolę w pozyskiwaniu funduszy przez gminy przypisać należy czynnikowi ludzkiemu. Należy jednak mieć na uwadze, że niższa wartość projektów uzyskana przez jednostki podmiejskie bądź położone w obszarze lepiej rozwiniętym nie musi świadczyć o ich mniejszej aktywności, a o zróżnicowaniu dotychczasowego stopnia wyposażenia w infrastrukturę techniczną. Inwestycje infrastrukturalne stanowią bowiem znakomitą część projektów realizowanych przez gminy, na które uzyskują one dofinansowanie ze środków UE, a jednocześnie są one najbardziej kosztowne. Można przypuszczać, że odwrotny do poziomu rozwoju układ przestrzenny aktywności w zakresie pozyskiwania środków Unii Europejskiej może się w przyszłości przysłużyć procesowi wewnątrzregionalnej konwergencji.

Efekty aktywności przedsiębiorstw nie wykazują jednoznacznych przestrzennych zależności. Wskazać można jedynie na większą ilość środków, które trafiły do podmiotów zlokalizowanych w gminach podmiejskich w okolicach Krakowa i Tarnowa, co wiązać należy ze specyfiką społeczno-gospodarczą tych obszarów wiejskich: procesami suburbanizacji oraz przenoszenia działalności gospodarczej do strefy podmiejskiej. Na północ od Krakowa można zaobserwować częścię gminy, gdzie żaden ze zlokalizowanych tam podmiotów nie uzyskał dofinansowania ze środków unijnych. Natomiast w części południowej województwa wskazać można sąsiadujące ze sobą gminy wiejskie zarówno o bardzo wysokiej aktywności przedsiębiorstw, jak i całkowitym braku sukcesu w pozyskiwaniu tych środków.

LITERATURA

- Chmielewska B., 2007, *Płatności bezpośrednie jako forma wsparcia dochodów gospodarstw rolniczych w Polsce po integracji z Unią Europejską*, Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie, Seria Problemy Rolnictwa Światowego, 2 (XVII), Warszawa, s. 28–34.
- Dziemianowicz W., Swianiewicz P (red.), 2007, *Gmina pasywna*, Studia KPZK PAN, 117, Warszawa.
- Kozak M., 2001, *Wsparcie Unii Europejskiej na rzecz rozwoju regionalnego w Polsce w latach 1989–1999*, Studia Regionalne i Lokalne, 1 (5), Warszawa.
- Kozuch A., Zaremba W., 2008, *Zarządzanie finansami lokalnymi a rozwój obszarów wiejskich*, Towarzystwo Naukowe Współczesnego Zarządzania, Kraków.
- Uszczegółowienie Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego*, 2008, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków.
- Wieliczko B., 2009, *Wykorzystanie unijnego i krajowego wsparcia finansowego dla polskiej wsi i rolnictwa w 2008 roku*, Komunikaty, Raporty, Ekspertyzy IERiGŻ-PIB, 538, Warszawa.

SUMMARY

During a period of six years of Poland's membership in the EU structures, a stream of funds has been flowing to the Polish rural areas, both domestic and EU, which constitute an important impulse for modernisation processes. The article attempts to determine the degree of use of EU funds in rural communes of the Małopolska Region in a period between 2004 and 2009. Four main research objectives were outlined: determination of the degree of use of direct subsidies by Małopolska farmers and presentation of spatial differentiation of this phenomenon, exploration of the value of projects implemented by farmers, commune offices and entrepreneurs stationed in rural areas of the Małopolska Region that received EU co-financing within the scope of all programmes implemented in the analysed period, presentation of spatial differentiation of activity of farmers, communes and entrepreneurs with respect to procurement of EU funds and, finally, preparation of a classification of rural communes of Małopolska depending on the volume and type of obtained co-financing. Spatial differentiation with respect to the degree of use of direct farming subsidies, as well as the size of projects implemented by farmers that obtained EU support, indicates an above-average activity in the communes of northern and north-eastern Małopolska. The inhabitants of traditionally rural poviats of Miechów and Proszowice make use of the potential which appeared as of Poland's access to the EU in the fullest degree, which is a positive phenomenon. It is also interesting to note that within the scope of activity of commune offices, these units, as well as several others located in less developed, peripheral parts of the province had better results than many suburban communes which are better developed. However, this does not necessarily testify to lesser activity of the second group of units, but only to diversification of the hitherto level of provision with technical infrastructure. Infrastructural investments constitute a major part of projects implemented by communes, for which they receive co-financing from EU funds; at the same time, these investments are most costly. Taking the activity of companies into account, it is convergent with suburbanisation processes and manifested by increased absorption of funds by entities located in suburban communes. The discussed differentiation is presented in a synthetic manner in a classification of rural communes of Małopolska in the final part of the article.

Marta GLAZ, Władysław HASIŃSKI
Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego
Uniwersytet Wrocławski
Plac Uniwersytecki 1, 50-137 Wrocław
glaz@geogr.uni.wroc.pl

Odnowa wsi dolnośląskiej – pierwsze doświadczenia wdrażania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013

Renewal of Lower Silesia village – the first experimental of implementation Rural Development Operational Program 2007– 2013

Zarys treści: Celem niniejszego artykułu jest próba oceny poziomu wdrażania Działania „Odnowa i Rozwój Wsi” (PROW 2007–2013) na obszarze województwa dolnośląskiego. Przeprowadzona analiza wskazała na rosnące zainteresowanie wsparciem na rzecz poprawy jakości życia na wsi. Pozwoliła także określić stopień zróżnicowania przestrzennego wdrażanych projektów na tle kraju oraz ustalić zakres przedmiotowy i podmiotowy przedsięwzięć podejmowanych na dolnośląskiej wsi.

Słowa kluczowe: Odnowa i rozwój wsi, Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013, wieś dolnośląska

Wprowadzenie

Dolnośląska wieś to bardzo szczególny obszar ukształtowany nie tylko w oparciu o czynniki przyrodnicze, ale przede wszystkim o brzemienne w skutkach wydarzenia historyczne, które między innymi doprowadziły do całkowitej wymiany mieszkańców tych terenów. Po II wojnie światowej ludność, która osiedliła się na Dolnym Śląsku, stanowiła złożony konglomerat narodowości, kultur i tożsamości. Tak silne zróżnicowanie było przyczyną braku więzi z miejscem zamieszkania, a co za tym idzie, braku potrzeby dbania o nie oraz braku impulsu do wewnętrznej integracji. Sytuacja ta w ostatnich latach ulega stopniowej poprawie, czego odzwierciedleniem są realizowane na obszarach wiejskich przedsięwzięcia mające na celu poprawę poziomu i jakości życia.

Kluczowym narzędziem wsparcia wszelkiego rodzaju przedsięwzięć będących przejawem większego zaangażowania mieszkańców wsi w poprawę warunków życia przy zachowaniu zasad zrównoważonego rozwoju, zachowaniu dziedzictwa

kulturowego i specyfiki obszarów wiejskich jest działanie „Odnowa i rozwój wsi” w ramach Regionalnego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013.

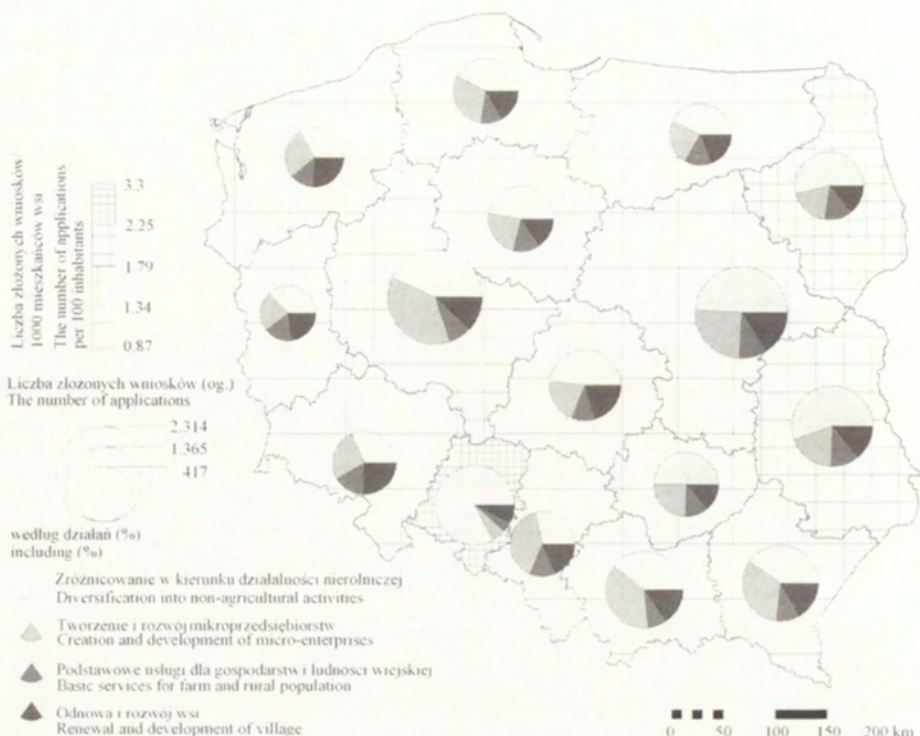
Genezy zadania należy szukać w pierwszych europejskich projektach odnowy wsi rozumianych jako „*kompleksowe i szczegółowe określenie funkcji oraz sposobu zagospodarowania*”. Miały one prowadzić do całościowej rewitalizacji przestrzeni wiejskiej – publicznej oraz prywatnej. Z czasem dostrzeżono, że wraz z odnową substancji budowlanej, następowała odnowa „duchowa” wsi (Wilczyński 2008). Aspekt społeczny zaczął odgrywać coraz istotniejszą rolę. Wynika to z faktu, że aktywizacja społeczności lokalnej, zmiana jej postawy z biernej na aktywną skutkuje nie tylko poprawą materialnych warunków życia. Wpływa na kształtowanie pozytywnych postaw wśród mieszkańców wsi, generuje rozwój inicjatyw oddolnych, co w konsekwencji prowadzi do ogólnej poprawy konkurencyjności polskiej wsi nie tylko na płaszczyźnie wieś – miasto, ale także polska wieś – wieś europejska. Jak słusznie zauważa M. Kłodziński (2007), odnowa wsi to ludzie, ich zaangażowanie, potrzeby oraz zasoby, które tkwią w nich i ich otoczeniu (2007).

Wsparcie działań skierowanych na szeroko rozumianą odnowę wsi odbywa się w ramach Osi 3 „Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej” PROW 2007–2013. Realizacja zadań określonych w danej osi umożliwi rozwój tożsamości społeczności wiejskiej, zachowanie dziedzictwa kulturowego i specyfiki obszarów wiejskich oraz wpłynie na wzrost atrakcyjności turystycznej i inwestycyjnej obszarów wiejskich (*Program...* 2009, s. 305).

Regionalny Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013

W związku z harmonogramem wdrażania poszczególnych działań w ramach PROW 2007–2013 dane obrazujące poziom absorpcji funduszy unijnych skierowanych na poprawę jakości życia na obszarach wiejskich dostępne są stosunkowo od niedawna¹. Według danych ze stycznia 2010 r. (www.minrol.gov.pl) w całym kraju złożonych zostało 18 918 wniosków o dofinansowanie w ramach Osi 3. Średnio na województwo przypadło 1182 projekty. Najwięcej wniosków złożono w województwie wielkopolskim oraz mazowieckim (odpowiednio 12,2% i 11,5% wszystkich projektów złożonych w Polsce na działania wsparte w ramach PROW 2007–2013; ryc. 1). Znacznie poniżej średniej znalazły się

¹ Każde województwo ustala własny plan realizacji. Dlatego też nie są dostępne wiarygodne dane odnośnie wszystkich umów podpisanych z beneficjentami. W związku z tym analizę porównawczą przeprowadzono na poziomie liczby zgłoszonych wniosków o dofinansowanie.



Ryc. 1. Struktura wniosków złożonych w ramach Osi 3 Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (stan na styczeń 2010 r.) według województw

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych umieszczonych na stronie www.minrol.gov.pl
Structure of applications submitted under Axis 3 Rural Development Programme 2007–2013 by Voivodships (as of January 2010)

Source: develop your own on the basis of the data placed on the page www.minrol.gov.pl

województwa: lubuskie (417 wniosków), zachodniopomorskie (597) oraz warszawo – mazurskie (729).

Specyfika działań określonych w ramach omawianego priorytetu jest ściśle powiązana z mieszkańcami wsi. Przestrzenne zróżnicowanie wartości wskaźnika nasycenia (liczba złożonych wniosków w przeliczeniu na 1000 mieszkańców wsi) wskazuje na duże dysproporcje w poziomie zainteresowania beneficjentów aplikowaniem w ramach Osi 3. Najwyższy poziom nasycenia zanotowany został w województwie opolskim (3,2) oraz podlaskim (2,1). Najniższe wartości wskaźnika (poniżej 1,0) zanotowane zostały w województwach: śląskim, małopolskim oraz dolnośląskim (ryc. 1).

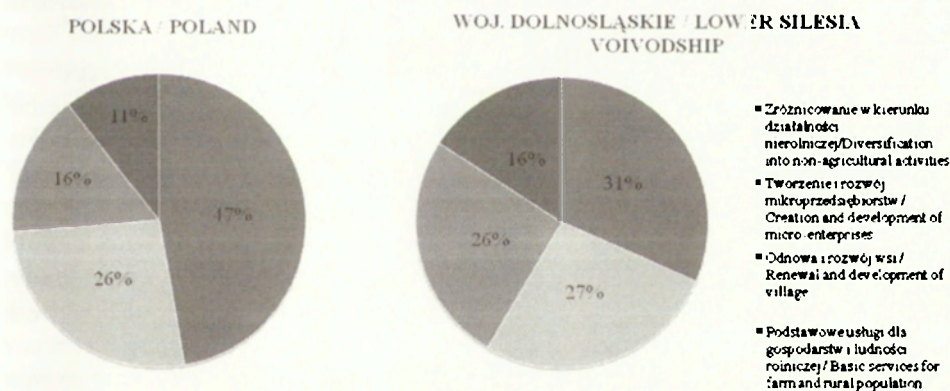
Struktura działań podejmowanych w ramach Osi 3 wskazuje na największe zainteresowanie otrzymaniem wsparcia w ramach różnicowania w kierunku działalności nierolniczej (Działanie 311 – 47%) oraz tworzenia i rozwoju mikroprzedsiębiorstw (Działanie 312 – 26%). Wynika to z konieczności dywersyfiko-

wania działalności gospodarczej, a co za tym idzie źródeł dochodu mieszkańców wsi. Tym samym zauważa się, że struktura działań odpowiada kierunkom przekształceń polskiej wsi. Odzwierciedlają one obserwowany od lat spadek znaczenia rolnictwa jako głównego źródła utrzymania (Hasiński 1999, Zegar 2000), a co za tym idzie stopniową dezagraryzacją struktur gospodarczych obszarów wiejskich.

Działania skierowane na rozwój tożsamości społeczności wiejskiej, zachowanie dziedzictwa kulturowego i specyfiki obszarów wiejskich (Działanie 313/322/323) stanowiły 16% wszystkich projektów w ramach Osi 3 (ryc. 2).

Rozkład przestrzenny liczby projektów wskazuje na niski stopień zróżnicowania województw pod względem aplikowania w ramach odnowy wsi. Na jedno województwo przypadało prawie 187 wniosków (ryc. 1). Od początku wdrażania Programu najwięcej projektów dotyczących zagospodarowania przestrzeni publicznej w miejscowościach wiejskich złożonych zostało w województwie mazowieckim (348). Z drugiej strony województwo to cechuje się najniższą wartością wskaźnika liczby wniosków złożonych w ramach „odnowy wsi” w przeliczeniu na 1000 mieszkańców wsi (0,19 wniosków, przy średniej krajowej wynoszącej 0,21). Z kolei najmniej projektów powstało w województwie lubuskim (95). W pozostałych regionach bezwzględne liczby złożonych wniosków utrzymywały się na średnim poziomie (około 200).

Analiza struktury projektów złożonych w ramach Osi 3 w obrębie poszczególnych województw wskazała na bardzo duże znaczenie odnowy wsi przede wszystkim w województwach: zachodniopomorskim, dolnośląskim oraz lubuskim (ryc. 1). Działania związane z odnową wsi stanowiły tam ponad 25% wszystkich



Ryc. 2. Struktura wniosków złożonych w ramach Osi 3 Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 w Polsce i województwie dolnośląskim; (stan na styczeń 2010)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych umieszczonych na stronie www.minrol.gov.pl Structure of applications submitted under Rural Development Programme 2007–2013 in Poland and Lower Silesia Voivodship; (as of January 2010).

Source: opracowanie własne na podstawie danych umieszczonych na stronie www.minrol.gov.pl

projektów, które spłynęły do instytucji wdrażających działania w ramach Osi 3. Tak duże zainteresowanie wsparciem na rzecz poprawy jakości życia oraz zaspokajania potrzeb kulturalnych na tych terenach można tłumaczyć silną potrzebą rozwoju tożsamości społeczności wiejskiej na tzw. Ziemiach Odzyskanych. Brak więzi mieszkańców z najbliższym otoczeniem wynikający ze stosunkowo krótkiego czasu zamieszkiwania skutkował niedostatecznym rozwojem infrastruktury skierowanej na zaspokajania potrzeb społeczności lokalnej.

Najmniejszy udział działań wynikających z tzw. inicjatywy oddolnej, zanotowany został w województwie opolskim (8,2%). Przede wszystkim jest to spowodowane silnymi tradycjami w zakresie odnowi wsi na Opolszczyźnie. W regionie tym od wielu lat realizuje się liczne projekty skierowane na poprawę jakości życia poprzez inwestycje w przestrzeń publiczną oraz zachowanie dziedzictwa kulturowego wsi. W związku z tym środki UE skierowane na wsparcie obszarów wiejskich wykorzystywane są na inne cele, np. na dywersyfikację działalności gospodarczej.

„Odnowa i rozwój wsi” na Dolnym Śląsku

Działania skierowane na szeroko rozumianą odnowę i rozwój wsi w ramach obecnego programowania (PROW 2007–2013) na obszarze województwa dolnośląskiego wdrażane są stosunkowo od niedawna. Pierwsza tura naboru wniosków na Działania 313/322/232 trwała prawie przez cały 2009 rok. W jej efekcie z ponad 200 złożonych wniosków rekomendowanych do dofinansowania zostało 179 projektów na całkowitą kwotę 129 660 159,56 zł. Średnia wartość projektu wyniosła ponad 700 tys. zł.

Beneficjentem pomocy² może być gmina, instytucja kultury, dla której organizatorem jest jednostka samorządu terytorialnego, kościół lub inny związek wyznaniowy oraz organizacja pozarządowa mająca status organizacji pożytku publicznego. W województwie dolnośląskim projekty w zakresie odnowy wsi realizowane będą na terenie 118 gmin, co stanowi nieco ponad 50% wszystkich jednostek terytorialnych regionu (ryc. 3). Wśród wspomnianych gmin 114 to gminy wiejskie lub wiejskie części gmin miejsko-wiejskich. Zaledwie 4 to gminy miejskie (Karpacz, Świeradów Zdrój, Wojcieszów, Zawidów). W zależności od

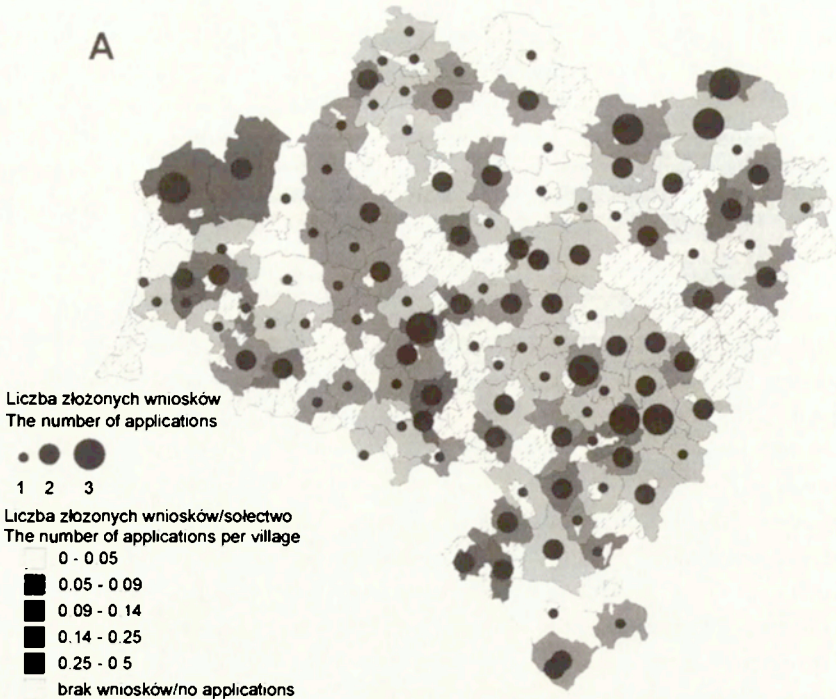
² Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 lutego 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Odnowa i rozwój wsi”, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. nr 38, poz. 220). W przypadku jednostki administracyjnej najniższego szczebla wg „Programu...” wnioskować o wsparcie finansowe może gmina wiejska lub gmina miejsko-wiejska, z wyłączeniem miast liczących powyżej 5 tys. mieszkańców lub gmina miejska, z wyłączeniem miejscowości liczących powyżej 5 tys. mieszkańców.

poziomu zaangażowania i współpracy mieszkańców gminy, władz lokalnych oraz pozostałych organizacji, na obszarze badań zrealizowanych zostanie od 1 do 3 projektów. Możliwość ta została wykorzystana zaledwie w 8 gminach (6,8% wszystkich gmin biorących udział w naborze na „Odnowę i Rozwój Wsi): Żmigrodzie, Cieszkowie, Kondratowicach, Miliczu, Paszowicach, Sobótce, Strzelinie, Węglińcu (ryc. 3). Są to jednostki skoncentrowane w Dolinie Baryczy oraz na obszarze Wzgórz Strzeleńskich. Na tym terenie, oprócz gminy, wśród beneficjentów wystąpiły także instytucje kultury, stowarzyszenia oraz parafie. Na tak duże zainteresowanie pozyskaniem wsparcia przez różnych beneficjentów miała wpływ przede wszystkim współpraca gminna w ramach Lokalnych Grup Działania „Partnerstwo dla Doliny Baryczy” oraz Stowarzyszenia „Gromnik”. Sprawne działanie liderów lokalnych polegających na promowaniu odnowy wsi oraz pomocy realizowanej w ramach spotkań informacyjno-warsztatowych stanowiła kluczowy czynnik dla rozwoju inicjatywy oddolnej.

Gminy, w których realizowane będą 2 projekty stanowią 38,1% jednostek zarejestrowanych w I naborze. Są one położone przede wszystkim w okolicach Wrocławia, a także w Kotlinie Kłodzkiej oraz w północno-zachodniej części województwa. Największy udział (55,1%) stanowią jednostki, z terenów których zaproponowany został tylko 1 projekt.

Zgodnie z wytycznymi zawartymi w Rozporządzeniu, wartość wsparcia nie mogła przekroczyć 500 000,00 zł i jednocześnie 75% wydatków kwalifikowanych w ramach projektu. Całkowita wartość wsparcia na Dolnym Śląsku wyniosła 63 905 831,00 zł, co stanowi prawie 50% wartości wszystkich projektów. Średnia wartość dotacji na gminę stanowiła ponad 540 tys. zł, natomiast na projekt – ponad 350 tys. zł. W przeliczeniu na mieszkańca wielkość otrzymanego dofinansowania kształtowała się na średnim poziomie około 104 zł. Najmniejsza wartość wystąpiła w gminie Długołęka (5,59 zł), natomiast największa w gminie Szczytna (349,18 zł).

Analiza struktury finansowania projektów wskazuje na pewną prawidłowość. Wartość całkowita projektów złożonych w obrębie gminy była silnie skorelowana z liczbą złożonych wniosków [$r = 0,52$]. Jednak w wielu przypadkach gminy, które złożyły tylko jeden wniosek, opracowały projekt przekraczający wartość 1 mln zł (ryc. 3). Wynika to ze specyfiki inwestycji zaproponowanych do dofinansowania. Bardzo często były to projekty obejmujące przedsięwzięcia zlokalizowane w przynajmniej 2–3 miejscowościach. Tym samym gmina odpowiadała na potrzeby społeczności lokalnej, spełniając jednocześnie warunek instytucji wdrażającej mówiący o maksymalnej liczbie wniosków złożonych przez jednego beneficjenta. Można więc wysunąć wniosek, że w jednostkach tych prężnie działa lider, ma miejsce właściwe zarządzanie skierowane na rozwój lokalny. Co za tym idzie mamy do czynienia z jednostkami o wysokim potencjale kapitału ludzkiego.



Ryc. 3. Wnioski zakwalifikowane do dofinansowania w ramach działania „Odnowa i Rozwój Wsi” (OŚ 3) w województwie dolnośląskim przypadające na sołectwo (A) oraz wartość i struktura finansowania projektów (B); (stan na grudzień 2009)

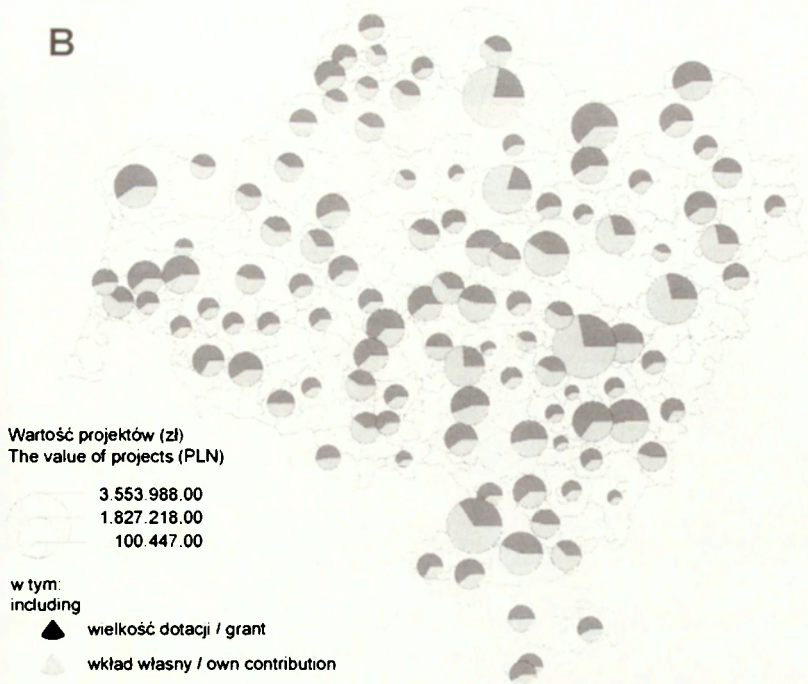
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Wydziału Rozwoju Obszarów Wiejskich, Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego.

Applications eligible for compensation under Renovation and Development of Villages in Lower Silesia Voivodship per "sołectwo" (A) and value and structure of financing projects (B); (as of December 2009)

Source: develop your own on the basis of the data Rural Development Division, Office Magistrate State Silesian

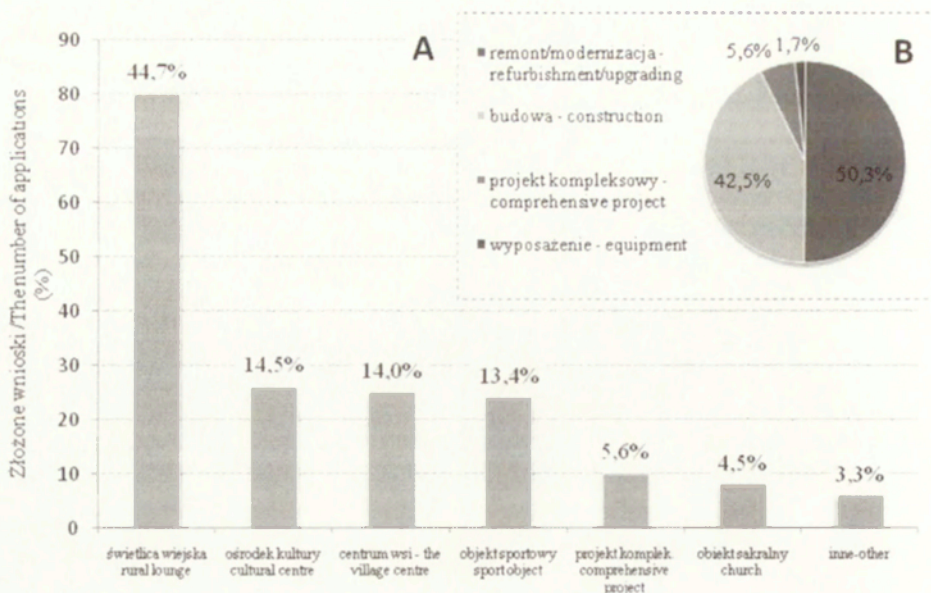
Zakres zadań wskazanych do współfinansowania w ramach Działania „Odnowa i Rozwój Wsi” jest szeroki. Obejmuje on wszelkie niekomercyjne przedsięwzięcia związane z szeroko pojętą przestrzenią publiczną³.

³ W ramach działań 313/322/323 realizowana może być: budowa, przebudowa, remont lub wyposażenie obiektów pełniących funkcje publiczne, społeczno-kulturalne, rekreacyjne i sportowe, służących promocji obszarów wiejskich, w tym propagowaniu i zachowaniu dziedzictwa historycznego, tradycji, sztuki oraz kultury; kształtowanie obszaru przestrzeni publicznej; budowa, remont lub przebudowa infrastruktury związanej z rozwojem funkcji turystycznych, sportowych lub społeczno-kulturalnych; zakup obiektów charakterystycznych dla tradycji budownictwa w danym regionie, w tym budynków będących zabytkami, z przeznaczeniem na cele publiczne; odnawianie, eksponowanie lub konserwacja lokalnych pomników historycznych, budynków będących zabytkami lub miejsc pamięci; kultywowanie tradycji społeczności lokalnej oraz tradycyjnych zawodów (*Program...* 2009).



Zakres przedmiotowy projektów, które zostały zakwalifikowane do współfinansowania na terenie Dolnego Śląska wskazuje na przewagę przedsięwzięć polegających na remoncie, modernizacji czy też rozbudowie obiektów dobra publicznego (ryc. 4). Ponad 50% wszystkich wniosków dotyczyło tego typu działań. Znaczący udział (42,5%) stanowiły projekty związane z budową nowych obiektów na terenie wsi. Na tak ukształtowaną strukturę miał wpływ czynnik historyczny. Po zakończeniu II wojny światowej ludność napływowa przywiązywała większą wagę do stworzenia właściwych warunków życia, tj. odbudowy najbliższego otoczenia – domów, budynków gospodarczych. Infrastruktura dodatkowa spadła na dalszy plan, zwłaszcza że mieszkańców nie cechowała silna więź z nowym miejscem. Obawy przed powrotem wydarzeń sprzed 1945 roku, a co za tym idzie, przed koniecznością kolejnej zmiany miejsca zamieszkania, przyczyniły się do braku inwestycji w nowe obiekty na wsi.

Specyficzną grupę stanowiły tzw. projekty kompleksowe, które przewidywały szeroki wachlarz działań, nie tylko związanych z rodzajem wykonanych prac, ale także z ich podmiotem. Najczęściej występującym przykładem takiego projektu był remont świetlicy wiejskiej wraz z jej wyposażeniem, budowa obiektu sportowego oraz zagospodarowanie przestrzeni publicznej wsi. Tego typu projekty realizowane będą w 10 gminach (5,6%). Najmniejszy udział stanowiły projekty



Ryc. 4. Rodzaje przedsięwzięć zakwalifikowanych do dofinansowania w ramach działania Odnowa i Rozwój Wsi (Oś 3) wg zakresu podmiotowego (A) oraz rodzaju wykonanych prac (B); (stan na grudzień 2009)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Wydziału Rozwoju Obszarów Wiejskich, Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego.

Types of projects eligible for funding under Renovation and Development of Villages (Axis 3) according to the scope of the subject (A) and type of work performed (B), (as of December 2009)

Source: develop your own on the basis of the data Rural Development Division, Office Magistrate State Silesian

dotyczące wyłącznie zakupu wyposażenia świetlic wiejskich, domów kultury itp. (1,7%).

Zakres podmiotowy przewidzianych do wsparcia projektów wskazuje na szczególną potrzebę stworzenia miejsca, gdzie mieszkańcy mogliby się spotykać, uczestniczyć aktywnie w życiu społecznym wsi i działać na rzecz dalszego rozwoju swojej małej ojczyzny. Wśród 179 wniosków zdecydowaną przewagę (44,7%) stanowiły projekty dotyczące świetlic wiejskich. W wielu miejscowościach obiekty pełniące tę funkcję to wyodrębnione w ramach remizy strażackiej pomieszczenia lub wyodrębnione budynki, w których przez wiele lat nie były wykonywane żadne prace modernizacyjne. Takie miejsca nie skłaniają mieszkańców do spotkań, a co za tym idzie, do integracji. Dzięki realizacji poszczególnych projektów w dolnośląskich wsiach stworzone zostaną właściwe warunki do organizowania się społeczności lokalnej, co w konsekwencji może wpłynąć pozytywnie na tworzenie kolejnych inicjatyw oddolnych na rzecz rozwoju własnej wsi.

Drugą pod względem liczebności grupą projektów były przedsięwzięcia dotyczące obiektów pełniących funkcję kulturalną (domy kultury, gminne ośrodki kulturalne, domy ludowe⁴). Inwestycje zorientowane m.in. na rozwój tożsamości kulturowej stanowiły 14,5% wszystkich zakwalifikowanych do współfinansowania wniosków. Na podobnym poziomie zanotowana została liczba projektów obejmujących szeroko rozumiane kształtowanie przestrzeni publicznej centrów wsi. Projekty skierowane na remonty chodników, ciągów pieszojezdných, budowę oświetlenia, placów zabaw, czy prace porządkowe w parkach stanowiły 14% złożonych wniosków.

Stosunkowo niewielki udział projektów w ramach dolnośląskiej odnowy wsi stanowią przedsięwzięcia przebudowy infrastruktury pełniące funkcje sportowe (24 wnioski – 13,4%). Wynika to z faktu dużej popularności, nie tylko w regionie, ale i całym kraju, programu wsparcia rozwoju infrastruktury sportowej „MOJE BOISKO – ORLIK 2010” realizowanego przez Ministerstwo Sportu i Turystyki. W województwie dolnośląskim w 2008 roku wykonano w ramach tego programu 59 kompleksów boisk sportowych, w 2009 roku rozpoczęto realizację kolejnych 29 (www.orlik2012.pl).

Najmniej, zaledwie 8 wniosków, zostało złożonych na remonty i restaurację obiektów sakralnych. Projekty tego typu realizowane będą przede wszystkim w gminach, które odnotowały maksymalną liczbę wniosków w I naborze (wspomniane wyżej Żmigród, Cieszków, Kondratowice, Milicz, Paszowice, Sobótka, Strzelin, Węgliniec). Można przypuszczać, że są to jednostki charakteryzujące się wysokim stopniem współpracy władz lokalnych z mieszkańcami i instytucjami dobra publicznego, wysokim stopniem zaangażowania w rozwój lokalny oraz dużym poziomem wiedzy na temat możliwości pozyskania wsparcia ze środków unijnych.

Ostatnia, najmniej liczna grupa wniosków (3,3% ogółu) objęła pojedyncze przypadki takich inwestycji, jak budowę Ośrodka Doradztwa Rolniczego, remont obiektu dziedzictwa kulturowego i turystycznego regionu czy też budowę punktu bibliotecznego.

Podsumowanie

Możliwość otrzymania wsparcia finansowego na inwestycje mające na celu poprawę jakości życia na obszarach wiejskich oraz doświadczenia z poprzedniego okresu programowania (2004–2006) sprawiły, że wieś dolnośląska aktywnie uczestniczy we wdrażaniu funduszy w ramach Osi 3 Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013. Duża liczba projektów, ich różnorodność przedmio-

⁴ Zgodnie z zapisami w poszczególnych wnioskach projektowych.

towa i podmiotowa, wskazuje na rosnącą świadomość społeczności lokalnych oraz zasadniczą zmianę ich mentalności. Przejawia się ona w rosnącym przekonaniu, że bez ich aktywnego udziału w kształtowaniu własnej przestrzeni rodzinna wieś nie ma szans stać się konkurencyjnym miejscem do życia. Jest to szczególnie istotne w kontekście aktualnych zmian zachodzących na polskiej wsi. Obecny etap wdrażania programu odnowy i rozwoju wsi na Dolnym Śląsku można traktować jako tzw. fazę inicjalną wpływającą na integrację mieszkańców, porządkowanie przestrzeni publicznej oraz tworzenie miejsc służących rozwojowi tożsamości lokalnej i kulturowej (Wilczyński 2009). Zrealizowane w województwie dolnośląskim przedsięwzięcia w wielu przypadkach stanowią początek kluczowych zmian w kierunku dalszego rozwoju społecznego, a co za tym idzie gospodarczego. Co prawda tradycje odnowy wsi dolnośląskiej są długie, niestety nie objęły one swym zasięgiem całego regionu i nie były tak intensywnie wspierane, jak się to odbywa obecnie. Pozytywnym przejawem zmian jest zaangażowanie Samorządu Województwa w regionalne programy odnowy, m.in. Mała Odnowa Wsi, Regionalny Program 2009 czy Szkolenie Moderatorów Odnowy Wsi. Można więc wysunąć wniosek, że na przestrzeni kilku lat nastąpi intensywny rozwój dolnośląskiej wsi, będący efektem oddolnej inicjatywy samych mieszkańców oraz wsparcia ze strony regionu oraz środków unijnych.

LITERATURA

- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, listopad 2009, (www.minrol.gov.pl).
- Hasiński W., 1999, *Rolnictwo indywidualne na Dolnym Śląsku w okresie transformacji systemowej*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław.
- Kłodziński M., 2008, *Wspieranie inicjatyw obywatelskich – Program Fundacji Europejskiej Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej*, [w:] M. Halamska (red.), *Wiejskie organizacje pozarządowe, Problemy Rozwoju Wsi Rolnictwa*, IRWiR PAN, Warszawa, s.181–185.
- Kłodziński M., 2007, *Program odnowy wsi a jej kapitał ludzki, społeczny i kulturowy*, [w:] M. Kłodziński, M. Bład, R. Wilczyński (red.), *Odnowa wsi w integrującej się Europie*, IRWiR PAN, Warszawa, s. 87–104.
- Wilczyński R., 2008, *Programy odnowy wsi w Polsce*, [w:] J. Wilkin, I. Nurzyńska (red.), *Polska wieś 2008. Raport o stanie wsi*, Fundacja na Rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa, Warszawa, s. 99–116
- Wilczyński R., 2009, *Odnowa Wsi – metoda rozwoju i regionalny program*, Prezentacja podczas III Ogólnopolskiego Kongresu Odnowy Wsi, 28–30 maja 2009 r., Podlesie (<http://www.kongres.odnowawsi.pl>).
- Zegar J., 2000, *Kierunki rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich – uwarunkowania regionalne*, Studia KPZK PAN, vol. CX, Warszawa, s. 23–37.
- www.minrol.gov.pl – strona internetowa Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

www.orlik2012.pl – strona internetowa Ministerstwa Sportu i Turystyki poświęcona programowi „Moje boisko–Orlik 2012”

SUMMARY

The main aim of research was to try to estimate level of implementation operation “Renewal and Development of Villages” (RDOP 2007–2013) in the Lower Silesia Voivodship. In the research there was taken under consideration results of first part of contest for village renewal projects. From over 200 beneficiaries The Deploying Institution choose 179 projects from 118 communes. The amount of all investments was 129,6 millions PLN but 63,9 millions PLN has come from program’s subvention.

The main subject of proposed projects (over 50%) was to do refurbishment or modernization different public places and buildings in the village. The second type of investment was to build new object for local society. From the subjective point of view the most applicants decided to build or modernize the most important places for village social life: Village Clubs (44,7%), Cultural Centre (14,5) and different public places in the centre of village (14,0%). It was also said that all the projects will influence on the improving quality of life on the village. The same, will be very important factor in social and economic development on the Lower Silesia region.

Marcin WÓJCIK
Zakład Geografii Regionalnej i Społecznej
Uniwersytet Łódzki
ul. Kopcińskiego 31, Łódź, 90-142
marwoj@geo.uni.lodz.pl

Struktura i działanie – społeczno-geograficzna interpretacja oddziaływania funduszy Unii Europejskiej na przykładzie programu „Odnowa Wsi”

Structure and agency – socio-geographical interpretation of effects of European Union funds. Case of program “Village Renewal”

Streszczenie: W artykule podjęto próbę interpretacji oddziaływania środków Unii Europejskiej na lokalną społeczność na przykładzie działania „Odnowa wsi”. W pierwszej części zarysowano teoretyczne podstawy strukturacyjnego podejścia do badań zjawisk społecznych i ich geograficzny kontekst. W drugiej części na przykładzie wybranej wsi przedstawiono działania lokalnej społeczności zmierzające do wykreowania w jej przestrzeni miejsca spotkań. Celem wywiadów z mieszkańcami było określenie przyczyny i częstotliwości przychodzenia na wiejski plac (jako pewnego zrutynizowanego zachowania), roli placu w tworzeniu relacji społecznych oraz określenie społecznej oceny powstania wiejskiego placu oraz przypisywanych mu znaczeń.

Słowa kluczowe: wieś, społeczność lokalna, praktyki społeczne, odnowa wsi.

Wprowadzenie

Od lat 70. XX w. w literaturze geograficznej obserwuje się coraz większe zainteresowanie teorią nauk społecznych, zwłaszcza socjologii i antropologii kulturowej. Inspiracje czerpane z niezwykle dynamicznie rozwijających się nowych podejść w naukach społecznych okazały się twórcze również dla geografii człowieka. Pokłosiem wzajemnego zainteresowania dorobkiem teoretycznym geografii człowieka i nauk społecznych jest wiele podejść, które próbują określić relacje pomiędzy społecznym i przestrzennym wymiarem działań człowieka.

Kluczowym problemem badań staje się interpretacja działań ludzi w odpowiednich miejscach i w określonych uwarunkowaniach strukturalnych (systemowych). W podejściach tych zmienność społeczno-przestrzenna miejsc interpretowana jest w kontekście dualnego ujęcia struktury (Thrift 1996). Część teoretycznych rozważań nad rolą działań ludzi w reprodukcji struktury ma wyszukaną i rozbudowaną treść, a przedstawiciele tego kierunku badań, w tym również geografowie człowieka, należą do najczęściej cytowanych współczesnych

myślicieli w naukach społecznych (np. Giddens, Bhaskar, Bourdieu, Gregory). Według N. Thrifta (1996) większość teoretycznych prac z tego zakresu ma kilka wspólnych cech, np.:

1. występuje się w nich przeciw funkcjonalizmowi i analizie funkcjonalnej w naukach społecznych;
2. łączy się podejście strukturalnego determinizmu z podejściem woluntarystycznym, tworząc z nich dialektyczną syntezę;
3. traktuje się czas i przestrzeń jako kluczowe okoliczności tworzenia i istnienia relacji społecznych;
4. uważa się, że struktura społeczna nie może być interpretowana w oderwaniu od czasu i przestrzeni.

Powiązanie ze sobą trzech elementów – czasu, struktury społecznej i struktury przestrzennej daje interesującą perspektywę badawczą dla wielu nauk społecznych (socjologii, historii oraz geografii człowieka). W geografii człowieka naczelnym problemem jest wyjaśnienie wytwarzania miejsc jako produktów relacji społecznych w określonym czasie oraz powstawania pewnych interakcji w określonych miejscach (Gregory 1981).

Miejsce w ujęciu strukturacyjnym

Od początku lat 80. XX w. w naukach społecznych duże nadzieje pokłada się w rozwoju koncepcji A. Giddensa, który wprowadza strukturacyjny sposób rozumienia istoty zjawisk społecznych. Strukturowanie jest tu rozumiane jako reprodukcja działań społecznych na mocy dualizmu struktury w czasie i przestrzeni.¹

¹ * **ualizm struktury** – istota działania aktorów społecznych polegająca na wykorzystywaniu pewnych właściwości struktury do jej przekształcania lub reprodukcji.

Struktura jest zbiorem „reguł i zasobów uczestniczących w reprodukcji systemów społecznych”.

Reguły traktuje się jako ogólne procedury postępowania (działania). Podmioty znają je i wykorzystują do własnych celów. Istotnymi regułami są te, którymi podmioty posługują się do odtwarzania relacji społecznych, tzn. stosuje się je w rytuałach interakcyjnych i działaniach rutynowych.

Zasoby definiuje się jako zdolność podmiotów do wykonywania zadań. Zasoby związane są z wyposażeniem materialnym (środowisko naturalne i fizyczne, artefakty) i niematerialnym (zdolności organizacyjne).

Zasoby to „środki, za których pośrednictwem sprawowana jest władza jako rutynowy element realizacji zachowań w społecznej reprodukcji”. Zasoby i reguły mają zdolności „przekształcające” i „pośredniczące”, tzn. mogą się zmieniać według wielu wzorów. Zasobów można używać zależnie od przyjętych celów, reguły zaś stwarzają możliwość różnorodnych kombinacji metod interakcji i przystosowywania się ludzi.

* Na podstawie: Giddens 2003 i Turner 2004.

Liczne odwołania A. Giddensa do prac geografów i częste podkreślanie roli przestrzeni w wytwarzaniu porządków społecznych zbliża sposoby myślenia obu grup badaczy (socjologów i geografów) oraz prezentuje geografom postrzeganie ich przedmiotu badań przez przedstawicieli nauk społecznych. Studium A. Giddensa pokazuje m.in., co socjolog może nauczyć się od geografa, a nam przedstawia interesującą perspektywę włączania „strukturacyjnego” sposobu myślenia o problemach badawczych w geografii (powiązanie socjologii, geografii i historii).

Jednym z kluczowych problemów teorii strukturacji jest pojęcie instytucji, które jest rozumiane jako pewien system interakcji w społeczeństwie. Instytucje istnieją, kiedy w społeczeństwie reguły i zasoby odtwarzane są w odcinkach czasu i w określonych miejscach. Instytucje są przejawem codziennej powtarzalności czynności, a powtarzalność ta jest warunkiem ciągłości praktyk. Teoria ta wydaje się atrakcyjna dla geografów przede wszystkim za sprawą licznych odwołań do koncepcji przestrzeni społecznej, w tym przede wszystkim do osiągnięć badaczy ze szkoły w Lund. Zdaniem A. Giddensa badania geograficzne przyczyniają się do rozwoju nauk społecznych i nadal mogą inspirować socjologię, szczególnie w zakresie roli przestrzeni w wytwarzaniu systemów społecznych oraz ukazywania rutynowego charakteru życia codziennego (Giddens 2003, s. 154-157). Według tego autora wyjątkowość geografii jako nauki polega na umiejętności wiązania interakcji społecznej z fizycznymi aspektami środowiska.

Dla A. Giddensa miejsce (termin używany przez Giddensa to lokal) to pewna sceneria (materialne otoczenie) interakcji. Miejsce jako pewna forma materialna stwarza podstawy do zaistnienia interakcji społecznej. Miejsce nie może być opisywane wyłącznie w kategoriach materialnych, ale w również w kategoriach społecznych jako pewien kontekst interakcji (spotkania). Miejsce nie istnieje, jeśli nie stanowi on właściwości interakcji, które mają charakter rutynowych czynności. Istnienie miejsc przyczynia się do zachowania trwałości instytucji (systemu interakcji, np. rodziny, lokalnej społeczności, grup społecznych i zawodowych).

Teoria strukturacji czyni z czasoprzestrzeni fundamentalną okoliczność wytwarzania i odtwarzania życia społecznego. Czas i przestrzeń stanowią zarazem warunki i efekty powtarzania czynności rutynowych (codziennych). Bliiskość socjologii i geografii wyraża się m.in. w szczególnym traktowaniu funkcji miejsca w tworzeniu relacji społecznych. A. Giddens (2003, s. 161) uważa, że ogromną zaletą badań geograficznych jest pokazywanie znaczenia miejsca dla społecznych praktyk reprodukcji oraz umiejętność wiązania życia społecznego z materialnym podłożem.

Teoria strukturacji pozostawia dużą swobodę w dobieraniu skali i rodzaju miejsc. Miejsce może powstawać w wyniku lokalnych okoliczności życia, a także może przyjmować większe rozmiary, np. region. Zależnie od kontekstu i rodzaju

interakcji scenerie (otocznia) mogą mieć nie tylko różne granice w przestrzeni fizycznej, ale także różną trwałość w czasie (Giddens 2003, s. 415–418). Miejsce istnieje, kiedy interakcja się powtarza, tzn. ma charakter rutynowych działań. Powtarzalność musi zachodzić w odcinkach czasu i w tej samej przestrzeni. Oprócz istnienia interakcji w odpowiednim otoczeniu ludzie podejmujący interakcję mają również kontekstową wiedzę o tym, co zdarzy się w tej przestrzeni. Miejsce wyraża ontologiczne bezpieczeństwo człowieka, które zapewnia więź człowieka z przestrzenią, w której żyje.

Geograficzna interpretacja teorii strukturacji

Podjęcie strukturacyjne z różnych względów, przede wszystkim z uwagi na rolę przestrzeni w kształtowaniu relacji społecznych, wywołało długą i konstruktywną dyskusję nad jej wykorzystaniem w geografii człowieka. W literaturze geograficznej istnieje wiele interpretacji społecznej kreacji miejsc oraz ich roli w organizacji przestrzennej społeczeństwa (Thrift 1977, Pred 1981) jednak w kontekście poruszanego w dalszej części opracowania problemu warto zwrócić uwagę na rozważania osadzające społeczną zmienność miejsc na tle regionalnych zmian struktury społeczno-gospodarczej (Gregory 1982).

Istota geograficznej interpretacji przemian struktury społecznej polega według D. Gregory'ego na wnikliwej ocenie roli czasu i przestrzeni w tym procesie na tle jak najpełniejszego zestawu cech opisujących regionalną specyfikę (Cloke i inni 1991). Przestrzenno-społeczna zmienność miejsc wymaga m.in. uwzględnienia procesów transformacji rynku pracy widzianego nie tyle przez pryzmat zmian wskaźników intensywności czy struktury zatrudnienia, ale przede wszystkim opisu praktyk życia codziennego (Gregory 1989). W takim podejściu należy poszukiwać wszelkich informacji o mechanizmach 'dziania się', których źródła sięgają ludzkich sposobów oceny, wartościowania środowiska życia, form aktywności i całego splotu okoliczności, które pozwolą uchwycić sytuację zmiany, zrekonstruować wielowymiarowy obraz dyskursu społecznego, polityczno-ideologicznego.

Regionalna zmienność musi być zatem widziana przez działania ludzi, specyfikę codziennej organizacji życia zawodowego i prywatnego, a praktyki społeczne opisane przez pryzmat uwarunkowań politycznych, ideologicznych i ekonomicznych (Gregory 1982). Specyfika interpretacji na poziomie lokalnym (miejsca) wymaga pokazania ludzkich biografii wplecionych w fizyczne formy miejsc, społecznych interakcji w społeczności lokalnej, rutynizacji społecznych praktyk w miejscu. W. Maik i J. Stachowski (1995) odwołując się również do koncepcji dualnej struktury uważają, że w takim układzie społeczności terytorialne pełnią co najmniej potrójną rolę, tzn. transmisji wartości z makrostruktur społecznych

do małych grup społecznych i jednostek ludzkich, czynnika organizacji życia społecznego w formie instytucji oraz funkcję weryfikacji życia społecznego w ramach rzeczywistości mikrostruktury.²

Studium przypadku wiejska społeczność lokalna – nowe problemy badawcze

Transformacja społeczno-gospodarcza Polski to czas dużych zmian w środowiskach wiejskich. Zależnie od umiejscowienia geograficznego wsi, regionalnych i lokalnych uwarunkowań rozwoju, charakteru struktur społecznych i gospodarczych, zakres, tempo i kierunki przemian są różne. W XXI w. w Polsce należy już zapomnieć o wsi rozumianej w tradycyjny sposób jako jednorodny układ społeczno-gospodarczy i przestrzenny istniejący w znacznej izolacji od świata zewnętrznego. Geneza współczesnych struktur społeczno-gospodarczych wsi jest niezwykle złożona i uwikłana w ambiwalentną ocenę wszystkich okresów, w których była kształtowana (z dzisiejszej perspektywy zwłaszcza oceny okresu gospodarki centralnie planowanej i transformacji po 1989 r.). Współczesne problemy wsi, jako specyficznego środowiska społecznego, wynikające z nakładania się na siebie wielu niekorzystnych zjawisk (np. starzenia się społeczności wiejskich, wyludniania, pauperyzacji, pustki kulturowej) rodzą ciągłe pytania o kierunki rozwoju, nie tylko ekonomicznego, ale także społeczno-kulturowego. Niezwykłość procesów polskiej transformacji polega obecnie nie tylko na transformacji struktury gospodarczej wsi, ale również na zmianie społecznej przejawiającej się w różnicowaniu struktury społecznej, a co za tym idzie społecznych potrzeb, stylów życia (kultury lokalnej mieszkańców). Społeczności wiejskie ze względu na dotychczasowe procesy „długiego trwania” i odmienną genezę społeczno-kulturową pozwalają zidentyfikować pewną historyczność środowiska społecznego. Odwołanie do pamięci i tożsamości społecznej, w tym identyfikacji terytorialnej, ukazuje ciągłość procesu zmiany społecznej, a nowe zjawiska pozwala umieścić w szerszej perspektywie historyczno-kulturowej.

W podobny sposób można patrzeć również na zmienność wsi pod wpływem środków finansowych przekazywanych przez Unię Europejską. Akcesja Polski do Unii Europejskiej poszerzyła zakres uwarunkowań decydujących o współczesnych przekształceniach wsi. Warto jednak zauważyć, że analiza oddziaływania funduszy europejskich nie powinna nosić znamion interpretacji deterministycznych, tzn. nie można przypisywać im odpowiedzialności za całość przekształceń

² W socjologii mówi się często o emergentności zjawisk społecznych, czyli o wzajemnych związkach pomiędzy poziomami rzeczywistości społecznej (por. np. Szmatka 2007, Starosta 1995).

społeczno-gospodarczych zachodzących w polskich wsiach. W myśl zarysowanej wcześniej koncepcji istotne jest, w jaki sposób pewne uwarunkowania strukturalne, w tym przypadku nowe instrumenty kreowania polityki rozwoju obszarów wiejskich, obok innych uwarunkowań (np. roli samorządności terytorialnej), decydują o zakresie przemian lokalnych w konkretnych wiejskich społecznościach. Z tego punktu widzenia istota problemu polega na określeniu stopnia rozumienia i uczenia się nowych reguł, wykorzystywania i wzmacniania własnych zasobów w nowych warunkach oraz refleksji nad tym, jak nowe zachowania społeczne (lub odtworzone, zrekonstruowane) osadzone są w ukształtowanych od dawna formach kontaktów społecznych, pewnych ustalonych wzorcach myślenia i działania.

Działanie „Odnowa Wsi”

W Narodowym Planie Rozwoju na lata 2004–2006 przyjętym na początku 2003 r. przez Radę Ministrów dwie główne płaszczyzny programowania (na osiem ogółem) bezpośrednio dotyczyły obszarów wiejskich (*Wsparcie rozwoju...* 2008). Działanie „Odnowa wsi oraz zachowanie dziedzictwa kulturowego” było w latach 2004–2006 jednym z obszarów programowania rozwoju w Priorytecie 2. – Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich”.³ Ideą tych działań jest przede wszystkim poprawa standardu życia i pracy na wsi, zaspokojenie potrzeb społecznych kulturalnych mieszkańców, rozwój tożsamości społeczności wiejskiej i zachowanie dziedzictwa kulturowego oraz poprawa atrakcyjności inwestycyjnej i turystycznej (*Działanie Odnowa Wsi...* 2008). Zdaniem R. Wilczyńskiego (2000) program „Odnowa wsi” to coś więcej niż poprawa warunków życia w sensie zarówno ekonomicznym i społecznym, ale dążenie do zachowania wartości życia wiejskiego i tożsamości wsi jako pewnego środowiska kulturowego. Wstępne założenia realizacji programu, jak i jego pilotażowe wersje (np. w latach 90. na Opolszczyźnie) koncentrowały się na zaangażowaniu społeczności lokalnej jako animatora działań (Kaleta 1992, Wilczyński 2000). W warunkach polskich programy tego typu realizują bardzo ważny cel, jakim jest budowa społeczności samorządowych, przy ograniczaniu negatywnego wpływu wielu społecznych zachowań jako konsekwencji oddziaływania zarówno poprzedniego systemu

³ Obecnie w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 działania te są kontynuowane pod określeniem „Odnowa i rozwój wsi”. Ze względu na wstępną fazę realizacji projektów, trudno jest ocenić ich wpływ na przemiany w społecznościach lokalnych. W niniejszej pracy skoncentrowano się na realizacji i ocenie jednego (przykładowego) działania zrealizowanego w latach 2004–2006 i konsekwencji, jakie przyniósł dla wiejskiej społeczności.

politycznego (totalitarnego), jak i usieciowienia relacji w społeczeństwie masowym (np. atomizacji społecznej, kulturowego ubezwłasnowolnienia społeczności).⁴ Warto również zauważyć, że środki realizujące cele, które dotyczą bezpośredniego oddziaływania na zachowania w społecznościach lokalnych stanowiły i nadal mają nieduży udział w ogólnej sumie wydatkowanych funduszy.⁵

W latach 2004–2006 w województwie łódzkim w działaniu „Odnowa wsi” wzięło udział 75 gmin (47% ogółu), w których zrealizowano 131 projektów. W większości przypadków (61 gmin) zrealizowano 1 lub 2 projekty. Tylko jedna gmina wyraźnie zdystansowała pozostałe, a mianowicie w gminie Nowosolna zrealizowano 6 projektów.

Metoda

Próba geograficzno-społecznej interpretacji wpływu inwestycji finansowanych ze środków funduszy strukturalnych wymaga zastosowania metod, których istota polega na zbieraniu informacji bezpośrednio od ludzi przez wywiady ukierunkowane na wybrane problemy społeczności lokalnej. J. Lutyński (2000) ten sposób pozyskiwania wiedzy o społeczności lokalnej nazywa metodą antropologiczną. Mimo nazwy sugerującej, że jej źródło leży w antropologii społecznej, metoda ta wykorzystywana jest przez wiele bliskich sobie nauk o człowieku, w tym również geografii społecznej. Ogromną zaletą tej metody jest próba jak najszerszej interpretacji pewnych zachowań człowieka w celu maksymalnie najgłębszej w danych warunkach analizy zjawisk społecznych. Swobodny wywiad wymaga prowadzenia społecznych badań terenowych przez długotrwałe przebywanie w środowisku i bezpośredni z nim kontakt (Lutyński 2000, s. 294).

We wsi, która została wybrana do studium przypadku, przeprowadzono pełnych 12 wywiadów swobodnych z osobami, które z różnych względów znalazły się w określonym miejscu.⁶ Z 5 osobami rozmowę przeprowadzono więcej niż jednokrotnie. Miejscem prowadzenia rozmów był wiejski plac w centralnej części wsi. Zamierzeniem prowadzącego badania był zatem celowy dobór rozmówców, tzn. wywiady przeprowadzono z tymi, którzy z określonych przyczyn

⁴ Problem kształtowania się i przemian w społecznościach lokalnych szeroko omawia P. Starosta (1995) w książce *„Poza metropolią. Wiejskie i małomiasteczkowe zbiorowości lokalne w wzorze porządku makrospołecznego”*.

⁵ Przykładowo udział finansowy działania „Odnowa wsi...” w latach 2004–2006 w ramach SPO i ZPORR wynosił ok. 13,5%. W PROW na lata 2007–2013 działanie „Odnowa i rozwój wsi” (w Osi 3.) i działania w Osi 4. (Leader) pod względem finansowym stanowią ok. 7,2% całości planowanych wydatków.

⁶ Wywiadów niepełnych, tzn. takich, w których z różnych względów nie poruszono wszystkich przewidzianych zagadnień było więcej. W sumie przeprowadzono ok. 20 rozmów.

przyszli na plac wiejski. Wywiady prowadzono przeważnie w piątki, soboty i niedziele w godz. od ok. 12 do ok. 18, w lipcu, sierpniu i wrześniu 2009 r.

W wywiadzie swobodnym, w dowolnej kolejności, zależnie od toku rozmowy poruszano kilka problemów. Celem wywiadu było przede wszystkim:

- określenie przyczyny i częstotliwości przychodzenia na wiejski plac (jako pewnego zrutyinizowanego zachowania),
- określenia roli placu w tworzeniu relacji społecznych,
- określenie społecznej oceny powstania wiejskiego placu oraz przypisywanych mu znaczeń.

Wieś Moskwa w gminie Nowosolna

Wieś Moskwa jest jedną z kilkunastu wsi leżących w podmiejskiej gminie Nowosolna, w powiecie łódzkim wschodnim, w odległości ok. 5 km od granic i 15 od centrum Łodzi. Gmina Nowosolna jest jedną z dynamicznie rozwijających się gmin w województwie łódzkim, przede wszystkim z uwagi na wzrost znaczenia rangi wsi w przestrzeni rezydencjalnej. Do połowy lat 90. XX w. dominującą funkcją gospodarczą było rolnictwo. Przemiany społeczno-gospodarcze ostatnich 15 lat przejawiały się m.in. w przejściu od dominacji działalności rolniczych do dominacji działalności pozarolniczych w strukturze funkcjonalnej obszaru oraz dynamicznie wzrastającej roli gminy jako obszaru koncentracji zabudowy rezydencjalnej (Wójcik 2004, 2005, 2008a). Gmina Nowosolna od ponad 10 lat należy do tych obszarów województwa łódzkiego, które charakteryzują się najwyższymi wskaźnikami napływu migracyjnego, który generowany jest w 90% przez Łódź (Wójcik 2008b). Prowadzone studia nad gminą Nowosolna wyraźnie wskazują, że czynnikiem różnicującym zmiany demograficzne i gospodarcze są migracje stałe ludności (Wójcik 2006), a napływ ludności warunkuje zmiany struktury demograficznej mieszkańców (m.in. zmniejsza się tempo starzenia ludności).

W kontekście stawianego problemu, jakim jest próba określenia współczesnych podstaw lokalnego działania i organizacji społeczno-przestrzennej wsi, warto się zastanowić nad konsekwencjami wzrostu heterogeniczności społeczno-zawodowej ludności i dezagraryzacji wsi. Skutkuje to zazwyczaj ograniczeniem wewnętrznych interakcji społecznych i zanikiem wspólnoty wiejskiej oraz spontanicznych działań (Wójcik 2008b). Celem badań społecznych jest m.in. udzielenie odpowiedzi na pytanie, w jakim zakresie środki funduszy europejskich (wsparte przez działania samorządu terytorialnego) pozwalają wzmocnić lub zrekonstruować określony rodzaj interakcji w lokalnej społeczności.

Wieś Moskwa położona jest we wschodniej części gminy. Jej północna część leży w granicach Parku Krajobrazowego Wniesień Łódzkich, południowa zaś

w jego otulinie. W układzie przestrzennym można wyróżnić dwa pasma rozwojowe (drożne), ułożone względem siebie prostopadle. Efektem tego jest istnienie w środkowej części wsi skrzyżowania dróg. W sensie fizycznym (topograficznym) bez trudu można zatem określić środek wsi. We wsi nie ma sklepu lub innej instytucji (OSP, kościół) która mogłaby być uważana za miejsce ogniskujące życie społeczności lokalnej.

W 2008 r. na terenie wsi zamieszkiwało 140 osób, w tym 72 mężczyzn i 68 kobiet. W stosunku do roku 1990 liczba mieszkańców wrosła o 36 osób (wzrost o ok. 30%). Wzrost ten nastąpił przede wszystkim za sprawą dodatniego bilansu migracyjnego. W latach 1990–2008 zanotowano napływ na pobyt stały ok. 50 osób, z tego 31 osób z Łodzi. Wieś w coraz większym stopniu staje się pod względem społecznym heterogeniczna, na co wpływ ma nie tylko różnicowanie się struktury społeczno-zawodowej ludności zasiedziałej, ale także napływ ludności zamieszkującej do tej pory w dużych miastach (procesy suburbanizacji). Napływ ludności młodej (zazwyczaj pary z dziećmi) spowodował m.in. ograniczenie procesu starzenia się ludności. W 1990 r. udział ludności w wieku poniżej 18 lat wynosił we wsi ok. 11%. Obecnie jest na poziomie ok. 18%.⁷ Wspólnota lokalna stoi zatem nie tylko przed problemem postępującej atomizacji społecznej wynikającej ze współczesnych procesów zachodzących w społecznościach wiejskich (wzrost ruchliwości przestrzennej, rozerwanie charakterystycznej dla rodzin rolniczych jedności miejsca pracy i zamieszkania, spadek zaufania społecznego, kryzys instytucji życia lokalnego), ale także z postępującą fragmentacją społecznej i przestrzennej, jako skutek wzrostu udziału ludności o innych potrzebach, zachowaniach i stylu życia.

W latach 2004–2006 w ramach działania „Odnowa wsi” na częściowo gminnych i częściowo wykupionych gruntach przy skrzyżowaniu dróg we wsi Moskwa zorganizowano wiejski plac. Działanie obejmowało zagospodarowanie, uporządkowanie i oznakowanie placu w centrum wsi. Była to jedna z 6 inwestycji współfinansowanych przez władze gminy. Całkowita wartość projektu oszacowana została na 15,4 tys. zł, w tym wkład gminy wyniósł 10,2 tys. zł. Wybór Moskwy na lokalizację tej inwestycji wynikał głównie z wolnego do zagospodarowania placu, aktywności społeczności lokalnej, w tym rady sołectkiej. Od początku lat 90. organizowano spotkania mieszkańców poświęcone nie tylko dyskusji o sprawach wsi, ale i bardzo często otwarte towarzyskie imprezy (głównie w czerwcu i lipcu). Obecnie wiejski plac składa się z boiska piłkarskiego, boiska do siatkówki, altany, ozdobnego skalniaka oraz wolnego miejsca do zgromadzeń lub ustawienia podestu.

⁷ Źródło danych: Urząd Gminy Nowosolna.

Powstanie placu jako 'zdarzenie' w przestrzeni społecznej

Więc jako część określonego lokalnego systemu osadniczego można definiować jako „(...) *swoiste pole strukturalno-jednostkowe czyli jednostki i grupy ludzkie egzystujące i działające w pewnych strukturach materialno-technicznych i społecznych*” (Maik 1993, s. 23). Podstawowym składnikiem zmian jako pewnej ciągłości historycznej są 'zdarzenia' i wiążące się z nimi rytmy przestrzenno-czasowe (Maik 1993). Zdarzenia (np. zmiany w strukturze materialno-technicznej, społeczno-przestrzennej) wiążą się w kompleksy zdarzeń osadzonych w określonych kontekstach społecznych, politycznych i ideologicznych (Gregory 1982, Maik 1993). Najwyższy stopień złożoności mają działania oraz warunki strukturalne, w jakich są podejmowane, które razem dają określone praktyki społeczno-historyczne (Maik 1993).

Jako zdarzenie w lokalnej przestrzeni należy traktować powstanie wiejskiego placu, które stanowi kompleks zdarzeń społecznych zachodzących w określonych warunkach strukturalnych związanych z organizacją działań lokalnej wspólnoty oraz konsekwencji dla społecznych praktyk.

Wywiady swobodne podzielono na 3 grupy według podobieństwa uzyskiwanych podczas rozmów informacji. Pierwsza grupa – 6 wywiadów – to rozmowy z zasiedzonymi mieszkańcami wsi, których pamięć o miejscu sięga wieloletnich własnych doświadczeń oraz doświadczeń przodków. Grupę drugą stanowiły 4 wywiady z nowymi mieszkańcami, o krótszym stażu zamieszkiwania, którzy znajdują się w procesie budowy związków z miejscem. Ostatnia grupa to dwa wywiady przeprowadzone z osobami, których obecność była przypadkowa (turyści, przejeżdżający).

Miejsce jako społecznie ciągły proces

Więc jako lokalna wspólnota społeczna charakteryzuje się pewnymi specyficznymi cechami. Jedną z najbardziej istotnych jest wzajemne zainteresowanie sobą mieszkających ludzi oraz dużo większy zakres społecznego otwarcia na problemy innych współmieszkańców, niż ma to miejsce w miastach. Przestrzenią publiczną, w której odbywa się znaczna część życia społecznego, jest wiejska droga (nawsie) – swoisty zwornik dla zachowań przestrzennych ludzi skierowanych na zewnątrz domostw.

Wspólną cechą wszystkich wywiadów przeprowadzonych z zasiedzonymi mieszkańcami wsi było podkreślanie pewnej kontynuacji zachowań ludzi w przestrzeni wsi, które w ostatnich latach uzyskały określoną oprawę w postaci zagospodarowanego placu.

Jeden z mieszkańców wsi (wiek ok. 60 lat) w taki sposób przedstawia to zachowanie: „*To skrzyżowanie we wsi było zawsze ważne, zawsze był to taki pla-*

cyk, jak ludzie się mijali to przystawali; (...) kiedyś nie było tylu samochodów, ludzie szli do pracy w pole lub gdzie indziej i odprowadzali się tu, jedni odchodzili, drudzy przychodzili, inni umawiali się tu na konkretny czas, aby pogadać; tu jak Pan widzi po drugiej stronie jest kapliczka, dawniej obchodzono majowe [nabożeństwo], teraz coraz rzadziej; u nas nie było sklepu, przystanku, straży, najbliższej w Lipinach, więc wszyscy mieli potrzebę, aby coś z tym zrobić; wcześniej przynajmniej raz w roku spotykaliśmy w ogrodzie u naszej radnej, w sumie w tych czterech domach obok placu mieszka rodzina to i łatwiej było to zgrać”.

W pamięci mieszkańców odłożyły się przede wszystkim wspomnienia roli, jaką pełniło „nawsie”, kiedy większość z nich utrzymywała się z rolnictwa. W wywiadach często podkreślano, że intensywność wychodzenia na drogę i wzajemnych kontaktów zmalała, od kiedy ludzie zaczęli sprzedawać ziemię lub szukać bardziej dochodowej pracy poza własnym gospodarstwem.

Mieszkancki wsi (ok. 70 lat) tak wspominają ten okres: „*Jak byłam dzieckiem i nawet jak ja miałam własne dzieci, to ta droga żyła, dzieciaki z podwórek wylaływały prosto na drogę, całymi dniami przesiadywały pod drzewami, my na ławkach lub na trawce na skraju drogi; nie było kiedyś tylu ogrodzeń i płotów jak dziś, ludzie przechodzili sobie podwórza i nikt nie robił z tego hałasu; (...) na drodze było wszystko widać, kto zaczynał roboty w polu, kto z kim był blisko, a kto wojny toczył, cieszę się, że dziś też mam gdzie usiąść i chwilę posłuchać co się u nas dzieje (...); przy placu jest tablica ogłoszeń, zdjęcia z różnych naszych spotkań (...)*” oraz „*(...) przyjdź tu nawet wygodniej, umówić się, przynieść ciasto, herbatę, w domu to jest różnie, nie zawsze zdążę posprzątać, dzieci hałasują, a tu miło można spędzić czas, ktoś się dosiadzie..., kiedyś było więcej takich okazji, spotykaliśmy się w pou, czasem tam pomagaliśmy sobie”.*

Młodszy członkowie lokalnej społeczności zwracają uwagę, że plac w dużym stopniu organizuje czas dzieciom. Szczególną rolę przypisuje się rozgrywkom piłkarskim i meczom siatkówki plażowej. Od 2008 r. dodatkowym elementem placu jest zaczątek mini placu zabaw dla dzieci. Tak o roli placu wypowiedziała się jedna z matek: „*Na spacer z dzieckiem w wózku lubię wychodzić, ale chodzenie w tą i z powrotem jest nużące, no i te pędzące samochody; tak mam cel, idę do tego miejsca, czekam na koleżankę, z którą się wcześniej umawiam, przychodzą inne dzieci, później idziemy dalej razem, ostatnio przy altanie postawiono koniki na sprężynach, dzieci mają uciechę”.*

Najbardziej zaangażowani w pracę nad urządzeniem placu podkreślali, że jego powstanie to tylko początek robót nad jego utrzymaniem, ale i organizacją społecznych działań. Członkowie rady sołectkiej, na których spoczywa największa odpowiedzialność za organizację lokalnych inicjatyw argumentują, że prace sfinansowane w ramach projektu „Odnowa wsi” to początek całej serii poczynań prowadzących do integracji społecznej przez działania ogniskujące się wokół wiejskiego placu. Ten niewielki fragment przestrzeni wsi, w sensie społecznym,

stał się jej centrum i nabrał ogromnego znaczenia dla społeczności lokalnej. Organizacja miejsca wspólnego dla wszystkich wzmocniła postawy współdziałania na rzecz wsi, a także rozwinęło się poczucie odpowiedzialności za jego istnienie i kontynuację.

Członkini rady sołeckiej tak przedstawiła ten problem: „(...) za te w sumie nieduże pieniądze udało się zrobić coś czego nie było, czyli miejsce spotkań, nie mogliśmy za to wybudować remizy, świetlicy, ale na tym nie poprzestaliśmy, po pierwsze wszyscy, którym zależy na tym miejscu dbają o nie, sprzątają, sadzą kwiaty, naprawiają to co naruszy czasem wiatr, deszcz czy śnieg; (...) za nasze pieniądze zbierane w trakcie wspólnych imprez i przy pomocy gminy udało się zbudować boisko do siatkówki, teraz możemy organizować nie tylko zawody piłkarskie, ale i siatkarskie; (...) przynajmniej dwa razy na rok są dwie duże imprezy, ostatnio były czerwcowe „Sobótki”, a w sierpniu mamy „Święto Pieroga”, w końcu Moskwa, to co może być ruskie? – No... pierogi; zawsze prowadzimy zbiórki, sprzedajemy to co koło gospodyń robi, w tym roku mieliśmy ważny cel, bo zbieraliśmy na powodzian; oczywiście nie wszyscy się angażują, niektórym się nie chce, inni zazdroszczą, i mówią, że plac nie jest ich, bo zrobiliśmy go sobie koło domów, a nowi przyjdą popatrzą, złożą się, ale do pracy przychodzą rzadko; to co pokazujemy tutaj, przedstawiamy też na dożynki gminne, zawsze jesteśmy w czołówce; zawsze robimy konkursy, jest wesoło..., mam poczucie, że coś zmieniamy”. Natomiast mężczyzna w średnim wieku: „(...) sprzątam i przygotowuje miejsce, bo przyjadą z innych wsi, gminy i inni, muszą więc wiedzieć, że u nas czysto i organizacja jak należy, mamy w końcu tą demokrację, czy nie, i do demokracji też trzeba się przyzwyczaić”.

Całość wywiadów pokazuje, że lokalna inicjatywa musi trafić na podatny grunt. Warunkiem koniecznym są pewne wykształcone w społeczności zdolności do współdziałania i angażowania się, istnienie wzajemnego zaufania oraz wiary, że działanie niesie pozytywne zmiany dla wspólnoty. Percepcja pochodzenia środków i procedury ich pozyskiwania są słabo czytelne w wypowiedziach mieszkańców. Ten aspekt nie jest jednak najważniejszy. Istotniejsze jest tworzenie pewnych wartości, bez których nie jest możliwy rozwój społeczeństwa obywatelskiego i lokalnych inicjatyw. Wzmocnienie tożsamości lokalnej i pozytywną waloryzację miejsca, jako przestrzeni wspólnie oswojonej, należy uznać jako zjawisko społecznie bezcenne.

Miejsce jako doświadczenie nabywane

Odkrywanie pozytywnych walorów środowiska wsi i przełamywanie związanych ze wsią negatywnych stereotypów jest jednym z aspektów współczesnego kształtowania się wiejskiej tożsamości, zwłaszcza w społecznościach funkcjonujących w strefach podmiejskich dużych miast. Istotnym problemem staje się tu określenie stopnia integracji nowych mieszkańców wsi do ukształtowanej

społeczności lokalnej. Członkowie lokalnej społeczności o krótkim stażu zamieszkania patrzą na działania związane z zagospodarowaniem placu w centrum wsi z większym dystansem oraz mniej emocjonalnie oceniają jego rolę. Informacje z grupy wywiadów z nowo przybyłymi (wszyscy mieszkali mniej niż 5 lat we wsi) charakteryzowały się bardziej krytycznym spojrzeniem na lokalną społeczność, a respondenci przejawiali mniejsze zaangażowanie w prace związane z placem. Motywy przyścia związane były np. z potrzebą odczytania informacji zamieszczanych na tablicy ogłoszeń oraz spacerami matek z dziećmi. W przeciwieństwie do zasiedziałych mieszkańców wyjścia na plac były nieregularne.

Jedna z kobiet tak relacjonowała motywy przyścia: *„Czasem w niedzielę tu przychodzę, kiedy nie mam innych obowiązków i jestem w domu, w weekendy jeżdżę do rodziców do Łodzi, a w tygodniu pracuję, tak więc nie interesuję się tym co się tu dzieje; inicjatywa mi się podoba, ale powiem szczerze, że nie czuję się tak związana z ludźmi, aby się dołączyć; (...) oczywiście jak są te duże spotkania, to przychodzimy tu z naszymi sąsiadami, dyskutuje się plany rozwoju wsi, a to warto wiedzieć; jak przyjadą do nas znajomi i chcą się przejść to też tu przychodzimy; w sumie to jestem zadowolona z sąsiedztwa, choć ja sama nie czuję się mocno związana ze wsią, to ludzie są dla nas przyjaźni, nie tak jak w Łodzi (...)”*

W wypowiedziach nowych mieszkańców rejestrowano lepszą waloryzację własnej przestrzeni mieszkaniowej niż wiejskiej przestrzeni publicznej. Warto zauważyć, że w większości przypadków nowym domom (w typie zabudowy rezydencjalnej) towarzyszą specjalnie zagospodarowane przestrzenie przeznaczone do realizacji indywidualnych potrzeb. Na dużych działkach (średnio 2–2,5 tys. m²) mieszkańcy mają ogrody z altanami, oczkami wodnymi, przyszyronymi trawnikami. Bardzo często całość terenu osłonięta jest ogrodzeniami i roślinnością przed spojrzeniami z zewnątrz. Ta swoista prywatyzacja przestrzeni służy również organizowaniu spotkań w szerszym gronie, w towarzystwie zaproszonych (wybranych) osób. Wiejski plac jest natomiast przestrzenią publiczną, otwartą dla wszystkich, ale dla niektórych mieszkańców walor ten nie jest percypowany jednoznacznie pozytywnie.

Mężczyzna, mieszkający we wsi od 4 lat, tak wyraził swoje zdanie na ten temat: *„Inicjatywa powstania placu we wsi jest ważna, wieś wygląda inaczej, jak ktoś tu do mnie przyjeżdża i pokazuje ten plac, to zawsze robi to pozytywne wrażenie; z tego miejsca korzystają różni ludzie; nie zawsze każdy ma ochotę spędzać czas w grupie kilku facetów, którzy postanowili wykorzystać altankę jako miejsce do wypicia piwka (...), wiem, że rada sołecka z tym walczy, ale nie zawsze przynosi to skutek; (...) kiedyś w ramach sąsiedzkiego zapoznania, z tymi 'kolegami' też wypilem to przysłowiowe piwko, ale później przychodzili, żeby im pożyczyć parę złotych, i nie wiem jak się mam zachować, w końcu sąsiedzi, wolę nie wchodzić w takie układy (...), więc plac mi się podoba, ale przychodzę jeśli są jakieś duże imprezy i jest dużo ludzi”*

Miejsce jako przystanek w drodze

Dwa wywiady zostały przeprowadzone z osobami, dla których plac we wsi Moskwa był pewnym przystankiem w drodze. Byli to turyści, którzy odpoczywali tam podczas rowerowych wycieczek. Wieś Moskwa znajduje się na skraju Parku Krajobrazowego Wniesień Łódzkich. Ze względu przede wszystkim na urozmaicone ukształtowanie terenu obszar ten charakteryzuje się znacznymi walorami turystycznymi. Na obszarze parku krajobrazowego i w jego otulinie wyznaczono sieć tras rowerowych, z których jedna przebiega przez wieś Moskwa. Ideą organizacji placu we wsi było m.in. podniesienie walorów turystycznych obszaru przez rozwój infrastruktury turystycznej. Altana we wsi jest często wykorzystywana jako przystanek na trasie rowerowej wycieczki. Osoby, z którymi prowadzono wywiad podkreślały, że odkąd przemierzają na rowerach park krajobrazowy, przystanek we wsi Moskwa należy do obowiązkowych punktów w podróży.

Ten fragment wypowiedzi turysty można uznać za reprezentatywny dla obu wywiadów: *„Przyjeżdżam na Wniesienia od ponad 10 lat, bo to takie małe ‘góry’ po Łodzi, teren jest stworzony do jazdy na rowerze, (...) przez Moskwę przejeżdżam od lat, widzę jak rozkwita, nowa szeroka droga, domy i ogrody pięknieją, nowe działki; lubię tu usiąść i odpocząć (...), zdarza się, że zamienię słowo z soltyssem i innymi ludźmi stąd, widzę, że często tu przychodzą (...), rozważamy z żoną kupienie w okolicy działki”*.

Wiejski plac, jego funkcja, ma dużo większy zakres oddziaływania w przestrzeni niż może to się z pozoru wydawać. Symboliczne znaczenie ma wykonany przez mieszkańców drogowskaz pokazujący kierunki do najbliższych wsi. W pewnym stopniu można przypisać mu symbolikę osi wyznaczającej danej społeczności centrum znanego świata, a dla większości członków tej społeczności lokalnej centrum tym jest ‘plac w mojej wsi’.

Podsumowanie

Przedstawiona geograficzno-społeczna interpretacja oddziaływania funduszy Unii Europejskiej na wybranym przykładzie działania „Odnowa wsi” ukazuje ogromną złożoność problemu przekształceń w układach lokalnych. Wniknięcie w społeczne uwarunkowania, a przede wszystkim konsekwencje pewnych zdarzeń w przestrzeni społecznej pozwala interpretować je w dużo szerszym kontekście, uwzględniającym historyczno-kulturowe podstawy rozwoju społeczności lokalnej w określonych uwarunkowaniach strukturalnych (systemowych). Taki sposób widzenia zmiany społecznej budzi refleksje nad oddziaływaniem innych instrumentów i środków funduszy europejskich w przekształcaniach lokalnych

układów społeczno-gospodarczych. Celem takich ujęć jest określenie stopnia oddziaływania nowych uwarunkowań strukturalnych na ludzkie zachowania w całym kontekście społecznych uwikłań istniejących w społecznościach lokalnych.

LITERATURA

- Cloke P., Philo Ch., Sandler D., 1991, *Approaching Human Geography. An Introduction to Contemporary Theoretical Debates*, Paul Chapman Publishing Ltd, London.
- Działanie „Odnowa wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego” – aktywność inwestycyjna gmin w województwach*, 2008, Informacja z realizacji, Ministerstwo Rozwoju Wsi i Rolnictwa.
- Giddens A., 2003, *Stanowienie społeczeństwa. Zarys teorii strukturacji*, (tłumacz. Amsterdamski S.), Wyd. Zysk i S-ka, Poznań.
- Gregory D., 1981, *Human agency and human geography*, Transactions of the Institute of British Geographers, 6, s. 1–18.
- Gregory D., 1982, *Regional transformation and industrial revolution. A geography of the Yorkshire woolen industry*, Macmillan, London.
- Gregory D., 1989, *Presences and absences: time-space relations and structuration theory*, [w:] Held D., Thompson J.B. (red.), *Social theory of modern societies: Anthony Giddens and his critics*, Cambridge University Press.
- Kaleta A., 1992, *Podstawowe założenia odnowy obszarów wiejskich Europy*, [w:] M. Wieruszewska (red.), *Odnowa wsi. Między mitem a nadzieją*, IRWiR PAN, Warszawa, s. 13–46.
- Lutyński J., 2000, *Metody badań społecznych. Wybrane zagadnienia*, ŁTN, Łódź.
- Maik W., 1993, *Koncepcja lokalnych systemów osadniczych. Założenia i perspektywy badawcze*, [w:] W. Maik (red.), *Problematyka lokalnych systemów osadniczych*, UMK, Toruń, s. 19–28.
- Maik W., Stachowski J., 1995, *Preteoretyczne modele pojęciowe w geografii społecznej i ich rola w budowie teorii i wyjaśnianiu zjawisk społeczno-przestrzennych*, Acta Universitatis Lodzianis, Folia Geographica, 19, s. 5–20.
- Pred A., 1981, *Social reproduction and time-geography of everyday life*, Geografiska Annaler, 63, B, s. 5–22.
- Starosta P., 1995, *Poza metropolią. Wiejskie i małomiasteczkowe zbiorowości lokalne a wzory porządku makrospołecznego*, Wyd. UL, Łódź.
- Szmatka J., 2007, *Małe struktury społeczne*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Thrift N., 1977, *An introduction to time-geography. Concepts and techniques in modern geography*, 13, Institute of British Geographers, London.
- Thrift N., 1996, *Spatial formations*, SAGE Publications, London.
- Turner J. H., 2004, *Struktura teorii socjologicznej*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Wilczyński R., 2000, *Odnowa wsi perspektywą rozwoju obszarów wiejskich w Polsce – doświadczenia województwa opolskiego*, Fundacja Fundusz Współpracy, Program Agrolinia, Warszawa-Poznań.

- Wójcik M., 2004, *Rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej w wybranych gminach wiejskich aglomeracji łódzkiej*, [w:] E. Palka (red.), *Pozarolnicza działalność gospodarcza na obszarach wiejskich*, Studia Obszarów Wiejskich, 5, PTG, IGiPZ PAN, Warszawa, s. 121–136.
- Wójcik M., 2006, *Główne uwarunkowania rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich województwa łódzkiego*, [w:] B. Głębocki, E. Kasprzak (red.), *Przemiany struktury przestrzennej rolnictwa – sukcesy i niepowodzenia*, Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań, s. 163–176.
- Wójcik M., 2008a, *Pozarolnicze funkcje obszarów wiejskich aglomeracji łódzkiej*, [w:] W. Gierańczyk, M. Kluba (red.), *Problemy i metody oceny kontinuum miejsko-wiejskiego w Polsce*, Studia Obszarów Wiejskich, 13, PTG, IGiPZ PAN, Warszawa, s. 125–138.
- Wójcik M., 2008b, *Przemiany społeczno-gospodarcze wsi aglomeracji łódzkiej w okresie transformacji ustrojowej*, Wyd. UŁ, Łódź.
- Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” i w ramach „Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004-2006 w ujęciu regionalnym*, 2008, Informacja w realizacji, Ministerstwo Rozwoju Wsi i Rolnictwa.

SUMMARY

This article attempts to interpret the impact of European Union funds in the local community on the example of the program “Village renewal”. The first part outlines a theoretical basis ‘structuration’ approach in the research of social phenomena and their geographical context. In the second part author presents specific village case study and local community which attempts to create a space as a meeting place. The purpose of interviews with residents was to determine the causes and frequency of coming on the village square, the square’s role in creating social relations and social assessment to determine the creation of village square and the meanings attributed to him.

Gabriela CZAPIEWSKA
Instytut Geografii
Akademia Pomorska w Słupsku
ul. Partyzantów 27, 76-200 Słupsk
gabrielaaczapiewska@poczta.onet.pl

Aktywność i integracja społeczna mieszkańców wsi województwa pomorskiego

Activity and social integration pomeranian voivodship villagers

Zarys treści: Artykuł prezentuje projekty realizowane na obszarach wiejskich województwa pomorskiego w ramach Programu Integracji Społecznej (PIS), będącego częścią Poakcesyjnego Programu Wsparcia Obszarów Wiejskich (PPWOW). Na badanym terenie w Programie uczestniczy sześć gmin wiejskich (Czarna Dąbrówka, Konarzyny, Osieczna, Osiek, Smółdzino, Stary Dziergoń) i gmina miejsko-wiejska Kępice. Celem PIS jest podniesienie poziomu integracji społecznej na obszarach wiejskich oraz aktywizacja lokalnych społeczności, w szczególności grup zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Słowa kluczowe: obszary wiejskie, lokalna społeczność, Program Integracji Społecznej.

Wstęp

W Polsce po przemianach 1989 roku wieś często wskazywana jest jako miejsce o słabszym poziomie organizacji mieszkańców i kapitału społecznego (Kamiński 2008). Podstawowym wyzwaniem kapitału społecznego jest przeciwdziałanie pogłębiającej się dezintegracji obszarów wiejskich, a tym samym ich marginalizacji (Kołodziejczyk 2003).

Społeczność obszarów wiejskich stanowi nie tylko wspólnotę lokalną, ale jednocześnie jest jej podstawową wartością (Kłodziński 2006). Niezwykle istotne w procesie aktywizacji społeczności lokalnych jest partnerstwo trzech sektorów: administracji, biznesu i organizacji pozarządowych. Zdolność współpracy w grupie jest bezpośrednio związana z poziomem kapitału społecznego, jakim dysponuje dana wspólnota (Wieruszewska 2002).

W trudnej sytuacji polskich wsi, szczególnie tych, które położone są na obszarach problemowych, należy szukać różnych możliwości polepszania ich sytuacji

(Idziak 2003). Jedną z nich jest uczestnictwo w Programie Integracji Społecznej (PIS). Niniejszy artykuł prezentuje projekty realizowane na wybranych obszarach wiejskich województwa pomorskiego w ramach Programu Integracji Społecznej.

Program Integracji Społecznej – cele i działania

Program Integracji Społecznej (PIS) jest jednym z komponentów Poakcesyjnego Programu Wsparcia Obszarów Wiejskich (PPWOW)¹. Realizowany jest z pożyczki Banku Światowego, a wdrażany przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej we współpracy z Regionalnymi Ośrodkami Polityki Społecznej. Celem Programu jest podniesienie poziomu integracji społecznej w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich, aktywizacja lokalnych społeczności i przygotowanie ich do korzystania z innych programów pomocowych. Realizatorem usług jest społeczność lokalna, działająca poprzez organizacje pozarządowe, parafie, jednostki samorządowe (GOPS, GOK, szkoły itp.), firmy i inne. Działania podjęte w ramach Programu Integracji Społecznej przyczyniają się do lepszego planowania usług społecznych przez gminy we współpracy z partnerami społecznymi, liderami lokalnymi i mieszkańcami oraz rozwoju lokalnych organizacji. Do udziału w Programie zakwalifikowano 500 gmin (wiejskich i miejsko-wiejskich) z trzynastu województw Polski, które są w najgorszej sytuacji z uwagi na mnogość problemów społecznych. Na wybór gmin wpłynęły również takie wskaźniki, jak: niski dochód na mieszkańca, peryferyjność położenia, liczba klientów pomocy społecznej, struktura demograficzna, niekorzystna struktura gospodarcza i mała aktywność społeczna.

Na terenie województwa pomorskiego Program Integracji Społecznej zainaugurowano 14 grudnia 2007 r. Uczestniczy w nim siedem gmin (tab. 1). Wspiera on gminy we wdrażaniu strategii rozwiązywania problemów społecznych poprzez finansowanie projektów z nich wynikających. Realizacja tych projektów stanowi istotny impuls do wzmocnienia i tworzenia lokalnych organizacji pozarządowych aktywnie włączających się w proces integracji społecznej na badanych obszarach wiejskich. W ramach Programu gminy otrzymały około 40 mln euro. Poszczególne gminy znały wartość przyznanej do dyspozycji kwoty od początku, zatem nie musiały o nie konkurować. Samorządy gminne uzyskały wsparcie w projektowaniu lokalnej strategii rozwiązywania problemów społecznych, w lepszym aktywizowaniu lokalnej społeczności, pomocy w identyfikacji

¹ Poakcesyjny Program Wsparcia Obszarów Wiejskich (PPWOW) składa się z trzech części – Programu Integracji Społecznej, reformy Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz kampanii informacyjno-świadomościowej na temat problemów integracji społecznej i reformy KRUS.

Tabela 1. Gminy województwa pomorskiego uczestniczące w Programie Integracji Społecznej

Lp.	Gmina	Powiat	Typ gminy	Powierzchnia w km ²	Liczba ludności
1.	Czarna Dąbrówka	bytowski	wiejska	298	5 671
2.	Kępicze	ślupski	miejско-wiejska	293 (w tym miasto – 6)	9 459 (w tym miasto – 3 793)
3.	Konarzyny	chojnicki	wiejska	105	2 255
4.	Osieczna	starogardzki	wiejska	123	2 868
5.	Osiek	starogardzki	wiejska	156	2 494
6.	Smoldzino	ślupski	wiejska	260	3 445
7.	Stary Dzierżoń	sztumski	wiejska	186	4 170

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Regionalnych, według stanu na koniec 2008 r., www.stat.gov.pl (dostęp z dnia 30.03.2010 roku).

lokalnych liderów, motywowaniu ich do działania oraz w zachęcaniu mieszkańców do aktywnego włączania się w rozwiązywanie problemów społecznych. Program powiększa budżety gmin o stosunkowo niewielkie środki, jednak sposób jego wdrażania, oferowane wsparcie doradcze, szkoleniowe, eksperckie, informacyjne powinno przygotować społeczności lokalne do skutecznego korzystania z innych, większych funduszy.

Wysokość finansowania realizacji projektów mających przeciwdziałać wykluczeniu społecznemu zależy m.in. od skali problemów i liczby korzystających z pomocy społecznej. Podkreślić należy, że program nie jest działaniem typowym dla pomocy społecznej; chodzi o integrację, a nie o działania ograniczające się do osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej. Otrzymane wsparcie finansowe umożliwi realizowanie usług społecznych dla trzech grup ludności: dzieci i młodzieży, osób starszych oraz rodzin (tab. 2).

Pomoc dla rodzin z dziećmi obejmuje m.in. poradnictwo prawne, socjalne, rodzinne, pedagogiczno-psychologiczne oraz opiekę instytucjonalną nad dziećmi w wieku szkolnym i młodszym. Ponadto świadczone są usługi w zakresie rozwiązywania problemów rodzinnych związanych przede wszystkim z nadużyciem alkoholu i uzależnieniem od narkotyków. Pomoc dla dzieci i młodzieży obejmuje rozwój świetlic środowiskowych dostępnych dla wszystkich dzieci, ognisk wychowawczych, kół zainteresowań, tworzenie klubów młodzieżowych i kawiarenek internetowych, a także tworzenie zastępczych form opieki rodzinnej dla dzieci i młodzieży, której rodzice niewłaściwie wywiązują się ze swoich obowiązków. Pomoc dla osób starszych obejmuje usługi opiekuńcze o różnym zakresie i charakterze, środowiskowe formy opieki nad osobami w podeszłym wieku, rozwój usług wspomagających i ułatwiających codzienne funkcjonowanie oraz wspieranie różnych form samopomocy. Dodatkowe usługi świadczone są także dla osób niepełnosprawnych.

Tabela 2. Usługi integracji społecznej (dobre praktyki) w województwie pomorskim

Odbiorca usług	Rodzaj usług	Gmina
Dzieci i młodzież	Oczy szeroko otwarte	Czarna Dąbrowka
	Wspieranie i inicjowanie działalności klubów młodzieżowych i wolontariatu	
	Turniej piątek piłkarskich	
	Nowy horyzont	
	Dzień z kuchnią regionalną	
	Kuźnia talentów	
	Organizacja wycieczki letniego dla dzieci i młodzieży	
	Opieka dzienna w niepełnym wymiarze czasowym dla dzieci w wieku przedszkolnym	Kępice
	Wypoczynek letni dla dzieci i młodzieży	
	Zajęcia świetlicowe	
	Zajęcia dziennikarskie i teatralne	Konarzyny
	Aktywne formy spędzania czasu wolnego poprzez prowadzenie zajęć i rozgrywek sportowych	
	Organizacja zajęć teatralno-plastycznych	
	Młodzieżowe kolo dziennikarskie	
	Kolonie dla dzieci i młodzieży	Osieczna
	Prowadzenie różnorodnych i ciekawych zajęć w świetlicach środowiskowych	
	Prowadzenie zajęć sportowo-rekreacyjnych	
	Organizacja bezpiecznych miejsc zabaw i integracji dzieci i młodzieży z szeroką i różnorodną ofertą organizacji czasu wolnego	Osiek
	Zajęcia taneczne i historyczno-kulturalne	Smoldzino
Prowadzenie zajęć sportowo-rekreacyjnych		
Obóz liderów		
Osoby starsze	Wspomagające usługi opiekuńcze o różnym zakresie i charakterze dla osób starszych, chorych i niepełnosprawnych	Czarna Dąbrowka
	Uniwersytet III Wieku	Kępice
	Czas wolny osób starszych	
	Wspomagająca pomoc domowa w tym wolontarystyczna w zakresie usług opiekuńczo-gospodarczych i transportowych	Konarzyny
	Organizacja spędzania wolnego czasu osób starszych – seniorów	
	Zorganizowanie zajęć rekreacyjno-rehabilitacyjnych dla osób starszych	Osieczna
	Śladami Ojca Świętego Jana Pawła II	
	Klub Seniora nad jeziorem	Smoldzino
	Zajęcia rekreacyjno-rehabilitacyjne dla osób starszych	

Tab. 2. cd.

Rodziny	Wielkie rybobranie	Czarna Dąbrowka
	Piknik rodzinny	
	Szkoła dla rodziców	
	Turniej sołectw	
	Sobótki, festyny wiejskie	
	Soboty na dwóch kółkach	
	Organizowanie festynów rodzinnych i strażackich, bali charytatywnych	Kępice
	III Dzień kaszubski	Konarzyny
	Edukacja społeczności lokalnych w zakresie zdrowego żywienia i higienicznego stylu życia	
	Organizowanie festynów rodzinnych dla rodzin z każdego sołectwa	Osieczna
Festyny i pikniki rodzinne	Osiek	
Organizowanie festynów wiejskich	Smoldzino	

* Zrealizowane usługi integracji społecznej na terenie gminy Stary Dzierżoń zaprezentowano w tabeli 4.
 Źródło: opracowanie własne na podstawie: sprawozdań z działalności Programu Integracji Społecznej w poszczególnych gminach za lata 2008 i 2009; *Usługi integracji...* (2008).

Współpraca, partnerstwo i integracja to najważniejsze zasady, jakimi starają się kierować gminy województwa pomorskiego przy realizacji usług integracji społecznej. Działania podjęte w ramach Programu podnoszą poziom aktywności i integracji społecznej mieszkańców gmin. Służą temu:

- I. Budowa potencjału instytucjonalnego i społecznego w zakresie strategicznego planowania i realizowania polityki społecznej na poziomie lokalnym;
- II. Poprawa dostępu mieszkańców gmin do usług, nowych form współpracy i zorganizowanej aktywności:
 - zwiększenie oferty i standardu usług dla mieszkańców gmin,
 - budowanie sieci usługodawców,
 - wzrost liczby inicjatyw podejmowanych przez społeczność lokalną,
 - zwiększenie udziału mieszkańców w doraźnych i bardziej trwałych formach zorganizowanej aktywności.

Niewątpliwą zaletą Programu Integracji Społecznej jest umożliwienie społeczności wiejskiej współdecydowania o realizowanych usługach, bowiem odpowiadają one zgłaszanym przez nich potrzebom.

Realizacja działań w zakresie aktywizacji i integracji społecznej mieszkańców gmin powiatu słupskiego uczestniczących w Programie Integracji Społecznej

W powiecie słupskim do udziału w Programie Integracji Społecznej zakwalifikowano dwie gminy – Kępice i Smółdzino. Na terenie obu gmin funkcjonowały niegdyś państwowe gospodarstwa rolne, które stanowiły jedyne na tych terenach centra aktywności gospodarczej i społecznej. Następstwem likwidacji tych przedsiębiorstw, zarówno w gminie Kępice, jak i Smółdzino, były negatywne skutki społeczne, głównie bezrobocie, pauperyzacja oraz marginalizacja.

W ramach Programu Integracji Społecznej gmina Kępice otrzymała wsparcie w wysokości 517 422,53 zł na realizację działań w latach 2008–2010. Głównymi przesłankami wdrożenia Programu w tej gminie było: wyzwolenie aktywności społeczności lokalnej, dofinansowanie działań i projektów z obszaru integracji społecznej, wzmocnienie i rozwój inicjatyw społecznych, zwiększenie współpracy organizacji pozarządowych z samorządem lokalnym. W ramach PIS podpisano dotychczas 41 umów na realizację różnych usług². Projekty pisane były przez stowarzyszenia, Miejsko-Gminny Ośrodek Kultury, Ośrodek Pomocy Społecznej, ochotnicze straże pożarne, kluby sportowe i szkoły (tab. 3). W trakcie ich przygotowań zawiązywały się partnerstwa różnych środowisk dla lepszego zrealizowania planowanych działań. W konkursowe szranki stawały bardzo ciekawe projekty na rzecz osób starszych, rodzin i dzieci. Przykładowo Klub Sportowy „Echo” Biesowice, który do tej pory działał na rzecz ludzi młodych, w ramach PIS w partnerstwie z Kołem Gospodyń Wiejskich „Pietruchy” i Radą Sołecką, zrealizował działania na rzecz osób starszych w ramach usługi „Organizowanie alternatywnych form zagospodarowania czasu wolnego osób starszych poprzez tworzenie lub wzbogacenie działania Klubu Seniora i Koła Gospodyń Wiejskich”. Ponadto dla osób starszych świadczone usługi edukacyjne w zakresie profilaktyki chorób trzeciego wieku, zajęcia sportowe oraz organizowano tradycyjne uroczystości i spotkania integracyjne. Powstałe projekty zmobilizowały do działania wokół każdego z nich różne grupy osób, wyłaniając w ten sposób nowych liderów. Podobny projekt zrealizowała również Szkoła Podstawowa w Warcinie w partnerstwie z sołectwem Osowo. Dzięki pozyskanym środkom finansowym udało się zwiększyć zaangażowanie mieszkańców w życie wsi, zintegrować i zachęcić ich do aktywnego działania w KGW oraz pokazać im różne formy aktywnego spędzania czasu wolnego. Profil działania rozszerzyły również ochotnicze straże pożarne, które realizują usługi stacjonarne na rzecz dzieci, młodzieży, całych rodzin i osób starszych oraz wiele atrakcyjnych wyjazdów.

² Raport z realizacji Programu Integracji Społecznej w gminie Kępice w latach 2008–2009.

Tabela 3. Wydatkowane środki finansowe z PIS na realizację usług społecznych w gminie Kępicze (zł)

Lp.	Wyszczególnienie	Beneficjenci		
		rodziny	dzieci i młodzież	osoby starsze
1.	Szkoła Podstawowa w Przytocku	29 500	43 000	11 000
2.	Zespół Szkół w Biesowicach	-	3 952	-
3.	Ludowy Klub Sportowy „Echo” Biesowice	-	-	32 000
4.	Zespół Szkół w Korzybiu	-	6 500	12 000
5.	Ochotnicza Straż Pożarna w Korzybiu	-	-	12 000
6.	Szkoła Podstawowa w Warcinie	-	-	10 000
7.	Caritas w Nożynie	-	10 000	-
8.	Szkoła Podstawowa w Kępicach	3 500	6 500	-
9.	Gimnazjum w Kępicach	13 600	4 410	-
10.	Ochotnicza Straż Pożarna w Kępicach	18 000	26 000	-
11.	Stowarzyszenie Przyjaciół Gminy Kępicze	-	36 000	-
12.	Ośrodek Pomocy Społecznej w Kępicach	36 000	-	-
13.	Miejsko-Gminny Ośrodek Kultury w Kępicach	-	117 000	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie projektów zgłoszonych do konkursów Programu Integracji Społecznej w latach 2008–2009

Projekty z PIS pozwoliły na sfinansowanie działania 2 świetlic oraz wzbogaciły ofertę świetlic już działających o nowe formy zajęć prowadzonych przez specjalistów i profesjonalistów. Poszerzona została również oferta zajęć prowadzonych przez szkoły. W Szkole Podstawowej w Przytocku do późnych godzin wieczornych mieszkańcy mogą korzystać z różnych form spędzania czasu wolnego, m.in. poznać tajniki obsługi komputera, uczestniczyć w zajęciach koła rowerowego itd. Dzieci mają dostępną świetlicę socjoterapeutyczną, natomiast dla osób starszych powołano Klub Seniora, który jest miejscem spotkań, spędzania czasu wolnego, rozwoju kulturalnego oraz miejscem uzyskania pomocy w rozwiązywaniu problemów życia codziennego. Natomiast Zespół Szkół w Korzybiu otrzymał środki na sfinansowanie usługi „Wspomagająca pomoc domowa w tym wolontarystyczna w zakresie usług opiekuńczo-gospodarczych i transportowych”. W ramach tego projektu drużyna harcerzy pomagała osobom starszym potrzebującym pomocy w rozwiązywaniu problemów życia codziennego, a często także w dotrzymaniu towarzystwa osobom samotnym. Mieszkańcy gminy bardzo dużo zyskali, gdy Ośrodek Pomocy Społecznej otrzymał środki na sfinansowanie specjalistycznej pomocy psychologicznej, pedagogicznej z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, doradztwa socjalnego i zawodowego.

Na terenie gminy Smołdzino w ramach uzyskanych funduszy z Programu Integracji Społecznej działania – skierowane przede wszystkim do osób starszych oraz dzieci i młodzieży – realizował Gminny Ośrodek Kultury. Na uwagę zasługują zwłaszcza trzy projekty: „Odпочыwaj i żyj zdrowo, ujrysz świat znów

kolorowo”, „Poczuć chcesz energii kopa, suń do GOK-u na hip hopa” oraz „Póki tradycja regionu istnieje, póty ten region na mapie widnieje”.

Zasadniczym celem pierwszego z nich była aktywizacja społeczna osób w wieku starszym (zwłaszcza samotnych), poprzez propagowanie aktywnego i zdrowego trybu życia. W ramach tego przedsięwzięcia zrealizowano szereg działań, m.in. spotkania ze specjalistami medycyny, zajęcia rekreacyjno-rehabilitacyjne w pensjonacie „Słoneczko” w Smołdzinie, zajęcia artystyczne z animatorem kultury, wycieczka do Szwajcarii Kaszubskiej.

Dwa kolejne projekty GOK zrealizował na rzecz dzieci i młodzieży z terenów wiejskich gminy Smołdzino. Jeden obejmował zajęcia z nauki tańca w stylu „hip-hop”, które cieszyły się dużą popularnością. Młodzież pracowała nad złożoną choreografią z zakresu tańca „old schol”. Zorganizowano także blok zajęć obejmujących ćwiczenia wzmacniające i rozciągające, które polepszają koordynację ruchową i wytrzymałość przy tego typu technikach tańca. Natomiast w ramach kolejnego projektu zrealizowano zajęcia z zakresu historii, kultury i tradycji Kaszubów Słowińskich. Przedstawiane były one za pomocą gestów, tańca i wokalu. Poprzez udział w zajęciach grupa młodzieży miała także możliwość zapoznania się z językiem kaszubskim oraz obrzędami kulturowymi od czasów II wojny światowej na obszarze swojego miejsca zamieszkania.

Uczniowski Klub Sportowy „ROWOKÓŁ” Smołdzino w ramach PIS zrealizował projekt „Zdrowo i sportowo” skierowany do dzieci i młodzieży z terenu gminy. Realizacja programu rozpoczęła się od przygotowania plakatów dotyczących spotkania informacyjnego na temat oferty, jaką UKS przygotował dla młodzieży w ramach Programu Integracji Społecznej. Na spotkaniu w sali gimnastycznej Zespołu Szkół w Smołdzinie, w którym uczestniczyło 70 osób, został przedstawiony projekt programu sportowych zajęć pozalekcyjnych, a także ustalono normy, zasady i prawa uczestników programu. Spotkanie służyło nawiązaniu kontaktu z przyszłymi uczestnikami zajęć oraz integracji grupy. W ramach działania zrealizowano zajęcia dla różnych grup wiekowych, mające na celu integrację młodzieży starszej i młodszej, poprzez wspólne gry i zabawy. Ponadto zorganizowano trening pokazowy piłki nożnej, poprowadzony przez trenera Szkoły Mistrzostwa Sportowego w Słupsku. Dla uczestników zajęć pozalekcyjnych w ramach projektu zostały zakupione koszulki, na których widnieje logo Programu Integracji Społecznej, co posłużyło promocji i popularyzacji niniejszego Programu wśród innych mieszkańców gminy i regionu.

Realizacja Programu Integracji Społecznej – przykład gminy Stary Dzierzgoń

W gminie Stary Dzierzgoń na rzecz Programu Integracji Społecznej działa 20 lokalnych liderów, reprezentujących różne instytucje. Wśród nich jest wójt gmi-

ny i jego zastępca, pracownicy Urzędu Gminy i Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej, członkowie Rady Gminy, Dyrektor Gminnego Ośrodka Kultury, rolnicy oraz przedstawiciele Kół Gospodyń Wiejskich. Gmina Stary Dzierzgoń na realizację działań w ramach PIS uzyskała dotację w wysokości 215 741,83 zł. Część tej kwoty przeznaczono na realizację usługi „Organizacja dla dzieci i młodzieży aktywnych form spędzania czasu wolnego, w tym festynów i imprez okolicznościowych, mających na celu integrację i wszechstronny rozwój dzieci i młodzieży”. Działanie zrealizował Gminny Ośrodek Kultury w Starym Dzierzgoniu, przy współpracy z lokalnymi Kołami Gospodyń Wiejskich oraz jednostkami Ochotniczych Straży Pożarnych.

Miejscowy GOK był także usługodawcą projektu „Spędzaj wakacje aktywnie i bezpiecznie”, który obejmował organizację kilku festynów rekreacyjno-sportowych w miejscowościach na terenie gminy (Stary Dzierzgoń, Lubochowo i Myślice). W ramach przedsięwzięcia zorganizowano również dwie wycieczki dla ponad stuosobowej grupy dzieci i młodzieży do miasteczka westernowego „Kansas City” koło Grudziądza.

Na rzecz dzieci i młodzieży z terenu gminy Stary Dzierzgoń usługi, w zakresie organizacji nowych form aktywizacji ruchowej, świadczyły Kluby Sportowe – Uczniowski Ludowy Klub Sportowy „Myślice” i SKS w Przezmarku (zajęcia nauki jazdy konnej). W realizację usług w Programie Integracji Społecznej zaangażował się również Zespół Caritas parafii św. Antoniego Padewskiego w Nożynie, organizując działania ukierunkowane na pomoc dzieciom z rodzin ubogich (tab. 4). Dodać przy tym należy, iż na początku działalności Caritas zajmowała się głównie dystrybucją darów materialnych, otrzymywanych z zagranicy. W ostatnich latach zmieniła nieco swoją strategię, świadcząc jednocześnie pomoc charytatywną dla najbardziej potrzebujących mieszkańców gminy.

Gmina Stary Dzierzgoń 30 400 złotych przeznaczyła na realizację projektu „Organizacja usług rehabilitacyjnych osobom starszym, świadczonych w domu”. Skorzystało z nich 16 mieszkańców gminy w wieku emerytalnym i przedemerytalnym, potrzebujących stałej opieki rehabilitacyjnej.

Koło Gospodyń Wiejskich z Lubochowa na rzecz osób starszych zrealizowało projekt „Okno na świat”, w ramach którego zorganizowano wycieczki dla ponad pięćdziesięciosobowej grupy osób do Świętej Lipki, Gierłozy i Fromborka oraz spotkanie andrzejkowe, w którym wzięło udział 45 osób. Rezultatem realizacji zadania była integracja osób starszych, podniesienie aktywności fizycznej, zagospodarowanie czasu wolnego, a także dowartościowanie osób starszych.

Gminny Ośrodek Kultury w Starym Dzierzgoniu realizował również usługi skierowane dla rodzin. Były to głównie imprezy integracyjne – festyny, biesiady i inne imprezy okolicznościowe mające na celu aktywne spędzenie czasu wolnego, integrację rodzin z osobami niepełnosprawnymi i zacieśnienie więzi społecznej. Na uwagę zasługuje projekt GOK-u „Aktywizacja rodzin w zakresie

Tabela 4. Realizacja usług w ramach Programu Integracji Społecznej w gminie Stary Dzierżoń

Nazwa projektu	Usługodawca
USŁUGI DLA DZIECI I MŁODZIEŻY	
„Organizacja dla dzieci i młodzieży aktywnych form spędzania czasu wolnego w tym festynów, imprez okolicznościowych mających na celu integrację i wszechstronny rozwój dzieci i młodzieży”	Gminny Ośrodek Kultury w Starym Dzierżoniu
„Spędzaj wakacje aktywnie i bezpiecznie”	Gminny Ośrodek Kultury w Starym Dzierżoniu
„Organizacja dla dzieci i młodzieży nowych form aktywizacji ruchowej”	Uczniowski Ludowy Klub Sportowy „Myślice” w Myślicach
„Organizacja dla dzieci i młodzieży nauki jazdy konnej”	Szkolny Klub Sportowy w Przemarku
„Organizacja wypoczynku letniego dla dzieci i młodzieży”	Zespół Caritas parafii Św. Antoniego Padewskiego w Nożynie
USŁUGI DLA OSÓB STARSZYCH	
„Organizacja usług rehabilitacyjnych osobom starszym świadczonych w domu”	Centrum Masażu i Terapii – Józef Jurewicz w Przemarku
„Okno na świat”	Koło Gospodyń Wiejskich z Lubochowa
USŁUGI DLA RODZIN	
„Imprezy integracyjne-festyny, biesiady i inne imprezy okolicznościowe mające na celu aktywne spędzenie czasu wolnego, integrację rodzin w tym z osobami niepełnosprawnymi i zacieśnienie więzi społecznej”	Gminny Ośrodek Kultury w Starym Dzierżoniu
„Aktywizacja rodzin w zakresie tworzenia tożsamości regionalnej”	Gminny Ośrodek Kultury w Starym Dzierżoniu
„Utworzenie punktu poradnictwa (psychologicznego, prawnego i socjalnego)”	Ośrodek Profilaktyki i Edukacji Społecznej – Mirosław Ślesieński w Elblągu

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z działalności Programu Integracji Społecznej w gminie Stary Dzierżoń za lata 2008 i 2009; www.starydzierzon.pl

tworzenia tożsamości regionalnej” skierowany do rodzin, których członkinie zrzeszone są w Kołach Gospodyń Wiejskich. W ramach jego realizacji zorganizowano w świetlicy wiejskiej w Myślicach „Starodzierżoński Stół Wielkanocny”. Wydarzenie to obejmowało wykonanie, pokaz i degustację tradycyjnych potraw wielkanocnych, przeplatane gawędą o zwyczajach świątecznych oraz występami artystycznymi. W pokazie brały udział przedstawicielki czterech Kół Gospodyń Wiejskich z terenu gminy – z miejscowości Stare Miasto, Stary Dzierżoń, Lubochowo i Myślice. W sumie wystawiono do prezentacji 36 potraw wielkanocnych, a impreza finałowa zgromadziła około 60 osób. Gościem honorowym pokazu była Pani Cecylia Tużnik – Konsultant Regionalny Programu Integracji Społecznej w województwie pomorskim. Podczas spotkania nastąpiła integracja członkiń Kół Gospodyń Wiejskich, wymiana doświadczeń w zakresie przyrządzania regionalnych potraw wielkanocnych, wspólne biesiadowanie. Wyzwolili się społeczna inicjatywa i chęć uczestnictwa w pokazie oraz wykazanie się swoimi umiejętnościami na szerszym forum.

Dzięki zrealizowanym działaniom Programu Integracji Społecznej na terenie gminy Stary Dzierżoń nastąpiło zawiązanie się partnerstw, wzmocnienie więzi społecznej i lokalnej mieszkańców wsi, włączenie osób starszych i niepełnosprawnych w życie gminy oraz uaktywnienie i powstanie nowych grup nieformalnych. Poprzez wspólny udział mieszkańców w imprezach masowych nastąpiła aktywizacja wspólnoty lokalnej.

Podsumowanie

Rozwój społeczności lokalnej stanowi swoisty fundament rozwoju lokalnego, czyli procesu polegającego na rozwiązywaniu lokalnych problemów (społecznych, gospodarczych, politycznych, kulturalnych, etnicznych) i stwarzaniu warunków do zaspakajania potrzeb indywidualnych oraz zbiorowych dzięki zaangażowaniu mieszkańców, instytucji i organizacji³.

Polska wieś staje się kreatorem innowacyjnych rozwiązań społecznych, które w przyszłości mogą mieć większe znaczenie dla rozwoju społeczeństw niż rozwiązania technologiczne⁴.

Wraz ze zmianami gospodarczymi na polskiej wsi zmienia się również stan wiejskich organizacji i model aktywności mieszkańców (Wołek 2006).

Inicjatywy na rzecz aktywizowania oraz integrowania społeczności wiejskich mają wielowiekową tradycję (Cichocki 1996). Na terenie badanych gmin zrealizowano ogół działań i projektów w ramach Programu Integracji Społecznej. Głównym ich celem było zwiększenie aktywności mieszkańców obszarów wiejskich, w szczególności grup zagrożonych wykluczeniem społecznym we wszystkich obszarach życia społecznego oraz zwiększenie ich potencjału rozwojowego.

Działania podjęte na badanym terenie w ramach PIS przyczyniły się w istotny sposób do podniesienia poziomu integracji społecznej w gminach, poprawy dostępu mieszkańców do usług, nowych form współpracy i zorganizowanej aktywności. Jednocześnie Program umożliwił realizację ciekawych, nowych usług integrujących społeczność lokalną. Dzięki zrealizowanym usługom w wielu miejscowościach powstały świetlice środowiskowe i socjoterapeutyczne, zawiązały się koła seniorów, powstały zespoły muzyczne, taneczne, sportowe, zorganizowano wiele imprez, wyjazdów i przedsięwzięć na rzecz społeczności wiejskiej.

Gminy, które pomogły w stworzeniu dla ludzi aktywnych i liderów lokalnych, stowarzyszeń typu obywatelskiego, w których wszyscy chętni mogą wyka-

³ B. Skrzypczak, *Podstawowe cele i metody rozwoju społeczności lokalnych*. Serwis internetowy: www.sas.engo.pl (dostęp z dnia 30.03.2010 roku).

⁴ *Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski*. Serwis internetowy: www.funduszezestrukturalne.gov.pl (dostęp z dnia 29.03.2010 roku)

zać się aktywnością, wygrywają z sąsiednimi gminami konkurencję o środki pomocowe, turystów, nowe miejsca pracy, itd. (Kłodziński 2003).

Program Integracji Społecznej umożliwił samorządom gminnym szersze spojrzenie na politykę społeczną, w której pomoc społeczna jest jednym z elementów, obok m.in. oświaty, kultury, zdrowia, bezpieczeństwa, sportu oraz czasu wolnego. Realizacja Programu wymusiła na jednostkach i instytucjach szereg interakcji, które spowodowały aktywizację mieszkańców. Stworzono wiele okazji do wzajemnego spotykania się, wymiany poglądów, wspólnego działania i przełamywania barier komunikacyjnych pomiędzy ludźmi. Zmniejszył się dystans pomiędzy władzą a mieszkańcami. Ludzie bardziej uwierzyli we własne siły i dostrzegli możliwość samodzielnego przełamania stagnacji. Zaowocowało to utworzeniem się nowych grup nieformalnych, organizacji pozarządowych i pojawieniem się większych lub mniejszych inicjatyw lokalnych.

Szczególnie cenny był udział młodzieży w działaniach PIS, który – oprócz pożytecznego zajęcia czasu i profilaktyki – prowadził do jej zaangażowania na rzecz pomocy rówieśnikom oraz dorosłym. Nauczył młodych ludzi organizacji i skutecznego działania w swoim środowisku, co spowoduje wzmocnienie aktywności obywatelskiej oraz przygotowanie już w życiu dorosłym potencjalnych działaczy samorządowych.

Program Integracji Społecznej w mojej ocenie stał się szansą dla gmin na zmianę ich wizerunku, realizację ciekawych pomysłów oraz pobudzenie aktywności społecznej.

LITERATURA

- Cichocki R. (red), 1996, *Podmiotowość społeczności lokalnych. Praktyczne programy wspomagania rozwoju*, Media GT, Poznań
- Idziak W., 2003, *Specjalizacja szkół wiejskich i wsi jako forma aktywizacji społeczności lokalnych*, [w:] M. Kłodziński, W. Dzun (red.), *Aktywizacja wiejskich obszarów problemowych*, IRWiR PAN, Warszawa, s. 99–112.
- Kamiński R., 2008, *Aktywność społeczności wiejskich. Lokalne inicjatywy organizacji pozarządowych*, IRWiR PAN, Warszawa.
- Kłodziński M., 2003, *Jak aktywizować gminę wiejską*, [w:] M. Kłodziński, W. Dzun (red.), *Aktywizacja wiejskich obszarów problemowych*, IRWiR PAN, Warszawa, s. 17–32.
- Kłodziński M., 2006, *Aktywizacja społeczno-gospodarcza gmin wiejskich i małych miast*, IRWiR PAN, Warszawa
- Kołodziejczyk D., 2003, *Kapitał społeczny w rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*, [w:] B. Górz, C. Guzik (red.), *Współczesne przekształcenia i przyszłość polskiej wsi*, Studia Obszarów Wiejskich, 4, IGiPZ PAN, PTG, Warszawa, s. 27–37.
- Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski*, Serwis internetowy: www.fundusze-strukturalne.gov.pl (dostęp z dnia 29.03.2010 roku)
- Serwis internetowy: <http://www.ppwow.gov.pl>

Skrzypczak B., *Podstawowe cele i metody rozwoju społeczności lokalnych*, Serwis internetowy: www.sas.engo.pl (dostęp z dnia 30.03.2010 roku)

Usługi integracji społecznej. Województwo pomorskie, 2008, Gdańsk.

Wieruszewska M., 2002, *Spolecznosc wiejska – podstawy samoorganizacji*, [w:] M. Wieruszewska (red.), *Samoorganizacja w społecznościach wiejskich – przejawy – struktury – zróżnicowania*, IRWiR PAN, Warszawa, s. 12–81

Wołek Z. (red.), 2006, *Aktywizacja społeczności lokalnych w procesie integracji*, WSP im. T. Kotarbińskiego, Zielona Góra.

SUMMARY

After transformation in Poland in 1989 the village is often shown as a place with a lower level social capital and organization of the population. The basic challenge of social capital is counteraction deepening disintegration of rural areas, and therefore their marginalization.

The article presents the projects realized in rural areas of the Pomeranian province under the Social Integration Programme that is part of the Post-accession Rural Areas Support Programme. In the study area six rural communes take part in the programme (Czarna Dabrowka, Konarzyny, Osieczna, Osiek, Smoldzino, Stary Dzierzgoń) and one urban-rural commune Kępicze. The aim of the Programme is increase social integration in rural areas and mobilization local communities, particularly those threatened by social exclusion.

Aleksandra CICHARSKA, Grażyna KARWACKA
Instytut Geografii Uniwersytetu Gdańskiego
ul. Bażyńskiego 4, 80-952 Gdańsk
geoac@ug.edu.pl; geogk@ug.edu.pl

Zrównoważony rozwój demograficzny na obszarach wiejskich województwa pomorskiego po wstąpieniu Polski do struktur Unii Europejskiej

Sustainable demographic development on rural areas since Poland's
accession to the European Union structures – Pomorskie voivodeship
case study

Zarys treści: Warunkiem rozwoju zrównoważonego jest zachowanie proporcji w przemianach gospodarczych i społecznych, przy jednoczesnym racjonalnym korzystaniu z zasobów środowiska przyrodniczego. W ramach płaszczyzny społecznej warto zwrócić uwagę na aspekty demograficzne rozwoju, bowiem możliwość prawidłowego rozwoju w dłuższym okresie będzie warunkowana m.in. zachowaniem odpowiedniej struktury wiekowej, kondycji zdrowotnej i poziomu wykształcenia ludności. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie sytuacji demograficznej na obszarach wiejskich województwa pomorskiego w latach 2004–2008, zdiagnozowanie potencjału dla zrównoważonego rozwoju tego regionu w przyszłości oraz omówienie programów i działań finansowanych ze środków Unii Europejskiej, skierowanych szczególnie na wspieranie prawidłowego kształtowania się wskaźników demograficznych na obszarach wiejskich województwa pomorskiego.

Słowa kluczowe: rozwój zrównoważony, demografia, województwo pomorskie, obszary wiejskie.

Wstęp

Rozwój zrównoważony i trwały opisywany może być za pomocą zbioru charakterystycznych cech, celów i zasad. Cechy określające ten proces to: „zrównoważoność”, trwałość i „samopodtrzymywanie się”. Trwałość rozwoju, podobnie jak zrównoważenie, jest rozpatrywana w trzech aspektach: ekonomicznym, społecznym i ekologicznym (Czyż 2001). „Zrównoważoność” wywiera wpływ na zmianę w relacjach ekonomicznych i społecznych, pozwalającą jednocześnie

zaspokoić współczesne potrzeby rozwojowe społeczeństwa, jak i zachować wszelkie zasoby (przyrodnicze) dla przyszłych pokoleń. Jest to równoznaczne z koniecznością utrzymywania właściwych proporcji między strukturą rozwoju ekonomicznego i społecznego a potrzebą ochrony środowiska naturalnego i jego zasobów. Trwałość rozwoju oznacza niezmnieszenie się w długim okresie żadnego z wyznaczników procesu rozwoju. Trwałość można więc rozumieć jako utrzymanie, a przynajmniej nie uszczuplanie kapitału naturalnego jako całości (Czyż 2001). Natomiast „samopodtrzymywanie się” rozwoju jest określane jako warunek trwałości rozwoju. W mechanizm „samopodtrzymywania się” wmontowane są bowiem endogeniczne czynniki zapewniające w długim okresie niezbędne warunki do rozwoju w przyszłości (Czyż 2001, s. 44). Podstawowym podmiotem rozwoju zrównoważonego jest człowiek oraz jego potrzeby. Zatem za czynniki endogeniczne zrównoważonego rozwoju należy uznać m.in. determinanty demograficzne. Trwałość i „samopodtrzymywanie się” rozwoju będą uwarunkowane przede wszystkim dodatnim przyrostem naturalnym, zapewniającym prostą zastępowalność pokoleń. Ubytek naturalny powoduje bowiem m.in.:

- niekorzystną zmianę w proporcjach między osobami w wieku produkcyjnym a nieprodukcyjnym, co prowadzi do coraz większego obciążenia osób pracujących;
- w dalszej perspektywie spadek liczby ludności w wieku produkcyjnym, który może grozić kryzysem gospodarki, a tym samym zahamowaniem tempa rozwoju gospodarczego;
- pośrednio spadek liczby osób w wieku produkcyjnym, co może powodować konieczność sprowadzania siły roboczej z zagranicy, co z kolei grozi niekorzystnymi zmianami w strukturze narodowościowej lub/i koniecznością wydłużenia wieku przejścia na emeryturę;
- pośrednio zmiany w strukturze zatrudnienia w gospodarce ze względu na spadek liczby pracujących w przedszkolach i szkołach wszystkich szczebli edukacyjnych.

Do determinantów demograficznych będących czynnikami endogenicznymi rozwoju należą również: zachowania matrymonialne ludności i trwałość rodziny, procesy migracyjne, kształtowanie się poziomu wykształcenia i struktury zawodowej ludności.

W celu zachowania trwałości i „samopodtrzymywania się” rozwoju danego obszaru wszystkie omówione wyżej czynniki demograficzne należy we właściwym kierunku stymulować. Narzędzia oddziaływania na przemiany ludnościowe nie są jednak proste, gdyż zarówno dodatni przyrost naturalny, jak i właściwa struktura poziomu wykształcenia mieszkańców danego regionu wymaga wielu różnokierunkowych działań na przestrzeni lat. Dlatego też celem niniejszego artykułu jest przedstawienie aktualnej sytuacji w zakresie zrównoważonego rozwoju demograficznego w województwie pomorskim oraz przykładowych działań

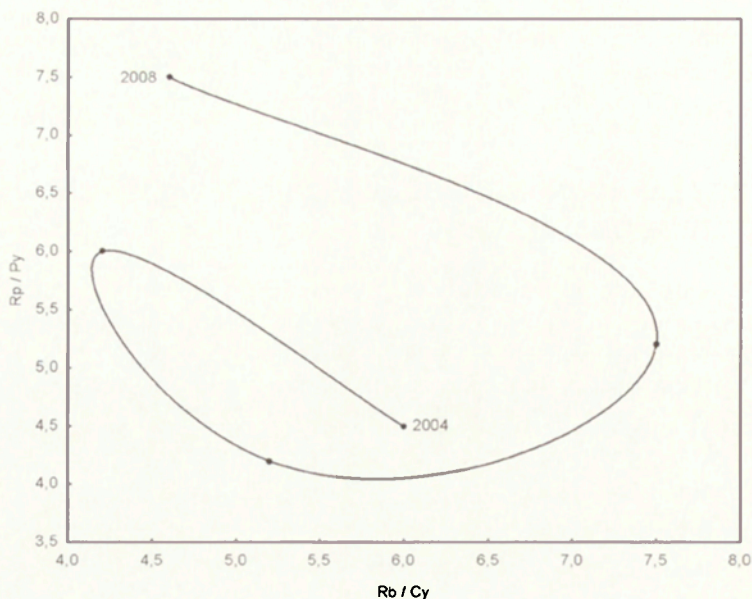
i wsparcia finansowego zrównoważonego rozwoju ludności obszarów wiejskich tego województwa.

Przemiany demograficzne na obszarach wiejskich województwa pomorskiego

Przemiany społeczne w województwie pomorskim przebiegają intensywnie, a zdarzenia demograficzne świadczą o relatywnie dobrej kondycji ludnościowej omawianego obszaru, zwłaszcza na tle innych jednostek kraju (por. Michalski 2002a, Cicharska 2008). W niniejszym artykule analizę przeprowadzono na podstawie wybranych wskaźników ludnościowych odnoszących się do obszarów wiejskich województwa pomorskiego. Zakres czasowy opracowania obejmuje lata 2004–2008, obrazując konsekwencje demograficzne po wstąpieniu kraju do struktur Unii Europejskiej.

Zmiany liczby ludności na obszarach wiejskich województwa pomorskiego wykazują tendencję wzrostową. Liczba osób zameldowanych w granicach gmin wiejskich i miejsko-wiejskich wahała się od 717,1 tys. w 2004 r. do 748,7 tys. na koniec analizowanego okresu, co stanowiło 33,5% mieszkańców województwa. Oznacza to 4,4% przyrostu ludności, przy czym największy wzrost w tym zakresie notowano w latach 2006–2007 (por. Cicharska 2010). Podobnie jak w całym kraju, również w Pomorskiem związane jest to m.in. z narastającym procesem dezurbanizacji – zwłaszcza na terenach przygranicznych największych organizmów miejskich (Trójmiasta), co z jednej strony sprzyja podstawowym założeniom migracji na obszary pozamiejskie, zaś z drugiej nie determinuje już stopnia aktywności i profilu zawodowego. W związku z tym tereny te nie należą do typowych przestrzeni wiejskich, lecz posiadają charakter przejściowy (por. Chojnicki i Czyż 1989). Silny wpływ na wzrost liczby mieszkańców obszarów wiejskich ma również specyfika zachowań matrymonialnych, a tym samym prokreacyjnych, często konserwatywnych autochtonów, którzy w przypadku województwa pomorskiego stanowią liczną grupę Kaszubów i Kociewiaków.

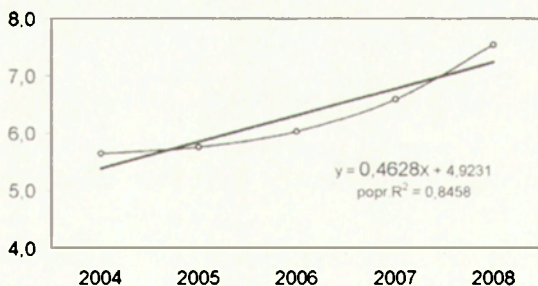
Saldo migracji na obszarach wiejskich omawianego województwa cechuje się znaczną intensywnością (nawet w przypadku tak krótkiego okresu objętego analizą), jednakże kierunek zmian wskazuje na spadek wskaźnika wędrowek (ryc. 1). Wahał się on od 6,0‰ w 2004 r., przez 5,2‰ w 2005 r. oraz 7,5‰ w roku następnym, do 4,6‰ w 2008 r. Oznacza to zarówno zahamowanie migracji ludności miejskiej na omawiane tereny, jak również odpływ mieszkańców poza granice kraju będący skutkiem zwiększenia się mobilności ludności po wstąpieniu Polski do struktur Unii Europejskiej (podyktowany przede wszystkim kwestiami zarobkowymi); nie są to jednak w przypadku Pomorza wielkości niepokojące.



Ryc. 1. Trajektoria salda migracji na obszarach wiejskich województwa pomorskiego w latach 2004–2008 (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego
Migration on rural areas of the Pomorskie voivodeship in 2004–2008 – trajectory model (%)
 Source: author's own study based on Central Statistical Office databases.

Pomimo zauważalnych zmian w ruchu migracyjnym na terenach wiejskich przyrost rzeczywisty nadal przybierał dodatnią wartość (12,1‰ w 2008 r.). Było to spowodowane wysokim przyrostem naturalnym ludności (ryc. 2), który miał tendencję wzrostową i osiągnął w 2008 r. 7,5‰ (czyli o 1,9‰ więcej niż w 2004 r.). Najistotniejszą rolę w kształtowaniu się wskaźnika przyrostu naturalnego odgrywają postawy prokreacyjne społeczności wiejskiej, a nie umieralność



Ryc. 2. Współczynnik przyrostu naturalnego na obszarach wiejskich województwa pomorskiego w latach 2004–2008 (%)

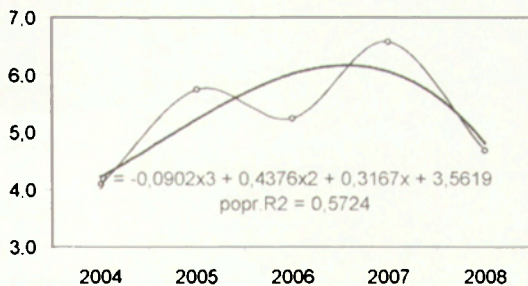
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego.
Natural increase rate on rural areas of the Pomorskie voivodeship in 2004–2008 (%)
 Source: author's own study based on Central Statistical Office databases.

cechująca się niewielką dynamiką zmian. Ponadto, jak wspomniano wcześniej, konserwatyzm ludności wiejskiej potwierdza również jej wyższą dzietność i płodność w porównaniu z ludnością wielkomiejską.

Na kształtowanie się komponentów ruchu naturalnego znacznie wpływa sytuacja zdrowotna ludności wiejskiej. Jak podaje T. Michalski (2002b), poza chorobami cywilizacyjnymi, które dotyczą całą populację kraju, charakterystyczne dla społeczności wiejskiej są schorzenia związane z warunkami pracy na roli, zaś dodatkowym, negatywnym aspektem jest utrudniony dostęp do świadczeń służby zdrowia. Autor zwraca również uwagę na pauperyzację ludności rolniczej wywołaną procesami transformacyjnymi w Polsce, jak również urbanizację społeczną, potęgującą zachowania antyzdrowotne.

Wskaźnik zgonów niemowląt na obszarach wiejskich województwa pomorskiego ulegał w ostatnich latach pewnym wahaniom, wykazując słabe dopasowanie do trendu (ryc. 3). W roku 2004 wynosił on 4,1‰, natomiast apogeum osiągnął w 2007 r., kiedy to odnotowano 6,6 zgonów niemowląt na 1000 urodzeń żywych. Na koniec analizowanego okresu parametr ten nieco spadł – do 4,7‰. Zjawisko to, ze względu na swoją zmienność, może być spowodowane nadal niedostatecznym dostępem kobiet zameldowanych w gminach wiejskich do specjalistycznych placówek służby zdrowia, co z kolei wpływa na jakość oraz częstotliwość wykonywania badań profilaktycznych.

Gminy wiejskie oraz miejsko-wiejskie w Pomorskiem, cechuje również wysoki wskaźnik zawierania małżeństw (w większości wyznaniowych). W latach 2004–2008 wzrósł on aż o 3,1‰ (do 9,1‰ na koniec 2008 r.), co pozwala wnioskować na przyszłość w zakresie przemian w ruchu naturalnym ludności (ze szczególnym uwzględnieniem wskaźnika urodzeń). Zauważono również wysoką zależność pomiędzy „małżeńskością” a rodnością populacji wiejskiej (znacznie lepiej skorelowaną niż to ma miejsce w przypadku mieszkańców dużych miast). Wspomniany wpływ urbanizacji społecznej na sytuację demograficzną zaznacza



Ryc. 3. Współczynnik zgonów niemowląt na obszarach wiejskich województwa pomorskiego w latach 2004–2008 (‰)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego.

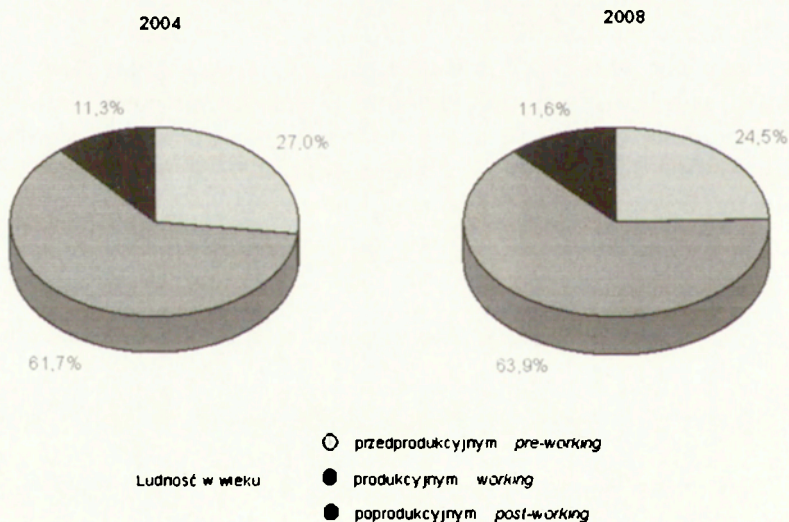
Infant death rate on rural areas of the Pomorskie voivodeship in 2004–2008 (‰)

Source: author's own study based on Central Statistical Office databases.

się również w przypadku wskaźnika rozwodów. Trwałość związków formalnych uległa bowiem na obszarach wiejskich w ostatnich latach znacznemu pogorszeniu. Nie bez znaczenia jest również wzrost udziału byłej ludności miejskiej na terenach gmin wiejskich, jak również czasowy odpływ lokalnej ludności poza granice kraju po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Parametr rozwodów na początku analizowanego okresu wynosił 0,6‰, zaś w roku 2008 1,0‰, co wraz ze specyfiką obszarów wiejskich można uznać za szybkie tempo wzrostu omawianego wskaźnika.

Analiza przemian demograficznych w Polsce od lat wskazywała, iż obszary wiejskie cechuje nieco wyższy udział ludności w wieku przedprodukcyjnym oraz poprodukcyjnym (w porównaniu do wartości średnich krajowych). W granicach województwa pomorskiego w okresie 2004–2008 odnotowano wzrost odsetka ludności w wieku produkcyjnym (o 2,2%) i niewielki przyrost najstarszej grupy mieszkańców (o 0,3%). Zmniejszył się jednak udział społeczności w wieku przedprodukcyjnym, który stanowił 24,5‰ ogółu (ryc. 4). Pomimo wysokiego wskaźnika urodzeń żywych, to jednak imigranci w wieku produkcyjnym oraz kwalifikacja do tej grupy roczników połowy lat 80. przyczyniły się do zmian w strukturze wieku populacji wiejskiej na Pomorzu.

Istotne znaczenie w kształtowaniu się sytuacji społeczno-gospodarczej na danym terenie ma również struktura wykształcenia mieszkańców. Warto zauważyć, iż miejsce zamieszkania odgrywa dużą rolę w poziomie motywacji młodych



Ryc. 4. Ludność według ekonomicznych grup wieku na obszarach wiejskich województwa pomorskiego w 2004 i 2008 roku (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego.

Population by economic age groups on rural areas of the Pomorskie voivodeship in 2004 and 2008 (%)

Source: author's own study based on Central Statistical Office databases.

osób, a w efekcie poziomie wykształcenia. Badania przeprowadzone przez K. Zajdela (2009) wykazały, iż osoby zamieszkałe w gminach wiejskich decydują się na naukę w placówkach o niższym prestiżu – w przeciwieństwie do mieszkańców miast. Konsekwencją tego jest często kopiowanie przez nich struktury pracowników fizycznych z niższym wykształceniem. Jednakże należy zwrócić uwagę na coraz większą mobilność młodych ludzi (obserwowaną wśród mieszkańców obszarów wiejskich województwa pomorskiego). W ostatnich latach sprzyja temu wejście w wiek studencki roczników niżu demograficznego, zwiększająca się liczba kierunków na uczelniach państwowych oraz relatywnie korzystny system wsparcia z funduszu pomocy materialnej. Ponadto poziom wykształcenia ludności rolniczej wpływa na efekty pracy, wyniki produkcyjne, a tym samym stopień zamożności (Leszczyńska 2007). Niezwykle ważną rzeczą jest więc próba wyrównania szans młodych ludzi w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich oraz traktowanie priorytetowo inwestycji w kapitał ludzki.

Działania na rzecz zrównoważonego rozwoju demograficznego obszarów wiejskich województwa pomorskiego

Wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej sama idea rozwoju zrównoważonego została przekształcona w konkretny program działania zgodny z programem rozwoju całej wspólnoty. Podstawą realizowania poszczególnych działań na omawianym terenie jest Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego o zasięgu czasowym do 2020 r., która opiera się na zaktualizowanej Strategii Lizbońskiej, będącej wątkiem przewodnim nowej polityki spójności Europy. Sukcesywna realizacja strategii opiera się na działaniach finansowanych przez wspólnotę w ramach przyjętych Programów Operacyjnych.

Działania skierowane w stronę kształtowania zrównoważonego rozwoju demograficznego sformułowano w drugim celu strategicznym województwa pomorskiego: silne, zdrowe i zintegrowane społeczeństwo (Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego 2005). Do działań tych należą:

- budowa partnerstwa regionalnego na rzecz realizacji aktywnej polityki społecznej,
- wspieranie działań na rzecz reintegracji wszystkich grup zagrożonych wykluczeniem,
- ograniczanie patologii społecznych, m.in. poprzez inicjowanie i wspieranie programów profilaktycznych oraz terapeutycznych,
- kompleksowe wspieranie funkcjonowania rodziny, w tym tworzenie rozwiązań służących godzeniu pracy zawodowej z wychowywaniem dzieci oraz rozwijanie innych usług społecznych na rzecz rodziny,

- wspieranie różnorodnych form aktywności, m.in. w odniesieniu do osób w wieku poprodukcyjnym i niepełnosprawnych,
- poprawa jakości i dostępności usług w zakresie ochrony zdrowia,
- rozwój profilaktyki prozdrowotnej,
- wspieranie przedsięwzięć służących promocji zdrowia i proekologicznemu stylowi życia;
- poprawa bezpieczeństwa publicznego oraz wspieranie efektywnego funkcjonowania zintegrowanego regionalnego systemu ratownictwa.

W ramach Strategii Rozwoju przewidziano również wspieranie przekształceń społecznych i gospodarczych w obszarach problemowych, tj. pokonywanie problemów strukturalnych i depresji społeczno-gospodarczej na obszarze Doliny Dolnej Wisły i Żuław oraz pokonywanie problemów strukturalnych na obszarach zdominowanych w przeszłości przez Państwowe Gospodarstwa Rolne, w tym przeciwdziałanie marginalizacji społecznej oraz stworzenie zachęt dla kapitału inwestycyjnego wobec zdekapitalizowanego majątku popegeerowskiego.

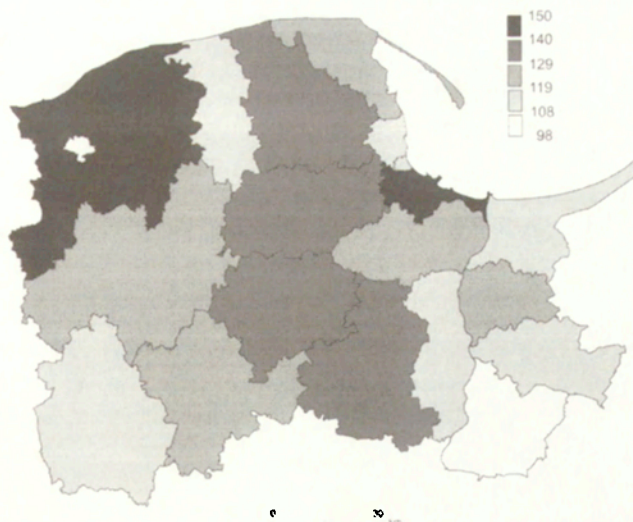
Natomiast szczegółowe działania skierowane na rozwój analizowanego obszaru zostały zawarte w projekcie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich i Rolnictwa Województwa Pomorskiego na lata 2005–2013, gdzie przyjęto realizację następujących priorytetów:

- poprawę warunków edukacji oraz rozwoju zawodowego i aktywności społecznej mieszkańców obszarów wiejskich,
- poprawę (ilościową i jakościową) infrastruktury produkcyjnej, technicznej i społecznej dla wzmocnienia konkurencyjności obszarów wiejskich,
- poprawę konkurencyjności oraz wspieranie trwałego i zrównoważonego rozwoju rolnictwa oraz wzmocnienie przetwórstwa rolno-spożywczego,
- poprawę warunków dywersyfikacji ekonomicznej obszarów wiejskich, w tym rozwoju przedsiębiorczości w sektorach pozarolniczych.

Do realizacji wszystkich powyższych priorytetów i działań rozwojowych ustalono szczegółowe harmonogramy realizacji oraz źródła ich finansowania. Na większość z zaplanowanych działań zostały przeznaczone środki przede wszystkim z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego, Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL) oraz środków własnych samorządów poszczególnych gmin.

Obecnie najwięcej projektów skierowanych na poprawę sytuacji społecznej (w tym demograficznej) na obszarach wiejskich województwa pomorskiego, dofinansowywanych jest z budżetu PO KL w ramach priorytetów regionalnych:

- priorytetu VI – rynek pracy otwarty dla wszystkich;
- priorytetu VII – promocja integracji społecznej;
- priorytetu VIII – regionalne kadry gospodarki;
- priorytetu IX – rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach.



Ryc. 5. Liczba realizowanych projektów w ramach PO KL w województwie pomorskim (stan na marzec 2010)

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.mp-defs.woj-pomorskie.pl.

Number of Human Capital Programme projects actually realizing in the Pomorskie voivodeship (based on march 2010)

Source: author's own study based on www.mp-defs.woj-pomorskie.pl.

Rycina 5 przedstawia liczbę projektów realizowanych aktualnie (według stanu na marzec 2010 r.) w ramach PO KL w granicach poszczególnych powiatów, w których dominują tereny wiejskie. Projekty nastawione są przede wszystkim na poprawę sytuacji ekonomicznej ludności zamieszkującej obszary szczególnie słabe strukturalnie (ryc. 6), w wyznaczeniu których wzięto pod uwagę: wskaźnik bezrobocia, dochody własne gmin oraz pomoc społeczną. Największa liczba projektów oferuje wsparcie dla osób bezrobotnych i biernych zawodowo poprzez szeroki wachlarz szkoleń, kursów dokształcających i promujących samozatrudnienie. Drugą grupę pod względem liczebności stanowią projekty oferujące wsparcie dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, tj. m.in. osób niepełnosprawnych czy długotrwale bezrobotnych oraz wsparcie dla przedsiębiorstw i ich pracowników. Obecnie w województwie pomorskim realizowana jest również znaczna liczba projektów wspierających osoby kształcące się w systemie oświaty. Dotyczy to poszerzania oferty edukacyjnej dla dzieci i młodzieży w ramach godzin obowiązkowych, ale również tworzenia różnorodnej oferty zajęć dodatkowych, pozalekcyjnych. W ramach tego wsparcia powstają oddziały przedszkolne, które zapewniają wyrównywanie szans w dostępie do edukacji na tym samym poziomie dla dzieci z obszarów wiejskich i miejskich. Dodatkową grupę stanowią już w mniejszej liczbie projekty poszerzające i ułatwiające dostęp ludności obszarów wiejskich do opieki zdrowotnej.



Ryc. 6. Obszary strukturalnie słabe w województwie pomorskim

Źródło: opracowanie własne na podstawie Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na Lata 2007–2013.

Structurally disadvantaged areas in Pomorskie voivodeship

Source: author's own study based on Pomorskie Regional Operational Programme 2007–2013.

Wnioski

Idei zrównoważonego rozwoju teoretycznie są podporządkowane wszystkie strategie dotyczące rozwoju obszarów województwa pomorskiego, w tym Program Rozwoju Obszarów Wiejskich. Jednak zrównoważony rozwój w tych strategiach postrzegany jest przede wszystkim przez postulat ochrony środowiska i zachowania dziedzictwa przyrodniczego dla przyszłych pokoleń. Aspekt zrównoważonego rozwoju społecznego poruszany jest przede wszystkim w zakresie ekonomicznym, tj. poprawy jakości życia mieszkańców w sensie materialnym i zarobkowym oraz rozwoju gospodarczego całego regionu. Przyjmując natomiast, że właściwy rozwój danego regionu będzie możliwy tylko przy jednoczesnym zrównoważeniu wszystkich trzech aspektów, tj. przyrodniczego, gospodarczego i społecznego, równie istotne będą poszczególne czynniki determinujące lokalny rozwój gospodarczy, społeczny i ekologiczny. I tak w zakresie rozwoju społecznego należy zwracać uwagę nie tylko na aspekt ekonomiczny życia społeczności lokalnej, ale również na inne czynniki kształtujące wskaźniki demograficzne.

Jak wykazała analiza zawarta w niniejszym artykule, obszary wiejskie województwa pomorskiego charakteryzują się dobrą sytuacją demograficzną, szczególnie w zakresie składowych ruchu rzeczywistego mieszkańców. Najbardziej niepokojące dla rozwoju zrównoważonego jest wyraźne zróżnicowanie w sytuacji eko-

onomicznej ludności miejskiej (przede wszystkim aglomeracji trójmiejskiej) oraz ludności pozostałych obszarów, tzn. ludności wiejskiej. Obszary wiejskie województwa pomorskiego charakteryzują się nie tylko wysokim bezrobociem ludności, ale również niskim potencjałem poprawy tej sytuacji. Ludność wiejska posiada dostęp do placówek oświatowych oferujących edukację na niższym poziomie w porównaniu z ludnością aglomeracji trójmiejskiej. Skutkuje to niższym poziomem wykształcenia oraz mniejszą przedsiębiorczością również wśród osób młodych. Na dużo niższym poziomie jest również dostęp do opieki zdrowotnej i badań profilaktycznych. Dlatego też rozwiązywanie tych właśnie problemów stało się kluczowe dla realizowanych obecnie projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. Należy jednak pamiętać, że poprawa sytuacji ekonomicznej ludności, z jednej strony będzie wpływać korzystnie na przemiany demograficzne, z drugiej jednak strony będzie powodować zmianę stylu życia i wyznawanych wartości. Wraz z poprawą jakości życia, dostępu do informacji, innej kultury oraz mentalności, dodatkowo wraz z aktywizacją zawodową kobiet mogą zostać osłabione wartości rodzinne, a w konsekwencji trend wzrostowy przyrostu naturalnego może ulec zachwianiu. Dlatego tak ważne jest utrzymanie działań promujących zachowania prorodzinne, podtrzymanie kultury i tradycji oraz wartości duchowych, co zapewni równowagę rozwoju społecznego i gospodarczego w dłuższym okresie.

LITERATURA

- Bank Danych Regionalnych Głównego Urzędu Statystycznego: www.stat.gov.pl; (z dnia 06.03.2010).
- Chojnicki Z., Czyż T., 1989, *Charakterystyka małych miast regionu poznańskiego a koncepcja kontinuum miejsko-wiejskiego*, [w:] P. Korcelli, A. Gawryszewski (red.), *Współczesne przemiany regionalnych systemów osadniczych w Polsce*, Prace Geograficzne, IGiPZ PAN, 152, s. 139–157.
- Cicharska A., 2008, *Sytuacja demograficzna w województwie pomorskim*, [w:] D. Świętek, M. Bednarek, P. Siłka (red.), *Współczesne problemy badawcze geografii polskiej – geografia człowieka*, Dokumentacja Geograficzna, 36, IGiPZ PAN, PTG, Warszawa, s. 177–182.
- Cicharska A., 2010, *Przemiany demograficzne na obszarach wiejskich województwa pomorskiego*, [w:] P. Szmielińska-Pietraszek, W. Szymańska (red.), *Przemiany ilościowe i jakościowe w przestrzeni geograficznej*, Wyd. Naukowe AP w Słupsku, Słupsk, s. 21–29.
- Czyż M., 2001, *Strategia rozwoju zrównoważonego i trwałego polskiej gospodarki*, Zeszyty naukowe Politechniki Krakowskiej, 23, Wyd. Politechniki Krakowskiej, Kraków.
- Kozłowski S., 1998, *Ekologiczne problemy przyszłości świata i Polski*, Wyd. „Elipsa”, Warszawa.
- Leszczyńska M., 2007, *Zmiany w poziomie wykształcenia gospodarstw domowych związanych z rolnictwem*, [w:] M.G. Woźniak (red.), *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, 11, Rzeszów, s. 287–298.

- Michalski T., 2002a, *Sytuacja demograficzna w województwie pomorskim (na tle Polski i Europy Bałtyckiej)*, [w:] T. Michalski (red.), *Zróżnicowanie przestrzenne sytuacji zdrowotnej, systemu bezpieczeństwa i usług medycznych w województwie pomorskim*, Regiony Nadmorskie, 5, Wydawnictwo EJB, Gdynia, s. 15–23.
- Michalski T., 2002b, *Uwarunkowania sytuacji zdrowotnej ludności wiejskiej w Polsce*, [w:] J. Bański, E. Rydz (red.), *Spoleczne problemy wsi*, Studia Obszarów Wiejskich, 2, IGiPZ PAN, PTG, s. 31–39.
- Michalski T., 2004, *Przemiany w ruchu naturalnym ludności wiejskiej po 1989 roku*, [w:] J. Bański (red.), *Polska przestrzeń wiejska: procesy i perspektywy*, Studia Obszarów Wiejskich, 6, IGiPZ PAN, PTG, s. 113–130.
- Program Operacyjnego Kapitał Ludzki, http://defs.woj-pomorskie.pl/pl/po_kl, (12.03.2010.)
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich i Rolnictwa Województwa Pomorskiego na lata 2005–2013, „projekt”, 2005, Gdańsk.
- Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Pomorskiego Na Lata 200–2013, CCI 2007PL161PO015, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 Polska, 2007, Zarząd Województwa Pomorskiego.
- Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego, Sejmik Województwa Pomorskiego z dnia 18 lipca 2005 roku, nr 587/XXXV/05
www.mp-defs.woj-pomorskie.pl (12.03.2010)
- Zajdel K., 2009, *Spoleczne konteksty edukacji młodzieży wsi współczesnej*, [w:] D. Czajkowska-Ziobrowska, A. Zduniak (red.), *Edukacyjne zagrożenia i wyzwania młodego pokolenia*, Edukacja XXI wieku, 16, 1, Poznań, s. 109–118.

SUMMARY

The sustain development means balance, stableness and self-sustain in three aspects: environmental, economic and social. The main subjects of sustain development are human being and his needs, that is mean that balanced demography is one of the factors which determine the sustain development. Very important is a birth rate and proper age and educational structure of society to assure economic development in the long term. Demographic analysis made in this paper shows that the demographic situation in Pomorskie voivodeship is quite good. The worst is unemployment, lower educational level and not sufficient access to medical treatment. That is the reason why those problems are the most important to improve. At the beginning of 2010 year, there are many projects found by EU and local budgets. Most of them concern to support the small companies, enterprise and self-employment. Other are dedicated to balance the educational level and better medical support.

INFORMACJA DLA AUTORÓW

Studia Obszarów Wiejskich to seria wydawana w języku polskim lub/i angielskim. Publikuje oryginalne opracowania naukowe z zakresu geografii społeczno-ekonomicznej, geografii obszarów wiejskich i przestrzennego zagospodarowania kraju. Zapraszamy Autorów do nadsyłania wartościowych artykułów. Przestrzeganie poniższych zaleceń formalnych usprawni prace redakcyjne i przyczyni się do szybszej publikacji nadsyłanych materiałów.

Uwagi ogólne

Podstawowym sposobem przekazania materiałów do druku jest przesłanie tekstu i załączników na płycie CD na adres wskazany przez redakcję. Tekst artykułu powinien być napisany zwięźle, ale jasno, przy użyciu edytora MS WORD. Objętość artykułu nie powinna przekraczać 6000 słów. Wszystkie załączniki graficzne muszą być dostarczone w formie osobnych plików. Preferowany format dla danych liczbowych to MS EXCEL, a dla załączników graficznych pliki w formacie JPG i TIF.

Nazwiska i imiona oraz afiliacja Autorów

Na początku artykułu umieszczane są imiona i nazwiska autorów. Cyfry arabskie po nazwisku, umieszczane jako indeks górny, określają odp. afiliację. Dane instytucjonalne i adresowe muszą zawierać: nazwę instytucji, adres oraz e-mail.

Tytuł artykułu

Tytuł nie może być dłuższy niż 120 znaków (wliczając spacje). Tytuł powinien być napisany czcionką Times New Roman 14 Bold w języku polskim i poniżej (oddzielony jedną spacją) tytuł w języku angielskim czcionką Times New Roman 12 Bold

Zarys treści

Zarys treści należy umieścić po części tytułowej. Tekst nie powinien przekraczać 200 słów. Zawarte w nim powinny być główne aspekty i kluczowe zagadnienia artykułu.

Słowa kluczowe

Słowa kluczowe są zamieszczane poniżej zarysu treści. Podaje się nie więcej niż 5 słów kluczowych.

Tekst artykułu

Tekst artykułu pisany jest czcionką Times New Roman 12, interlinia 1,5; marginesy boczne 2,5 cm. Śródtytuły pierwszego rzędu piszemy czcionką Times New Roman Bold 12, drugiego rzędu Times New Roman 12.

Rysunki, fotografie

Rysunki i fotografie powinny być zamieszczone w tekście, a ponadto dołączone w postaci osobnych plików posiadających numerację zastosowaną w tekście. Wymagana jest wysoka rozdzielczość rysunków i fotografii (min. 300 dpi, pliki IPG lub TIF). Tytuł, objaśnienia znaków legendy i źródło w języku polskim i angielskim powinny znajdować się poza rysunkiem, w pliku tekstowym.

Tabele

Powinny być opracowane w programie MS Word i zamieszczone w tekście. Każda tabela powinna zawierać zwięzły tytuł (u góry) w języku polskim, kolejny numer i źródło danych (u dołu). Maksymalny rozmiar tabeli nie może być większy od znormalizowanej strony A4 (marginesy 2,5 cm, czcionka Times New Roman 12). Wszystkie skróty powinny być objaśnione.

Cytowania i spis literatury

W tekście opracowania, przy powoływaniu się na literaturę, należy podawać nazwisko autora oraz rok publikacji, np. (Nowak 2004, Kowalski 2005) lub według A. Nowaka (2006), a przy cytowaniu również numer strony, np. według A. Nowaka (2006, s. 6). W powołaniach na więcej prac tego samego autora, które ukazały się w tym samym roku podaje się: (Nowak 1987a, b). W przypadku wspólnej publikacji dwóch autorów podaje się: (Kowalski i Nowak 1999), a trzech i więcej autorów: (Kowalski i in. 2006). W spisie literatury należy podać wszystkich autorów. Konieczna jest pełna zgodność między nazwiskami i rokiem publikacji w tekście i w spisie literatury.

Spis literatury ograniczony do literatury cytowanej, w porządku alfabetycznym, należy zamieścić poniżej tekstu artykułu według poniższego wzoru:

Artykuły w czasopismach:

Sokołowski D., 1992, *Zróżnicowanie małych miast Polski w aspekcie funkcjonalnym i infrastrukturalnym*, Czasopismo Geograficzne, 63, 3–4, s. 295–312.

Rozdziały w pracach zbiorowych:

Ciok S., Jakubowicz E., Łoboda J., 1998, *Konkurencyjność i przekształcenia strukturalne aglomeracji wrocławskiej w okresie transformacji*, [w:] T. Markowski, T. Marszał (red.), *Gospodarka przestrzenna miast polskich w okresie transformacji*, Biuletyn KPZK PAN, 182, Warszawa, s. 67–80.

Serie wydawnicze:

Kulikowski R., 2002, *Problemy społeczne wsi i rolnictwa w Polsce* [w:] J. Bański, E. Rydz (red.) *Społeczne problemy wsi*, Studia Obszarów Wiejskich 2, IGiPZ PAN, PTG, Warszawa, 9–17.

Książki

Bański J., 2006, *Geografia polskiej wsi*, PWE, Warszawa.

Streszczenie

Na końcu opracowania powinno być zamieszczone streszczenie w języku angielskim, jeśli to możliwe – zweryfikowane przez *native-speakera*. Objętość streszczenia: około 250–400 słów.

Ocena artykułów i dopuszczenie ich do druku

Wszystkie artykuły nie spełniające powyższych zasad będą odsyłane do poprawy. Artykuły podlegają ocenie przez dwóch recenzentów. Wynik recenzji będzie miał decydujący wpływ na możliwość opublikowania materiału w "Studiach Obszarów Wiejskich"

Prezentowany tom jest zbiorem artykułów, w których podjęto próbę sedyfikacji i analizy szans oraz zagrożeń związanych z włączeniem polskiego rolnictwa w obszar Wspólnej Polityki Rolnej. Dotyczą one oceny wpływu programów Wspólnej Polityki Rolnej na stan polskiego rolnictwa, realizacji Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004–2006 w Polsce, problemów rolnictwa w wybranych regionach Europy (Brandenburgia), przemian społecznych i gospodarczych na obszarach wiejskich Polski zachodzących pod wpływem wykorzystania różnych form wsparcia finansowego.

Wyniki badań zawarte w niniejszej publikacji pozwalają na stwierdzenie, że czas, jaki minął od akcesji Polski do Unii Europejskiej, nie został zmarnowany. Oceny, interpretacje zmian zachodzących w rolnictwie, jak i na obszarach wiejskich są bardzo zróżnicowane. Jednoznacznie potwierdzają one, że polskie rolnictwo dobrze sobie radzi z nową sytuacją, pozyskiwane dotacje unijne na określone cele są racjonalnie wykorzystywane. Następują wyraźne i duże zmiany przestrzenne na obszarach wiejskich, obejmujące także poprawę warunków życia zamieszkującej je ludności – zwłaszcza rolniczej. Należy podkreślić, że zasadniczy udział w tych przemianach mają fundusze pozyskiwane z Unii Europejskiej.

Wykaz 10 ostatnich tomów Studiów Obszarów Wiejskich:

tom 14 Jerzy Bański, 2008

Wiejskie obszary sukcesu gospodarczego

tom 15 Jerzy Bański and Maria Bednarek (ed.), 2008

Contemporary changes of agriculture in East-Central Europe

tom 16 Jerzy Bański (red.), 2009

Analiza zróżnicowania i perspektyw rozwoju obszarów wiejskich w Polsce do 2015 roku

tom 17 Eugeniusz Rydz i Roman Rudnicki (red.), 2009

Procesy przekształceń przestrzeni wiejskiej

tom 18 Tomasz Komornicki i Roman Kulikowski (red.), 2009

Miejsce obszarów wiejskich w zagospodarowaniu przestrzennym

tom 19 Jerzy Bański, Maria Bednarek-Szczepańska, Konrad Czapiewski, 2009

Miejsce obszarów wiejskich w aktualnych strategiach rozwoju województw – kierunki i cele rozwoju a rzeczywistość

tom 20 Jerzy Bański (ed.), 2009

Socio-economic disparities and the role of local development

tom 21 Jerzy Bański, Jacek Dobrowolski, Małgorzata Flaga,

Wojciech Janicki, Monika Wesolowska, 2010

Wpływ granicy państwowej na kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego wschodniej części województwa lubelskiego

tom 22 Konrad Czapiewski, 2010

Koncepcja wiejskich obszarów sukcesu społeczno-gospodarczego i ich rozpoznanie w województwie mazowieckim

tom 23 Maria Bednarek-Szczepańska, 2010

Rola podmiotów lokalnych w rozwoju turystyki wiejskiej na wybranych obszarach Lubelszczyzny

Rola środków Unii Europejskiej w rozwoju obszarów wiejskich

Studia Obszarów Wiejskich - tom 24