

Ekspertyza została wykonana na zlecenie Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej w MGPIPS
Informacje zawarte w ekspertyzie odzwierciedlają poglądy autora a nie zamawiającego.

Janusz Rowiński

„Uwarunkowania i szanse rozwoju regionów wiejskich – wymiar krajowy i regionalny”.

I. Uwagi wstępne

I.1. Ogólna charakterystyka niektórych regionalnych aspektów polskiej transformacji

I.1.1. Polska w okresie przekształcania gospodarki centralnie planowanej w rynkową rozwijała się najszybciej ze wszystkich transformujących się gospodarek Europy Środkowej i Wschodniej i to mimo wyraźnego zwolnienia tempa wzrostu gospodarczego pod koniec lat dziewięćdziesiątych oraz na początku obecnej dekady. Świadczy o tym obecny poziom PKB w porównaniu z początkiem okresu transformacji (146,5 w 2002 roku przy przyjęciu 1990 = 100,0)¹. Jednakże w rozwoju nie uczestniczy cały kraj. Bardzo dobre wskaźniki dla Polski kryją silne zróżnicowania regionalne. Niejedolite tempo rozwoju regionów zawsze towarzyszy rozwojowi i, jeśli poziom zróżnicowania jest umiarkowany, należy je uznać za zjawisko normalne, zwłaszcza jeśli gospodarka w ramach samoregulacji częściowo niweluje jego skutki w okresie długim. Niepokój jest uzasadniony dopiero przy silnym zróżnicowaniu, wykazującym tendencje do trwałości bądź nawet zwiększającym się. Wówczas powinna nastąpić interwencja państwa, zmierzająca do przyspieszenia rozwoju regionu zapóźnionego złagodzenia dysproporcji. O jej podjęciu decydują zresztą nie tylko względy gospodarcze ale również społeczne i polityczne. Ważny jest przy tym moment podjęcia interwencji. Zbyt późne jej rozpoczęcie powoduje, że zastosowane środki muszą być silniejsze (stąd koszty interwencji są wówczas zwykle znacznie wyższe niż działań, podjętych we właściwym momencie), a ponadto okres doganiania utraconego dystansu znacznie dłuższy.

I.1.2. Zróżnicowanie międzyregionalne osiąga w Polsce taki stan, w którym konsekwentnie prowadzona polityka regionalna staje się koniecznością². O dobrych ogólnych wynikach makroekonomicznych w okresie transformacji zdecydował bowiem przede wszystkim wzrost gospodarczy, osiągnięty na obszarach wielkich aglomeracji miejskich, takich jak Trójmiasto (Gdańsk – Gdynia – Sopot)), centralny podregion Śląska, Kraków, Poznań, Wrocław, Warszawa i kilka innych³. Dołącza do nich pewna liczba miast średniej wielkości oraz małych miast i miasteczek.

¹ Rocznik statystyczny 2003. Główny Urząd Statystyczny. Warszawa. 2003.

² Rozpiętości międzywojewódzkie i międzyregionalne w poziomie rozwoju gospodarczego wyraźnie rosły W 1995 r. PKB na 1 mieszkańca w województwie o najwyższym PKB na 1 mieszkańca (Mazowieckie – 9941 zł) stanowił 162% PKB w województwie o najniższym PKB (Lubelskie – 6154 zł). W 2000 PKB na 1 mieszkańca stanowił w woj. Mazowieckim 221% PKB w woj. Lubelskim. Rocznik statystyczny województw 2002. GUS. Warszawa.

³ O pozycji wielkich miast w tworzeniu PKB świadczą wskaźniki jego wysokości w przeliczeniu na 1 mieszkańca (PKB na 1 mieszkańca w Polsce =100,0) w 2001 roku. Wrocław – 152,7, Łódź - 122,8, Kraków - 168,5, Warszawa – 296,9, Gdańsk – Gdynia – Sopot – 151,4, podregion centralny śląski – 126,9, Poznań 211,7. Ponieważ równocześnie PKB na 1 mieszkańca w podregionach białsko – podlaskim i chełmsko – zamojskim (woj. Lubelskie) oraz w podregionie nowosądeckim (woj. Małopolskie) wynosi niespełna 60,0 średniej krajowej rozpiętość między Warszawą a najuboższymi regionami kraju jest pięciokrotna. Rocznik statystyczny województw 2002. Ss. 180 – 182.

I.1.3. Szybkie, nie tylko w porównaniu z resztą kraju, ale również w skali międzynarodowej, tempo wzrostu gospodarczego niektórych największych aglomeracji nie świadczy, że na obszarach tych transformacja przebiegała bez większych problemów. Również i one miały i mają nadal poważne trudności, związane z przede wszystkim z restrukturyzacją niektórych gałęzi przemysłu wydobywczego (górnictwo węglowe na Śląsku) i ciężkiego (śląski i krakowski przemysł hutniczy), a także stoczniowego (Trójmiasto oraz Szczecin) czy motoryzacyjnego (Warszawa). Transformacja tych branż przemysłu należy do najpoważniejszych problemów, które muszą być rozwiązane możliwie jak najszybciej, gdyż ich stan obecny wpływa negatywnie na całą polską gospodarkę, a także na finanse państwa. Konieczność szybkiego zakończenia transformacji przemysłów „trudnych” ma szczególne znaczenie dla regionów, w których zostały zlokalizowane. Jednakże należy zauważyć, że wielkie aglomeracje miejskie na ogół łatwiej znoszą okres restrukturyzacji, przede wszystkim dlatego, że trudnościom w niektórych gałęziach gospodarki (ich najostrzejszym wyrazem była likwidacja niektórych zakładów) towarzyszy często rozwój innych gałęzi (charakterystycznym przykładem jest Śląsk, na obszar którego udało się przyciągnąć poważnych inwestorów zagranicznych, w tym Opla). Natomiast równocześnie trudności w wielkich aglomeracjach wywołują szczególnie ostre reakcje społeczne

I.1.4. Stosunkowo szybki rozwój gospodarczy nie ograniczał się do centrów rozwojowych w ich administracyjnych granicach lecz obejmował również obszary, znajdujące się w kręgu ich oddziaływania, w tym także regiony zaliczane przynajmniej formalnie do obszarów wiejskich⁴. Z reguły były to obszary graniczące z aglomeracjami i dobrze powiązane z nimi pod względem komunikacyjnym (kolej, drogi). Ich możliwości rozwojowe wynikały co najmniej z dwu czynników. Pierwszym były możliwości pracy; bezrobocie w centrach rozwojowych przez znaczną część lat dziewięćdziesiątych było niewielkie; często na poziomie bezrobocia frykcyjnego. Stąd też wielkie aglomeracje stanowiły atrakcyjne miejsce pracy przede wszystkim dla mieszkańców w pobliskich regionach wiejskich (sytuacja w tej dziedzinie uległa zdecydowanemu pogorszeniu pod koniec lat dziewięćdziesiątych. Obecnie bezrobocie również w centrach rozwoju stanowi poważny problem ekonomiczny i społeczny, przy czym nawet przy szybkim wzroście gospodarczym utrzymać się będzie na wysokim poziomie co najmniej przez kilka lat). Po drugie na obszarach podmiejskich zaczęto lokować zakłady produkcyjne, usługowe i handlowe, przeważnie małej i średniej wielkości. Warunkiem ich lokalizacji były dobre połączenia drogowe z centrum rozwoju a także odpowiednia infrastruktura techniczna. Zakłady produkcyjne, usługowe i handlowe ciągną się wzdłuż dróg wyjazdowych z wielkich aglomeracji a wraz z nimi powstawał lokalny rynek pracy.

I.1.5. W rezultacie w ciągu zaledwie kilkunastu lat, a niekiedy nawet szybciej, na obszarach wiejskich, znajdujących się w zasięgu oddziaływania rozwijających się aglomeracji miejskich, wystąpiła bardzo silna urbanizacja. Większość z nich utraciła w mniejszym lub większym stopniu swój dotychczasowy tradycyjny charakter wiejski, polegający na dominacji działalności rolniczej (Jedynie w niektórych regionach utrzymało się sadownictwo i warzywnictwo). Natomiast przeważnie zachowały administracyjny status regionów wiejskich lub miejsko – wiejskich.

⁴ W opracowaniu oparto się na stosowanym przez GUS podziale Polski na regiony wiejskie i miejskie. Za miasta uważa się obszary położone w ich administracyjnych granicach za wsie – obszary pozostałe. W aneksie I sformułowano krytyczne uwagi i propozycje w sprawie tej delimitacji.

I.1.6. Opisany mechanizm rozwoju gospodarczego w latach dziewięćdziesiątych ograniczał się do wielkich aglomeracji i ich naturalnego zaplecza, a zatem nie obejmował całego obszaru Polski ani nawet większej jego części. Stagnacja a nawet spadek krajowego produktu wytworzonego brutto nastąpił w wielu regionach, w tym przede wszystkim w wiejskich, ale również w wielu małych i średnich miastach. W szczególnie trudnej sytuacji znalazły się niektóre z regionów, w których rolnictwo było i jest nadal jedną z najważniejszych dziedzin gospodarki lokalnej. Drugą grupą regionów mających szczególne trudności są opierające swą gospodarkę na „trudnych” branżach przemysłowych. Należą do niej regiony, skupione wokół niektórych miast średnich i małych, których gospodarka opierała się w okresie gospodarki centralnie planowanej na jednym dużym zakładzie produkcyjnym, który nie umiał lub nie mógł znaleźć sobie miejsca na rynku w nowych warunkach. Istniejąca w takich przypadkach swoista „monokultura” gospodarcza w razie likwidacji zakładu lub choćby tylko znacznego zmniejszenia zatrudnienia powodowała zagrożenie dla całej gospodarki regionu. Często konsekwencją trudności najważniejszego zakładu regionu była reakcja łańcuchowa, nie ograniczająca się do upadku współpracujących z nimi małych i średnich przedsiębiorstw lecz także zakładów usługowych i handlowych.

I.1.7. Reasumując: typ rozwoju polskiej gospodarki w okresie transformacji można scharakteryzować jako punktowy, ograniczony do pewnej, stosunkowo niewielkiej liczby ośrodków, stanowiących centra rozwojowe. Na pozostałych obszarach rozwój gospodarczy był znacznie wolniejszy, występowała stagnacja lub nawet regres.

I.2. Regiony wiejskie – kilka uwag metodycznych.

1.2.1. Przygotowując ekspertyzę oparto się na istniejących materiałach statystycznych, w tym przede wszystkim zebranych podczas powszechnego spisu rolnego 2002. Ponieważ materiały spisu nie zostały jeszcze w pełni opracowane wnioski w niektórych istotnych dla ekspertyzy kwestiach oparto na danych wcześniejszych. Z nich najobfitszymi są wyniki poprzedniego powszechnego spisu rolnego, przeprowadzonego w 1996 roku.

1.2.2. Nie przeprowadzono również dla potrzeb ekspertyzy własnych badań lecz ograniczono się do krytycznego wykorzystania istniejących. W drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych i na początku obecnej dekady kilkakrotnie zajmowano się problematyką regionów wiejskich⁵, a także stanowiącą jej ważną część regionalnym zróżnicowaniem rolnictwa⁶. W niektórych pracach poświęconych regionom wiejskim podjęto mniej lub bardziej udane próby ich delimitacji. Z nich najciekawsze metodycznie a równocześnie dające najpełniejszy materiał analityczny są dwa badania wykonane pod kierunkiem A. Rosnera. Dokonano w nich próby wyodrębnienia obszarów wiejskich, znajdujących się w trudnej sytuacji gospodarczej i mających kłopoty z rozwojem (w dalszym ciągu ekspertyzy będzie używane przyjęte przez autorów określenie „obszary problemowe”). Dokonane ustalenia są nadal aktualne,

⁵ Niektóre prace z tego zakresu: J. Heller. Regionalizacja obszarów wiejskich w Polsce. IERiGŻ. Studia i Monografie Nr 99. Warszawa. 1999; D. Kołodziejczyk, A. Wasilewski, D.Lidke. Rozwój demograficzno – gospodarczy w skali lokalnej. Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Warszawa 1998; A. Rosner /red/. Typologia wiejskich obszarów problemowych. Polska Akademia Nauk. Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa. Warszawa 1999. Projekt badawczy finansowany przez program PHARE FIESTA II PL.9316. Grant Komitetu Integracji Europejskiej nr 112/0613/1/97/2; A. Rosner /red./. Wiejskie obszary kumulacji barier rozwojowych. Polska Akademia Nauk. Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa. Warszawa 2002; A. Sikorska /red/. Przemiany strukturalne we wsiach objętych badaniem IERiGŻ w latach 1996 – 2000. Projekt badawczy nr 5 PO6J 026 19. Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Warszawa 2001.

⁶ M. in. J. Rowiński, M. Wigier. Rolnictwo. /w/: K. Gawlikowska – Hueckel. M. Dutkowski /red/. Polska regionów Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową. Polska Regionów Nr 10. Gdańsk – Warszawa 2000. Ss. 14-36.

gdyż nie jest możliwe usunięcie tak poważnych zapóźnień rozwojowych w ciągu kilku lat. Również na pewno w pełni zachowały aktualność założenia badawcze i uwagi metodyczne.

I.2.3. Wyodrębnienie regionów wiejskich znajdujących się w trudnej sytuacji gospodarczej jest tylko fragmentem delimitacji obszarów wiejskich a analiza ich sytuacji częścią znacznie szerszej problematyki uwarunkowań i szans rozwoju obszarów wiejskich, obejmującej wszystkie regiony wiejskie – nie tylko problemowe. Jednakże należy zwrócić uwagę, że w rzeczywistości w opracowaniach tych dokonano delimitacji obszarów wiejskich całej Polski, posługując się jako jednostką gminą, a dopiero w następnej fazie badania dokonali ich podziału na regiony problemowe i pozostałe.

II. Uwarunkowania rozwoju regionów wiejskich

II.1. Rolnictwo w okresie transformacji – uwagi ogólne.

II.1.1. Najważniejszą działalnością gospodarczą na polskiej wsi było i jest nadal rolnictwo. Jest to dziedzina, która w latach dziewięćdziesiątych dostosowywała rozmiary produkcji do popytu krajowego i możliwości opłacalnego eksportu. Proces ten był branżowo zróżnicowany (np. znacznie wzrosła produkcja mięsa drobiu). Ostatecznym jego rezultatem jest tak niewielki wzrost produkcji końcowej i towarowej w latach dziewięćdziesiątych w porównaniu z rokiem 1990 że można uznać iż w okresie tym produkcja rolnictwa kształtowała się na niezmiennym w zasadzie poziomie⁷. Wobec szybkiego rozwoju pozarolniczych działów gospodarki następuje szybki, systematyczny spadek udziału rolnictwa w PKB. Obecnie kształtuje się on na poziomie około 3%, a zatem w takiej samej w zasadzie wysokości, jak w wielu państwach znajdujących się na znacznie wyższym niż Polska poziomie rozwoju gospodarczego.

II.1.2. GUS dane o PKB dezagreguje do poziomu województw. W tym układzie na jego wysokość w niektórych województwach, a zatem i na pozycję w rankingu silnie wpływają wielkie aglomeracje⁸. Województwa, w których udział rolnictwa w PKB jest najwyższy (lecz również systematycznie maleje) tworzą dwie wyraźne grupy. Pierwsza składa się z Wielkopolskiego i Opolskiego. Silna pozycja rolnictwa w gospodarce tych województw wynika przede wszystkim z jego siły a nie ze słabości pozarolniczej części gospodarki. Świadczy o tym znacznie wyższa od przeciętnej w Polsce wartość dodana brutto na 1 pracującego w rolnictwie⁹. Druga grupa to województwa Warmińsko – Mazurskie, Podlaskie, Lubelskie i Świętokrzyskie. Bliskie im jest również woj. Podkarpackie, mające jednak nieco niższy od nich udział rolnictwa w PKB. Jest to grupa województw o najniższym poziomie rozwoju gospodarczego, mierzonym PKB i o najniższej wartości dodanej brutto w rolnictwie¹⁰. Wysoki udział rolnictwa w PKB wynika zatem w tej grupie województw przede wszystkim ze słabości pozarolniczej części gospodarki, a nie z dobrze rozwiniętego rolnictwa.

⁷ W 2002 roku wskaźnik produkcji końcowej wynosił 105,7 a towarowej 103,1 przy 1990 = 100,0; jednakże przy przyjęciu roku 1989 za 100,0 wskaźnik produkcji towarowej w 2002 roku wynosi już tylko 97,2.

⁸ Jaskrawym przykładem jest woj. Mazowieckie. W 2000 roku PKB na 1 mieszkańca w Warszawie był blisko trzykrotnie wyższy niż średnia krajowa podczas, gdy w podregionach warszawskim i ciechanowsko – plockim kształtował się nieco poniżej średniej krajowej a w ostrołęcko – siedleckim i radomskim bliski stanowił zaledwie około 2/3 średniej. Rocznik statystyczny Województw. GUS. Warszawa 2002. s. CLXXX.

⁹ Wynosiła ona (rolnictwo, łowiectwo, leśnictwo rybolówstwo i rybactwo), w 2000 roku 9813 zł w woj. Wielkopolskim a 7907 zł w woj. Opolskim przy przeciętnej dla Polski 5727 zł. Nie są to zresztą wartości najwyższe; w woj. Zachodniopomorskim wartość dodana wynosiła 13045 zł, Warmińsko – Mazurskim 10088 zł a Lubuskim 10057 zł; (Rocznik Statystyczny Województw 2002. j. w. s.304.

II.1.3. Przebieg procesu transformacji rolnictwa w latach dziewięćdziesiątych był jedną z ważnych przyczyn trudności gospodarczych na obszarach wiejskich. Powody trudności były zróżnicowane; inne w tej części Polski, w której w okresie gospodarki centralnie planowanej dominowały państwowe gospodarstwa rolne, a równocześnie słabo były rozwinięte pozarolnicze działy gospodarki (pas województw północnych poza częścią województwa Pomorskiego oraz woj. Lubuskie). Państwowe gospodarstwa rolne stanowiły na tym obszarze ważny element działalności gospodarczej. Ich upadek, wynikający z wysokich kosztów produkcji, często oznaczał likwidację największych lokalnych pracodawców, którzy dodatkowo byli ważnymi współorganizatorami wielu ważnych aspektów życia społeczności pegeerowskich, z budową mieszkań służbowych włącznie. Powstałe w tych regionach na gruntach państwowych gospodarstw rolnych gospodarstwa, przeważnie dzierżawione od Agencji Własności Skarbu Państwa (obecnie Agencja Nieruchomości Ziemi), zostały zorganizowane często jako gospodarstwa bezinwentarzowe, ograniczające się do wielkopolowej produkcji roślinnej. Ten typ gospodarowania, optymalny z punktu widzenia rachunku ekonomicznego, spowodował kilkakrotny spadek poziomu zatrudnienia w porównaniu z zatrudnieniem, istniejącym w państwowych gospodarstwach rolnych. W rezultacie, wobec braku możliwości znalezienia innej pracy na rynku lokalnym, bezrobocie w wielu regionach postpegeerowskich należy obecnie do najwyższych w Polsce, przekraczając nieraz dwukrotnie i tak bardzo wysoką średnią krajową, zbliżającą się do 20%. Co więcej jest to często bezrobocie długookresowe a niekiedy nawet dziedziczone. W związku z tym często powstają różne patologie, powodujące, że wielu dawnych pracowników państwowych gospodarstw rolnych a także ich potomków trudno zaliczyć do tych, którzy mieliby możliwości pracy nawet wówczas, jeśliby w regionie byłby odczuwalny brak siły roboczej.

II.1.4. Inną przyczyną trudności występuje na obszarach, na których dominują gospodarstwa rodzinne. Ich podstawowym problemem jest niewydolność dochodowa, wynikająca ze struktur produkcyjnych, w tym także obszarowych. Wprawdzie powierzchnia użytków rolnych jest niezbyt dobrym wyznacznikiem siły ekonomicznej gospodarstwa. Jednakże jest oczywiste, że gospodarstwo, musi mieć pewien minimalny obszar, zależny od rodzaju prowadzonej produkcji, aby zapewnić właścicielowi i jego rodzinie właściwy poziom życia. Odstępstwem od tej reguły są gospodarstwa, prowadzące niektóre działy produkcji roślinnej, przede wszystkim warzywnicze i ogrodnicze, oraz prowadzące opartą na paszach kupowanych produkcję zwierzęcą „bez ziemi”.

II.1.5. Za podstawowy wskaźnik niewydolności dochodowej rolnictwa można uznać wartość produkcji sprzedanej. Nie można bowiem osiągnąć właściwego poziomu życia nie dysponując pewnym zasobem środków finansowych. Tymczasem jedynie 122 tys. gospodarstw rolnych, z ogólnej liczby 1963 tys., sprzedawało w 2002 roku produkty wartości co najmniej 25 tys. zł. Natomiast blisko 2/3 (1261 tys.) polskich gospodarstw rolnych nie ma żadnych przychodów ze sprzedaży swych produktów lub też przychody niższe niż 5 tys. zł rocznie¹¹, przy czym jedynie stosunkowo niewielka część właścicieli utrzymuje się z pracy pozarolniczej na własny rachunek, a zostali „rolnikami” ze względu na niższe obciążenia podatkowe i „parapodatkowe”. Szczególnie trudna sytuacja pod tym względem

¹⁰ Wartość dodana brutto na 1 pracującego w rolnictwie, łowiectwie, leśnictwie, rybołówstwie i rybactwie wynosiła w 2000 roku w woj. Podkarpackim 2127 zł, Małopolskim 3021 zł., Lubelskim 3195 zł., a Świętokrzyskim 3640 zł., Rocznik Statystyczny Województw 2002 j.w. s.304.

¹¹ W. Józwiak /kier./, Ewolucja gospodarstw rolnych w latach 1996 – 2002. Powszechny spis rolny. Główny Urząd Statystyczny. Warszawa grudzień 2003. s. 138 i nast.

występuje w Polsce południowo – wschodniej (województwa Małopolskie i Podkarpackie) a także w województwie Świętokrzyskim). Na tym obszarze gospodarstwa są przeciętnie znacznie mniejsze niż w innych regionach¹². Większość z nich nigdy nie zapewni ich właścicielom dochodów na właściwym poziomie. W tej części Polski od dawna upowszechnił się zatem dobrze zresztą znany również i w innych regionach, model chłopa – robotnika, mającego małe gospodarstwo, zaspakajające podstawowe potrzeby żywnościowe jego i rodziny. Mieszka on na terenie gospodarstwa i dojeżdża codziennie do pracy w zakładzie, znajdującym się w nieodległym mieście lub miasteczku. Ten sposób życia, dobrze znany już w okresie międzywojennym (Centralny Obszar Przemysłowy) upowszechnił się w okresie gospodarki centralnie planowanej. Model ten załamał się częściowo w okresie transformacji lat dziewięćdziesiątych. Niektóre zakłady, zatrudniające chłopów – robotników, nie wytrzymały konfrontacji z rynkiem i uległy likwidacji, inne natomiast musiały dokonać restrukturyzacji. Jedną z jej ważnych części było często zmniejszenie zatrudnienia. Wśród zwalnianych pierwszymi byli zwykle chłopci – robotnicy z co najmniej dwu powodów. Po pierwsze restrukturyzacja wiązała się często z wprowadzaniem nowych technologii, powodujących, iż mało było zapotrzebowanie na pracę niewykwalifikowaną; właśnie chłopci – robotnicy należeli do grupy najgorzej wykształconej. Drugą przyczyną były względy socjalne. Gdy miała zapaść decyzja o zwolnieniu pracownika mającego choćby drobne gospodarstwo rolne lub pracownika, dla którego praca najemna była jedynym źródłem utrzymania, zwykle decydowano się na zwolnienie chłopca – robotnika.

II.1.6. W porównaniu z okresem gospodarki centralnie planowanej stosunkowo najmniej zmieniła się sytuacja rolników w pasie na województw położonych w środku Polski od woj. Podlaskiego i Lubelskiego na wschodzie, poprzez Mazowieckie., Łódzkie, Kujawsko – Pomorskie aż po Wielkopolskie. Nie utracili oni pracy, tak jak robotnicy państwowych gospodarstw rolnych, a zarobki pozarolnicze miały dla nich mniejsze znaczenie niż w Polsce południowo – wschodniej. Nie oznacza to jednak, że wielu z nich, mających gospodarstwa o niewielkiej sile ekonomicznej nie odczuło dotkliwie utraty możliwości zarobkowania poza rolnictwem.

II.2. Uwarunkowania obecne.

II.2.1. Z przebiegu procesu transformacji wynika, że obecnie regiony wiejskie nie mają pomyślnych warunków rozwoju. Spróbujmy obecnie zreasumować trudności, hamujące rozwój regionów wiejskich i powodujące, że Polska „wiejska” znacznie słabiej odczuła korzyści zmiany ustroju gospodarczego, a na niektórych, niemałych obszarach, nastąpiło wyraźne pogorszenie sytuacji społecznej.

(1). Na obszarach Polski wiejskiej wciąż jeszcze, poza niektórymi regionami, dominuje rolnictwo. Oczywiście rolnictwo pozostanie ważną częścią gospodarki wiejskiej. Region wiejski, jak świadczą o tym liczne przykłady europejskie, pozbawiony rolnictwa upada, a przestrzeń wiejska ulega degradacji. Jednakże rolnictwo nie może istnieć bez pracujących w nim ludzi. Zawód rolnika, tak samo jak każdy inny, tylko wówczas jest atrakcyjny jeśli przynosi dochód, zapewniający właściwy poziom życia. Gospodarstwo rolne musi mieć zatem pewną minimalną siłę ekonomiczną¹³. Właściciel gospodarstwa o co najmniej minimalnej sile ekonomicznej ma

¹² Przeciętna powierzchnia użytków rolnych w indywidualnych gospodarstwach rolnych w Polsce wynosi 7,1 ha, natomiast w woj. Małopolskim 3,2 ha, Podkarpackim 4,0 ha a w Świętokrzyskim 5,0 ha. Rocznik Statystyczny Województw 2002.j.w. s. XCVI.

¹³ Nie ma powszechnie przyjętej wielkości tego wskaźnika. Siłę ekonomiczną można zresztą różnie mierzyć, np. wartością produkcji towarowej czy też ilością pracy, którą powinno się wykonać w gospodarstwie. M. in. za gospodarstwo spełniające

potencjalne możliwości uzyskiwana dochodów na właściwym poziomie. Tymczasem obecnie zapewne około 90% z blisko 2 mln gospodarstw rolnych w Polsce warunku minimalnej siły ekonomicznej nie spełnia.

(2). W wielu analizach, poświęconych problematyce dochodów rolniczych, na ogół nie formułuje się wprost, że w Polsce nie ma miejsca dla dwu milionów gospodarstw rolnych, zapewniających właścicielom i ich rodzinom właściwe dochody. Tymczasem z bardzo orientacyjnego szacunku, opartego na powierzchni użytków rolnych w Polsce (18 mln ha) oraz minimalnej powierzchni, którą powinno dysponować w Polsce gospodarstwo rolne typu tradycyjnego (30 ha) wynika, że w Polsce może być nie więcej niż 600 tys. gospodarstw rolnych spełniających warunek minimalnej siły ekonomicznej. Jednakże, ponieważ część gruntów będzie w posiadaniu mających dodatkowe lub podstawowe źródło dochodów poza rolnictwem rolnicy, utrzymujący się wyłącznie z pracy w gospodarstwie rolnym, nie będą dysponowali powierzchnią 18 mln ha użytków rolnych lecz znacznie mniejszą. Stąd też w Polsce nigdy nie będzie 600 tys. gospodarstw, zapewniających właściwe dochody lecz znacznie mniej¹⁴, być może nawet około 300 tys.

(3). Z danych GUS wynika, że rolnictwo polskie wyraźnie nabiera struktury „dwubiegunowej”. Z jednej strony wzrasta liczba gospodarstw zapewniających właściwe dochody, z drugiej gospodarstw małych¹⁵. Zmniejsza się natomiast liczba gospodarstw średniej jak na warunki polskie wielkości. Właściciele gospodarstw nie spełniających warunku minimalnej siły ekonomicznej mają do wyboru trzy możliwości. Pierwszą jest życie na bardzo skromnym poziomie, drugą zwiększenie siły ekonomicznej gospodarstwa, trzecią łączenie zawodu rolnika z innym zawodem. Zwiększenie siły ekonomicznej gospodarstwa wymaga z reguły inwestycji, takich jak zakup ziemi, budowa lub przebudowa budynków gospodarczych, zakup lub zwiększenie stada podstawowego czy zakup maszyn. Niezbędne są więc środki własne lub też łączenie środków własnych z kredytami komercyjnymi albo preferencyjnymi, a począwszy od połowy 2002 roku również ze środkami unijnymi i krajowymi programu przedakcesyjnego UE.

(4). Decyzje o powiększaniu siły ekonomicznej gospodarstwa rolnego są jednak obecnie, mimo różnych, korzystnych dla rolników, form wsparcia, podejmowane stosunkowo rzadko. Zauważyć należy, że w niektórych regionach rolnictwa chłopskiego, w których warunkiem koniecznym osiągnięcia właściwej siły ekonomicznej gospodarstwa jest powiększenie jego powierzchni, brak wolnych gruntów hamuje przekształcenia rolnictwa. Niezależnie od tego o słabych tendencjach restrukturyzacyjnych w rolnictwie świadczy poziom inwestowania, nie pokrywający w skali

minimalne kryterium żywotności, uważa się gospodarstwo, zapewniające pełne zatrudnienie dwum osobom; pojęcie to jest zbliżone do pojęcia minimalnej siły ekonomicznej gospodarstwa, potencjalnie zapewniającego właściwe dochody.

¹⁴ Liczbę 600 tys. należy traktować jako maksymalną również dlatego, że przyjęto bardzo niską minimalną powierzchnię gospodarstwa zapewniającego właściwe dochody, niższą niż w państwach Europy Zachodniej, w których rolnicy osiągają znacznie wyższe plony i mają znacznie większą obsadę zwierząt gospodarskich.

¹⁵ W latach 1996 – 2002 wzrosła liczba gospodarstw o powierzchni 1-2 ha z 462 tys. do 517 tys. (o 11,8%) a posiadana przez nie powierzchnia użytków rolnych z 651 tys. ha do 725 tys. ha (o 11,4%) . Analogiczne dane dla grupy 20 – 50 ha: 76 tys. i 96 ty oraz 2057 tys. i 2723 tys. ha, a dla grupy 50 – 200 ha 8 tys. i 16 tys. oraz 710 tys. ha i 1290 tys. ha. Zmniejszyła się natomiast liczba gospodarstw o powierzchni 2 – 20 ha z 1496 tys. do 1323 tys. a użytkowana przez nie powierzchnia z 10082 tys. ha do 8727 tys. ha. J. Gomółka. Zmiany w uprawie roślin i chowie zwierząt między rokiem 1996 a 2002. s.2. Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Maszynopis.

makro ubytku majątku trwałego¹⁶. Postępującą dekapitalizację majątku w rolnictwie uznać należy nie tylko za dowód, iż rolnicy nie mają własnego kapitału w wystarczającej wysokości, ale również iż uważają rolnictwo za działalność gospodarczą, w którą nie powinno się inwestować ze względu na bardzo długie okresy zwrotu kapitału, lub wręcz brak możliwości zwrotu.

(5). Łączenie zawodu rolnika z innym zawodem nie jest niczym nowym. Pojęcia takie jak chłopo – robotnik czy *part-time farmer* funkcjonują od dawna, nie tylko w Polsce, dla określenia rolników, podejmujących dodatkowo pracę najemną lub na własny rachunek w przemyśle, rzemiośle czy usługach. Często praca poza rolnictwem przynosi większe dochody niż prowadzone gospodarstwo. Grupę osób, dla których rolnictwo staje się zajęciem dodatkowym w statystykach polskich określa się obecnie jako „pracowników mających gospodarstwa rolne”. Badania budżetów domowych gospodarstw rolników oraz pracowników mających gospodarstwa rolne świadczą, że dochody z gospodarstwa stanowią coraz mniejszą część ich dochodów. Natomiast systematycznie rosną udziały dochodów z pracy poza rolnictwem oraz świadczeń socjalnych. W gospodarstwach do 10 ha udział dochodów ze źródeł pozarolniczych jest obecnie na ogół wyższy niż z rolnictwa. Taka zmiana struktury dochodów świadczy iż wprawdzie rolnicy dążą do poprawy swej sytuacji materialnej, ale często możliwości zwiększenia dochodów poszukują poza rolnictwem. Są to zachowania racjonalne, gdyż większość gospodarstw rolnych w Polsce nie jest w stanie zapewnić ich właścicielom właściwych dochodów.

(6). Pierwsza z wymienionych w punkcie 3 możliwości – akceptacja życia na bardzo skromnym poziomie – jest spowodowana różnymi przyczynami. Często jest nią bierność rolnika, zrozumiała u osób starszych, mniej wytłumaczalna u młodych. Jednakże również osoby aktywnie poszukujące pracy poza rolnictwem mają trudności ze znalezieniem pracy najemnej. Od początku lat dziewięćdziesiątych coraz trudniej było być chłopem – robotnikiem. Proces transformacji gospodarki polegał m. in. na unowocześnianiu procesu produkcji i miał przeważnie charakter pracooszczędny. W rezultacie wiele zakładów, nie tylko prywatyzowanych, zmniejszało zatrudnienie. Proces ten często w procesach prywatyzacyjnych hamowały, ale nie mogły mu zapobiec t. zw. pakiety socjalne. Podpisując je nowi właściciele zobowiązywali się przez pewien okres nie zmniejszać zatrudnienia. Było to zatem jedynie odłożenie procesu zmniejszenia zatrudnienia. Zobowiązania te przeważnie już wygasły. Pierwszymi wśród zwalnianych, jak już stwierdzono, byli często chłopi – robotnicy.

(7). Możliwości pracy na własny rachunek są obecnie nieporównanie większe niż w okresie gospodarki centralnie planowanej ale również ograniczone. Prowadzenie warsztatu rzemieślniczego wymaga umiejętności, a nieraz uprawnień. Liczba sklepików wiejskich, obsługujących miejscowych mieszkańców, nie może bezustannie wzrastać. Ogranicza ją przede wszystkim niewielka siła nabywcza klientów. Inną możliwością jest praca „na czarno” poza Polską. Czasowe wyjazdy zarobkowe przede wszystkim do Niemiec, ale także do Austrii,

¹⁶ W roku gospodarczym 1995/96 dopiero począwszy od grupy gospodarstw o powierzchni 20 – 50 ha wydatki inwestycyjne przekraczały amortyzację środków trwałych. Natomiast w całej badanej grupie gospodarstw wydatki inwestycyjne stanowiły w tymże roku 0,92% amortyzacji. Stan ten najprawdopodobniej nie zmienił się do chwili obecnej. Por. W. Guzewicz. Aktywność ekonomiczna gospodarstw rolnych w latach 1996 – 2002. s.8. Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. 2004. Maszynopis.

Belgii czy Holandii, są popularne w niektórych regionach, również wiejskich. Niekiedy są one naturalną kontynuacją różnego rodzaju powiązań rodzinnych i osobistych (wyjazdy z województwa Opolskiego do Niemiec), ale zdarzają się również powiązania migracji czasowej trudniejsze do wytłumaczenia ((n. p. wyjazdy z niektórych regionów województwa Podlaskiego do Belgii).

(8). W obecnych uwarunkowaniach gospodarczych znaczna większość regionów wiejskich nie jest w stanie przełamać stanu stagnacji lub bardzo wolnego wzrostu gospodarczego wykorzystując jedynie własny potencjał ludzki i gospodarczy, w tym także finansowy. Niezbędny jest zatem kapitał z zewnątrz. Jak dotychczas dopływa on przede wszystkim do regionów podmiejskich, których rozwój nie ma jednak na ogół nic wspólnego z harmonijnym rozwojem obszarów wiejskich. Stanowią one przede wszystkim przykłady szybkiego, niekiedy nie uwzględniającego wymagań ładu przestrzennego, przekształcania w niepełnowartościowe obszary miejskie, a właściwie typowe *suburbia*, powstające na obrzeżach wielkich aglomeracji.

(9). Obecna sytuacja Polski, w tym zwłaszcza na rynku pracy (wysokie bezrobocie również w ośrodkach wielkomiejskich), nie skłania inwestorów do poszukiwania nowych lokalizacji poza wielkimi aglomeracjami. Jedynym właściwie czynnikiem, przyciągającym inwestorów do mniejszych ośrodków miejskich, które mogą być ośrodkami rozwoju regionu, mogą być znacznie niższe ceny gruntów pod budowę. Jednakże przy podejmowaniu decyzji lokalizacyjnej bierze się pod uwagę również wiele innych elementów takich jak infrastruktura techniczna (wodociągi, kanalizacja, telefony, sieci energetyczne) komunikacyjna (przede wszystkim drogi), społeczna (szkoły, służba zdrowia) a także kulturalna. Równie istotne są kwalifikacje miejscowej siły roboczej. Typowe obszary wiejskie przegrywają na ogół zdecydowanie konkurencję z wielkimi aglomeracjami zarówno ze względu na gorszą infrastrukturę jak i kwalifikacje zawodowe potencjalnych pracowników. Przy tym ich pozycja konkurencyjna, zwłaszcza pod względem kwalifikacji zawodowych, wyraźnie pogorszyła się w ciągu kilku ostatnich lat. Bezrobocie wielkomiejskie, zwłaszcza wśród ludzi młodych, w tym także dobrze wykształconych, skłania inwestorów, działających w branżach, wymagających wysokich kwalifikacji, do lokowania swej działalności w dużych miastach, zwłaszcza, że wymagania płacowe wyraźnie maleją. Wydaje się również, że rozwój gospodarczy w Polsce będzie w coraz większym stopniu polegał na rozbudowie mocy produkcyjnych w istniejących zakładach oraz ich konsolidacji. Stąd też zainteresowanie obszarami wiejskimi, jako miejscami, w których będzie lokowana nowa działalność gospodarcza, będzie nadal niewielkie, przynajmniej w ciągu najbliższych kilku lat.

(10). Pewną szansą dla regionów wiejskich jest rozwój znajdujących się na ich obszarze miast małych i średnich. Koncepcja miast małych i średnich jako regionalnych i lokalnych centrów rozwoju, ciągnących za sobą związane z nimi obszary wiejskie nie jest koncepcją nową. Była ona realizowana w Polsce już w dwudziestoleciu międzywojennym (Centralny Okręg Przemysłowy) a także w okresie gospodarki centralnie planowanej. Trudności wielu powstałych wówczas ośrodków w okresie transformacji nie wynikają z błędności tej koncepcji lecz z istoty gospodarki centralnie planowanej. Niektóre zakłady, dobrze funkcjonujące w gospodarce

planowej, nie wytrzymały ostrej konfrontacji w warunkach gospodarki rynkowej, bądź w ze względu na wysokie koszty bądź też produkcję, nie akceptowaną przez rynek. Odtwarzanie tego układu, ale zgodnie z regułami gospodarki rynkowej, jest chyba jedynym możliwym sposobem na stopniowe zdynamizowanie rozwoju lokalnego.

(11). Na większości obszarów Polski, zdominowanej przez znajdujące się w stanie stagnacji gospodarczej układy wiejskie, istnieją w pełni ukształtowane sieci ośrodków lokalnych i regionalnych, powiązanych logicznie z otaczającymi je obszarami wiejskimi. Znajdują się one zarówno w Polsce Południowo – Wschodniej (województwa Małopolskie, Podkarpackie), Wschodniej (Białostockie i Lubelskie) i Centralnej (województwa Świętokrzyskie i Łódzkie, znaczna część Mazowieckiego). Wydaje się, że najgorzej pod tym względem prezentują się województwa Warmińsko – Mazurskie i Zachodniopomorskie, choć i na tych obszarach istnieją ośrodki, mające warunki rozwoju. Jednakże wymagania stawiane obecnie ośrodkom lokalnym i regionalnym są obecnie bardzo wysokie. To władze samorządowe muszą przyciągać inwestorów, oferując im dogodne warunki nabycia gruntów budowlanych (najlepiej uzbrojonych) i zapewniając im pełną infrastrukturę, co najmniej techniczną.

(12). W ostatnich latach często za strategię właściwą dla rozwoju obszarów wiejskich uważa się ich wielofunkcyjny rozwój, polegający na rozwijaniu działalności pozarolniczej na wsi. Oczywiście tworzenie wsi wielofunkcyjnych, będących silnymi ośrodkami rozwoju, jest bardzo kuszące. Wielofunkcyjny rozwój wsi nie jest zresztą sprzeczny z rozwojem lokalnym, którego podstawę stanowią małe i średnie miasta; obie strategie raczej uzupełniają się niż konkurują i, jeśli to możliwe, powinny być lokalnie realizowane równocześnie. W polskich warunkach utworzenie wsi wielofunkcyjnej na typowo wiejskich obszarach jest jednak zadaniem, które może być wykonane nawet w sprzyjającej sytuacji gospodarczej dopiero w długim albo nawet bardzo długim okresie. Tworzenie silnych, wielofunkcyjnych ośrodków wiejskich jest również dlatego trudne, że Polska sieć osiedleńcza na znacznej części obszarów wiejskich jest dość rozproszona i składa się na ogół z niewielkich jednostek. W takich warunkach wiele wsi –siedzib gmin - nie jest w stanie w pełni obsługiwać mieszkańców gminy. Część funkcji obsługi mieszkańców gminy zarówno ze względu na słabość ekonomiczną wielu gmin jak i niewielką liczbę mieszkańców wykonują szczeble ponadgminne (związki celowe gmin lub powiaty). Taka organizacja zaspakajania potrzeb bytowych mieszkańców wsi wymaga jednak dobrej sieci dróg, sprawnej komunikacji i rozwiniętej sieci łączności. . W regionach wiejskich warunki te wciąż jeszcze często nie są spełnione.

(13). Agroturystyka może być na niektórych obszarach ważnym elementem częścią tworzenia wsi wielofunkcyjnej. Wieś agroturystyczna w pełnym tego słowa znaczeniu to nie tylko baza noclegowa lecz także gastronomiczna, handlowa i usług ogólnych (np. warsztaty samochodowe) a często również usługi specjalistyczne. W miejscowościach, obsługujących turystykę wodną, są nimi m. in. porty jachtowe (mariny), wypożyczalnie sprzętu, warsztaty szkatnicze i szkółki surfingowe, a w stacjach narciarskich infrastruktura kolejek i wyciągów, wypożyczalnie sprzętu, dowóz narciarzy do kolejek i wyciągów oraz szkółki narciarskie. Równocześnie jednak miejscowości najatrakcyjniejsze tracą charakter wiejski, zamieniając się

w stacje turystyczne. Ta perspektywa, aczkolwiek bardzo pociągająca (przykładem jest Zakopane, miasto o jednym z najwyższych PKB na mieszkańca) jest dostępna w Polsce jedynie najatrakcyjniejszych miejscowościach, które mogą przyciągnąć turystów w ciągu całego roku. Jeśli natomiast sezon turystyczny trwa dwa miesiące w roku (turystyka wypoczynkowa oraz czynna turystyka wodna) to jest oczywiste, że agroturystyka może być nawet w najatrakcyjniejszych miejscowościach jedynie uzupełnieniem przychodów, uzyskiwanych z innych źródeł. Zresztą nawet w państwach mających znacznie lepsze niż Polska warunki do rozwijania turystyki uznaje się agroturystykę jedynie za uzupełniające źródło dochodu¹⁷.

II.3. Zmiana uwarunkowań po wejściu Polski do UE.

II.3.1. Pierwszy maja 2004 roku będzie szczególnie ważnym dniem dla regionów wiejskich. Jeżeli, co wcale nie jest pewne, przygotowania do członkostwa zakończą się pomyślnie i zintegrowany system zarządzania i kontroli będzie działał prawidłowo, Polska zostanie objęta przepisami wspólnej polityki rolnej w zakresie, przewidzianym przez traktat akcesyjny. Oznaczać to będzie istotną zmianę zewnętrznych warunków gospodarowania. Warunki zewnętrzne będą zmieniać się co roku na korzyść rolnictwa, gdyż zostanie ono objęte dopłatami bezpośrednimi w pełnej wysokości dopiero w roku 2013. Aczkolwiek poziom początkowy, wypłacanych z budżetu UE dopłat bezpośrednich nie będzie wysoki (40% pełnych płatności) to jednak taka ich wysokość oznacza co najmniej nie pogorszenie opłacalności produkcji rolnej w porównaniu ze stanem obecnym już w pierwszym roku członkostwa a w niektórych gałęziach produkcji jej poprawę. Natomiast jeżeli Polska wykorzysta postanowienia traktatu akcesyjnego, umożliwiające uzupełnianie dopłat bezpośrednich z budżetu krajowego to już w pierwszym roku członkostwa sytuacja dochodowa rolników ulegnie zdecydowanej poprawie. Wówczas bowiem otrzymywać oni będą dopłaty bezpośrednie w wysokości 55% pełnych dopłat bezpośrednich. Następnie wzrastałyby one do 60% w 2005 roku, 65% w 2006 roku i po 10% w latach następnych. Poziom pełnych dopłat bezpośrednich zostałby wówczas osiągnięty w 2010 roku. Szacunkowo budżetowe koszty tej operacji wyniosą w latach 2004 – 2012 mogą wynieść ponad 5,7 mld euro, przy czym w pierwszym roku blisko 500 mln euro¹⁸ (ponad 2 mld zł). Szacunek ten został wykonany przy przyjęciu wypłat w maksymalnej wysokości oraz przy przyjęciu za wypłaty zobowiązań (ang. *commitments*). Wobec tego rzeczywiste obciążenia budżetowe będą mniejsze i wyniosą w latach 2004 – 2013 4,5 mld - 5 mld euro, co jest również kwotą bardzo poważną.

II.3.2. Uzupełnianie płatności z budżetu krajowego oznacza dodatkowe napięcia w i tak znajdującym się w niezwykle trudnej sytuacji polskim budżecie. Jednakże sprawa wydaje się przesądzona przede wszystkim ze względów politycznych. Rząd, który nie skorzystałby z możliwości, zawartych w traktacie akcesyjnym, popełniłby polityczne samobójstwo. Warto przypomnieć także, że wynegocjowanie dodatkowych dopłat bezpośrednich być może zadecydowało o pozytywnym wyniku referendum akcesyjnego. Nie analizując bliżej politycznego aspektu sprawy i ograniczając się do skutków ekonomicznych dodatkowych dopłat z budżetu polskiego stwierdzić należy, poza zdecydowaną poprawą dochodów rolników już w pierwszym roku członkostwa następuje wówczas znaczna poprawa

¹⁷ Opinię taką zaprezentował, charakteryzując rolę agroturystyki w swym kraju, J.A. Santos na seminarium „Instrumenty wspierania rozwoju turystyki i agroturystyki w ramach funduszy strukturalnych. Doświadczenia Portugalii” zorganizowanym przez Instytut Europejski w Łodzi oraz Instytut Administracji Publicznej w Oeiras (Łódź 15 –16 stycznia 2004).

¹⁸ J. Rowiński. Koszty i korzyści członkostwa Polski w UE (rolnictwo). /w/: P. Samecki i in. /koordynacja badań/. Korzyści i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Raport z badań. s 135. Centrum Europejskie Natolin. Warszawa 2003.

pozycji konkurencyjnej polskich rolników. Wprawdzie dopiero w 2010 roku uzyskają oni takie same warunki konkurencji jak rolnicy obecnych państw członkowskich ale już od pierwszego roku będą w stanie konkurować na jednolitym rynku europejskim. Zdecydowana poprawa dochodów rolników powinna zmienić opinię o rolnictwie jako o działalności nieopłacalnej i w konsekwencji doprowadzić do działań, których wynikiem będzie przyspieszenie restrukturyzacji i modernizacji rolnictwa. Równocześnie jednak spowoduje, że niektórzy rolnicy, którzy zamierzali zrezygnować z działalności, pozostaną w rolnictwie; takie decyzje będą z kolei oznaczać ograniczenie podaży na rynku ziemi, co może przyhamować tworzenie większych obszarowo gospodarstw w regionach rolnictwa chłopskiego.

II.3.3. Z dopłatami bezpośrednimi związana jest jeszcze jedna kwestia o podstawowym znaczeniu dla funkcjonowania polskiego rolnictwa na jednolitym rynku europejskim. Otóż dopiero wówczas, gdy polscy rolnicy będą je otrzymywać w pełnej wysokości, będą mieli takie same warunki konkurowania jak rolnicy obecnych państw członkowskich. Wprawdzie, jak wynika z kilku, wykonanych niezależnie, różnymi metodami ekspertyz, już przy dopłatach w wysokości 40% pełnych polscy rolnicy będą w większości branż konkurencyjni na jednolitym rynku europejskim. Tym niemniej jest oczywiście, że ich pozycja konkurencyjna będzie wówczas znacznie słabsza. Stąd też decyzja o dodatkowych dopłatach bezpośrednich z budżetu polskiego jest nie tylko decyzją poprawiającą dochodowość polskiego rolnictwa lecz również stwarzającą polskim rolnikom możliwie jak najszybciej takie same warunki konkurowania jakie mają rolnicy innych państw członkowskich. Poprawa pozycji konkurencyjnej oznacza, co oczywiste, wzrost eksportu rolno – spożywczego do innych państw członkowskich.

II.3.4. Kolejną, bardzo istotną zmianą, która nastąpi 1 maja 2004 roku, jest zmiana charakteru polityki, którą będzie objęte rolnictwo. Prowadzona w latach dziewięćdziesiątych przez Polskę polityka rolna miała niezwykle krótki horyzont czasowy. Tak podstawowe parametry jak ceny skupu zbóż były ustalane na okres nie dłuższy niż jeden rok., a decyzje o interwencji na rynku wieprzowiny, w tym o cenach interwencyjnych, podejmowano na bieżąco. Była to sytuacja niekorzystna dla rolników, gdyż rolnictwo jest działem gospodarki o długich cyklach produkcyjnych, wymagającym planowania długookresowego. Wspólna polityka rolna jest przeciwieństwem polityki polskiej. Obecnie rolnicy znają niemal wszystkie jej istotne szczegóły do roku 2013 włącznie. Pozostałe znajdują się w ostatniej fazie dyskusji i najprawdopodobniej wprowadzające je przepisy zostaną podane do publicznej wiadomości jeszcze przez 1 maja 2004 roku. Rolnicy będą więc znali wszystkie ważne dla nich parametry z dziesięcioletnim wyprzedzeniem, co umożliwi podejmowanie racjonalnych decyzji.

II.3.5. Szacunek środków, które różnymi kanałami mogą dopłynąć w latach 2007 – 2013 do regionów wiejskich został wykonany wkrótce po zakończeniu negocjacji przez J. Rowińskiego, przy czym danymi wyjściowymi były oszacowane przez P. Sameckiego¹⁹. Środki, które w tym okresie może otrzymać z budżetu UE polska gospodarka. Do uzyskanych wyników należy podchodzić z dużą ostrożnością, gdyż ich podstawą są obowiązujące na początku 2003 roku zasady tworzenia budżetu UE. Tymczasem prace nad budżetem na lata 2007 – 2013 znajdują się wciąż jeszcze w początkowej fazie, a sześć państw członkowskich – płatników netto do budżetu UE – domaga się zmiany podstawowego parametru . Jest nią wysokość wpłat do budżetu UE. W obecnym okresie budżetowym

¹⁹ Oba szacunki zostały opublikowane w: Korzyści i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Raport z badań. Centrum Europejskie Natolin. Warszawa 2003.

składka członkowska państwa wynosi nie więcej niż 1,27 PKB²⁰. Postuluje się jej obniżenie do 1%. Ponadto proponuje się przeznaczenie poważnych środków na realizację strategii lizbońskiej. Jest więc niemal pewne (budżet musi być uchwalony jednomyślnie), że pozycja budżetu UE „fundusze strukturalne” ulegnie zmniejszeniu. Nie wiadomo jednak jak poważna będzie obniżka a ponadto jak ogólna kwota środków przeznaczonych na fundusze strukturalne zostanie rozdzielona między poszczególne państwa członkowskie. Wejście do UE państw Europy Środkowej i Wschodniej jest równoznaczne ze wzrostem liczby państw korzystających netto z pomocy strukturalnej. W rezultacie niższa kwota będzie rozdzielona między większą liczbę państw.

II.3.6. Interpretując wyniki szacunku należy pamiętać o zastrzeżeniach, omówionych w poprzednim punkcie, oraz o tym, iż podane w szacunku kwoty są najwyższymi z możliwych. Z szacunku wynika, że rolnictwo (a właściwie gospodarka żywnościowa) może otrzymać w latach 2004 – 2013 środki publiczne (polskie i unijne) w wysokości blisko 48 mld euro, z tego środki UE około 38 mld i polskie około 10 mld euro. Podstawowymi pozycjami są dopłaty bezpośrednie (około 22 mld euro w latach 2004 – 2013) i fundusze strukturalne (również około 22 mld euro w tymże okresie).

II.3.7. Jest oczywiste, że środki, które rzeczywiście otrzymuje gospodarka żywnościowa (środki wypłacone – ang. *payments*) są niższe od podjętych zobowiązań (*commitments*) ponieważ między podpisaniem umowy a wypłaceniem pieniędzy w projektach finansowanych z funduszy strukturalnych mogą upłynąć nawet dwa lata. Ponadto wiadomo, że środki przez UE postawione do dyspozycji państw członkowskich nigdy nie są w pełni wykorzystane. Przyjmując, że w państwach najlepiej wykorzystujących środki unijne wypłaty stanowią od 80% do 90% środków postawionych do dyspozycji oraz, że między podpisaniem zobowiązania a wypłatą upływa przeciętnie rok i zakładając, że Polska wykaże się równie wysoką sprawnością jak najsprawniejsze państwa UE uzyskuje się rzeczywisty strumień środków w wysokości od 34 mld euro do 38 mld euro w dziesięcioleciu 2004 – 2013. Jest to niewątpliwie kwota bardzo poważna, umożliwiająca w ciągu tego okresu znaczną poprawę stanu infrastruktury na obszarach wiejskich i modernizację co najmniej kilkudziesięciu tysięcy gospodarstw rolnych.

II.3.8. Środki, które otrzyma gospodarka żywnościowa z budżetu unijnego można podzielić na środki „łatwe” i „trudne” do uzyskania. Środki łatwe to te, które rolnicy będą otrzymywać automatycznie lub niemal automatycznie. Należą do nich dopłaty bezpośrednie, gdyż od rolnika uprawnionego do dopłat wymaga się jedynie złożenia wniosku oraz utrzymywania posiadanych gruntów w kulturze (nie jest wymagana produkcja na użytkach rolnych, objętych dopłatami). Również znaczna część programów, współfinansowanych z funduszy strukturalnych należy do tej kategorii; między innymi subwencjonowanie działalności rolniczej w regionach mających trudne warunki gospodarowania (ang. *less favoured areas - LFA*), renty strukturalne czy przewidziany jedynie dla nowych państw członkowskich program wspierania gospodarstw, które mogą stać się gospodarstwami, zapewniającymi właściwe dochody (ang. *semi-subsistence*).

II.3.9. Większość programów łatwych charakteryzuje się również tym, że beneficjenci mają pełną swobodę dysponowania otrzymanymi środkami. Stąd też zarzuca się, że środki łatwe nie służą rozwojowi lecz konsumpcji. (Niekiedy wręcz stwierdza się nieelegancko, że są „przejadane”). Jest to

²⁰ W rzeczywistości budżety UE nie osiągały w latach 2000 – 2004 poziomu 1,27 lecz kształtowały się o około 0,10 punkta

zarzut poważny zwłaszcza, że środki łatwe mogą stanowić w dziesięcioleciu 2004 – 2013 nawet 2/3 środków ogółem. Tymczasem, jak już stwierdzono w pkt. pkt. II.3.2. oraz II.3.3., istnieją poważne argumenty ekonomiczne, aby jak najszybciej doprowadzić do objęcia polskich rolników dopłatami bezpośrednimi w pełnej wysokości. Natomiast znacznie trudniej jest uzasadnić przeznaczenie przez Polskę w latach 2004 – 2006 około 50% funduszy strukturalnych na finansowanie programów „łatwych”. Jedynym właściwie racjonalnym uzasadnieniem tej decyzji jest stwierdzenie, że przeznaczenie większej ilości środków na programy trudne, spowodowałoby kłopoty z ich absorpcją.

II.3.10. Do programów „trudnych” należy finansowanie projektów modernizacji gospodarstw rolnych i zakładów niektórych branż przemysłu rolno – spożywczego (w latach 2004 – 2006 środki mają być przeznaczone na dostosowanie zakładów do standardów UE). W przeciwieństwie do programów łatwych potencjalny beneficjent, zamierzający zmodernizować gospodarstwo rolne lub przedsiębiorstwo przemysłu rolno – spożywczego musi wystąpić o włączenie przedsięwzięcia do programu, następnie finansować całość projektu, a po jego zakończeniu dokonać rozliczeń z agencją zarządzającą programem. Procedury „wchodzenia” do programu oraz finansowania i rozliczania projektu odbiegają od zasad, obowiązujących w programach wsparcia modernizacji gospodarstw rolnych, istniejących w Polsce w okresie poprzedzającym akcesję. Budzą one wątpliwości, omówione w pkt. III. 2.

II.3.12.. W systemie programów operacyjnych, który ma być uruchomiony z dniem członkostwa regiony wiejskie otrzymają wsparcie nie tylko z programów, przygotowywanych przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi ale także ze środków Regionalnego Programu Rozwoju (będzie on opracowany w postaci siedemnastu programów regionalnych) a także z innych programów, współfinansujących przedsięwzięcia wymienione w Narodowym Programie Rozwoju. Rozwój regionów wiejskich będzie więc finansowany nie tylko ze środków przeznaczonych na finansowanie gospodarki żywnościowej ale także innych.

III. Wnioski wynikające z realizacji przedakcesyjnego programu SAPARD oraz prac nad programami strukturalnymi na latach 2004 – 2006.

III.1. Polska od połowy 2002 roku realizuje program SAPARD, którego podstawowym zadaniem jest wsparcie działań, mających przygotować polską gospodarkę żywnościową i regiony wiejskie do członkostwa. Aczkolwiek jest to program przedakcesyjny, realizowany na nieco odmiennych zasadach niż programy strukturalne, które zostaną uruchomione po wstąpieniu Polski do UE to jednak jest on powszechnie uważany również za „ćwiczenie”, które ma ułatwić programowanie i realizację programów strukturalnych. Ponadto trwają prace nad dwoma programami, związanymi ściśle z regionami wiejskimi: sektorowym programem operacyjnym rolnictwo oraz programem rozwoju regionów wiejskich, które będą realizowane w latach 2004 – 2006. Opinie i wnioski sformułowane w związku z SAPARDEM a także pracami planistycznymi mogą być również przydatne dla podejmowanych obecnie prac planistycznych, związanych z tą częścią funduszy strukturalnych, która będzie przeznaczona na finansowanie rozwoju regionów wiejskich w Polsce w kolejnym budżecie

wieloletnim UE. Szczególne znaczenie może mieć dotychczasowa ocena realizacji programu SAPARD w Polsce, wykonana przez zespół ekspertów kierowany przez G. Daltona²¹.

III.2. Procedury wsparcia projektów, finansowanych z programu SAPARDU różnią się zasadniczo od stosowanych do chwili obecnej przez Polskę. W polskich programach operowano na ogół kredytami preferencyjnymi, uruchamianymi przynajmniej częściowo przed rozpoczęciem projektu natomiast w zgodzie z procedurami SAPARDU otrzymujący pomoc jest zobowiązany do sfinansowania zatwierdzonego projektu z własnych środków a po jego zakończeniu, kontroli, której celem jest sprawdzenie, czy przedsięwzięcie wykonano zgodnie z projektem i akceptacji rachunków przez instytucję kontrolującą i rozliczającą (agencję płatniczą), otrzymuje częściowy zwrot kosztów. Takie same zasady finansowania obowiązują przy korzystaniu ze wsparcia funduszy strukturalnych. Nieznane, nowe procedury budziły w niektórych grupach potencjalnych beneficjentów, przede wszystkim rolników głęboką nieufność. Istnieje ona nadal, choć znacznie słabsza.

III.3. Nie wszystkie zaplanowane w programie SAPARD „działania” (podprogramy) zostały uruchomione. Przedłużające się formalności spowodowały, że zrezygnowano z programów rolno – środowiskowych, mających istotne znaczenie dla przekształceń regionów wiejskich. Uruchomione t. zw. „działania” przewidują wsparcie trzech grup: (1). przedsiębiorców, działających w niektórych gałęziach przemysłu rolno – spożywczego (modernizacja i restrukturyzacja czterech gałęzi przemysłu rolno –spożywczego: mięsnego, mleczarskiego, owocowo – warzywnego i rybnego) (2). rolników (inwestycje w gospodarstwach rolnych) oraz (3). samorządów lokalnych (inwestycje infrastrukturalne).

III.4. Każda z potencjalnych trzech grup beneficjentów inaczej przyjęła przedstawioną ofertę programową. Błyskawicznie zareagowały samorzady, które złożyły wnioski przekraczające przewidziane dla nich kwoty (dlatego też zostały podjęte decyzje, zwiększające sumy przeznaczone na inwestycje infrastrukturalne). Okazuje się więc, że samorzady na ogół są świadome braków w tej dziedzinie. Równocześnie rozumieją, jakie znaczenie dla lokalnego rozwoju oraz jakości życia mieszkających ludzi ma poziom infrastruktury technicznej. Stąd wysiłki, których celem jest znalezienie środków na współfinansowanie, i energiczne starania o udział w programie. Uważa się nawet, że niektóre samorzady przeceniają swe możliwości. Koszty eksploatacji niektórych urządzeń – przede wszystkim oczyszczalni ścieków - mogą być bowiem tak wysokie, że korzystająca z nich ludność nie będzie w stanie ich pokryć. Niezwykła aktywność samorządów w porównaniu z pozostałymi grupami beneficjentów wynika również z faktu, że niektóre z nich korzystały ze środków programu PHARE a zatem procedury UE są im dość dobrze znane. Stąd mniejsze obawy, wynikające ze świadomości, że dobrze przygotowany i prawidłowo zrealizowany projekt zostanie zaakceptowany bez większych kłopotów. Można zatem założyć, że również w przyszłości samorzady będą chętnie korzystały z funduszy strukturalnych i wykorzystywały możliwości stosunkowo szybkiej poprawy infrastruktury technicznej w regionach wiejskich.

III.5. Ważną wskazówką dla opracowujących projekty programów strukturalnych są również reakcje dwu pozostałych grup beneficjentów. Zwrócić należy uwagę, że celem podprogramu, z którego mogły skorzystać niektóre branże przemysłu rolno – spożywczego, było przede wszystkim dostosowanie

²¹ Poland. Mid-term Evaluation of the SAPARD Programme in Poland for the Implementation Period 2000-2003 (PI-7-05/00) ref: Europeaid/114803/D/SV/PL. Final Report. Agrotec SpA in Association with Institute of Agricultural and Food Economics Warszawa and ASA. December 2003.

przedsiębiorstw tych branż do obowiązujących na obszarze UE warunków sanitarnych, weterynaryjnych, ochrony środowiska i właściwego traktowania zwierząt. Zwłaszcza warunki sanitarne i weterynaryjne są sprawą kluczową dla przedsiębiorstw, obecnie ich nie spełniających i nie znajdujących się na listach przedsiębiorstw, którym zezwolono na wykonanie określonych prac dostosowawczych po uzyskaniu członkostwa (okresy przejściowe). Grozi im bowiem administracyjny zakaz produkcji po 1 maja 2004. Przedsiębiorstw takich jest wiele i wydawało się, że równie ochoczo, jak samorzady skorzystają z nadarzającej się sposobności, aby część kosztów dostosowawczych poniosł budżet UE. Tymczasem wniosków o wsparcie początkowo było niewiele i dopiero w kolejnym terminie, pod koniec 2003 roku, przedsiębiorstwa przemysłu złożyły zaskakująco wiele projektów. Wydaje się, że na początkową powściągliwość wpływ miała niezajomość procedur SAPARDU. Była to bowiem pierwsza oferta pomocy, opartej na procedurach UE, skierowana do wybranych branż przemysłu rolno – spożywczego. Przedsiębiorcy potrzebowali czasu, nie tylko aby poznać procedury ale również dlatego, że przygotowanie wystąpienia o wsparcie w wysokości nieraz kilku milionów złotych (górną granicą wsparcia przedsiębiorstw przemysłu rolno – spożywczego wynosi obecnie 10 mln zł) wymaga nieraz kilkumiesięcznej pracy. Stąd też zrozumiałą jest gwałtowny wzrost wniosków dopiero po roku funkcjonowania SAPARDu. Natomiast jest jeszcze za wcześnie aby odpowiedzieć na pytania, czy fala modernizacji czterech branż, objętych programem, jest jedynie wynikiem konieczności dostosowania się do standardów UE i czy po osiągnięciu wymaganych standardów potrzeby inwestycyjne będą znacznie mniejsze. Trudno więc obecnie ocenić, czy w kolejnym okresie budżetowym przedsiębiorstwa przemysłu rolno – spożywczego będą nadal wykazywały wysoką skłonność do inwestowania.

III.6. Za niepokojące natomiast należy uznać niewielkie zainteresowanie rolników postawionymi im do dyspozycji środkami. Początkowo uważano, że powstrzymuje ich niezajomość procedur, możliwość korzystania ze znanych im kredytów preferencyjnych i trudności przygotowania wniosków o wsparcie. Niewątpliwie każda z wymienionych przyczyn (a zapewne jeszcze kilka innych) przyczyniła się do obecnej sytuacji. Jednakże, jak się wydaje, nie są one wystarczającym wytłumaczeniem, aczkolwiek należy się zastanowić, czy np. pomoc ośrodków doradztwa rolniczego była wystarczająca, albo w jaki sposób zachęcić banki do udzielania kredytów pomostowych, przeznaczonych na przejściowe sfinansowanie tej części projektu, która będzie ostatecznie sfinansowana ze środków wsparcia. Zwrócić przy tym należy uwagę, że rolnicy mieli znacznie łatwiejszy dostęp do środków SAPARDU niż samorzady i przedsiębiorcy, gdyż mogli składać wnioski w dowolnych terminach (samorzady i przedsiębiorcy mieli stosunkowo krótkie okresy składania wniosków, które następnie podlegały swoistej procedurze konkursowej).

III.7. Drugą kwestią niepokojącą jest charakter inwestycji, o których wsparcie ubiegają się rolnicy. Są to przeważnie wnioski o współfinansowanie zakupu ciągników i maszyn rolniczych albo też różnych działań, takich jak chów strusi, królików itp. Natomiast bardzo mało jest projektów, których celem jest modernizacja podstawowych gałęzi produkcji zwierzęcej, takich jak mleczny i mięsny chów bydła, chów trzody chlewnej owiec oraz drobiu, w tym także zakup i modernizacja urządzeń i wyposażenia, zapewniającego standardy UE w dziedzinach ochrony środowiska oraz właściwego traktowania zwierząt. Wydaje się, iż wielu rolników nie wierzy, że ich sytuacja po wejściu Polski do UE może

ulegać systematycznej poprawie. Jak wiadomo z wielu badań opinii społecznej rolnicy w okresie negocjacji byli ta grupą, w której było najwięcej przeciwników członkostwa. Wielu z nich uważało, że po wejściu do UE rolnictwo polskie przegra walkę konkurencyjną a konkurencja zmusi wiele gospodarstw rolnych do likwidacji. Sądzić należy, że opinie te są zakorzenione tak głęboko, że żadne argumenty nie będą w stanie przekonać znacznej części rolników, iż członkostwo w UE nie stanowi zagrożenia ich bytu i istnienia prowadzonych przez nich gospodarstw rolnych. Jedynym dowodem, który może ich przekonać, będzie sytuacja ekonomiczna polskiego rolnictwa po wstąpieniu do UE. Jak jednak wiadomo w pierwszych latach członkostwa polskie rolnictwo będzie funkcjonowało na odmiennych zasadach niż rolnictwo obecnych państw członkowskich (niepełne dopłaty bezpośrednie), co może powodować utrzymywanie się pesymistycznych ocen wśród rolników. Nie można również wykluczyć, że wobec Polski zostaną wprowadzone klauzule ochronne (niektóre parlamenty, np. holenderski, podczas ratyfikowania traktatu akcesyjnego podnosiły tę kwestię) Jest zatem prawdopodobne, że względy świadomościowe mogą hamować w pierwszych latach członkostwa inwestycje w rolnictwie, co ograniczałoby również możliwości rozwoju regionów wiejskich.

IV. Reasumpcja i wnioski końcowe.

IV.1. Obecnie trudno ze względu na kilka podstawowych niewiadomych stwierdzić, jakie będą możliwości rozwoju regionów wiejskich w okresie 2006 – 2013 i to nie dlatego, że nie jest znana wysokość środków z zewnątrz, które będą mogły być przeznaczone na ich rozwój w tym okresie. Wiadomo bowiem, że będą to środki tak poważne, iż możliwy będzie wyraźny postęp ekonomiczny i cywilizacyjny regionów wiejskich w tych latach. Rozwój zależy jednak nie tylko od wysokości postawionych do dyspozycji środków ale również od sposobu ich wykorzystania. Podstawową zasadą programowania powinno być zatem przeznaczenie możliwie jak największej ilości środków na finansowanie rozwoju obszarów wiejskich a ograniczanie do niezbędnego minimum wydatków, które można zaliczyć do kategorii socjalnego wspierania dochodów. Niestety, w obu programach, finansujących rozwój regionów wiejskich w latach 2004 – 2006 (sektorowy program operacyjny „rolnictwo” i program rozwoju obszarów wiejskich) widać wyraźnie priorytet dla projektów wspierających dochody (por. pkt. pkt. II.3.8 i II.3.9).

IV.2. Drugą podstawową niewiadomą jest rozwój gospodarczy Polski w najbliższych dziesięciu latach. Ma on podstawowe znaczenie dla możliwości rozwoju regionów wiejskich. Wiadomo bowiem, że polskie rolnictwo musi zostać zrestrukturyzowane a tendencje zmian struktury agrarnej są wyraźnie zarysowane. Z jednej strony powstawać będą silne gospodarstwa rolne, typu rodzinnego i farmerskiego, zapewniające ich właścicielom dochody na właściwym poziomie, z drugiej pozostanie lub nawet zwiększy się liczebność niewielkich gospodarstw, stanowiących dodatkowe lub uboczne źródło dochodów osób pracujących poza rolnictwem (pracowników prowadzących gospodarstwa rolne według klasyfikacji GUS). Rolnictwo polskie rozwijać się może prawidłowo w kierunku dwubiegunowego typu rolnictwa wówczas, gdy pozarolnicze działy gospodarki będą zgłaszać zapotrzebowanie na siłę roboczą, „przechowywaną” obecnie w rolnictwie. Jest przy tym oczywiste, że zapotrzebowanie takie nie wystąpi w makroskali w najbliższych latach, gdyż bezrobocie w Polsce jest bliskie 20%, przy czym dość równo rozkłada się między miasto a wieś. Ponadto na wsi istnieje jeszcze

bezrobocie ukryte, utrudniające dodatkowo przekształcenia i sanację rolnictwa. Wreszcie na rynek pracy wkraczają do 2005 bardzo liczne roczniki młodzieży, mające ogromne trudności ze zdobyciem pracy (bezrobocie wśród młodzieży jest dwukrotnie wyższe niż przeciętne, co jest sytuacją niezwykle niebezpieczną a poza tym demoralizującą młodych ludzi). Ponieważ dla każdego społeczeństwa znacznie bardziej niebezpieczne politycznie i społecznie jest bezrobocie w miastach niż w regionach wiejskich walka z bezrobociem skupi się w najbliższych latach na ograniczaniu bezrobocia miejskiego.

IV.3. Przy różnych wątpliwościach, jak będzie przebiegał rozwój regionów wiejskich w ciągu najbliższego dziesięciolecia za niemal pewne należy uznać kwestie następujące:

(1). Objęcie Polski wspólną polityką rolną stworzy znacznie pomyślniejsze niż obecnie warunki rozwoju rolnictwa a w konsekwencji regionów wiejskich. Jednakże nie jest wykluczone, że w pierwszych latach, przynajmniej w części Polski, nie objętej subwencjami z tytułu gospodarowania w trudnych warunkach zmiany te nie będą dostatecznie silnie odczuwane. Ponadto rolnicy będą musieli przyzwyczaić się do nowej sytuacji, jakże różnej od obecnej (por. część II.3. Zmiana uwarunkowań po wejściu Polski do UE). Dlatego też przypuszczać należy, że proces transformacji rolnictwa, kluczowy dla rozwoju regionów wiejskich, ulegnie przyspieszeniu dopiero po kilku latach członkostwa.

(2). Natomiast pewna jest kontynuacja poprawy infrastruktury technicznej na obszarach wiejskich. Obecnie obserwowane tendencje ulegną znacznemu przyspieszeniu już w pierwszych latach członkostwa choćby ze względu na znacznie większe kwoty postawione do dyspozycji samorządów. Czy jednak wówczas nie okaże się, że przynajmniej w niektórych regionach, i to najuboższych, wystąpią trudności z gromadzeniem wkładu własnego. Nie jest wykluczone, że brak środków własnych stanie się lokalnie barierą, uniemożliwiającą wykorzystanie funduszy strukturalnych w tych właśnie regionach, w których potrzeby są największe a bariery rozwojowe najsilniejsze.

(3). Poprawa infrastruktury technicznej może spowodować, że przynajmniej niektóre regiony wiejskie będą mogły konkurować z obszarami miejskimi i podmiejskimi jako ewentualne miejsca lokalizacji przedsiębiorstw. Najprawdopodobniej będą to przeważnie przedsiębiorstwa małe ale na wsi zatrudnienie kilkunastu lub nawet choćby kilku osób stanowić może wyraźną zmianę lokalnej sytuacji ekonomicznej, w tym także sytuacji na miejscowym rynku pracy. Radykalna poprawa sytuacji w wielu regionach, zwłaszcza rolnictwa rozdrobnionego (województwa południowo – wschodnie) i na obszarach na których dominowały państwowe gospodarstwa (województwa północne i zachodnie) zależy jednak od aktywizacji gospodarczej położonych na tym obszarze miast małych i średnich. Jak wykazują dotychczasowe doświadczenia okresu transformacji jest to zadanie bardzo trudne, które w wielu miejscach zakończyło się pomyślnie natomiast w innych nie powiodło się.

(4). Trudno obecnie ocenić jaką rolę w rozwoju regionów wiejskich może odgrywać w przyszłości przemysł rolno – spożywczy. Można bowiem przypuszczać, że jego rozwój będzie polegał raczej na łączeniu istniejących przedsiębiorstw i zwiększaniu ich mocy produkcyjnych, a nie na tworzeniu nowych przedsiębiorstw (zakłady przemysłu rolno – spożywczego są w Polsce w większości podstawowych branż znacznie mniejsze niż w innych państwach UE; stąd też

dążenie do koncentracji, mającej na celu tworzenie optymalnych pod względem wielkości jednostek produkcyjnych. W rezultacie może nastąpić likwidacja niektórych istniejących zakładów i w konsekwencji dodatkowe trudności na lokalnych rynkach pracy. Pod tym względem szczególnie trudny może być rok 2004, gdy podejmowanie będą administracyjne decyzje o zamykaniu zakładów nie spełniających wymogów sanitarnych i weterynaryjnych UE. Natomiast tendencje wzrostowe w przemyśle rolno – spożywczym wystąpią niewątpliwie, jeśli uda mu się poważnie zwiększyć eksport do innych państw członkowskich UE, nie tracąc przy tym dominującej pozycji na rynku polskim. Jest to oczywiście możliwe, ale wymaga usilnych, różnorodnych działań i nie nastąpi natychmiast.

IV.4. Zaprezentowany materiał upoważnia do sformułowania następujących wniosków i rekomendacji:

(1). Zróżnicowanie regionalne powoduje, że nie Polska nie może prowadzić jednolitej polityki rozwoju regionów wiejskich. Różnorodność jest tak duża, że często również województwa, a w niektórych przypadkach nawet powiaty nie są właściwymi jednostkami planistycznymi. W istniejącej tej sytuacji powinno się zatem przyjąć bardzo kłopotliwą i wymagającą wiele czasu procedurę planowania polegającą na bardzo ścisłym współdziałaniu instytucji centralnych z regionalnymi i lokalnymi jednostkami planistycznymi. Przy tym podstawowe prace planistyczne powinny być wykonane w województwach, a za wstęp do nich należy uznać delimitację województwa, prowadzącą do wyodrębnienia możliwie jednolitych pod względem ekonomicznym obszarów. Najlepszym znanym mi sposobem delimitacji jest metoda zaprezentowana w kilkakrotnie cytowanych w ekspertyzie opracowaniach Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa.

(2). Po wyodrębnieniu obszarów, składających się z kilku lub kilkunastu gmin (pojedyncze gminy, odmienne od sąsiadujących, można pominąć, chyba, że stanowią przypadki tak szczególne, że bezwzględnie trzeba się nimi zająć) prace planistyczne powinny być wykonywane przy czynnych współdziałaniu związków gmin.

(3). Proponowany tryb postępowania oznacza możliwie największe uspołecznienie procesu planowania rozwoju, w tym przede wszystkim zaangażowanie środowisk lokalnych oraz administracji gminnej. Ma to szczególne znaczenie ponieważ właśnie gminy (lub ich związki) są jednostkami, występującymi z wnioskami o przyznanie wsparcia a następnie realizującymi zatwierdzone projekty. W tym przypadku również inne grupy beneficjentów (przedsiębiorcy, rolnicy i inne grupy społeczne i zawodowe mieszkające na wsi) byłyby lepiej i wcześniej poinformowane o lokalnych programach rozwoju i możliwościach wsparcia indywidualnych projektów.

(4). Prowadzenie podstawowych prac planistycznych przez województwa nie może być równoznaczne z nieuwzględnianiem przez nie podstaw polityki gospodarczej państwa. Dlatego też wojewódzkie programy rozwoju obszarów wiejskich muszą być podporządkowane podstawowemu celowi, którym jest walka z bezrobociem. Jak już kilkakrotnie stwierdzano w różnych miejscach ekspertyzy obecny poziom bezrobocia rejestrowanego i ukrytego w wielu regionach wiejskich utrudnia lub wręcz uniemożliwia modernizację i restrukturyzację rolnictwa, a ponadto powoduje różne patologie społeczne. Zwalczanie bezrobocia jest możliwe przez

różnorodne działania w sferze pozarolniczej i częściowo również pozawiejskiej. (w sferze wiejskiej walka z bezrobociem może polegać przede wszystkim na tworzeniu sprawnie działającej infrastruktury technicznej i warunków przychylnych dla inwestorów zewnętrznych, a także na wspieraniu inicjatyw oświatowych, prowadzących do poprawy poziomu wykształcenia.

(5). W programach operacyjnych na lata 2006 – 2013 powinno się zwracać szczególną uwagę na programy służące rozwojowi i eliminować z nich mające charakter programów socjalnych. Bezpośredniej poprawie dochodowości rolnictwa służyć bowiem powinny programy, funkcjonujące w ramach segmentu rynkowego wspólnej polityki rolnej (przede wszystkim program dopłat bezpośrednich).

Zamawiający w założeniach merytorycznych i organizacyjnych ekspertyzy stwierdził, że oczekuje od wykonawcy propozycji innego niż administracyjne kryterium delimitacji obszarów wiejskich, stwierdzając, że „stosowana praktycznie zasada, że obszarem wiejskim jest to, co nie jest miastem, nie oddaje istoty problemu, która tkwi raczej w pojęciu obszarów o niskim stopniu urbanizacji”.

W związku z tak sformułowanym oczekiwaniem, zauważyć należy, że zawsze kryterium delimitacji będzie zawierało element podziału administracyjnego choćby z tego powodu, że niemal wszystkie dane statystyczne, które mogą być przydatne do delimitacji, są grupowane zgodnie z podziałem administracyjnym. Różny może być jedynie stopień dezagregacji (województwo, powiat, gmina). Wyjątkami są naniesione na mapy o małej skali informacje o jakości gleb czy użytkowaniu gruntów. Oczywiście można w podobny sposób opracować ogromnym nakładem pracy i środków różne inne informacje, takie jak np. gęstość zaludnienia, ale nasuwa się pytanie po co?. Gmina jest tak niewielka i - przeważnie - tak jednolitą jednostką, że jeszcze szczegółowsza delimitacja, która ma być jedną z podstaw programowania rozwoju jest chyba niecelowa. Wprawdzie rzeczywiście niekiedy występuje potrzeba wyodrębnienia mikroregionów znacznie mniejszych niż obszar gminy lub składających się z fragmentów kilku gmin. Procedura taka może okazać się przydatna najczęściej podczas opracowywania i realizacji niektórych programów rolno – środowiskowych. Jednakże są one wyodrębniane przy pomocy kryteriów specyficznych, takich jak np. powierzchnia ostoi, w której występują niektóre gatunki fauny czy też zasięg siedliska niektórych gatunków flory. Są to kryteria., których nie sposób włączyć do do zestawu kryteriów podstawowych..

Przyjęcie do delimitacji danych o wysokim stopniu dezagregacji – w przypadku Polski są nimi dane gminne – umożliwi wyodrębnienie względnie jednolitych obszarów składających się z kilku lub niekiedy nawet kilkunastu gmin. Obszary takie nie pokrywają się z jednostkami administracyjnymi wyższych stopni (powiatami lub województwami). Czasem mieszczą się w ich granicach, czasem je przekraczają. W rezultacie powstaje „mapa” regionów, których granice przebiegają inaczej niż jakiegokolwiek granice administracyjne. Delimitacje takie, prezentowane w wykonanych w ostatnich kilku latach w opracowaniach Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa²², mogą przynieść bardzo interesujące wyniki.

Wydaje się zatem, że najważniejszą kwestią przy przeprowadzaniu regionalizacji są kryteria delimitacji. Pierwsze z nich, najogólniejsze, ma doprowadzić do podziału Polski na regiony wiejskie i miejskie. Kryterium to było w Polsce w latach dziewięćdziesiątych kilkakrotnie przedmiotem prac przeglądowych, wykonanych m. in. przez M. Adamowicza²³ i J. Hellera.²⁴ Z obu prac wynika²⁵, że pojęcie „obszary wiejskie” stało się w państwach europejskich pod koniec lat osiemdziesiątych i w latach dziewięćdziesiątych przedmiotem ożywionych dyskusji zarówno w kręgach naukowych jak i

²²A. Rosner /red./, Typologia wiejskich obszarów problemowych. Polska Akademia Nauk. Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa. Warszawa 1999. A. Rosner /red./, Wiejskie obszary kumulacji barier rozwojowych. Polska Akademia Nauk. Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa. Warszawa. 2002

²³ M. Adamowicz, Przemiany strukturalne obszarów wiejskich w krajach europejskich jako podstawa polityki regionalnej. Projekt badawczy Nr 5 0281 01 01 Rolnictwo i gospodarka żywnościowa w ujęciu przestrzennym 1980-1990-2000 (problemy regionalne rozwoju i sposoby ich rozwiązywania w okresie przechodzenia do gospodarki rynkowej). Warszawa 1992.

²⁴ J.Heller, Regionalizacja obszarów wiejskich w Polsce. IERiGŻ. Studia i Monografie Nr 99. Warszawa.

²⁵ Pogląd ten podziela również J. Wilkin. Por. J. Wilkin. Pozarolnicze funkcje obszarów wiejskich. Roczniki Naukowe SERiA. 1999. Tl. Z.3.

politycznych. Niewątpliwie zostały one wywołane okolicznością, że nierównomierne tempo rozwoju regionalnego doprowadziło do takiego zróżnicowania poziomu rozwoju poszczególnych regionów, że niezbędne stało się poszukiwanie środków, umożliwiających przyspieszenie tempa regionów słabiej rozwiniętych. Wśród nich znajdowały się nie tylko regiony peryferyjne ale także typowe regiony wiejskie. Wiązała się z tym konieczność określenia na nowo ich funkcji gospodarczych i społecznych, ponieważ tradycyjnie najważniejszą działalnością gospodarczą w regionach wiejskich było rolnictwo (niekiedy leśnictwo). Tymczasem w ostatnich kilku dziesięcioleciach, zwłaszcza od początku lat siedemdziesiątych, gdy minęła histeria, spowodowana rzekomą groźbą głodu w skali światowej, rolnictwo jest w państwach rozwiniętych gospodarczo działalnością o niewielkich możliwościach rozwoju. Celem polityki, prowadzonej przez państwa rozwinięte gospodarczo, jest obecnie raczej utrzymywanie produkcji rolniczej na niezmiennym w zasadzie poziomie niż jej wzrost. W wyniku poszukiwaniu nowych sposobów żywienia regionów wiejskich powstała koncepcja wielofunkcyjnego ich rozwoju, w której szczególne znaczenie ma nie tylko lokowanie na tych obszarach pozarolniczej działalności gospodarczej, ale także zachowanie wiejskiego krajobrazu, ochrona środowiska naturalnego i tradycyjnych wartości kulturowych wsi.

W licznych pracach, w których poszukiwano nowych możliwości rozwoju regionów wiejskich, nie zajmowano się nowymi kryteriami delimitacji. Podstawowym kryterium podziału na regiony miejskie i wiejskie jest więc nadal gęstość zaludnienia. Poniżej pewnej granicznej gęstości obszar uznaje się za wiejski, począwszy od wielkości granicznej za miejski. Dwoma najpopularniejszymi wartościami granicznymi są stosowane przez OECD i Komisję Europejską. Według OECD obszarami wiejskimi są tereny o gęstości zaludnienia mniejszej niż 150 osób na 1 km² natomiast Komisja Europejska uznaje za obszary wiejskie jednostki gminne, mające gęstość zaludnienia mniejszą niż 100 osób na 1 km².

Zwrócić należy uwagę, że w metodzie przyjętej przez Komisję Europejską ustala się gęstość zaludnienia dla najmniejszej jednostki administracyjnej a następnie w zależności od tego, czy jest wyższa lub równa wartości granicznej czy też niższa od niej klasyfikuje się ją jako wiejską lub miejską. Przy takim trybie postępowania przyjmuje się zatem, że na obszarze gminy uznanej za wiejską, może znajdować się miejscowość (lub kilka miejscowości) o gęstości zaludnienia wyższej niż wartość graniczna. Nie tylko nie zakłóca ona wiejskiego charakteru gminy, lecz jest raczej jego logicznym uzupełnieniem, spełniając niezbędne funkcje lokalnego ośrodka administracyjnego i lokalnego centrum gospodarczego, których nie są w stanie z różnych względów spełniać mniejsze miejscowości. Analiza, czy wskaźnik gęstości zaludnienia wystarcza do prawidłowego podziału terytorium na regiony wiejskie i miejskie w innych państwach europejskich, przekracza zakres niniejszego aneksu. Najprawdopodobniej w państwach, w których gospodarstwa rolne mają dostateczną siłę ekonomiczną, a bezrobocie na wsi, zarówno jawne jak i ukryte, jest niewielkie, możliwa jest przy pomocy wskaźnika gęstości zaludnienia prawidłowa delimitacja. (Gdyby tak nie było szukano by innych, lepszych kryteriów). Natomiast w Polsce zastosowanie wskaźnika gęstości zaludnienia prowadzi w niektórych regionach do zdecydowanie błędnych rezultatów. Okazuje się bowiem, że w niektórych gminach, i to nie tylko „miejsko – wiejskich”, ale również i wiejskich, gęstość zaludnienia przekracza 100 osób na 1 km². Występuje ona nie tylko w spełniających często również rolę „sypialni” gminach wokół wielkich aglomeracji, ale także w województwach małopolskim i podkarpackim. Są to regiony mające wyraźnie

charakter wiejski, a najważniejszą przyczyną tak dużej gęstości zaludnienia jest struktura obszarowa gospodarstw rolnych. Gospodarstwa chłopskie, znajdujące się na terenie tych województw są przeciętnie znacznie mniejsze od i tak niewielkich gospodarstw chłopskich w Polsce. Dużej gęstości zaludnienia na tych obszarach towarzyszy więc wysoka stopa zbędności w rolnictwie chłopskim, która mierzy zjawisko znane pod nazwą przeludnienie agrarne lub bezrobocie ukryte w rolnictwie. Dawna Galicja jest właśnie, jak wynika z badań A. Rosnera²⁶, jednym z trzech obszarów na terenie Polski o najwyższej stopie zbędności, przekraczającej 33% (dwa pozostałe obszary o równie wysokiej stopie zbędności to graniczący z Galicją region dawnego Centralnego Okręgu Przemysłowego oraz Pojezierze Pomorskie). Bezrobocie ukryte w tych dwu województwach zwiększyło się w latach dziewięćdziesiątych ze względu na utratę możliwości zarobkowania poza rolnictwem przez znaczną część chłopo – robotników oraz osiągnięcie wieku produkcyjnego przez nie mogącą znaleźć pracy młodzież wiejską. Takie same są przyczyny wysokiego bezrobocia na obszarze dawnego COP-u. Z przytoczonego przykładu wynika, że w Polsce nie powinno się przyjmować za podstawę delimitacji gęstości zaludnienia, która jest ogólnie stosowanym przez UE kryterium podziału na regiony wiejskie i miejskie, a co najmniej nie powinno być to kryterium jedyne. Właściwa delimitacja ma nie tylko znaczenie metodyczne (które oczywiście jest ważne, ale nie ma konsekwencji praktycznych) ale może wpływać hamująco na możliwości rozwoju regionów wiejskich o gęstości zaludnienia co najmniej równej wartości granicznej. Zachodzi bowiem obawa, że mogą one nie mieć dostępu do funduszy strukturalnych UE, wspierających rozwój wsi. Jeśli obawa okaże się słuszna to nie będą objęte programami pomocowymi, przeznaczonymi dla rolników i mieszkańców wsi oraz służącymi rozwojowi regionów wiejskich.

Tymczasem gęsto zaludnione regiony wiejskie województw małopolskiego i podkarpackiego pilnie potrzebują wsparcia z zewnątrz dla przezwyciężenia stagnacji. Należy zatem dokonać próby delimitacji, przyjmując inne wskaźniki. Wydaje się, że mógłby być nim sposób wykorzystania przestrzeni. Za regiony wiejskie byłyby uznane wówczas obszary, o wyższym od przyjętej wartości granicznej udziale powierzchni użytków rolnych i leśnych w ogólnej powierzchni. Innym wskaźnikiem mógłby być wskaźnik udziału pracujących w rolnictwie w ogólnej liczbie pracujących. Jednakże, jak wiadomo, liczba pracujących w rolnictwie w warunkach polskich budzi różne wątpliwości, a zatem również wskaźnik na niej oparty miałby wątpliwą wartość jako wskaźnik delimitujący.

Sprawa kryteriów delimitacji regionów wiejskich niewątpliwie wymaga dalszych studiów, które mogą być podjęte przez ośrodki badawcze, mające dorobek w tej dziedzinie. Należą do nich Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk i Instytut geografii i Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk.

Kwestia delimitacji nie ogranicza się jednak do podziału kraju na regiony wiejskie i miejskie. Obszary, zaliczone do wiejskich, są silnie zróżnicowane i wymagają dalszej delimitacji. Dlatego też przeprowadzono analizę wykonanych w ostatnich latach prac, badających obszary wiejskie w układach regionalnych, aby ocenić, czy można zastosowane w nich techniki delimitacyjne wykorzystać przy opracowywaniu szczegółowych materiałów wyjściowych, pomocnych do opracowania narodowego planu rozwoju na lata 2007 – 2013 i wiejskich programów sektorowych. Zauważyć

²⁶ A. Rosner. Wiejskie obszary problemowe pod kątem widzenia rozwoju gospodarczego /w/: A. Rosner /red/. Typologia j.w.

należy, że we wszystkich delimitacjach muszą być wykorzystywane dane statystyczne GUS, przede wszystkim zawarte w Banku Danych Lokalnych. Inne bazy danych, w tym znajdujące się w posiadaniu Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej dane rachunkowości rolnej i t. zw. „wielkiej ankiety”, mogą być jedynie materiałami uzupełniającymi i weryfikującymi ustalenia, dokonane na podstawie materiałów GUS. Jedynymi opracowaniami, nie pochodzącymi z GUS, które mogą być wykorzystane bezpośrednio do prac planistycznych są wspomniane uprzednio prace, poświęcone waloryzacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej²⁷ i jakości gleb, wykonane w Instytucie Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa.

Niewątpliwie w ostatnich latach najciekawsze metodycznie prace w dziedzinie delimitacji obszarów wiejskich wykonano w Instytucie Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN. Są nimi „Typologia wiejskich obszarów problemowych”²⁸ oraz stanowiąca jej kontynuację „Wiejskie obszary kumulacji barier rozwojowych”²⁹. W pierwszej z nich Autorzy, delimitując obszary problemowe³⁰, uznali że zróżnicowanie obszarów wiejskich jest spowodowane wieloma czynnikami. W badaniu przyjęto pięć czynników delimitujących: (1). poziom rozwoju gospodarczego, (2). sytuację demograficzną, (3). Poziom infrastruktury technicznej, (4). Jakość układu osadniczej oraz (5). Warunki środowiska naturalnego. Równocześnie stwierdzili, że niezbędna jest charakterystyka każdego z tych czynników przy pomocy kilku wskaźników. Poziom rozwoju gospodarczego ustalano przy pomocy następujących siedmiu wskaźników: (1). Stopa bezrobocia rejestrowanego, obliczona w relacji do ludności w wieku produkcyjnym, (2). Stopa zbędności w rolnictwie chłopskim ludności w wieku produkcyjnym, (3). Odsetek gospodarstw chłopskich produkujących głównie na rynek, (4). Odsetek gospodarstw chłopskich, w których równocześnie prowadzona jest inna działalność na rachunek własny, (5). Liczba podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w systemie REGON w przeliczeniu na 100 mieszkańców, (6). Odsetek pozarolniczych podmiotów gospodarczych wśród podmiotów zarejestrowanych w REGON oraz gospodarstw chłopskich (7). Dochody własne budżetu gminy w przeliczeniu na 1 mieszkańca³¹. Przeprowadzona na podstawie tych wskaźników procedura statystyczna, oparta na modelu grawitacyjnym, doprowadziła do wyodrębnienia pięciu typów gmin, które sklasyfikowano od mających stosunkowo najkorzystniejszą sytuację gospodarczą do znajdujących się w najtrudniejszej. Również pozostałe czynniki delimitujące określano przy pomocy kilku wskaźników, służących następnie do klasyfikowania uzyskanych typów gmin. Badanie kończy synteza, wyodrębniająca gminy problemowe na podstawie systemu punktacji wszystkich pięciu czynników.

W kolejnym opracowaniu³² powiększono liczbę czynników do sześciu, wprowadzając jako kolejny czynnik różnicujący „sytuację oświatową”. Równocześnie rezygnowano z warunków naturalnych jako czynnika samoistnego, ustanawiając w zamian grupę „czynniki specyficzne”, do których zaliczono: (1).

s.14 i nast. oraz rys. 2.

²⁷ T. Witek /red./ Waloryzacja rolniczej przestrzeni produkcyjnej Polski. Instytut Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa. Puławy 1981.

²⁸ A. Rosner /red./. Typologia wiejskich obszarów problemowych. Polska Akademia Nauk. Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa. Warszawa 1999.

²⁹ A. Rosner /red./. Wiejskie obszary kumulacji barier rozwojowych. Polska Akademia Nauk. Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa. Warszawa. 2002

³⁰ M. Adamowicz nazywa je również strefami peryferyjnymi i upośledzonymi. M. Adamowicz. Przemiany strukturalne ... j.w. s.4.

³¹ A. Rosner /red./ jw. ss. 18-19

³² A. Rosner /red./. Wiejskie obszary ...j.w.

Lokalną aktywność społeczną, (2). lokalne uwarunkowania rozwoju oparte na funkcji turystycznej, oraz (3). lokalne bariery rozwoju związane z zagrożeniem (lub występowaniem) naruszenia równowagi środowiska naturalnego.

Wprawdzie celem obu opracowań było wyodrębnienie gmin „problemowych”, ale jest oczywiste, że przeprowadzenie takiej delimitacji jest możliwe tylko wówczas, gdy zostanie przeanalizowany materiał statystyczny obejmujący cały kraj lub jego wyodrębnioną część (w tym przypadku regiony uznane przez autorów za wiejskie, do których zaliczono gminy wiejskie i miejsko – wiejskie). Jest to więc metoda, przy pomocy której można badać różnorodne aspekty zróżnicowania regionalnego całego kraju.

Przyjęcie za podstawę delimitacji wielu czynników umożliwia wykonanie w skali państwa analiz wielowariantowych, które mogą być bardzo przydatne zarówno w pracach planistycznych na różnych szczeblach – państwowym, regionalnym i lokalnym, jak i przy opracowywaniu szczegółowych programów a także w fazie ich wykonawstwa.

X X
X

Kwestia delimitacji nie ogranicza się jednak jedynie do problemu różnicowania obszarów wiejskich. Kolejnym jest znalezienie właściwych kryteriów różnicujących rolnictwo, ponieważ jest ono wciąż jest jeszcze w większości regionów wiejskich (poza regionami podmiejskimi) działalnością gospodarczą, która wytwarza istotną część PKB, stanowi podstawę utrzymania znacznej części ludności i wiąże poważną część zasobów pracy. Wprawdzie znaczenie gospodarcze rolnictwa systematycznie maleje, ale nawet w najodleglejszej przewidywalnej przyszłości pozostanie ważną częścią gospodarki wielu regionów wiejskich. Trudno sobie zatem wyobrazić poważne prace programujące rozwój regionalny bez solidnych analiz zróżnicowania rolnictwa i jego najważniejszych problemów.

Ważnym czynnikiem różnicującym polskie rolnictwo są warunki naturalne. Prace z tego zakresu są od kilku dziesięcioleci prowadzone przez Instytut Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa. Za ich syntezę można uznać wykonaną w układzie gminnym przed ponad dwudziestu laty, już cytowaną, waloryzację wiejskiej przestrzeni produkcyjnej w układzie gminnym. Nie jest to bynajmniej praca o znaczeniu historycznym, gdyż jakość wiejskiej przestrzeni produkcyjnej jest wartością stabilną. Jej ewentualne zmiany są - poza zupełnie wyjątkowymi przypadkami - powolne i możliwe do zidentyfikowania dopiero w bardzo długim okresie.

Ostatnio dla potrzeb Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, w którym ważną pozycją w latach 2004 – 2006 ma być subwencjonowanie rolnictwa na obszarach o trudnych warunkach gospodarowania (ang.: *less favoured areas*), przeprowadzono – również w układzie gminnym – delimitację obszarów wiejskich na regiony o trudnych warunkach gospodarowania i regiony pozostałe. Mieści się ona w nurcie tych opracowań, które za podstawę delimitacji przyjmują zróżnicowanie warunków naturalnych. W Polsce dysponujemy zatem kompletnymi materiałami, charakteryzującymi warunki naturalne rolnictwa, które . mogą być użyte do delimitacji regionów rolniczych, przy przyjęciu gminy za jednostkę podstawową. Dla pełnej charakterystyki rolnictwa niezbędne są jednak również delimitacje różnicujące rolnictwo z ekonomicznego i produkcyjnego punktu widzenia.

Jednym z najpopularniejszych podziałów Polski na regiony rolnicze, uwzględniającym struktury gospodarstw rolnych, jest stosowany przez Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej m. in. przy prezentacji wyników rachunkowości rolnej³³. Od początku lat osiemdziesiątych do wprowadzenia nowego podziału administracyjnego na 16 województw Polska była podzielona na dziewięć regionów, przy czym jednostką podstawową było „stare” województwo: Były to regiony: I. Stołeczny (województwa: ciechanowskie, ostrołęckie, siedleckie, i warszawskie), II. Północno – wschodni (białostockie, łomżyńskie, olsztyńskie, suwalskie), III. Północny (elbląskie, gdańskie, koszalińskie, słupskie, szczecińskie), IV. Południowy (bielskie, częstochowskie, katowickie, opolskie), V. Południowo – wschodni (kieleckie, krakowskie, krośnieńskie, nowosądeckie, przemyskie, rzeszowskie, tarnobrzescie), VI. Środkowo – wschodni (białskopodlaskie, chełmskie, lubelskie, zamojskie), VII. Środkowy (łódzkie, piotrkowskie, plockie, sieradzkie, skierniewickie), VIII. Środkowo – zachodni (bydgoskie, kaliskie, konińskie, leszczyńskie, pilskie, poznańskie, toruńskie, włocławskie), IX. Południowo – zachodni (gorzowskie, jeleniogórskie, legnickie, wałbrzyskie, wrocławskie, zielonogórskie). Nie udało się znaleźć podstaw metodycznych tego podziału. Wiadomo jedynie, że podziału dokonano w Komisji Planowania przy Radzie Ministrów.

Po zmianach administracyjnych za jednostkę podstawową przyjęto nowe województwo, co spowodowało daleko posuniętą agregację danych. Polska w wyniku tej delimitacji podzielona została na pięć makroregionów: (1). środkowo – zachodni (woj. woj. wielkopolskie i kujawsko – pomorskie), (2). Środkowo – wschodni (woj. woj. łódzkie, mazowieckie, podlaskie i lubelskie), (3). południowo – wschodni (woj. woj. śląskie, krakowskie, świętokrzyskie i podkarpackie), (4). południowo – zachodni (woj. woj. lubuskie, dolnośląskie i opolskie) oraz (5). północny (woj. woj. zachodniopomorskie, pomorskie i warmińsko – mazurskie).

Zaproponowany przed kilku laty przez W. Michnę i in. podział polskiego rolnictwa na 3 megaregiony³⁴, należy uznać za pewną odmianę podziału, stosowanego przez IERiGŻ. Autor uważa, że przy jego pomocy można prowadzić politykę regionalną w sferze rolnictwa i obszarów wiejskich. Jednakże byłoby to chyba trudne choćby z tego powodu, że wchodzące w skład poszczególnych megaregionów województwa są bardzo zróżnicowane (np. w megaregionie 3 znajdują się tak różne pod względem rolniczym województwa jak lubelskie i wielkopolskie a w megaregionie 2 warmińsko – mazurskie i opolskie).

W drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych wykonano po raz pierwszy próbę delimitacji rolnictwa polskiego³⁵ przy pomocy metody zbliżonej do obowiązującej w Unii Europejskiej³⁶. Państwa członkowskie są bowiem obowiązane do zorganizowania systemu rachunkowości rolnej według ściśle określonej, jednolitej metody (system FADN ang.: *Farm Accountancy Data Network* – system danych

³³ Podział podano za: T. Pokrzywa. Kierunki i skala produkcji w gospodarstwach prowadzących rachunkowość rolną w 1996 roku. Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Warszawa 1998.

³⁴ W. Michna. Polityka regionalna w sferze obszarów wiejskich i rolnictwa. Zeszyty Naukowe SGGW. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej. 1999. Nr. 37; W. Michna, A. Mierostawska, W. Rokicka, J. Jakubowska. Podział Polski na regiony i strategia wykorzystania funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Warszawa. 1998.

³⁵ Program PL 9415 „Rejestr rolny”, zadania „Założenia metodologiczne do opracowania typologii i klasyfikacji gospodarstw rolnych” oraz „Projekt i oprogramowanie systemu uzupełnień rejestru w oparciu o dane spisu rolnego 1996”. Skrócona wersja opracowania: W. Józwiak G. Niewęglowska, J. Świetlik, S. Krasowicz, K. Mateńko, S. Okularczyk. Pomiar wielkości ekonomicznej gospodarstw rolniczych. Zagadnienia Ekonomiki Rolnej. 1998. Nr 2 – 3.

³⁶ Metoda ta została opisana szczegółowo w: I. Augustyńska – Grzymek i in. Metodyka liczenia nadwyżki bezpośredniej i zasady typologii gospodarstw rolniczych. Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA). Warszawa 2000.

rachunkowości rolnej), Książki rachunkowości są prowadzone przez rolników, prowadzących gospodarstwa rolnicze, wyłonione ze statystycznie reprezentatywnego zbioru gospodarstw towarowych (w Polsce ma być prowadzonych 12400 ksiąg a zatem ponad razy więcej niż obecnie). Zebrane informacje służą m. in. do obliczenia nadwyżki bezpośredniej (ang.: *gross margin - GM*)³⁷. Otóż jednym z podstawowych wniosków, wynikających z omawianego badania, jest stwierdzenie, że materiały powszechnego spisu rolnego, przeprowadzonego w 1996 roku, uzupełnione informacjami z innych źródeł, pozwalają na obliczenie nadwyżki bezpośredniej oraz standardowej nadwyżki bezpośredniej (ang.: *standard gross margin - SGM*)³⁸, przy pomocy której ustala się europejską jednostkę wielkości (ang.: *European size unit - ESU*)³⁹, służącą z kolei do pomiaru wielkości ekonomicznej gospodarstw rolniczych.

Okazuje się więc, że jeszcze przed uruchomieniem systemu FADN, którego wykonawcą w Polsce jest Instytut Ekonomiki Rolnej i Gospodarki Żywnościowej, można w Polsce ustalić podstawowe wartości kategorii ekonomicznych, stosowanych w badaniach statystycznych i ekonomiczno – rolniczych UE. Jest to stwierdzenie niezwykle istotne ponieważ ekonomiści rolni są wyjątkowo zgodni, że kategorie standardowej nadwyżki bezpośredniej i europejskiej jednostki wielkości znacznie lepiej charakteryzują struktury ekonomiczne i produkcyjne gospodarstw rolnych niż obecnie stosowane w Polsce mierniki, z których najpopularniejszym jest wciąż jeszcze obszar gospodarstwa.

Wprawdzie uzyskane wartości nie będą w pełni porównywalne z wartościami, uzyskiwanymi przez państwa członkowskie, w których od lat jest prowadzona rachunkowość rolna według systemu FADN. Będzie to możliwe dopiero, gdy Polska będzie dysponować opracowanymi wynikami rachunkowości FADN-owskiej za trzy lata, czyli najwcześniej pod koniec 2007 roku. Dla potrzeb prac nad narodowym programem rozwoju na lata 2007 – 2013 należy zatem wykorzystać okoliczność, że są już lub będą wkrótce dostępne materiały powszechnego spisu rolnego przeprowadzonego w 2002 roku. W oparciu o te materiały można już obecnie wykonać nową delimitację obszarów wiejskich, opartą m. in. na kategoriach ekonomicznych, stosowanych w UE. Jak świadczą o tym prace analityczne, wykorzystujące materiały powszechnego spisu rolnego 2002, wykonane przez zespoły Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej⁴⁰, można spodziewać się, że nowa delimitacja przyniesie bardzo interesujące wyniki, zmieniające w istotny sposób dotychczas istniejące podziały obszarów wiejskich. Delimitacja taka byłaby kontynuacją cytowanego badania, wykonanego przez międzyinstytutowy zespół kierowany przez W. Józwiaka (por. przypis 14). i Mógłby ją zatem wykonać Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Najprawdopodobniej udałoby się również w

³⁷ Nadwyżka bezpośrednia: roczna wartość produkcji, uzyskana z jednego hektara uprawy lub od jednego zwierzęcia, pomniejszona o koszty bezpośrednie poniesione na wytworzenie tej produkcji (I. Augustyńska – Grzymek i in.. Metodyka liczenia ... j.w.).

³⁸ Standardowa nadwyżka bezpośrednia: nadwyżka średniej z trzech lat wartości produkcji określonej działalności rolniczej nad średnią z trzech lat wartością kosztów bezpośrednich, w przeciętnych dla danego regionu warunkach produkcji (I. Augustyńska – Grzymek i in.. Metodyka liczenia...).

³⁹ Europejska jednostka wielkości: wartość jednej europejskiej jednostki wielkości odpowiada określonej wartości standardowej nadwyżki bezpośredniej wyrażonej w euro (I. Augustyńska - Grzymek i in. Metodyka liczenia...).

⁴⁰ W. Józwiak /kier./, J. Gomułka, W. Guzewicz, G. Niewęglowska, M. Zdzieborska. Ewolucja gospodarstw rolnych w latach 1996 – 2002. Główny Urząd Statystyczny. Warszawa. 2003. J. Zegar /kier./, B. Chmielewska, M. Gruda, D. Kołodziejczyk, M. Kwasek, W. Michna, A. Woś. Zróżnicowania regionalne rolnictwa. Główny Urząd Statystyczny. Warszawa 2003.

oparciu o dane, stanowiące podstawę delimitacji, przeprowadzić typologię gospodarstw rolniczych według metodyki UE⁴¹.

Autor tych uwag nie podziela zatem opinii, wyrażonej w jednej z ostatnio opublikowanych prac, iż: „Problem polega ...nie tyle na wyznaczaniu nowych granic poszczególnych regionów i makroregionów (praca ta została zasadniczo wykonana), ile na formowaniu (chyba formułowaniu? uwaga J.R.) polityk rozwojowych, które uwzględniają specyfikę poszczególnych regionów”.⁴² Oczywiście, że formułowanie prawidłowych regionalnych polityk rozwojowych, a następnie ich realizacja, jest kwestią kluczową dla rozwoju obszarów wiejskich. Tym niemniej w obecnej sytuacji trudno uznać, że nie jest celowe wykonywanie dalszych prac delimitacyjnych. Wręcz przeciwnie, w pracach nad narodowym programem rozwoju na lata 2007 – 2013 należy wykorzystać wszystkie możliwości pogłębienia analiz wyjściowych. Dlatego też należy przeprowadzić nową delimitację, wykorzystującą również takie, nowe narzędzia analizy, jak kategorie ekonomiczno – rolnicze stosowane przez UE.

20523

⁴¹ Szczegółowy opis stosowanej przez UE typologii gospodarstw rolniczych. I. Auguścińska – Grzymek i in. Metodyka liczenia... j.w.

⁴² J Zegar i in. Zróżnicowanie regionalne ... j. w. s. 178.