

ZESZYTY NAUKOWE
Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego
w Warszawie

SCIENTIFIC JOURNALS
Warsaw University of Life Sciences – SGGW

POLITYKI EUROPEJSKIE,
FINANSE i MARKETING
NR 1 (50) 2009

EUROPEAN POLICIES,
FINANCE AND MARKETING
NO 1 (50) 2009

Wydawnictwo SGGW
Warszawa 2009

Warsaw University of Life Sciences – SGGW Press
Warsaw 2009

RADA PROGRAMOWA

Bogdan Klepacki – prof. dr hab., Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie – Przewodniczący

Mieczysław Adamowicz – prof. dr hab. dr h.c., Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie – Wiceprzewodniczący

Marian Podstawka – prof. dr hab., Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Janusz Żmija – prof. dr hab. dr h.c., Uniwersytet Rolniczy w Krakowie

Andrzej P. Wiatrak – prof. dr hab., Uniwersytet Warszawski

Lubica Bartova – prof., Slovak Agricultural University in Nitra, Słowacja

Julian Briz – prof., Universidad Politécnica de Madrid, Hiszpania

Francesco Sotte – prof., Università Politecnica delle Marche Ancona, Włochy

KOMITET REDAKCYJNY

Marian Podstawka, prof. dr hab. – Redaktor Naczelny

Eugeniusz Pudelkiewicz, prof. SGGW dr hab.

Janina Sawicka, prof. dr hab.

Agnieszka Biernat-Jarka, dr

Marzena Lemanowicz, dr

Halina Powęska, dr

Aleksandra Wicka, dr – sekretarz

RECENZENCI

prof. dr hab. dr h.c. Mieczysław Adamowicz, prof. dr hab. Irena Jędrzejczyk, prof. dr hab.

Arkadiusz Orłowski, prof. dr hab. Janina Sawicka, dr Ewelina Dresler, dr inż. Arkadiusz Gralak,

dr inż. Katarzyna Gralak, dr Sylwester Kozak, dr Anna Rytko, dr Jan Zwolak

REDAKCJA NAUKOWA

Mieczysław Adamowicz, prof. dr hab. dr h.c.

REDAKCJA TECHNICZNA

Magdalena Józeficka, mgr inż.

ADRES REDAKCJI

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Wydział Nauk Ekonomicznych

Katedra Polityki Agrarnej i Marketingu

ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa

tel./fax: 022 593 40 77; e-mail: kpm@sggw.pl

Sekretarz: dr Aleksandra Wicka, tel. 022 593 40 69, e-mail: aleksandra_wicka@sggw.pl

ISBN 978-83-7583-175-7

Wydawnictwo SGGW

ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa

tel. (0 22) 593 55 20 (-22; -25 – sprzedaż), fax (0 22) 593 55 21

e-mail: wydawnictwo@sggw.pl, www.wydawnictwosggw.pl

Druk: Agencja Reklamowo-Wydawnicza A. Grzegorzcyk, www.grzeg.com.pl

SPIS TREŚCI

Mieczysław Adamowicz	
Wstęp.....	7

CZĘŚĆ I

REGIONALNE ZRÓŻNICOWANIE ROLNICTWA I OBSZARÓW WIEJSKICH

[Lech Pałasz]

Polityka regionalna Unii Europejskiej szansą polskich regionów <i>Regional Policy of the European Union as the chance of Polish regions.....</i>	11
---	----

Stanisław Krasowicz

Regionalne zróżnicowanie polskiego rolnictwa a możliwości wdrażania polityk wspólnotowych <i>Regional differentiation of agriculture in Poland and possibilities for the implementation of community policies.....</i>	21
---	----

Barbara Kutkowska

Regionalne zróżnicowanie wykorzystania instrumentów wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich z uwzględnieniem ich zrównoważonego rozwoju <i>Regional differentiation of agricultural support instruments with regard to the sustainable development.....</i>	33
--	----

Monika Stanny

Zróżnicowanie poziomu rozwoju obszarów wiejskich w Polsce a problem realizacji polityki spójności <i>Spatial diversification in the level of socio-economic development of rural areas in Poland vis-à-vis problem cohesion policy.....</i>	47
--	----

Janusz Rowiński

Program rozwoju obszarów wiejskich 2007-2013 („PROW-2013”) <i>Development Programme of Rural Areas 2007-2013 (“PROW-2013”).....</i>	57
--	----

Gabriela Pavlíková

Regional policies and rural development in the Czech Republic in the context of the European integration <i>Polityka regionalna a rozwój wsi w Republice Czeskiej w kontekście integracji europejskiej.....</i>	73
--	----

CZEŚĆ II INSTRUMENTY POLITYKI REGIONALNEJ

Janusz Żmija, Łukasz Satola

Wykorzystanie instrumentów polityki regionalnej Unii Europejskiej w jednostkach samorządu terytorialnego

*The use of the European Union regional policy instruments in local government units.....*91

Janusz Heller

Inwestycje jako instrument polityki regionalnej

*Investments as an instrument of regional policy.....*103

Halina Kałuża

Obszary problemowe w polityce regionalnej UE – Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013

*Handicapped areas in the EU regional policy – Operational Programme Development of the Eastern Poland 2007-2013.....*119

Stanisław Paszkowski, Piotr Kijanowski

Renty strukturalne jako instrument przekształceń obszarowych w rolnictwie polskim

*Early retirement pensions for farmers as an instrument of structural changes in Polish agriculture.....*129

Ewa Drabik

Kumulacja ryzyka na rynkach finansowych jako zagrożenie równowagi rynkowej

*Risk cummulation in the financial market as a major threat to the market equilibrium.....*145

Justyna Kołyska

Wsparcie zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa środkami z funduszy strukturalnych w latach 2004-2008

*The support of the sustainable development of agriculture and rural areas from EU structural funds in 2004-2008 period.....*161

CZEŚĆ III POLITYKA ROZWOJU REGIONÓW

Jadwiga Gierczycka

Rola polityki regionalnej Unii Europejskiej w rozwoju Górnego Śląska

*The role of the European Union regional policy in the development of Upper Silesia.....*173

Hanna Pondel

Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego jako instrument polityki regionalnej na przykładzie województwa wielkopolskiego

*The integrated Operational Programme of Regional Development as an instrument of the regional policy on the example of the Wielkopolska Voivodeship.....*187

Alina Walenia

Wybrane czynniki warunkujące wdrażanie polityki spójności Unii Europejskiej w regionie Podkarpacia
*Selected features determining implementation of the cohesion policy of the European Union in Podkarpacie region.....*199

Jan Cebulak

Znaczenie partnerstwa publiczno-prywatnego we wdrażaniu polityki regionalnej Podkarpacia w procesie integracji europejskiej
*Public and private partnership as a form of supporting investment projects in the Podkarpacie region in the process of European integration.....*213

Andrzej Sołoma

Banki w roli multiplikatorów rozwoju najuboższych regionów Unii Europejskiej. Niektóre konstatacje z badań w regionie warmińsko-mazurskim
*Banks as a multipliers of development the poorest regions of the European Union – some evidences form research in the Warmińsko-Mazurskie region.....*227

Aldona Standar

Pozyskiwanie i zastosowanie środków finansowych polityki regionalnej Unii Europejskiej w gminach wiejskich województwa wielkopolskiego
*Obtaining and allocating the European Union regional policy funds in rural communes of the Wielkopolska Province.....*239

**CZĘŚĆ IV
ROZWÓJ REGIONALNY I ROZWÓJ LOKALNY**

Mieczysław Adamowicz, Agnieszka Smarzewska

Model oraz mierniki trwałego i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w ujęciu lokalnym
*Model and indicators of sustainable development in rural areas from the local perspective.....*251

Bożena Grad

Kształtowanie konkurencyjności regionu – nowego atrybutu przestrzeni gospodarczej Unii Europejskiej w świetle uwarunkowań polityki innowacyjnej perspektywy finansowej UE dla Polski na lata 2007-2013
*Forming the region's competitiveness – the new attribute of the economical area of the European Union in the perspective of the conditions of innovative financial projection policy for Poland in the European Union for the years 2007-2013.....*271

Agnieszka Wojewódzka

Zróżnicowanie wsparcia unijnego i jego znaczenie w rozwoju lokalnym na przykładzie wybranych gmin województwa mazowieckiego
*Diversity of union support and its role in the local development based on the selected communes of Mazowieckie Voivodeship.....*283

Artur Krukowski

Rola funduszy strukturalnych Unii Europejskiej w rozwoju klastrów w Polsce
Wschodniej

*The role of the European Union's structural funds in clusters' development in the Eastern
Poland.....*293

Paweł Góralski, Magdalena Lazarek

Czynniki kształtujące konkurencyjność regionów

*Factors influencing competitiveness of regions.....*307

**Publikacje w latach 1992-2009 • Prace Naukowe Katedry Polityki Agrarnej
i Marketingu.....**317

Wstęp

W maju 2009 roku minęła piąta rocznica uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej. Chociaż integracja nie we wszystkich obszarach została w pełni wdrożona w odczuciu większości, przyniosła pozytywne skutki gospodarcze i społeczne dla Polski i Polaków. To, że w dobie światowego kryzysu finansowego Polska posiada korzystne wskaźniki wzrostu jest zapewne także po części wynikiem tego, że kraj funkcjonuje w ramach wielkiego jednolitego rynku europejskiego i korzysta z dobrodziejstw polityk wspólnotowych. Jedną z tych polityk, która stanowi podstawę przepływu znacznych środków finansowych do Polski i jej regionów jest polityka regionalna.

Polityka regionalna, która stała się polityką wspólnotową w latach siedemdziesiątych podobnie jak polityka strukturalna czy ostatnio często wymieniana polityka spójności stawia sobie za cel udzielanie wsparcia dla regionów słabiej rozwiniętych, peryferyjnych, problemowych, o niekorzystnych warunkach gospodarowania. W praktyce tej uwzględnia się solidaryzm wspólnotowy będący podstawą integracji europejskiej, bowiem ideą tej polityki jest udzielanie pomocy rozwojowej regionom słabiej rozwiniętym, mającym różne strukturalne problemy rozwojowe poprzez wykorzystanie środków przekazywanych przez regiony bogatsze. Polityka regionalna wspiera regiony peryferyjne, położone w oddaleniu od centrów rozwoju, obszary rolnicze o niekorzystnych warunkach rozwoju, regiony przeżywające trudności z zagospodarowaniem zasobów na niestabilnych rynkach pracy, a także miasta i regiony zurbanizowane przeżywające trudności strukturalne.

Dla prowadzenia polityki regionalnej ustala się średniookresowe ramy finansowe, osie i programy wspierania, priorytetowe programy operacyjne itp.

Politykę regionalną należy postrzegać nie tylko jako samodzielny instrument rozwoju, ale jako działanie wspólnoty wspierające czy współistniejące z innymi politykami czy programami rozwojowymi takimi jak wspólna polityka rolna, polityka środowiskowa i inne.

Przedstawiony czytelnikom tom nie jest kompleksowym, całościowym opracowaniem. Jest to zbiór opracowań indywidualnych autorów, które można ująć w czterech grupach tematycznych zawartych w czterech częściach pracy.

W części pierwszej umieszczono prace poświęcone polityce regionalnej Unii Europejskiej, regionalnym zróżnicowaniom Polski, a zwłaszcza rozwoju polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich. Znalazło się tu też opracowanie dotyczące polityki regionalnej i obszarów wiejskich w Republice Czeskiej.

W części drugiej zebrano prace dotyczące instrumentów stosowanych w polityce regionalnej zwłaszcza takich jak inwestycje, renty strukturalne czy specjalne programy i fundusze unijne jak Program Operacyjny Rozwoju Polski Wschodniej.

Trzecia część Zeszytów została poświęcona głównie zaprezentowaniu polityki rozwoju poszczególnych regionów Polski. Znalazły się tu opracowania dotyczące Wielkopolski, Podkarpacia, Lubelszczyzny, Mazowsza, Górnego Śląska i regionu warmińsko-mazurskiego.

Ostatnia, czwarta część zawiera opracowania dotyczące rozwoju lokalnego (rozwój gmin województwa lubelskiego i mazowieckiego), poziomu i czynników kształtowania konkurencyjności regionu czy roli funduszy strukturalnych w rozwoju klastrów w Polsce wschodniej.

Oddawana w ręce czytelników publikacja, jak również dwie kolejne, które ukazą się niemal jednocześnie, ma charakter przejściowy. Stanowi dotychczasową kontynuację Prac Naukowych Katedry Polityki Agrarnej i Marketingu, a jednocześnie zapoczątkowanie wydawania nowej serii Zeszytów Naukowych SGGW pod nazwą „Polityki Europejskie, Finanse i Marketing”.

Pierwsze trzy numery nowej serii Zeszytów Naukowych SGGW stanowią dziedzictwo Katedry Polityki Agrarnej i Marketingu, funkcjonującej w latach 1991-2009, wnoszone jako wiano dla Katedry o zmienionej nazwie i całego Wydziału Nauk Ekonomicznych SGGW. Zeszyt pierwszy nowej serii, będący pięćdziesiątym numerem Prac Naukowych KPAiM, poświęcony jest polityce regionalnej Unii Europejskiej, Zeszyt drugi (51) wspólnotowym politykom gospodarczym, zaś trzeci (52) koncepcjom, instrumentom i instytucjom wspólnotowych polityk gospodarczych.

Pragnę przy tej okazji złożyć podziękowania wszystkim, którzy przyczynili się do wydania dotychczasowych pięćdziesięciu dwóch publikacji, co wydaje się jest unikalnym osiągnięciem jak na dorobek Katedry. Zdajemy sobie sprawę, że było to możliwe tylko dzięki współpracy z różnymi ośrodkami naukowymi w Polsce, których przedstawiciele publikowali swój dorobek w monografiach Katedry. Wszystkim autorom, recenzentom, władzom Wydziału i Uczelni oraz wszystkim tym, którzy przyczynili się do opublikowania tych wielu wartościowych prac serdecznie dziękuję. Szczególne podziękowanie składam paniom mgr inż. Magdalenie Józefcekiej, inż. Jolancie Petrykowskiej i mgr Urszuli Tetwejer za przygotowanie tekstów do publikacji.

Nowemu Komitetowi Redakcyjnemu życzę sukcesów i utrzymania wysokiego poziomu naukowego prac.

Mieczysław Adamowicz

CZEŚĆ I

REGIONALNE ZRÓŻNICOWANIE ROLNICTWA I OBSZARÓW WIEJSKICH

[Lech Pałasz]

Polityka regionalna Unii Europejskiej szansą polskich regionów

Regional policy of the European Union as the chance of Polish regions

Genezą napisania artykułu były znaczące środki finansowe z Unii Europejskiej przeznaczone na rozwój poszczególnych regionów Polski. Stały się one coraz bardziej zauważalną szansą społeczno-gospodarczego rozwoju kraju. Celem opracowania jest przedstawienie poziomu rozwoju regionów, różnych form i wielkości środków finansowych przeznaczonych na realizację polityki regionalnej w umacnianiu integracji europejskiej. Zakres opracowania dotyczy głównie poziomu wykorzystania funduszy strukturalnych, zwłaszcza w okresie poakcesyjnym Polski i woj. zachodniopomorskiego. W opracowaniu wykorzystano literaturę oraz materiały z Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Zastosowano metodę analizy i syntezy. Wyniki przedstawiono techniką tabelaryczną oraz graficzną. Artykuł zakończono wnioskami o charakterze praktycznym.

Wstęp

Polska stając się członkiem Unii Europejskiej zapoczątkowała istotne zmiany w polityce społecznej i gospodarczej państwa. Szczególne znaczenie ma ona dla obszarów wiejskich, które są wyraźnie zróżnicowane w rozwoju regionalnym. Ponadto mało jest publikacji przedstawiających politykę regionalną UE, jako szansę dla rozwoju zróżnicowanych społecznie i gospodarczo obszarów Polski. Stało się to podstawą dla przygotowania niniejszego opracowania.

Celem opracowania jest przedstawienie polityki regionalnej UE, poziomu rozwoju poszczególnych województw (wyrażonych w wielkości PKB), a także najbogatszych i najbiedniejszych regionów 25 krajów Unii Europejskiej. Zaprezentowany jest podział i wykorzystanie środków z różnych rodzajów funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności.

Zakres przedmiotowy pracy dotyczy głównie polityki regionalnej oraz środków finansowych z funduszy strukturalnych. Zakres terytorialny obejmuje niektóre państwa członkowskie UE, województwa w Polsce, a zwłaszcza woj. zachodniopomorskie. Analiza polityki regionalnej obejmuje lata 2004-2006 oraz 2007-2013. W opracowaniu wykorzystano technikę tabelaryczną, graficzną i kartograficzną. Zastosowano metodę analizy i syntezy. Podstawowym źródłem materiałów była literatura oraz instytucje związane z gospodarowaniem środkami finansowymi Unii Europejskiej.

Charakterystyka regionów Polski i Unii Europejskiej

Województwo zachodniopomorskie, pod względem rozwoju społeczno-gospodarczego, jest mocno zróżnicowane. Utworzone zostało na podstawie ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu podziału terytorialnego państwa na gminy, powiaty i województwa. W ten sposób zostało utworzone z województw szczecińskiego, z części woj. koszalińskiego, gorzowskiego, pilskiego i słupskiego. Powstały dwa podregiony: szczeciński i koszaliński. Przyłączone powierzchnie do woj. szczecińskiego są typowo rolnicze, popegeerowskie, o niskim potencjale społeczno-gospodarczym. Wymagają więc dodatkowego wsparcia ze środków finansowych UE.

Najkorzystniejsze warunki rolnicze występują w południowo-zachodniej części województwa (powiaty – pyrzycki, gryfiński, choszczeński i południowa część stargardzkiego oraz częściowo – kamieński, gryficki, kołobrzeski, koszaliński i sławieński). Najsłabsze zaś gleby mają gminy położone w południowo-wschodniej części województwa - Kalisz Pomorski, Mirosławiec, Wierzchowo, Czaplinek, Borne Sulinowo, Szczecinek, Biały Bór.

Specyfika położenia woj. zachodniopomorskiego oraz wynikająca z tego różnorodność walorów przyrodniczo-krajobrazowych wpływa na wysoką atrakcyjność turystyczną. Badania wykazują¹, że obszary bardzo atrakcyjne na terenie woj. zachodniopomorskiego zgrupowane są na wybrzeżu Morza Bałtyckiego oraz pojezierzu. Pozostały teren województwa jest średnio atrakcyjny.

Obszary wiejskie woj. zachodniopomorskiego mają głównie charakter rolniczy oraz turystyczny. Jednak warunki te nie są jeszcze właściwie wykorzystane zarówno dla rozwoju rolnictwa, pozarolniczych działalności, jak i turystyki.

Przed 1945 r. Pomorze Zachodnie wchodziło w skład Rzeszy i stanowiło obszary peryferyjne, o niskim potencjale produkcyjnym. Z tych terenów kapitał najczęściej był wywożony w głąb Niemiec. Efektem tego była narastająca migracja ludności, głównie w głąb Rzeszy, aby znaleźć pracę i lepsze warunki życia. Dotyczyło to przede wszystkim Pomorza Środkowego, które stanowiło jeden z najuboższych obszarów Niemiec, o charakterze wybitnie rolniczym. Ta sytuacja była również poważną przyczyną trudności w rozwoju tego regionu w okresie powojennym.²

Mimo wiekowego zaniedbania gospodarczego Pomorza Zachodniego poprzez wykorzystanie potencjału morskiego i dogodnego położenia geograficznego, region szczeciński może stać się szansą ważnego obszaru w Unii Europejskiej. Region zachodniopomorski leży na skrzyżowaniu międzynarodowych ciągów komunikacyjnych o kierunkach: północ-południe (Skandynawia – Europa Południowa) oraz wschód-zachód (Europa Zachodnia – Europa Wschodnia i Azja). Województwo zachodniopomorskie ma największą liczbę przejść granicznych w Polsce (drogowe, morskie, kolejowe i lotnicze). Na rozwój regionu szczecińskiego ma wpływ przemysł stoczniowy, który ostatnio przechodzi głęboki kryzys. Rozwinięty też jest przemysł drzewny, meblarski, produkcja łodzi i jachtów, chemiczny, energetyczny oraz przetwórstwa rolno-spożywczego. W strukturze gospodarczej coraz większego

¹ T. Borkowski: Metodyka oceny atrakcyjności terenu dla rekreacji na przykładzie oceny obszarów pojeziernych Polski zachodniej i północnej. Monografie nr 111. Akademia Wychowania Fizycznego w Poznaniu, Poznań 1997.

² M. Jasiulewicz: Przekształcenia strukturalne i przestrzenne obszarów wiejskich Pomorza Środkowego w okresie transformacji systemowej. Wydawnictwo Politechniki Koszalińskiej, Koszalin 1998.

znaczenia nabierają małe i średnie przedsiębiorstwa. Stanowią one ponad 99 podmiotów gospodarczych w województwie.

O poziomie rozwoju regionów w kraju świadczy wielkość dochodu narodowego na jednego mieszkańca. Województwo zachodniopomorskie zajmuje 9 miejsce wśród pozostałych województw w kraju.

Najbiedniejsze regiony w UE występują w Polsce. Do nich należą: woj. lubelskie (33% PKB na jednego mieszkańca w stosunku do średniej 25 krajów UE), podkarpackie (33%), podlaskie (36%), świętokrzyskie (37%), warmińsko-mazurskie (37%), opolskie (37%). O dużej dysproporcji w rozwoju regionów UE niech świadczą najbogatsze regiony. Do nich zalicza się: Londyn – Wielka Brytania (278%), Luksemburg – Luksemburg (234%), Bruxelles-Capitale – Belgia (238%), Hamburg – Niemcy (184%).

Polska w stosunku do średniej krajowej, poprawiła dysproporcje w rozwoju społeczno-gospodarczym w latach 2004-2005 w stosunku do UE. W ten sposób PKB obecnie wynosi ok. 50 % średniej unijnej. Szczególnie dynamicznie rozwijają się takie państwa jak: Estonia, Litwa, Łotwa i Węgry. Każdy region UE ma silne i słabe strony swego rozwoju. Jednak region woj. zachodniopomorskiego ma szanse dynamiczniejszego rozwoju. Świadczą o tym jego silne strony jak: posiadanie portów, atrakcyjne położenie, dogodna komunikacja z sąsiednimi państwami oraz odpowiedni potencjał gospodarczy, polityczny i turystyczny.³

Możliwości korzystania z funduszy strukturalnych w rozwoju regionów

Od początku funkcjonowania Unii Europejskiej stwierdzono, że istnieją poważne różnice w rozwoju jego regionów. Dlatego też w preambule do Traktatu Rzymskiego z 1958 r. zapisano: „Państwa członkowskie pragną wzmocnienia jedności swoich gospodarek i zabezpieczenia ich harmonijnego rozwoju przez redukcję różnicowań istniejących między regionami oraz łagodzenie zacofania regionów mniej uprzywilejowanych”.

Początkiem wysiłków Unii w celu zmniejszenia dysproporcji w rozwoju regionów były lata 60 ubiegłego wieku. W tym okresie utworzono Fundusz Społeczny i Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej. Drugim działaniem w tym względzie były lata 70, w których wystąpił kryzys gospodarczy a Wielka Brytania i Irlandia przystąpiły do EWG. W 1975 r. utworzono już Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego.

Państwa członkowskie Unii pracując nad Jednolitym Aktem Europejskim, w połowie lat 80, podjęły decyzję o największej dotychczas reformie unijnej polityki regionalnej. Podstawą tej polityki była koncentracja środków finansowych i partnerstwa w działaniu. Traktat o utworzeniu Unii Europejskiej w 1992 r. wzmocnił rangę polityki regionalnej. Toteż w 1999 r. w przyjętej Agendzie 2000 państwa członkowskie Unii znacznie powiększyły wkład nakładów na rozwój regionów. W latach 1994-1999 wzrosły one z 28,6 mld euro rocznie do 39,3 mld w latach 2000-2006.⁴

³ Polskie regiony województwa zachodniopomorskiego. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji i Zarządzania Podstawami Wsparcia Wspólnoty, Warszawa 2007.

⁴ Polskie regiony ... op.cit.

Początkowo panował sceptycyzm i nieufność, zwłaszcza wśród rolników do Unii Europejskiej oraz jej funduszy. Jednak bardzo szybko przerodziły się w wyścig w walce o fundusze unijne. Najwięcej wniosków złożono np. przez rolników w Sektorowym Programie Operacyjnym w działaniu „Inwestycje w gospodarstwach” – 29244, w działaniu „Ułatwianie startu młodym rolnikom” – 18856, a w „Różnicowaniu działalności” – 7160. Różnica w liczbie złożonych wniosków, a planowanych w poszczególnych działaniach, była większa od 11% do 72%. Tylko w zadaniu „Rozwój i ulepszenie infrastruktury” różnica była ujemna w liczbie planowanych i złożonych wniosków (tab. 1).

TABELA 1. ZESTAWIENIE PLANOWANEJ LICZBY ZŁOŻONYCH WNIOSKÓW ORAZ FAKTYCZNEJ LICZBY ZŁOŻONYCH W RAMACH WYBRANYCH DZIAŁAŃ SPO

Nazwa działania	Planowana liczba złożonych wniosków	Liczba złożonych wniosków	Różnica w liczbie złożonych wniosków w %
Inwestycje w gospodarstwach	17000	29244	+72
Ułatwianie startu młodym rolnikom	14500	18856	+30
Różnicowanie działalności	6450	7160	+11
Rozwój i ulepszenie infrastruktury	12000	4945	-41

Źródło: System Informacji Zarządczej ARiMR oraz Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2004” Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004-2006, MRiRW, Załącznik do Rozporządzenia MRiRW z dnia 13 września 2004 r. (poz.2032).

Poszczególne zadania w ramach programu SPO różnie cieszyły się powodzeniem w poszczególnych regionach kraju. Największe uznanie działania „Inwestycje w gospodarstwach rolnych” mało w województwach mazowieckim, lubelskim oraz wielkopolskim. W tych województwach na zadanie to złożono najwięcej wniosków (na koniec 30.11.2006 r.).

Na ten fakt miała wpływ zamożność rolników z tego regionu. Inwestowali własną gotówkę lub też zaciągali kredyty pomostowe. Tymczasem woj. zachodniopomorskie, podobnie jak lubelskie, znalazło się na jednym z ostatnich miejsc (tab. 2).

Działanie „Ułatwienie startu młodym rolnikom” podjęto w mniejszej liczbie gospodarstw rolnych. Podobnie, jak w działaniu „Inwestycje w gospodarstwach rolnych” największe zainteresowanie okazali rolnicy z Mazowsza i Wielkopolski a następnie z Lubelskiego. I w tym przypadku woj. zachodniopomorskie znalazło się na jednym z ostatnich miejsc (tab. 2).

„Różnicowanie działalności rolniczej” skierowano głównie do najmniejszych gospodarstw rolnych. Na to działanie, w stosunku do dwóch poprzednich złożono, jeszcze mniej wniosków. Ono rozwinęło się najbardziej na Lubelszczyźnie. Podobnie, jak w dwóch poprzednich działaniach, duże powodzenie miało na Mazowszu i w Wielkopolsce. Chodzi tu o to, aby i w małych gospodarstwach było zróżnicowanie w działalności rolniczej (tab. 2).

Działanie „Rozwój i ulepszenie infrastruktury” miało najmniejsze powodzenie wśród rolników. Jednak najpowszechniejsze było w woj. Lubelskim, a następnie w łódzkim, mazowieckim oraz podlaskim (tab. 2).

TABELA 2. LICZBA ZŁOŻONYCH WNIOSKÓW DOFINANSOWANYCH W RAMACH SPO WEDŁUG WOJEWÓDZTW NA DZIEŃ 30.11.2006

Województwa	Inwestycje w gospodarstwach rolnych	Ustawienie startu młodym rolnikom	Zróżnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa	Rozwój i ulepszenie infrastruktury
Dolnośląskie	1045	839	306	93
Kujawsko-Pomorskie	2383	1458	395	341
Lubelskie	3596	2086	1273	941
Lubuskie	340	307	100	53
Łódzkie	3068	1774	507	464
Małopolskie	1537	723	724	232
Mazowieckie	4730	3040	768	685
Opolski	734	531	165	233
Podkarpackie	739	525	488	152
Podlaskie	2166	1516	480	548
Pomorskie	1079	774	241	269
Śląskie	668	424	257	105
Świętokrzyskie	1861	747	523	308
Warmińsko-Mazurskie	1102	962	225	114
Wielkopolski	3507	2564	572	342
Zachodniopomorskie	669	586	144	65
<i>Razem</i>	<i>29224</i>	<i>18856</i>	<i>7168</i>	<i>4945</i>

Źródło: System Informacji Zarządczej ARiMR.

Programów dotyczących regionalnego wymiaru Wspólnej Polityki Rolnej jest wiele. Za tym przekazuje się niemałe środki finansowe. Jednak z ich wykorzystaniem najczęściej są problemy.

Wykorzystanie funduszy strukturalnych w rozwoju regionów

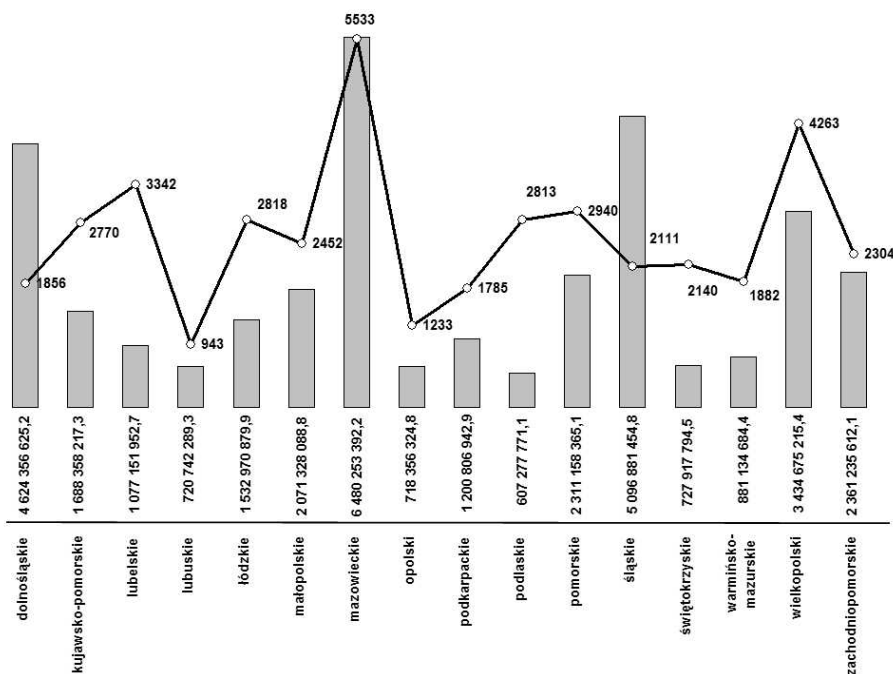
Z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej wykorzystano już w okresie przedakcesyjnym. Do najwcześniejszych programów należały: SAPARD, ISPA, PHARE, CBC (współpraca przygraniczna) oraz PHARE (-Spójność Społeczno-Gospodarcza). W latach 2000-2004, np. w woj. zachodniopomorskim, tylko z budżetu PHARE skorzystano z 188 mln zł.

W woj. zachodniopomorskim, np. w działaniach programu SAPARD, zawarto 517 umów na kwotę 169 mln zł. Największy udział środków finansowych miał program ISPA (Fundusz Spójności). Wśród funduszy strukturalnych w woj. zachodniopomorskim na lata 2004-2013 należy głównie wymienić:

1. Fundusz Strukturalny i Fundusz Spójności. Na koniec 2005 r. podpisano 2304 umów o dofinansowanie wsparcia na kwotę 2,4 mld zł. W ten sposób na jednego mieszkańca przypadło 1393 zł. Stanowi to 131% średniego poziomu dla Polski.
2. Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego. Na lata 2004-2006 w woj. zachodniopomorskim przeznaczono 140 mln euro. Do końca 2005 roku dofinansowano 335 projektów, na sumę 321 mln zł, głównie z zakresu infrastruktury drogowej, komunalnej i uspołecznionej.
3. Europejski Fundusz Społeczny. W tym programie podpisano 231 umowy projektów na 98,4 mln zł.

4. SPO. Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich. Ten program jest wdrażany przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Urząd Marszałkowski i Fundację Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA). Razem w woj. zachodniopomorskim zrealizowano 1000 projektów na sumę 76 mln zł.
5. Inne programy również realizowano w województwie. Można tu dla przykładu wymienić: SPO-Ryby, projekty realizowane przez przedsiębiorców, Interreg, Fundusz Spójności. Programy te różne miały uznanie w poszczególnych województwach (rys. 1).

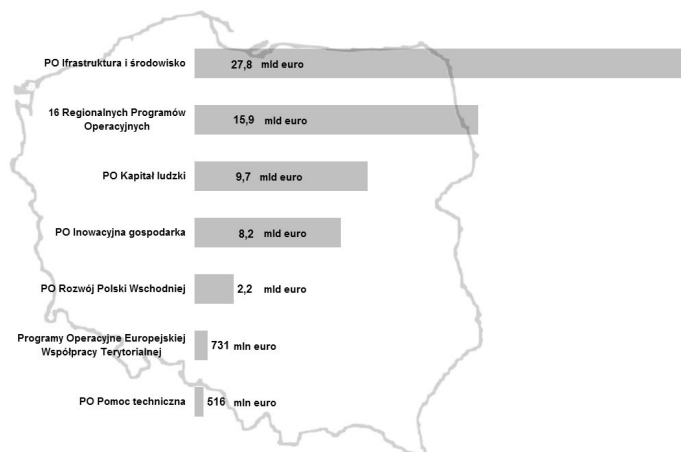
RYSUNEK 1. LICZBA PODPISANYCH UMÓW O DOFINANSOWANIE I OGÓLNA WARTOŚĆ WSPARCIA WSPÓLNOTOWEGO WYNIKAJĄCA Z PODPISANYCH UMÓW W REGIONACH W LATACH 2004-2006



Źródło: Polskie regiony ...op.cit.

Najwięcej umów podpisano w województwach: mazowieckim, wielkopolskim i lubelskim a najmniej w lubelskim oraz opolskim. Natomiast wartość realizowanych projektów najwyższą była w woj. mazowieckim, śląskim oraz dolnośląskim. Liczba umów i na jaką wartość je podpisano zależała głównie od zaangażowania władz lokalnych w pozyskiwaniu środków finansowych z Unii oraz trafność określenia zadań do realizacji (rys. 2).

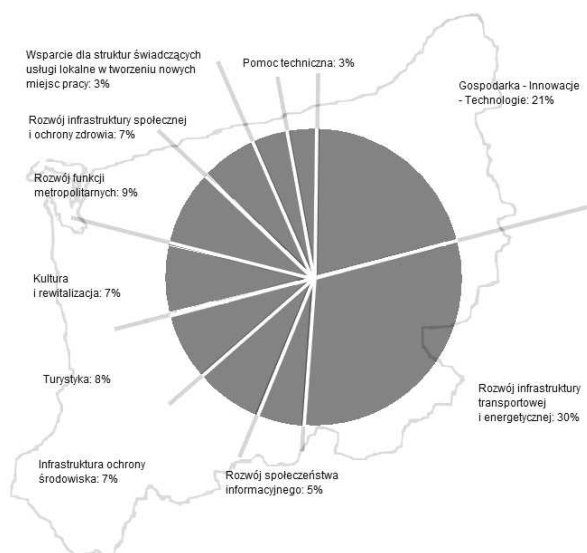
RYСУNEK 2. PODZIAŁ ŚRODKÓW FINANSOWYCH POMIĘDZY PROGRAMY OPERACYJNE W LATACH 2007-2013



Źródło: Polskie regiony ... op.cit.

Analizując podział środków finansowych pomiędzy programy operacyjne Unii na lata 2007-2013 dochodzi się do wniosku, że Polska należy do szczególnie uznanych państw. Z tego wynika, że co piąte euro dla Polski będzie przeznaczone na programy regionalne i operacyjne. Planuje się także, że jedna czwarta budżetu przewidziana jest na realizację inwestycji w regionie (rys. 3).

RYСУNEK 3. PODZIAŁ ŚRODKÓW Z EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU ROZWOJU REGIONALNEGO W RAMACH POSZCZEGÓLNYCH PRIORYTETÓW W LATACH 2007-2013



Źródło: Polskie regiony ...op.cit.

Regionalny Program Operacyjny w skali kraju w latach 2007-2013 wynosi 1,16 mld euro, z czego najwięcej (835,4 mln euro) z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Z jednostek terytorialnych i budżetu państwa przewiduje się przeznaczyć 147,7 mln euro (rys. 3). Celem Regionalnego Programu Operacyjnego woj. zachodniopomorskiego jest rozwój społeczno-gospodarczy dla wzmocnienia konkurencyjności, poprawy warunków życia mieszkańców oraz spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej⁵.

Wnioski

1. Przed wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej znaczna część społeczeństwa nieufnie patrzyła na tę integrację, jednak wraz z upływem czasu opinie te znacznie zmieniły się na pozytywne, zwłaszcza się w środowisku wiejskim.

2. O coraz pozytywniejszym nastawieniu społeczeństwa do integracji Polski z UE niech świadczy chociażby fakt olbrzymiej liczby składanych wniosków o wsparcie unijne.

3. Ilość przyznanych środków finansowych z Unii dla poszczególnych działań zależy od aktywności samych ubiegających się o pieniądze, a także władz lokalnych oraz trafności wybieranych do finansowania zadań.

4. Ogólna wartość wsparcia wspólnotowego poszczególnych zadań w Polsce jest widoczna w poszczególnych regionach, jednak nadal są problemy z pełnym ich wykorzystaniem ze względu na dość skomplikowane procedury ubiegania się o środki unijne.

5. Objęcie polskiego rolnictwa Wspólną Politykę Rolną stało się szczególnie korzystne dla gospodarstw rolnych, bo np. w latach 2001-2003, w porównaniu z latami 2004-2006, dochód rolników wzrósł 2-krotnie (do 20 mld zł) a eksport produktów rolno-spożywczych w 2004 r., w porównaniu z 2003, wzrósł 2,5-krotnie (do ok. 10 mld euro).

6. Polityka regionalna Unii Europejskiej w woj. zachodniopomorskim w latach 2007-2013 ukierunkowana została na gospodarkę, innowację, technologię, rozwój infrastruktury transportowej, energetycznej, społecznej, społeczeństwo informatyczne, ochronę środowiska, turystykę, funkcję metropolitarne, ochronę zdrowia, nowe miejsca pracy.

Literatura

1. Borkowski T.: Metodyka oceny atrakcyjności terenu dla rekreacji na przykładzie oceny obszarów pojeziernych Polski zachodniej i północnej. Monografie nr 111, Akademia Wychowania Fizycznego w Poznaniu, Poznań 1997.
2. Jasiulewicz M.: Przekształcenia strukturalne i przestrzenne obszarów wiejskich Pomorza Środkowego w okresie transformacji systemowej. Wydawnictwo Politechniki Koszalińskiej, Koszalin 1998.
3. Pałasz L.: Strategiczne programowanie rozwoju regionalnego na przykładzie województwa zachodniopomorskiego. Rolnictwo w rozwój obszarów wiejskich.

⁵ Pałasz L.: Strategiczne programowanie rozwoju regionalnego na przykładzie województwa zachodniopomorskiego. Rolnictwo w rozwój obszarów wiejskich. Problemy Rozwoju Wsi i Rolnictwa, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Wydział Ekonomiczno-Rolniczy, Katedra Polityki Agrarnej i Marketingu. Prace naukowe nr 35. Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2005.

Problemy Rozwoju Wsi i Rolnictwa, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Wydział Ekonomiczno-Rolniczy, Katedra Polityki Agrarnej i Marketingu. Prace naukowe nr 35. Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2005.

4. Polskie regiony województwa zachodniopomorskiego. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji i Zarządzania Podstawami Wsparcia Wspólnoty, Warszawa 2007.

Summary

Genesis of preparing this article is connected with the significant financial Support for Polish regions development in European Union Structural Policy. This support is visible determinant of social and economic development of the country. The aim of the paper is the presentation of the different regions level of development and volume and types of financial support directed for Common Policy in the area of integration.

The range of elaboration refers mainly to Poland and westernpomeranian region. Analysis is connected with Regional Policy dimension and intensions and level of structural funds usage, especially in the post-accession period. The paper was prepared with the use of material from Regional Development Ministry and Agency of Restructuring and Modernization of the Agriculture. The methods of analysis and synthesis were used. The article is finished with conclusions of the practical character.

Informacje o autorze

[prof. zw. dr hab. Lech Pałasz]
Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie
Wydział Ekonomiczny
Katedra Polityki Gospodarczej i Rynku
ul. Żołnierska 47, 71-210 Szczecin

Stanisław Krasowicz

Regionalne zróżnicowanie polskiego rolnictwa a możliwości wdrażania polityk wspólnotowych

Regional differentiation of agriculture in Poland and possibilities for the implementation of community policies

Rolnictwo i obszary wiejskie Polski charakteryzują się dużym zróżnicowaniem regionalnym, które wpływa zarówno na poziom wykorzystania potencjału jak i możliwości wdrażania polityki Unii Europejskiej. Celem badań była ocena możliwości wdrażania polityk wspólnotowych w różnych regionach Polski z uwzględnieniem istniejących uwarunkowań przyrodniczych, społecznych i ekonomiczno-organizacyjnych. Ocenę przeprowadzono na przykładzie produkcji roślinnej – jako działu rolnictwa najsilniej związanego z wykorzystaniem rolniczej przestrzeni produkcyjnej.

Stwierdzono, że polityki wspólnotowe wpływają wielopłaszczyznowo na produkcję rolniczą. Stosując metody analizy wielozmiennej wyodrębniono regiony zróżnicowane z punktu widzenia możliwości realizacji rozwiązań wynikających z polityki UE, takich jak: produkcja ekologiczna, integrowana, uprawa zbóż jakościowych, produkcja biomasy na cele energetyczne. Ocena dotyczyła możliwości dostosowania produkcji roślinnej w Polsce do obowiązujących zasad wspólnej polityki rolnej UE, do wskaźników charakteryzujących wydajność z 1 ha i efektywność produkcji oraz do standardów jakościowych.

Stwierdzono, że poziom, struktura, efektywność i intensywność produkcji roślinnej są zróżnicowane regionalnie. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne powodują pogłębianie różnic regionalnych i decydują o zróżnicowanych możliwościach dostosowania produkcji roślinnej do rzeczywistości gospodarczej i polityki UE. Istniejące zróżnicowanie regionalne zmusza do dywersyfikacji działań wspierających i metod pracy doradczej. Niezbędna jest również bieżąca analiza zmian w politykach wspólnotowych, umożliwiająca podejmowanie działań dostosowawczych.

Realną ocenę możliwości dostosowania produkcji roślinnej do wymogów i standardów Unii Europejskiej można uzyskać prowadząc analizę w mniejszych jednostkach administracyjnych niż województwo (subregiony, powiaty, gminy). Wskazuje to na celowość prowadzenia badań wspierających regionalizację polityki wobec rolnictwa i obszarów wiejskich. Na podstawie wieloaspektowej analizy stanu aktualnego wskazano przedsięwzięcia niezbędne do skutecznej realizacji procesów dostosowania produkcji roślinnej do wymogów UE i nasilającej się konkurencji.

Wstęp

Rolnictwo i obszary wiejskie Polski charakteryzują się dużym zróżnicowaniem regionalnym, które jest pochodną uwarunkowań przyrodniczych i organizacyjno-

ekonomicznych¹. Zróżnicowanie to wpływa zarówno na poziom wykorzystania potencjału polskiego rolnictwa, jego konkurencyjność jak i możliwości wdrażania polityk Unii Europejskiej. Wiele z tych polityk dotyczy określonych aspektów rolnictwa oraz obszarów wiejskich i ma szereg cech specyficznych². Cechami wspólnymi polityk Unii Europejskiej są: wspieranie rozwoju zrównoważonego, racjonalizacja wykorzystania czynników produkcji w tym ziemi, ograniczenie niekorzystnych oddziaływań rolnictwa na środowisko przyrodnicze, wdrażanie systemów gospodarowania i technologii produkcji bezpiecznych dla zdrowia ludzi i zwierząt, a jednocześnie efektywnych ekonomicznie. Ważnymi priorytetami są też poprawa jakości życia na obszarach wiejskich oraz sytuacji dochodowej mieszkańców wsi i zwiększenie wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych³. Wszystkie te cechy wiążą się z wykorzystaniem rolniczej przestrzeni produkcyjnej⁴.

Celem badań była ocena możliwości wdrażania polityk wspólnych w różnych regionach Polski z uwzględnieniem istniejących uwarunkowań przyrodniczych, społecznych i ekonomiczno-organizacyjnych. Ocenę przeprowadzono na przykładzie produkcji roślinnej jako działu rolnictwa najsilniej związanego z wykorzystaniem rolniczej przestrzeni produkcyjnej i dostarczającego produktów do bezpośredniego spożycia oraz surowca w postaci pasz dla produkcji zwierzęcej.

Badania miały charakter kameralny. Podstawowe źródła informacji stanowiły dane statystyczne GUS, wyniki badań IUNG-PIB i IERiGŻ PIB⁵ oraz informacje zawarte w różnych ekspertyzach i raportach. Do grupowania województw wykorzystano metody analizy wielozmiennej⁶. Podstawę grupowania stanowiły wskaźniki charakteryzujące uwarunkowania i efekty działalności rolniczej w województwach⁷.

Analiza ma charakter uproszczony i zawężono ją do wybranych aspektów i problemów. Oceniono głównie możliwości dostosowania produkcji roślinnej w Polsce do obowiązujących zasad wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej, do wskaźników charakteryzujących wydajność z 1 ha i efektywność produkcji oraz do standardów jakościowych UE w zakresie bezpieczeństwa żywności i jakości surowców roślinnych a także jakości życia na obszarach wiejskich.

¹ Krasowicz S., Kopiński J.: Wpływ warunków przyrodniczych i organizacyjno-ekonomicznych na regionalne zróżnicowanie rolnictwa w Polsce. (W:) Regionalne zróżnicowanie produkcji rolniczej w Polsce. Raporty PIB, z.3, IUNG-PIB Puławy 2006, s. 81-101.

² Adamowicz M.: Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej. Doświadczenia – problemy – perspektywy. (W:) Dostosowanie podstawowych rynków rolnych w Polsce do integracji z Unią Europejską. Wyd. SGGW, Warszawa 1999, s. 8-69.

³ Heller J.: Integracja Polski z Unią Europejską. Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz – Olsztyn 2003.

⁴ Krasowicz S., Kopiński J.: Wpływ warunków przyrodniczych i organizacyjno-ekonomicznych na regionalne zróżnicowanie rolnictwa w Polsce. (W:) Regionalne zróżnicowanie produkcji rolniczej w Polsce. Raporty PIB, z.3, IUNG-PIB Puławy 2006, s. 81-101.

⁵ Zbiorowa: Analiza produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 2006 r., IERiGŻ PIB, Warszawa 2007.

⁶ Filipiak K., Wilkos S.: Wybrane metody analizy wielozmiennej i ich zastosowanie w badaniach przestrzennych. Wyd. IUNG R(349), Puławy 1998.

⁷ GUS: Wyniki produkcji roślinnej w 2007 r. oraz roczniki statystyczne.

Zróżnicowanie regionalne rolnictwa w Polsce

Za podstawę analizy przyjęto aktualne zróżnicowanie regionalne polskiego rolnictwa, opisane za pomocą wybranych cech i wskaźników (tab. 1).

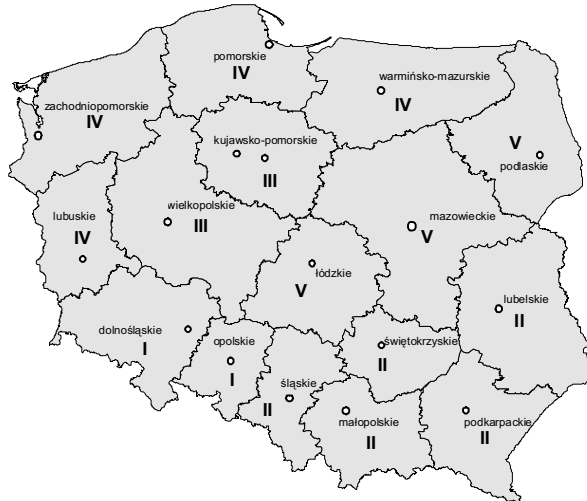
Jak wynika z porównania danych zamieszczonych w tabeli 1 polskie rolnictwo charakteryzuje się dużym zróżnicowaniem warunków przyrodniczo-agrotechnicznych i organizacyjno-ekonomicznych. Warunki te decydują w sposób znaczący o możliwościach dostosowania produkcji rolniczej do wymogów i standardów Unii Europejskiej, zdeterminowanych koncepcją rozwoju zrównoważonego, stanowiącą jeden z filarów polityk wspólnotowych⁸.

W tabeli 2 przedstawiono wskaźniki ukazujące wybrane aspekty wykorzystania potencjału produkcyjnego polskiego rolnictwa według województw. Stwierdzono znaczne zróżnicowanie wydajności jednostkowych produkcji roślinnej i zwierzęcej, intensywności organizacji produkcji oraz struktury towarowej produkcji rolniczej. Na zróżnicowanie to wyraźnie wpływały uwarunkowania organizacyjno-ekonomiczne, decydujące o stopniu wykorzystania potencjału wyznaczonego przez warunki przyrodnicze. Teza ta znajduje potwierdzenie w danych statystycznych.

Szczegółowa analiza danych zamieszczonych w tabelach 1-2 wskazuje na występowanie szeregu podobieństw poziomu wskaźników w różnych województwach.

W związku z tym na podstawie analizy skupień dokonano podziału województw na grupy o różnym stopniu wykorzystania potencjału produkcyjnego rolnictwa (rys. 1). Założono jednocześnie, że podział ten będzie ważnym wyznacznikiem możliwości wdrażania polityk wspólnotowych ukierunkowanych na poprawę sytuacji ekonomicznej rolników, konkurencyjności rolnictwa i realizację koncepcji rozwoju zrównoważonego.

RYSUNEK 1. PODZIAŁ WOJEWÓDZTW NA GRUPY O RÓŻNYM STOPNIU WYKORZYSTANIA POTENCJAŁU NA PODSTAWIE ANALIZY SKUPIEŃ



Źródło: opracowanie własne

⁸ Klepacki B.: Polityka strukturalna Unii Europejskiej jako element łagodzenia dysproporcji regionalnych. (W:) Regionalne zróżnicowanie produkcji rolniczej w Polsce. Raporty PIB, z.3, IUNG-PIB Puławy 2006, s. 19-31.

TABELA 1. REGIONALNE ZRÓŻNICOWANIE WARUNKÓW PRZYRODNICZO-AGROTECHNICZNYCH I ORGANIZACYJNO-EKONOMICZNYCH POLSKIEGO ROLNICTWA

Wyszczególnienie	Wskaźnik w pkt	Udział w %		Udział ONW w % UR	Udział gleb bardzo kwaśnych i kwaśnych w %	Udział gleb o bardzo niskiej i niskiej zasobności w %		Średnia pow. gosp. w ha UR	Udział gospodarstw w %		% udział gospodarstw utrzymujących		Nawożenie w kg NPK/ha UR
		TUZ	sadów			fosfor	potas		do 5 ha	pow. 50 ha	pow. 10 krów	pow. 50 szt. trzody chlewnej	
OGÓŁEM	66,6	20,2	2,1	55,4	53	38	47	7,8	57,4	1,2	12,8	14,9	116
Dolnośląskie	74,9	15,2	0,8	35,8	47	33	33	10,2	55,7	3,1	7,1	8,0	112
Kujawsko-pomorskie	71,0	10,1	1,0	46,0	32	25	27	12,8	34,3	2,6	24,4	33,4	161
Lubelskie	74,1	16,2	4,0	41,8	53	40	65	6,7	55,6	0,5	6,5	6,8	112
Lubuskie	62,3	21,0	0,6	86,8	49	43	45	11,3	56,2	3,1	15,7	14,1	119
Łódzkie	61,9	16,3	3,6	58,3	69	24	50	6,9	50,2	0,3	12,4	13,5	136
Małopolskie	69,3	33,0	2,2	32,4	57	54	54	3,3	86,2	0,1	1,6	2,8	82
Mazowieckie	59,9	24,1	4,5	64,3	65	33	68	7,6	48,3	0,6	19,0	11,5	99
Opolskie	81,4	10,2	0,2	15,8	34	28	37	10,6	55,2	3,3	17,8	26,9	154
Podkarpackie	70,4	31,8	1,7	38,0	67	54	54	3,6	83,9	0,2	0,7	2,3	64
Podlaskie	55,0	34,9	0,4	93,3	68	51	56	11,7	31,1	1,2	38,2	7,7	89
Pomorskie	66,2	16,1	0,4	64,7	54	26	38	13,4	39,7	3,7	13,6	23,5	128
Śląskie	64,2	22,5	0,9	24,2	49	47	42	4,6	76,9	0,6	7,8	13,8	107
Świętokrzyskie	69,3	20,7	5,2	44,7	49	56	57	5,0	66,1	0,2	3,5	7,2	99
Warmińsko-mazurskie	66,0	28,8	0,4	74,2	60	38	29	17,7	33,5	5,5	33,5	20,0	113
Wielkopolskie	64,8	13,4	1,2	57,1	42	19	51	11,2	40,3	2,1	17,1	34,4	145
Zachodniopomorskie	67,5	13,9	1,5	67,3	51	34	46	17,8	38,9	6,3	11,3	22,0	117

Źródło: GUS, badania IUNG-PIB oraz obliczenia własne

TABELA 2. REGIONALNE ZRÓŻNICOWANIE WSKAŹNIKÓW CHARAKTERYZUJĄCYCH WYKORZYSTANIE POTENCJAŁU ROLNICZEJ PRZESTRZENI PRODUKCYJNEJ W POLSCE

Wyszczególnienie	Plon przelicz. w j.zb./ha	Plony zbóż dt/ha	Intensywność organizacji produkcji w pkt		Obsada zwierząt w DJP/100 ha UR	Wydajność mleka od 1 krowy w l	Struktura towarowa produkcji rolniczej w %		Udział roślin technologicznie podobnych*
			roślinnej	zwierzęcej			roślinna	zwierzęca	
OGÓŁEM	34,3	30,3	119,3	124,1	44,4	4200	36,6	63,4	79,9
Dolnośląskie	42,3	39,0	122,1	48,4	18,0	4675	64,2	35,8	87,1
Kujawsko-pomorskie	42,8	33,1	138,6	171,9	54,7	4408	39,0	61,0	79,2
Lubelskie	30,7	26,5	131,7	92,8	36,5	3987	44,8	55,2	80,9
Lubuskie	31,1	28,0	106,5	54,3	24,3	4505	40,6	59,4	83,5
Łódzkie	32,5	26,7	126,7	142,0	49,7	4250	31,8	68,2	78,8
Mazowieckie	28,7	30,5	118,6	111,3	47,4	3024	43,8	56,2	65,9
Opolskie	28,3	24,8	117,3	136,2	51,9	4085	40,0	60,0	76,1
Podkarpackie	50,9	44,4	126,6	101,3	32,7	5416	51,2	48,8	88,0
Podlaskie	28,7	28,7	110,9	70,2	30,8	3444	29,8	70,2	72,0
Podlaskie	26,4	24,7	96,3	176,5	66,7	4286	11,8	88,2	74,5
Pomorskie	36,9	32,2	117,6	110,9	36,4	4153	50,8	49,2	80,7
Śląskie	33,4	32,0	105,2	103,6	37,3	4109	40,0	60,0	81,8
Świętokrzyskie	29,1	25,2	131,0	105,7	41,2	3620	50,2	49,8	75,3
Warmińsko-mazurskie	32,4	29,2	96,9	124,2	48,3	4330	23,0	77,0	80,5
Wielkopolskie	39,3	33,0	127,3	216,4	67,1	5016	33,0	67,0	81,9
Zachodniopomorskie	35,5	32,5	119,3	124,1	16,4	4481	50,9	49,1	86,1

*/ zboża i trzepak

Źródło: GUS, badania IUNG-PIB oraz obliczenia własne

Przedstawione dane świadczą o specjalizacji regionalnej i koncentracji produkcji różnych produktów w wyodrębnionych za pomocą analizy skupień grupach województw (tab. 3). Istniejące zróżnicowanie regionalne zmusza do dywersyfikacji działań wspierających i metod pracy doradczej. Skłania również do oceny regionalnego zróżnicowania możliwości wdrażania polityk wspólnotowych.

I grupa województw, obejmuje województwa: dolnośląskie i opolskie charakteryzujące się najlepszymi warunkami przyrodniczymi i najwyższym wykorzystaniem potencjału produkcyjnego rolnictwa oraz relatywnie niską (zwłaszcza w woj. dolnośląskim) intensywnością organizacji produkcji zwierzęcej i wysokim udziałem produkcji roślinnej w towarowej produkcji rolniczej. Udział tej grupy województw w krajowej produkcji zbóż i rzepaku jest znacznie wyższy niż udział w powierzchni użytków rolnych.

Do II grupy województw zaliczono województwa Polski południowo-wschodniej (lubelskie, podkarpackie, małopolskie, śląskie i świętokrzyskie). W tej grupie województw wyraźnie dostrzec można ograniczające oddziaływanie struktury agrarnej na poziom wykorzystania potencjału produkcyjnego i na realizację polityki UE. Do tej grupy województw ważne znaczenie będą miały działania dotyczące alternatywnych źródeł dochodów ludności i poprawy warunków życia ludności wiejskiej. Rozdrobnienie gospodarstw i duże zasoby siły roboczej tworzą predyspozycje do rozwoju gospodarstw ekologicznych i agroturystyki. W roku 2007 liczba gospodarstw ekologicznych w województwach Polski południowo-wschodniej była relatywnie wysoka. Stanowiła ona 48,6% ogólnej liczby gospodarstw ekologicznych w kraju (tab. 3), chociaż najczęściej były to gospodarstwa o niewielkiej powierzchni.

III grupę tworzą województwa: wielkopolskie i kujawsko-pomorskie, powszechnie uważane za region o wysokiej kulturze rolnej. Ta grupa wyróżnia się najwyższą intensywnością organizacji produkcji i relatywnie wysoką intensywnością gospodarowania. Relatywnie wysoka obsada zwierząt i możliwość powstawania zagrożeń z tego tytułu dla środowiska wyznaczają kierunki wdrażania polityk wspólnotowych.

IV grupa to województwa Polski północnej i zachodniej (warmińsko-mazurskie, pomorskie, zachodniopomorskie i lubuskie). Ta grupa charakteryzuje się bardzo uproszczoną organizacją produkcji roślinnej (specjalizacją produkcyjną) wynikającą z dużej koncentracji upraw technologicznie podobnych (zboża, rzepak) oraz relatywnie korzystniejszą strukturą agrarną. Problemem o kluczowym znaczeniu jest zwiększanie konkurencyjności rolnictwa poprzez wysoką jakość i liczącą się skalę produkcji rolniczej, zwłaszcza roślinnej. W dłuższym okresie ważne znaczenie będzie miała także konieczność ograniczania negatywnych skutków dużej koncentracji zbóż w zasiewach.

W V grupie znalazły się województwa: łódzkie, mazowieckie, podlaskie charakteryzujące się intensywną organizacją produkcji zwłaszcza zwierzęcej, przy ogólnie niskim poziomie nakładów, a więc ekstensywnym gospodarowaniu. W tej grupie jednym z priorytetów jest racjonalne wykorzystanie trwałych użytków zielonych jako źródła pasz dla bydła (woj. podlaskie) a także utrzymanie specjalizacji regionu w towarowej produkcji sadowniczej (woj. mazowieckie i łódzkie), produkcji mleka i tworzeniu bazy surowcowej wokół dobrze prosperujących zakładów mleczarskich.

TABELA 3. ŚREDNIA POWIERZCHNIA GOSPODARSTWA ROLNEGO W HA UŻYTKÓW ROLNYCH ORAZ UDZIAŁ GRUP WOJEWÓDZTW W KRAJOWEJ PRODUKCJI ROLNICZEJ I OGÓLNEJ LICZBIE GOSPODARSTW EKOLOGICZNYCH W ROKU 2007

Grupa	Województwa	Średnia pow. gosp. w ha UR	Udział w krajowej pow. UR w %	Udział w krajowej produkcji w %							Gospodarstwa ekologiczne	
				zboża	ziemiaki	burdki cukrowe	rzepak i rzepik	mleko	żywiec wietrzowy	żywiec drobiowy	liczba	udział w %
I	dolnośląskie, opolskie	14,0	9,5	13,9	8,3	18,3	24,0	4,3	5,2	8,4	708	5,9
II	lubelskie, podkarpackie, małopolskie, śląskie,	5,1	25,3	21,7	32,1	20,2	10,0	20,7	17,9	18,6	5773	48,6
III	świętokrzyskie kujawsko-pomorskie,	13,8	17,7	23,2	14,5	37,7	28,6	18,8	37,4	24,0	631	5,3
IV	wielkopolskie lubuskie, zachodniopomorskie,	19,8	20,0	19,5	14,6	10,9	31,4	12,9	12,3	22,3	2468	20,8
V	e, pomorskie, warmińsko-mazurskie łódzkie, mazowieckie, podlaskie	8,4	27,5	21,7	30,5	12,9	6,0	43,3	27,2	26,7	2307	19,4
Polska ogółem		8,9	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	11887	100,0

Źródło: GUS, badania IUNG-PIB oraz obliczenia własne

Cechą specyficzną polskiego rolnictwa jest niższy w porównaniu do krajów Europy Zachodniej udział intensywnych gatunków zbóż, dostarczających ziarna o najwyższej wartości użytkowej. Wysoki odsetek tzw. gospodarstw samozaopatrzeniowych również w sposób znaczący wpływa na ogólną podaż zbóż w Polsce¹. Z porównania przedstawionego w tabeli 3 wynika, że w krajowej produkcji zbóż relatywnie większą rolę odgrywają północne i zachodnie obszary Polski. Na obszarach tych koncentruje się wiele gospodarstw zbożowych, reagujących na sytuację rynkową i politykę UE w zakresie rynku zbóż. Gospodarstwa w tych regionach mają większe predyspozycje do pozyskiwania ziarna zbóż o wymaganych przez przemysł i przetwórstwo parametrach jakościowych. Są one w stanie zapewnić dostawę do zakładów przetwórczych (punktów skupu) większych partii jednorazowego surowca². Cechą specyficzną II grupy województw jest bardzo duże rozproszenie produkcji większości artykułów rolnych, w tym także zbóż.

W wyniku przeprowadzonych kolejnych reform polityka rolna przekształcała się w politykę rozwoju obszarów wiejskich³. Agenda 2000 uwzględniła fakt, że rolnictwo oprócz funkcji produkcyjnych ma również dodatkowe zadania takie jak: ochrona krajobrazu, zagwarantowanie jakości i bezpieczeństwa żywności, dobrostanu zwierząt, zachowanie kulturowego i przyrodniczego dziedzictwa wsi oraz rozwijanie pozarolniczych funkcji obszarów wiejskich⁴. Reforma polityki rolnej polegająca na zwiększeniu znaczenia rozwoju obszarów wiejskich w stosunku do polityki wsparcia produkcji rolnej, stwarza szansę na ograniczenie szeregu zaniedbań, daje szansę na ograniczenie szeregu zaniedbań w zakresie infrastruktury, zdecydowanie częściej występujących we wschodniej Polsce.

Polscy rolnicy od momentu integracji z Unią Europejską są narażeni na konkurencję rolników z całej UE⁵. Znikło bowiem szereg ograniczeń np. celnych. Pojawiły się nowe uwarunkowania np. kwoty mleczne, czy konieczność przestrzegania dobrych praktyk rolniczych⁶. Uzyskanie przewagi konkurencyjnej, a przynajmniej osiągnięcie poziomu konkurencyjności podobnego do reprezentowanego przez rolników z innych krajów UE, wymaga także uzyskiwania wyników zbliżonych pod względem efektywności wykorzystania podstawowych czynników produkcji tj. ziemi, pracy i kapitału.

Z badań IUNG-PIB wynika, że presji konkurencyjnej państw członkowskich mogą sprostać tylko gospodarstwa duże, silne ekonomicznie, elastycznie zarządzane, prowadzone przez rolników przedsiębiorczych, dysponujących dużą wiedzą ogólną i fachową. Większa konkurencja takich gospodarstw występuje w zachodniej części Polski. Producenci, którzy przekształcają się w przedsiębiorców będą musieli upodobnić

¹ Zegar J. S.: Samozaopatrzeniowe gospodarstwa rolne a zrównoważony rozwój rolnictwa. (W:) Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym. (3) IERiGŻ PIB, Warszawa 2006, 52, s. 77-102.

² Jaśkiewicz B.: Produkcja zbóż jako kryterium wykorzystania potencjału produkcyjnego rolnictwa w regionach Polski. Pam. Puł., z.132, IUNG Puławy 2003.

³ Klepacki B.: Polityka strukturalna Unii Europejskiej jako element łagodzenia dysproporcji regionalnych. (W:) Regionalne zróżnicowanie produkcji rolniczej w Polsce. Raporty PIB, z.3, IUNG-PIB Puławy 2006, s. 19-31.

⁴ Woś A.: Polityka rolniczo-środowiskowa i nowe szanse rolnictwa. IERiGŻ, Warszawa 2003.

⁵ Zegar J. S.: Dochody w rolnictwie w okresie transformacji i integracji europejskiej. Wyd. IERiGŻ PIB, Warszawa 2008.

⁶ Woś A.: Polityka rolniczo-środowiskowa i nowe szanse rolnictwa. IERiGŻ, Warszawa 2003.

swoje gospodarstwa do konkurentów z innych krajów UE. W południowo-wschodniej Polsce utrzymać się będzie relatywnie większa grupa tzw. gospodarstw samozaopatrzeniowych⁷. Działania polityk wspólnotowych w odniesieniu do rolnictwa tej grupy województw powinny być nakierowane na wspieranie rozwoju wielofunkcyjnego, a także na wspieranie przetwórstwa niektórych produktów (owoce, warzywa).

Kłodziński⁸ uważa, że obszary wschodniej Polski z dominacją małych, biednych gospodarstw wymagają szczególnej troski. Niezbędne jest także uwzględnienie faktu, że poziom kapitału społecznego może stać się głównym czynnikiem hamującym ich dalszy rozwój. Rozwój tych obszarów nie powinien iść w kierunku produkcji masowej, taniej żywności, ale raczej w kierunku podnoszenia jej jakości i respektowania wszelkich wymogów środowiska naturalnego. Takie działania jak: pielęgnowanie różnorodności biologicznej tych terenów (II grupa województw), rozwijanie rolnictwa ekologicznego przy jednoczesnym rozwoju usług i agroturystyki, zachowanie tradycji, kultury i struktury wsi można zrealizować tylko ze świadomą, dobrze przygotowaną społecznością wiejską. Autor zadaje niezwykle wymowne pytanie: Jak wdrażać programy rolnośrodowiskowe ze słabo wykształconą ludnością, o niskim poziomie wiedzy ekologicznej?

We wszystkich grupach województw występuje konieczność wspierania obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW). Jednak relatywnie największy udział obszarów ONW występuje w województwach: podlaskim i lubuskim. Na podkreślenie zasługuje też konieczność uwzględniania przy wdrażaniu polityk wspólnotowych specyfiki obszarów górskich, na których występuje szereg zjawisk społeczno-ekonomicznych i ekologicznych takie jak: wyludnianie się niektórych terenów, odłogowanie gruntów, migracja zarobkowa, zagrożenia dla środowiska przyrodniczego związane z rozwojem przedsiębiorczości, turystyki⁹.

Wynikające z polityki energetycznej UE zobowiązania Polski w zakresie produkcji energii ze źródeł odnawialnych, również wymagają oceny z punktu widzenia specyfiki regionalnej. Celowe to jest zwłaszcza w aspekcie konkurencyjności w stosunku do podstawowej funkcji rolnictwa jaką jest produkcja żywności i surowców dla przemysłu rolno-spożywczego.

Kompleksowa ocena możliwości uprawy roślin energetycznych w różnych grupach województw wymaga uwzględnienia ich specyfiki, udziału w krajowej produkcji, struktury agrarnej, rozdrobnienia gruntów, tendencji zmian w użytkowaniu ziemi, zainteresowania mieszkańców koncepcją wielofunkcyjnego rozwoju. Problemy te wyraźnie rzutować będą na uprawę roślin energetycznych w Polsce południowo-wschodniej.

Z uwagi na duże i zróżnicowane regionalnie zaniedbania w poziomie agrotechniki i kultury rolnej, wdrażanie koncepcji rozwoju zrównoważonego w polskim rolnictwie wymagać będzie pewnej, umiarkowanej i uzasadnionej ekonomicznie

⁷ Zegar J. S.: Samozaopatrzeniowe gospodarstwa rolne a zrównoważony rozwój rolnictwa. (W:) Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym. (3) IERiGŻ PIB, Warszawa 2006, 52, s. 77-102.

⁸ Kłodziński M.: Rolnictwo a zrównoważony rozwój obszarów wiejskich. (W:) Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym. (3), IERiGŻ, Warszawa 2006, s. 9-22.

⁹ Musiał W.: Problemy rozwoju rolnictwa na obszarach górskich. (W:) Regionalne zróżnicowanie produkcji rolniczej w Polsce. Raporty PIB, z.3, IUNG-PIB Puławy 2006, s. 169-182.

intensyfikacji produkcji i zdecydowanej poprawy infrastruktury gospodarstw i obszarów wiejskich. Wymaga to zróżnicowanego podejścia w zależności od specyfiki i intensywności rolnictwa w wyodrębnionych grupach województw.

Wnioski

Reasumując należy stwierdzić, że przy względnie stałych warunkach przyrodniczych, uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne (zwłaszcza strukturalne) powodują pogłębianie się różnic regionalnych. Decydują one także o zróżnicowanych możliwościach dostosowania produkcji roślinnej do rzeczywistości gospodarczej i polityki Unii Europejskiej. Istniejące zróżnicowanie regionalne zmusza do dywersyfikacji działań wspierających zdeterminowanych przez polityki wspólnotowe i dostosowania do nich pracy doradczej. Niezbędna jest również bieżąca analiza zmian w politykach wspólnotowych, umożliwiająca podejmowanie działań dostosowawczych.

Województwa są jednostkami administracyjnymi o dużej powierzchni i wewnątrz zróżnicowanymi. Realną ocenę możliwości dostosowania produkcji roślinnej do wymogów i standardów Unii Europejskiej można więc uzyskać prowadząc analizę w mniejszych jednostkach administracyjnych niż województwo (subregiony, powiaty i gminy). Wskazuje to na przydatność praktyczną badań wspierających politykę regionalną wobec wsi i rolnictwa. Ważnym wyzwaniem dla nauki jest wskazanie przedsięwzięć niezbędnych do skutecznego wdrażania polityk wspólnotowych z uwzględnieniem zróżnicowania regionalnego rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce.

Cele polityk wspólnotowych są sformułowane ogólnie, ale ich urzeczywistnienie wymaga działań dostosowanych do regionalnego zróżnicowania.

Literatura

1. Adamowicz M.: Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej. Doświadczenia – problemy – perspektywy. (W:) Dostosowanie podstawowych rynków rolnych w Polsce do integracji z Unią Europejską. Wyd. SGGW, Warszawa 1999.
2. Filipiak K., Wilkos S.: Wybrane metody analizy wielozmiennej i ich zastosowanie w badaniach przestrzennych. Wyd. IUNG R(349), Puławy 1998.
3. GUS: Wyniki produkcji roślinnej w 2007 r. oraz roczniki statystyczne.
4. Heller J.: Integracja Polski z Unią Europejską. Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz – Olsztyn 2003.
5. Jaśkiewicz B.: Produkcja zbóż jako kryterium wykorzystania potencjału produkcyjnego rolnictwa w regionach Polski. Pam. Puł., z.132, IUNG Puławy 2003.
6. Klepacki B.: Polityka strukturalna Unii Europejskiej jako element łagodzenia dysproporcji regionalnych. (W:) Regionalne zróżnicowanie produkcji rolniczej w Polsce. Raporty PIB, z.3, IUNG-PIB Puławy 2006.
7. Kłodziński M.: Rolnictwo a zrównoważony rozwój obszarów wiejskich. (W:) Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym. (3), IERiGŻ, Warszawa 2006.
8. Krasowicz S., Kopiński J.: Wpływ warunków przyrodniczych i organizacyjno-ekonomicznych na regionalne zróżnicowanie rolnictwa w Polsce. (W:) Regionalne zróżnicowanie produkcji rolniczej w Polsce. Raporty PIB, z.3, IUNG-PIB Puławy 2006.
9. Musiał W.: Problemy rozwoju rolnictwa na obszarach górskich. (W:) Regionalne zróżnicowanie produkcji rolniczej w Polsce. Raporty PIB, z.3, IUNG-PIB Puławy 2006.

10. Woś A.: Polityka rolniczo-środowiskowa i nowe szanse rolnictwa. IERiGŻ, Warszawa 2003.
11. Zbiorowa: Analiza produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 2006 r. IERiGŻ PIB, Warszawa 2007.
12. Zegar J. S.: Dochody w rolnictwie w okresie transformacji i integracji europejskiej. Wyd. IERiGŻ PIB, Warszawa 2008.
13. Zegar J. S.: Samozaopatrzeniowe gospodarstwa rolne a zrównoważony rozwój rolnictwa. (W:) Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym. (3) IERiGŻ PIB, Warszawa 2006.

Summary

Agriculture and rural areas in Poland considerably differ between regions. This, in turn has an impact on both the level of agricultural potential use and possibilities for implementation of EU policy.

The aim of the studies was to discuss the chances for the implementation of Community policies in various regions of Poland with regard to the existing natural, social and economic-organizational conditions. The evaluation was carried out on the example of crop production, a branch of agriculture that is most strongly linked with the use of agricultural production area.

In cameral studies analyzing only some of the problems, the basic sources of information were statistical data as well as various expertises and reports. It was noted that Community policies affect many aspects of agricultural production. Multivariable analysis resulted in identifying the regions of different possibilities, from the point of view of achieving solutions related to the policies of the EU, such as, ecological production, integrated production, quality cereal production, and biomass production for energetic purposes. The studies assessed the chances of adjusting agricultural production in Poland to the principles of the EU Common Agricultural Policy, to the indexes indicating yield per ha and production effectiveness and to the quality standards, among other things, for food safety and quality of plant products.

These were the level, structure, effectiveness and intensity of crop production that were found to differ between regions. Economic and organizational conditions lead to intensify regional differences and create various possibilities to adjust crop production to economic reality and EU policies. Due to the present regional differentiation, there is a need to diversify the supporting activities and advisory service methods. The present analysis of the changes in Community policies is necessary to take adaptation activities.

The real assessment of the possibilities for adjusting crop production to the requirements and standards of the European Union may be made by analyzing the situation in administrative units smaller than voivodeships (sub-regions, districts, communes). It is advisable to carry out research that will support regionalization of policy for agriculture and rural areas. Based on multispectral analysis of the present state, the necessary tasks were identified to be undertaken to effectively adjust crop production to the EU requirements and to the growing competitiveness.

Informacje o autorze

prof. dr hab. Stanisław Krasowicz
Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa w Pulawach PIB
ul. Czartoryskich 8, 24-100 Pulawy
e-mail: sk@iung.pulawy.pl

Barbara Kutkowska

Regionalne zróżnicowanie wykorzystania instrumentów wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich z uwzględnieniem ich zrównoważonego rozwoju

Regional differentiation of agricultural support instruments with regard to the sustainable development

W opracowaniu dokonano analizy do wdrażania płatności bezpośrednich oraz poszczególnych działań tworzących PROW oraz SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” w latach 2004-2006. Celem badań była ocena wykorzystania działań związanych z tymi programami przez rolników i mieszkańców wsi w powiatach dolnośląskich. W tym czasie województwo dolnośląskie uzyskało wsparcie finansowe z obu programów i z tytułu dopłat bezpośrednich w kwocie około 1,9 mld złotych. Największy udział w finansowaniu miało działanie związane ze wspieraniem terenów ONW oraz renty strukturalne, a także wspieranie inwestycji w gospodarstwach rolniczych i ułatwianie startu młodym rolnikom. Wykorzystanie kwot wsparcia było zróżnicowane w zależności od warunków lokalnych i stanu rolnictwa. Największymi beneficjentami okazali się mieszkańcy powiatu kłodzkiego i wrocławskiego. W opracowaniu zwrócono także uwagę na znaczenie poszczególnych instrumentów w realizacji celów zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich.

Wstęp

Koncepcja zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich polega na integrowaniu i kształtowaniu właściwych proporcji pomiędzy celami: produkcyjno-ekonomicznym, ekologicznym, społecznym, instytucjonalnym i przestrzennym¹. Przystąpienie Polski w 2004 r. do Unii Europejskiej umożliwiło sięgnięcie po instrumenty finansowego wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich w ramach Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR). Wspieranie rolnictwa i terenów wiejskich odbywa się według Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW), natomiast działania realizujące przemiany o charakterze strukturalnym wchodzą w skład Sektorowego Programu Operacyjnego (SPO) „Restrukturyzacja i modernizacja sektora rolno-żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich”. Oba programy finansowane są przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej². Zdecydowana większość instrumentów wchodzących w skład tych programów skierowana do sektora

¹ Adamowicz M., Dresler E., Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich na przykładzie wybranych gmin woj. lubelskiego. Zeszyty Naukowe Akademii Rolniczej we Wrocławiu. Rolnictwo LXXXVII, nr 540/2006, s. 17-24.

² Czykier –Wierzbą D.: Finansowanie z budżetu Unii Europejskiej polityki strukturalnej w Polsce w latach 2004-2006. Wieś i Rolnictwo, nr 4 (133)/2006, s. 9-27.

żywnościowego wspiera realizację celu produkcyjno-ekonomicznego stymulując przemiany modernizacyjne i ukierunkowując ten sektor na wytwarzanie odpowiedniej ilości dobrej jakościowo żywności oraz oddziałuje na wysokość dochodów rodzin rolniczych i dywersyfikację źródeł ich pochodzenia. Zgodnie z ideą ekorozwoju, niektóre instrumenty wspierając dochody rolników, jednocześnie wymuszają technologie produkcji przyjazne środowisku, inne kształtują wiejski krajobraz. Wybrane działania programów wspierają odnowę wsi, inicjują współpracę w grupach producentów rolnych, finansują szkolenia rolników podnosząc jakość kapitału ludzkiego i społecznego.

W latach 2004–2006 działania zaliczane do II filaru WPR finansowane z Sekcji Gwarancji EFOGR oraz z budżetu krajowego w ramach PROW umożliwiły skierowanie na obszar wiejski kwotę pomocy w wysokości 3592,4 mln euro, w tym 726 mln euro z budżetu krajowego³. SPO wspierany przez Sekcję Orientacji EFOGR sfinansował w latach 2004–2006 działania budżetem wynoszącym 1784 mln euro, w tym 591 mln euro wynosiło wparcie krajowe. Wszystkie działania PROW oraz większość działań SPO wdrażane były przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa i jej oddziały terenowe. Część działań SPO, takich jak scalenia gruntów rolnych, odnowa wsi oraz ochrona i zachowanie dziedzictwa kulturowego, także gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi wdrażane były przez Urzędy Marszałkowskie. Działanie związane ze szkoleniami, wsparciem doradztwa rolniczego oraz z programem Leader wdrożono za pośrednictwem FAPA. Instytucje te wraz z Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi jako Organem Zarządzającym i innymi instytucjami tworząc sformalizowany system, realizowały cel instytucjonalny zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa. Dużą rolę we wdrażaniu instrumentów WPR odegrały także ośrodki doradztwa rolniczego. Według badań J. Kania⁴ około 30% wniosków o płatności obszarowe w kraju, to wnioski przygotowane przez doradców. Także większość złożonych do ARiMR wniosków dotyczących poszczególnych działań PROW i SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora rolno-żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” opracowanych zostało przez doradców ODR. Ponadto ośrodki doradztwa rolniczego wraz z izbami rolniczymi i innymi organizacjami przeprowadziły kilkaset szkoleń dla rolników i mieszkańców terenów wiejskich o tematyce związanej bezpośrednio z wykorzystywaniem środków pomocowych z budżetu UE.

W opracowaniu dokonano analizy wdrażania instrumentów programu PROW oraz wybranych działań SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora rolno-żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” na terenie woj. Dolnośląskiego w latach 2004-2006. Celem analizy była ocena podejmowania tych programów przez rolników i mieszkańców wsi w poszczególnych powiatach i regionach funkcjonalnych obszarów wiejskich Dolnego Śląska pod kątem realizacji celów zrównoważonego rozwoju. Źródłem materiałów były dokumenty Oddziału Terenowego ARiMR we Wrocławiu oraz Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego. W pracy dokonano analizy poziomej uwzględniając rozkład przestrzenny wdrażania poszczególnych działań na terenie województwa.

³ Bułkowska M.: Ustalenia realizacji programu PROW w Polsce w latach 2004-2006. Roczniki Naukowe SERiA, T. IX. z. 2. Warszawa- Poznań – Kraków 2007, s. 47-51.

⁴ Kania J.: Wybrane efekty doradztwa rolniczego we wdrażaniu instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej. Roczniki Naukowe SERiATX.z.1. Warszawa- Poznań –Lublin 2008, s. 138

Charakterystyka rolnictwa na Dolnym Śląsku

Dolny Śląsk charakteryzuje się dużym przestrzennym zróżnicowaniem warunków do produkcji rolniczej. Występują tutaj obszary o sprzyjającym rolnictwu klimacie i dobrych glebach, jak również rejony o warunkach dla tej działalności niekorzystnych. Ze względu na to zróżnicowanie woj. dolnośląskie zostało podzielone na pięć regionów funkcjonalnych obszarów wiejskich, a mianowicie: region I - intensywnego rolnictwa, region II – rolniczo-rekreacyjny, region III – przemysłowo- rekreacyjno- turystyczny, region IV – rolniczo- przemysłowy oraz region V – rolniczo- przemysłowo- rekreacyjny (rys.1)⁵.

RYSUNEK 1. REGIONY FUNKCJONALNE OBSZARÓW WIEJSKICH DOLNEGO ŚLĄSKA



Źródło: Strategia rozwoju obszarów wiejskich województwa dolnośląskiego: Studia nad Rozwojem Dolnego Śląska, z.5 (12), Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wrocław 2001.

W skali całego województwa przeważają obszary korzystne dla rolnictwa, wskazuje na to wysoki wskaźnik waloryzacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej, wg IUNG w Puławach, wynoszący 74,9 punkty (112% wskaźnika krajowego). Zarówno jakość i przydatność rolnicza, jak i agroklimat, rzeźba terenu i warunki wodne są zadowalające dla działalności rolniczej. Warunki te zmieniają się w różnych rejonach województwa, bowiem jest to teren rozległy, na przestrzeni którego istnieją znaczne różnice klimatyczne, ukształtowania terenu itp. Gorsze warunki dla rolnictwa występują

⁵ Strategia rozwoju obszarów wiejskich województwa dolnośląskiego.: Studia nad Rozwojem Dolnego Śląska, z. 5 (12), Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wrocław 2001, s. 3-60.

na południu, gdzie występują tereny górskie i podgórskie. O wiele lepsze warunki spotkać można w środkowej i północnej części regionu. Zasoby gruntów rolnych w regionie dolnośląskim to prawie 1 mln ha, czyli około 6% zasoby krajowego.

Na Dolnym Śląsku funkcjonuje 118 tys. gospodarstw, z czego 76 tys. to gospodarstwa o powierzchni powyżej 1 ha. Rozmieszczenie użytków rolnych i gospodarstw jest nierównomierne w poszczególnych regionach funkcjonalnych. W regionie I zlokalizowanych jest 50% UR i 45 % ogółu gospodarstw województwa, w regionie II znajduje się tylko 13% UR i 11% gospodarstw, w regionie III 11,5% UR i 17% gospodarstw, w regionie IV 14% UR i 14% gospodarstw oraz w regionie V- 11,5% UR i 13% ogólnej liczby gospodarstw dolnośląskich (tab.1). Warunki klimatyczno-glebowe, uwarunkowania ekonomiczne, a przede wszystkim relacje cenowe w ciągu ostatnich kilkunastu lat utrwaliły model produkcji rolniczej w regionie dolnośląskim, jako obszaru o dominującej produkcji roślinnej bazującej na zbożach i rzepaku⁶.

TABELA 1. WYKORZYSTANIE WSPARCIA FINANSOWEGO W RAMACH PROW 2004-2006 W REGIONACH FUNKCJONALNYCH OBSZARÓW WIEJSKICH WOJ. DOLNOŚLĄSKIEGO [WOJEWÓDZTWO=100%]

Wyszczególnienie	I intensywnego rolnictwa	II rolniczo-rekreacyjny	III rekreacyjno-turystyczny	IV rolniczo-przemysłowy	V rolniczo-przemysłowo-rekreacyjny
%UR	50,00	13,00	11,50	14,00	11,50
%liczby gospodarstw	45,00	11,00	17,00	14,00	13,00
ONW 2004-2006	17,46	24,33	37,27	8,14	12,80
Programy rolnośrodowiskowe	31,70	12,40	23,60	19,20	13,10
Renty strukturalne	50,54	17,00	8,87	16,47	7,12
Wspieranie gospodarstw niskotowarowych	45,62	17,85	8,96	18,65	8,92
Zalesienie	35,99	16,18	15,58	28,57	3,38
<i>Razem PROW</i>	<i>30,00</i>	<i>20,00</i>	<i>24,00</i>	<i>14,00</i>	<i>12,00</i>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów ARiMR

Dopłaty bezpośrednie

Jednym z podstawowych instrumentów wsparcia dochodów rolniczych w ramach WPR są dopłaty bezpośrednie. Instrument ten został wprowadzony w UE w wyniku reformy Mc'Sharrego w roku 1992. W działalności rolniczej dopłaty bezpośrednie są istotnym narzędziem wspierającym realizację celu ekonomicznego. Jak wykazały badania ankietowe⁷ przeprowadzone w 2007 i 2008 roku w 50 gospodarstwach

⁶ Kutkowska B., Parylak D., Patkowska- Sokoła B. , Kordas L.: Diagnostyka stanu i kierunki rozwoju rolnictwa na Dolnym Śląsku . Dolnośląskie Centrum Studiów Regionalnych, Politechnika Wroclawska. Prace naukowe. Seria konferencje, Wrocław 2007, s. 55-60.

⁷ Praca magisterska Marty Krzyżowskiej pt. Oddziaływanie dopłat bezpośrednich na wyniki ekonomiczne gospodarstw rolniczych na Dolnym Śląsku. Katedra Ekonomik i Organizacji Rolnictwa UP we Wrocławiu. Promotor Barbara Kutkowska, Wrocław, 2008.

indywidualnych położonych w woj. dolnośląskim o powierzchni do 100 ha, według szacunków rolników, wpływy finansowe z tytułu dopłat u 90% ankietowanych zwiększyły ich dochody rolnicze o 10-20%. Bardziej szczegółowe analizy⁸ oparte o dokładne zapisy rachunkowe FADN dowodzą, że w gospodarstwach o powierzchni około 10 ha UR dopłaty bezpośrednie powiększyły dochody rolnicze w granicach 30%, w 30-hektarowych o około 40-50%, a w gospodarstwie o areale powyżej 50 ha UR o 50-60%. W latach 2004-2006 w regionie dolnośląskim dopłaty bezpośrednie otrzymało ponad 60 tys. gospodarstw rolnych. W roku 2006 było to 62,2 tys. gospodarstw, czyli 81% ogółu gospodarstw w województwie o powierzchni ponad 1 ha. Stanowiło to nieco ponad 4% ogółu gospodarstw otrzymujących dopłaty bezpośrednie w Polsce. Z tego tytułu rolnicy dolnośląscy otrzymali w ciągu trzech lat 1,3 mld złotych. W roku 2006 wypłacono przeciętnie 7845 złotych w przeliczeniu na 1 gospodarstwo. Kwota zrealizowanych płatności ogółem na Dolnym Śląsku w tym okresie czasu stanowiła około 6% kwoty krajowej, czyli odpowiada procentowemu udziałowi gruntów rolnych województwa w zasobie krajowym. Ponieważ dopłaty bezpośrednie mają charakter powierzchniowy, ponad 50% środków finansowych skierowano do gospodarstw położonych na terenie regionu I- intensywnego rolnictwa, gdzie dochody rodzin wiejskich bazują na dochodach rolniczych i dopłatach bezpośrednich (rys.1).

Istotne znaczenie w przygotowaniu wniosków o dopłaty bezpośrednie miało zaangażowanie pracowników ODR-ów. W roku 2005 około 17% wniosków przygotowana została przez doradców, w roku 2006 udział ten zwiększył się do 38% ogólnej liczby złożonych przez rolników wniosków o dopłaty bezpośrednie. Przeciętnie każdy z doradców opracował 70,6 takich wniosków⁹.

Ocena wdrażania instrumentów PROW w latach 2004-2006

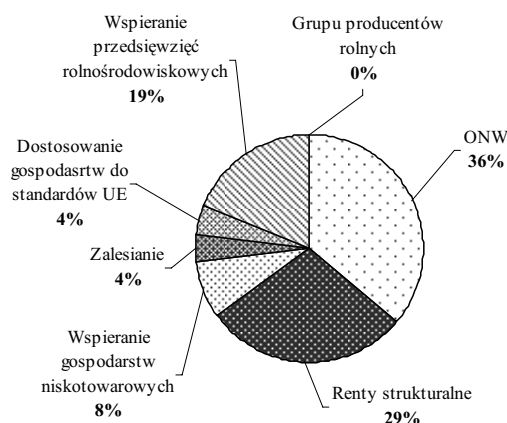
W latach 2004-2006 do gospodarstw oraz na obszary wiejskie Dolnego Śląska skierowano kwotę dofinansowania w ramach Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich w wysokości 321,4 mln złotych, co stanowiło nieco ponad 2% w skali kraju. Podobnie, jak przeciętnie w Polsce, największy udział (36%) mało działanie wspierające gospodarstwa usytuowane na terenach o niekorzystnych warunkach do prowadzenia produkcji rolniczej (ONW). Skierowanie pomocy finansowej na te obszary umożliwia realizację celu ekonomicznego, ale także ekologicznego, gdyż na terenach tych promowane są ekstensywne kierunki prowadzenia produkcji rolniczej, sprzyjające ochronie środowiska. W woj. dolnośląskim na tych obszarach położonych jest 24% UR i 24% ogółu gospodarstw. Prawie 30% dofinansowania skierowano na realizację programu rent strukturalnych, instrument ten, podobnie jak w innych województwach, cieszył się wśród rolników dolnośląskim dużym zainteresowaniem. Renty strukturalne, obok, pomocy finansowej dla rodziny rolniczej, przyczyniają się do przyspieszenia wymiany pokoleń w gospodarstwach, przez co oddziaływać mogą na jakość kapitału ludzkiego w rolnictwie. Ponad 20% powierzchni regionu to tereny o dużych walorach przyrodniczych prawnie chronione, dla gospodarstw tam położonych duże znaczenie

⁸ Praca magisterska Karola Sakowskiego pt. Oddziaływanie instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej na gospodarstwa powiatu wałbrzyskiego. Katedra Ekonomik i Organizacji Rolnictwa UP we Wrocławiu. Promotor Barbara Kutkowska, Wrocław, 2008 .

⁹ Kania J.: Wybrane efekty doradztwa rolniczego we wdrażaniu instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej. Roczniki Naukowe SERiATX.z.1. Warszawa- Poznań –Lublin 2008, s. 133-138.

mają przedsięwzięcia rolnośrodowiskowe, ważne dla ekorozwoju. Wsparcie finansowe gospodarstw realizujących pakiety rolnośrodowiskowe wynosiło w tym czasie 19% ogółu dofinansowania wojewódzkiego. Ponadto, 8% kwoty PROW skierowano na wspieranie gospodarstw niskotowarowych, po 4% na programy zalesień i dostosowanie gospodarstw do standardów. W analizowanym okresie czasu wsparcie nowotworzonych grup producentów nie spotkało się z zainteresowaniem rolników dolnośląskich (wyk. 1).

WYKRES 1. WYSOKOŚĆ POZYSKANYCH FUNDUSZY W WOJEWÓDZTWIE DOLNOŚLĄSKIM PROW 2004-2006



Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów ARiMR

Analizując dofinansowanie gospodarstw i wsi dolnośląskich w ramach PROW w ujęciu wewnątrz regionalnym dostrzega się duże różnice pomiędzy terenami wiejskimi zlokalizowanymi w poszczególnych regionach funkcjonalnych. Związane jest to przede wszystkim ze znacznym zróżnicowaniem uwarunkowań przyrodniczo-ekonomicznych Dolnego Śląska. W regionie I – intensywnego rolnictwa położonym w bardzo dobrych warunkach klimatyczno- glebowych i w pobliżu aglomeracji wrocławskiej, na terenie którego znajduje się prawie połowa gruntów i gospodarstw rolnych, wykorzystano ponad 50% wojewódzkiego dofinansowania rent strukturalnych i ponad 45% wsparcia gospodarstw niskotowarowych (tab.1). W regionie II- rolniczo rekreacyjnym zlokalizowanym w północnej części Dolnego Śląska, obejmującym obszary zajęte przez Park Krajobrazowy Doliny Baryczy, największe znacznie mały dopłaty do terenów ONW (24%). W regionie III- rekreacyjno- turystycznym obejmującym Sudety i Podsudecie istotną rolę odegrały programy wspierania ONW (37% w skali województwa) i pakiety rolnośrodowiskowe (24% dofinansowania wojewódzkiego).

Region IV-rolniczo- przemysłowy obejmuje tereny położone wokół legnicko-głogowskiego okręgu miedziowego o dobrych warunkach klimatyczno-glebowych. W regionie tym zrealizowano najwięcej w województwie programów zalesiania w ramach PROW (28%). Istotne znaczenie, proporcjonalnie do liczby gospodarstw i powierzchni UR, miały także działania: wspieranie gospodarstw niskotowarowych i renty strukturalne. Region V- rolniczo- przemysłowo- rekreacyjny położony jest

Wdrażanie programów rolnośrodowiskowych wspierających realizację celu ekologicznego zrównoważonego rozwoju

Prawie jedna trzecia powierzchni ogólnej woj. dolnośląskiego zlokalizowana jest na terenach cennych przyrodniczo prawnie chronionych oraz objętych rozległą siecią systemu Natura 2000¹¹. Trwają dalsze prace nad wyznaczeniem nowych obszarów chronionych Dyrektywą ptasią¹² oraz Dyrektywą siedliskową¹³. Prawie 10% gmin wiejskich Dolnego Śląska charakteryzuje się ponad 50% udziałem obszarów chronionych w powierzchni całkowitej. Są to przede wszystkim rejony sudeckie (powiaty: kłodzki, jeleniogórski, kamiennogórski, wałbrzyski), ale także inne, zwłaszcza tereny Parku Krajobrazowego Doliny Baryczy (głównie powiaty: milicki, żmigrodzki). W latach 2004-2006 na terenie woj. dolnośląskiego realizowanych było prawie 4,3 tys. pakietów programów rolnośrodowiskowych na łączną kwotę wsparcia ponad 69 mln złotych, co stanowi około 6% wsparcia krajowego. Programy te objęły łączną powierzchnię ponad 110 tys. ha czyli 11% ogólnej powierzchni użytków rolnych na Dolnym Śląsku. Największym zainteresowaniem cieszył się pakiet *Ochrona gleb i wód*, na który złożono najwięcej wniosków (45,5%). Również ten pakiet objął największą powierzchnię gruntów ornych (54%) (wyk. 2). Równie atrakcyjny dla rolników był pakiet *Utrzymanie łąk ekstensywnych*, na który złożono 28,7% ogólnej liczby wniosków i objął on 17,2 % wspieranej w ramach tego działania powierzchni. Trzecim z kolei pakietem było *Rolnictwo ekologiczne* obejmujący 15% ogólnej liczby wniosków i 19,2% powierzchni w skali województwa. Stosunkowo niewielkie zainteresowanie wzbudził pakiet *Rolnictwo zrównoważone* (3,5% wniosków i 7,9% powierzchni) oraz pakiet związany z tworzeniem stref buforowych. Prawdopodobnie spowodowane to było zbyt niską, relatywnie do innych programów, stawką dopłat. Podobne tendencje wystąpiły również w innych regionach naszego kraju¹⁴. Dokonując analizy struktury wypłaconych kwot wsparcia dotyczących poszczególnych pakietów rolnośrodowiskowych stwierdzono, że największe dofinansowanie skierowano do gospodarstw realizujących pakiety: *Ochrona gleb i wód* (54%), *Rolnictwo ekologiczne* (19,2%) oraz *Utrzymanie łąk ekstensywnych* (17,2%). Realizacja programów rolnośrodowiskowych była wewnątrz regionalnie zróżnicowana. Powiaty sudeckie (kłodzki, jeleniogórski, kamiennogórski, wałbrzyski) realizowały 31,5% ogólnej liczby pakietów rolnośrodowiskowych w skali województwa. Jest to zjawisko korzystne, gdyż na tych terenach znajduje się większość obszarów chronionych: 2 parki narodowe oraz 9 parków krajowych, jak również liczne obszary sieci Natura 2000 i wspieranie działań prośrodowiskowych ma w tych rejonach kluczowe znaczenie. Największą sumę dopłat z tytułu podejmowania w gospodarstwach rolniczych tych przedsięwzięć uzyskał powiat kłodzki, gdzie złożono ponad 10% ogólnej liczby wniosków i uzyskano 7% dofinansowania w skali województwa.

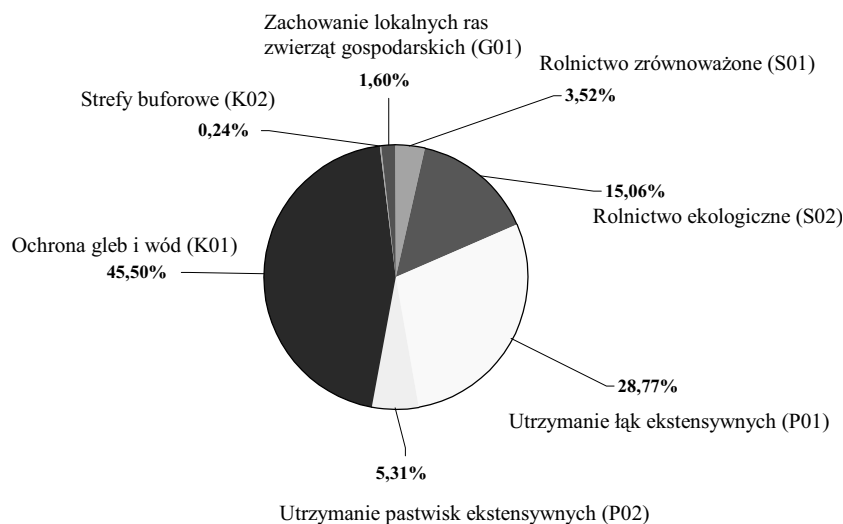
¹¹ Kutkowska B.: Możliwości rozwoju obszarów wiejskich zlokalizowanych na terenach o dużych walorach przyrodniczych. *Więś i Rolnictwo*, nr 3 (136) IRWiR PAN, Warszawa 2007, s. 109-130.

¹² Dyrektywa Rady 79/409/EWG z 2 kwietnia 1979 r.

¹³ Dyrektywa Rady 92/43/EWG z 21 maja 1992 r.

¹⁴ Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa: Dwa lata po akcesji, ARiMR, Warszawa 2006.

WYKRES 2. STRUKTURA PAKIETÓW ROLNOŚRODOWISKOWYCH WG LICZBY WNIOSKÓW [%]



Źródło: Opracowanie na podstawie materiałów Oddziału Terenowego we Wrocławiu ARiMR

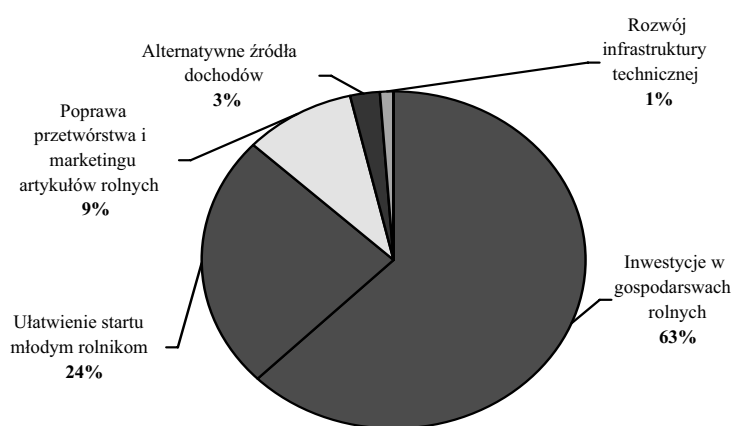
Łączna powierzchnia objęta programami rolnośrodowiskowymi w tym powiecie wynosiła prawie 8,5 tys. ha i była największa spośród 26 powiatów regionu dolnośląskiego. W powiecie kłodzkim dominowały zwłaszcza pakiety: *Rolnictwo ekologiczne* i *Utrzymanie łąk ekstensywnych*. Podobnie było w pozostałych powiatach sudeckich. Innym rejonem przyrodniczo cennym jest rejon obejmujący Park Krajobrazowy Doliny Baryczy administracyjnie związany przede wszystkim z powiatem milickim. W powiecie tym, chociaż znacznie mniejszym powierzchniowo od powiatu kłodzkiego, zrealizowano około 3,5% ogólnej liczby pakietów rolnośrodowiskowych. Ponad 20% pakietów związanych z zachowaniem lokalnych ras zwierząt gospodarskich w województwie dolnośląskim podjętych zostało przez rolników zamieszkujących właśnie ten powiat.

Wdrażanie działań SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora rolnożywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich”

W ramach programu SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora rolnożywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” w latach 2004-2006 na obszary wiejskie woj. dolnośląskiego skierowano prawie 150 mln złotych (około 2% budżetu działań SPO w Polsce), ponad 126 mln złotych rozdysponowano za pośrednictwem Oddziału Terenowego ARiMR we Wrocławiu, reszta kwoty była w dyspozycji Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego. Ponad 60% budżetu SPO obejmującego dofinansowanie działań realizowanych przez ARiMR wykorzystali rolnicy na inwestycje w swoich gospodarstwach. Na to działanie również w innych

regionach kraju przeznaczano kwoty największe¹⁵. Prawie jedna czwarta środków SPO na Dolnym Śląsku wykorzystana została na wspieranie młodych rolników, natomiast tylko 9% wojewódzkiego dofinansowania wykorzystano na poprawę przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych, 3% na pozyskiwanie alternatywnych źródeł zarobkowania mieszkańców wsi i zaledwie 1% na wspieranie rozwoju infrastruktury technicznej (rys. 5). Działania te pełnią istotną rolę w realizacji celu produkcyjno ekonomicznego zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich.

RYSUNEK 5. STRUKTURA POZYSKANYCH FUNDUSZY W WOJEWÓDZTWIE DOLNOŚLĄSKIM W RAMACH SPO „RESTRUKTURYZACJA I MODERNIZACJA SEKTORA ROLNO- ŻYWNOŚCIOWEGO ORAZ ROZWÓJ OBSZARÓW WIEJSKICH”



Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów ARiMR

Największymi beneficjentami rolniczego SPO w województwie byli, podobnie jak w PROW, mieszkańcy regionu I. Do regionu tego trafiło ponad 53% ogółu dofinansowania, co wynika ze skali i znaczenia rolnictwa w tej części woj. dolnośląskiego. W programie tym w najmniejszym stopniu partycypowali rolnicy przygranicznego regionu V. W działaniu „Inwestycje w gospodarstwach rolnych” uczestniczyły 632 gospodarstwa (poniżej 1% ogólnej liczby gospodarstw w województwie). Na 26 powiatów woj. dolnośląskiego, prawie 10% wsparcia uzyskali rolnicy z powiatu wrocławskiego (region I), ponad 7 % z powiatu trzebnickiego (region II) i 6% z powiatu świdnickiego (region I). W ramach działania „Ułatwienie startu młodym rolnikom” zrealizowanych zostało 617 płatności, najwięcej w powiecie wrocławskim (8%). W działaniu „Inwestycje w gospodarstwach rolnych” uczestniczyły 632 gospodarstwa (poniżej 1% ogólnej liczby gospodarstw w województwie). Na 26

¹⁵ Piechowicz B.: Wykorzystanie środków Unii Europejskiej w sektorze rolno- żywnościowym Roczniki Naukowe SERiA, T. VIII, z. 4, Warszawa- Poznań 2006, s. 272-276.

powiatów woj. dolnośląskiego, prawie 10% wsparcia uzyskali rolnicy z powiatu wrocławskiego (region I), ponad 7 % z powiatu trzebnickiego (region II) i 6% z powiatu świdnickiego (region I) (tab.2).

TABELA 2. WYKORZYSTANIE WSPARCIA FINANSOWEGO Z PROGRAMU SPO „RESTRUKTURYZACJA I MODERNIZACJA SEKTORA ROLNO-ŻYWNOŚCIOWEGO I ROZWÓJ OBSZARÓW WIEJSKICH 2004-2006” W REGIONACH FUNKCJONALNYCH OBSZARÓW WIEJSKICH WOJ. DOLNOŚLĄSKICH [WOJEWÓDZTWO=100%]

Wyszczególnienie	I intensywnego rolnictwa	II rolniczo-rekreacyjny	III rekreacyjno-turystyczny	IV rolniczo-przemysłowy	V rolniczo-przemysłowo-rekreacyjny
Inwestycje w gospodarstwach rolnych	51,69	18,78	8,72	13,71	7,10
Ułatwianie startu młodym rolnikom	52,08	17,86	8,49	14,27	7,3
Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych	79,60	0,00	6,94	0,00	13,46
Alternatywne źródła dochodów	42,85	9,95	27,15	10,73	9,32
Rozwój infrastruktury technicznej	27,65	37,23	11,49	23,63	1,12
<i>Razem SPO</i>	<i>53,40</i>	<i>16,80</i>	<i>9,00</i>	<i>12,60</i>	<i>8,20</i>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów ARiMR

W ramach działania „Ułatwienie startu młodym rolnikom” zrealizowanych zostało 617 płatności, najwięcej w powiatach: wrocławskim (8%), świdnickim, jaworskim i oleśnickim (po około 6%) należących do regionu I i w powiecie trzebnickim (5%) i górowskim(4,7%) z regionu II. W działaniu „Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych” sfinalizowano tylko 15 płatności, najwięcej w regionie I, a zwłaszcza w powiecie wrocławskim (44%) i średzkim (23%). W działaniu „Alternatywne źródła dochodów” zrealizowano 45 wniosków. W ubieganiu się o to dofinansowanie dominowali rolnicy powiatu kłodzkiego (17%) (region III), głównie na cele rozwoju turystyki wiejskiej, a także powiatu średzkiego (12%) (region I) i legnickiego (9%) (region IV). Na rozwój infrastruktury technicznej dofinansowano łącznie 19 wniosków, największe kwoty wsparcia uzyskali mieszkańcy powiatu wrocławskiego (19%), polkowickiego (16%) i górowskiego (15%) oraz kłodzkiego (10%). Ogółem w ramach SPO zrealizowanych zostało w latach 2004-2006 1328 płatności. Największymi beneficjentami działań SPO byli mieszkańcy wsi powiatu wrocławskiego, którzy uzyskali 9% ogólnego dofinansowania, powiatu ząbkowickiego (7%), średzkiego (6,6%), strzeleckiego (6%) z regionu I i trzebnickiego (6,5%) z regionu II. W podejmowaniu działań SPO w najmniejszym stopniu zaangażowali się mieszkańcy powiatów: wałbrzyskiego, jeleniogórskiego (region III) oraz lwóweckiego, lubańskiego i zgorzeleckiego (region V).

Jednym z działań SPO jest „Odnowa wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego”. Było ono wdrażane było za pośrednictwem Urzędu Marszałkowskiego we Wrocławiu. W latach 2004-2006 wpłynęło ogółem 176 wniosków o dofinansowanie inwestycji w ramach działania odnowy wsi. Pozytywnie zaopiniowano 131 wniosków, spośród których dofinansowanie uzyskało 100 projektów, w tym 15 z budżetu województwa. Wartość dofinansowania z Sekcji Orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej wyniosła 22 mln złotych. Widząc duże zainteresowanie mieszkańców wsi dolnośląskich projektami odnowy wsi Zarząd Województwa podjął uchwałę o ich dofinansowaniu w kwocie 3 mln złotych. Projekty odnowy wsi związane z budową, adaptacją i remontem obiektów publicznych pełniących funkcje kulturalne stanowiły 56% ogólnej liczby projektów realizowanych w analizowanym okresie czasu, zagospodarowanie centrów wsi oraz zarządzanie terenów zielonych i wypoczynkowych to 22% ogółu projektów, 16% to budowa infrastruktury rekreacyjno-sportowej i turystycznej, a 6% projektów związanych było z rewitalizacją obiektów zabytkowych i konserwacją lokalnych pomników historii oraz miejsc pamięci. Inwestycje te wspierają realizację celu społecznego rozwoju zrównoważonego terenów wiejskich. Najbardziej aktywnymi w pozyskiwaniu środków finansowych na odnowę wsi byli mieszkańcy powiatów: świdnickiego, legnickiego i kłodzkiego, którzy wykorzystali największe kwoty na realizację inwestycji związanych z odnową wsi (od 7% do 9% każdy z wymienionych powiatów). Mieszkańcy wsi z terenów północno-zachodnich i zachodnich województwa w niewielkim stopniu zaangażowali się dotychczas w te projekty, dotyczy to zwłaszcza powiatów: lubińskiego, legnickiego, średzkiego i głogowskiego.

Kluczową rolę w realizacji celu instytucjonalnego odegrała ARIMR i jej oddziały terenowe, Urząd Marszałkowski oraz pracownicy DODR we Wrocławiu, zwłaszcza doradcy z powiatowych i rejonowych zespołów doradczych. W województwie dolnośląskim w ramach projektu „Wsparcie doradztwa rolniczego” 21,3% wniosków związanych z działaniem „Inwestycje w gospodarstwach rolnych” i 23,1% wniosków dotyczących „Ułatwiania startu młodym rolnikom” przygotowanych zostało przez pracowników ODR-ów. Również wnioski dotyczące wdrażania programów rolnośrodowiskowych przygotowywane były przez doradców¹⁶.

Podsumowanie

W latach 2004-2006 na wsi dolnośląskiej rozpoczął się proces wdrażania instrumentów wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich finansowanych z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej. Instrumenty te w sposób istotny wsparły realizację celów zrównoważonego rozwoju terenów wiejskich.

Podstawowe znaczenie miały dopłaty bezpośrednie, z tytułu których skorzystało ponad 80% uprawnionych gospodarstw otrzymując w tym okresie ponad 1,3 mld złotych, co stanowiło 6% wsparcia krajowego. W ciągu tych lat w ramach dwóch programów: Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora rolno-żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich” do regionu dolnośląskiego trafiło prawie pół miliarda złotych dofinansowania działań

¹⁶ Kania J.: Wybrane efekty doradztwa rolniczego we wdrażaniu instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej. Roczniki Naukowe SERiATX.z.1. Warszawa- Poznań –Lublin 2008, s. 133-138.

przewidzianych w tych programach. Wykorzystanie tych środków było niejednakowe w poszczególnych regionach funkcjonalnych obszarów wiejskich i powiatach województwa. Zdecydowaną największą część środków finansowych wykorzystali rolnicy i mieszkańcy wsi zlokalizowanych w regionie I – intensywnego rolnictwa, a zwłaszcza mieszkańcy powiatu wrocławskiego. W regionach: II rolniczo-rekreacyjnym i III przemysłowo- rekreacyjno- turystycznym charakteryzujących się dużymi walorami przyrodniczymi dominowało wspieranie obszarów ONW oraz programów rolnośrodowiskowych, co jest ważne z punktu widzenia idei ekorozwoju. W regionach tych przewodził w aktywności w zaangażowaniu w pozyskiwanie środków zwłaszcza powiat kłodzki i trzebnicki. Najmniejszą aktywność w podejmowaniu działań związanych z obu programami wykazywały powiaty zachodniego przygraniczna należące do regionu V o funkcjach przemysłowo- rekreacyjno- turystycznych. Podejmowanie przez rolników i mieszkańców wsi działań wchodzących w skład obu programów przyczyniło się do realizacji celów: produkcyjno-ekonomicznego ekologicznego, społecznego zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Wdrożenie tych programów było możliwe poprzez funkcjonowanie szeregu instytucji, głównie ARiMR, administracji samorządowej oraz ośrodków doradztwa rolniczego.

Literatura

1. Adamowicz M., Dresler E.: Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich na przykładzie wybranych gmin woj. lubelskiego. Zeszyty Naukowe Akademii Rolniczej we Wrocławiu. Rolnictwo LXXXVII.
2. Agencja Restrukturyzacji Modernizacji Rolnictwa: Dwa lata po akcesji, ARiMR, Warszawa 2006.
3. Bułkowska M.: Ustalenia realizacji programu PROW w Polsce w latach 2004-2006. Roczniki Naukowe SERiA, T. IX. z. 2. Warszawa- Poznań – Kraków 2007.
4. Czykier –Wierzba D.: Finansowanie z budżetu Unii Europejskiej polityki strukturalnej w Polsce w latach 2004-2006. Wieś i Rolnictwo, nr 4 (133)/2006.
5. Drygas M.: Ocena przydatności wybranych instrumentów WPR po 2013 roku [w:] Wyzwania przed obszarami wiejskimi i rolnictwem w perspektywie lat 2014-2020., red. nauk. M. Kłodziński. Wyd. IRWiR PAN. Warszawa 2008.
6. Dyrektywa Rady 79/409/EWG z 2 kwietnia 1979 r.
7. Dyrektywa Rady 92/43/EWG z 21 maja 1992 r.
8. Kania J.: Wybrane efekty doradztwa rolniczego we wdrażaniu instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej. Roczniki Naukowe SERiATX.z.1. Warszawa- Poznań –Lublin 2008.
9. Kutkowska B.: Perspektywy rozwoju obszarów wiejskich w Polsce na przykładzie Dolnego Śląska. Wieś i Rolnictwo, nr. 2 (123)/ 2004.
10. Kutkowska B. – Możliwości rozwoju obszarów wiejskich zlokalizowanych na terenach o dużych walorach przyrodniczych. Wieś i Rolnictwo, nr 3 (136) IRWiR PAN, Warszawa 2007.
11. Kutkowska B., Parylak D., Patkowska- Sokoła B. , Kordas L.: Diagnoza stanu i kierunki rozwoju rolnictwa na Dolnym Śląsku . Dolnośląskie Centrum Studiów Regionalnych, Politechnika Wrocławska. Prace naukowe. Seria konferencje, Wrocław 2007.
12. Praca magisterska Karola Sakowskiego pt. Oddziaływanie instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej na gospodarstwa powiatu wałbrzyskiego. Katedra Ekonomik i Organizacji Rolnictwa UP we Wrocławiu. Promotor Barbara Kutkowska, Wrocław, 2008 .

13. Praca magisterska Marty Krzyżowskiej pt. Oddziaływanie dopłat bezpośrednich na wyniki ekonomiczne gospodarstw rolniczych na Dolnym Śląsku. Katedra Ekonomik i Organizacji Rolnictwa UP we Wrocławiu. Promotor Barbara Kutkowska, Wrocław, 2008.
14. Piechowicz B.: Wykorzystanie środków Unii Europejskiej w sektorze rolno-żywnościowym Roczniki Naukowe SERiA, T. VIII, z. 4, Warszawa- Poznań 2006.
15. Strategia rozwoju obszarów wiejskich województwa dolnośląskiego.: Studia nad Rozwojem Dolnego Śląska, z.5 (12), Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wrocław 2001.
16. Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (Dz. U. nr 229, poz. 2273 z późn. zm.).

Summary

The analysis of implementation of direct payments was done in the study. The Rural Areas Development Plan and selected actions within Sectoral Operational Programme „Restructuring and modernizing of agri-food sector and rural areas development” in years 2004-2006 was presented. The study aimed at evaluation of using this programmes by farmers and rural areas citizens in selected districts of Lower Silesia. In the years 2004-2006 to this Province was directed of amount 1,9 billions PLN of financial support within mentioned above programmes and direct payments. The biggest share in was noted for action connected to less favoured areas, structural pensions and also investments in agricultural farms and support for young farmers. Using of these quotas were spatially different and dependent on local and agricultural conditions. The biggest beneficiaries were farmers from Kłodzko and Wrocław districts. In this study was pointed out the realization of sustainable development of selected instruments on rural areas.

Informacje o autorze

prof. zw. dr hab. Barbara Kutkowska
*Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN
Zakład Ekonomii Wsi
Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu
Wydział Przyrodniczo-Technologiczny
Katedra Ekonomii i Zarządzania
pl. Grunwaldzki 24 A, 50-363 Wrocław
e-mail: barbara.kutkowska@up.wroc.pl*

Monika Stanny

Zróżnicowanie poziomu rozwoju obszarów wiejskich w Polsce a problem realizacji polityki spójności¹

Spatial diversification in the level of socio-economic development of rural areas in Poland vis-à-vis problem cohesion policy

W opracowaniu podstawowym problemem jest odpowiedź na pytanie, czy prowadzona w okresie poprzedzającym akcesję z UE polityka spójności w rzeczywistości zmniejsza różnice rozwojowe występujące w kraju, czy też występuje tendencja do powiększania się ich w wyniku działania innych czynników, takich jak renta położenia, większa atrakcyjność lokalizacyjna obszarów o rozwiniętej infrastrukturze itp.? Odpowiedzi na to pytanie poszukiwano poprzez określenie zróżnicowania poziomu rozwoju oraz zróżnicowania dynamiki przemian prorozwojowych. Główne wnioski to:

- Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich wzrasta mimo polityki wyrównywania szans.*
- Obszary zapóźnione i o niskiej dynamice rozwoju występują w obszarach położonych peryferyjnie w stosunku do sieci głównych miast. Częściej występują w Polsce wschodniej niż zachodniej.*
- Strefy podmiejskie powstają wokół największych miast, a także wokół miast średnich o rozwiniętej strukturze funkcji miejskich. Nie powstają wokół miast monofunkcyjnych.*
- Spośród dwóch czynników określających przestrzenne zróżnicowanie obszarów wiejskich: położenia w kategoriach opisu centrum-peryferie oraz zaszczości historyczne (rozbiorowe i związane z przesunięciem granic po II wojnie światowej) czynnik pierwszy obecnie odgrywa większą rolę.*

Inne czynniki (takie jak renta położenia) wpływają silniej na przestrzenne zróżnicowanie rozwoju niż prowadzona polityka spójności.

Wprowadzenie

Strategia Lizbońska stawia za główny cel uczynienie w krótkim czasie, ze wspólnoty krajów Unii Europejskiej najbardziej dynamicznie, a zarazem w sposób zrównoważony, rozwijającej się gospodarki na świecie. Podejmowane zatem działania powinny prowadzić do realizacji powyższego celu, m.in. przez budowanie konkurencyjności i spójności terytorialnej Unii Europejskiej, tak w wymiarze regionalnym, jak i lokalnym².

¹ Niniejszy artykuł powstał w oparciu o projekt realizowany przez IRWiR PAN finansowany przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

² Więcej w: Rozwijające się regiony, rozwijająca się Europa. Czwarty raport na temat spójności gospodarczej i społecznej, Komunikat Komisji, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg, maj 2007.

Podejście takie w warunkach polskiej wsi wywołuje problem, czy prowadzona w okresie poprzedzającym akcesję z UE polityka spójności w rzeczywistości zmniejsza różnice rozwojowe występujące na obszarach wiejskich w kraju, czy też występuje tendencja do powiększania się ich w wyniku działania innych czynników, takich jak renta położenia, większa atrakcyjność lokalizacyjna obszarów o rozwiniętej infrastrukturze, uwarunkowania historyczne (granice zaborowe, czy tzw. „Ziemie Odzyskane”) itp. Odpowiedzi na to pytanie poszukiwano³ poprzez określenie zróżnicowania poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego oraz zróżnicowania dynamiki przemian rozwoju lokalnego. Założono, że związek korelacyjny ujemny postuluje skuteczność instrumentów polityki spójności, dodatni – przewagę tendencji do wzrostu zróżnicowania. Brak takiego związku można interpretować jako stabilizację istniejących dysparytetów.

Mnogość czynników oddziałujących na tempo i kierunek zmian zachodzących na wsi skutkuje znacznym zróżnicowaniem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego jednostek przestrzennych. Większość analiz zróżnicowania przestrzennego obszarów wiejskich prowadzona jest w agregacji województwami (NTS 2), co wynika z dobrego dostępu do zasobu danych. Ma jednak tę wadę, że województwa są owszem regionami UE, ale silnie wewnątrznie zróżnicowanymi. Korzystanie⁴ zatem z danych wojewódzkich deformuje rzeczywiste zróżnicowanie, wykazując jednoznacznie konwergencję regionów, przy nadal znacznych dysproporcjach wewnątrz regionalnych. Badania prowadzone w agregacji najmniejszych jednostek administracyjnych NTS 5 pokazują, że poziom rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich jest znacznie bardziej złożony. Niniejszą analizę przeprowadzono na zbiorze 2172 jednostek gminnych, nieposiadających administracyjnego charakteru miasta.

Schemat postępowania badawczego

Ważny problem stanowiło zdefiniowanie pojęcia poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego w taki sposób, aby było one użyteczne w stosunku do obszarów bardzo zróżnicowanych strukturalnie, a w konsekwencji rozwijających się według różnych strategicznych celów. Problem polegał na tym, aby kryteria oceny w możliwie równym stopniu akceptowały bardzo różne strategiczne kierunki rozwoju zależne od wcześniej ukształtowanych struktur i funkcji poszczególnych obszarów. Z tego względu przyjęto, że celem rozwoju lokalnego jest powstanie takich struktur lokalnych, które są w stanie generować godziwe dochody mieszkańców i nie prowadzić do niekorzystnych zjawisk (jak np. przeludnienie agrarne, depopulacja, bezrobocie). Oczywiście cel ten nie jest możliwy do zrealizowania przy pomocy jednego uniwersalnego scenariusza. Z tych względów analiza poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego oparta została na wielu zmiennych empirycznych, uporządkowanych w subkomponenty i komponenty.

Uznano, że poziom rozwoju społeczno-gospodarczego wyznaczają, odpowiednio zważone, dwa komponenty: gospodarczy i społeczny. Komponent gospodarczy składał się z pięciu subkomponentów: 1. poziomu dezagrarnizacji struktury gospodarzej, 2.

³ Wyniki badań zespołu z Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN zawiera publikacja napisana pod redakcją kierownika projektu A. Rosnera, pt. Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich a zróżnicowanie dynamiki przemian, IRWIR PAN, Warszawa 2007.

⁴ Raport o stanie wsi „Polska wieś 2000”, Raport o stanie wsi „Polska wieś po wejściu do UE”, Raport Polska wieś 2008, FDP.A.

poziomu rozwoju sektora rolniczego, 3. poziomu rozwoju sektora pozarolniczego, 4. poziom zrównowazenia rynku pracy oraz 5. poziom zamożności i wyposażenia infrastrukturalnego. W skład komponentu społecznego wchodzi trzy subkomponenty charakteryzujące: 1. strukturę demograficzną, 2. lokalny system edukacyjny oraz 3. aktywność społeczną. I wreszcie trzecim komponentem była dynamika rozwoju lokalnego, który w ostatecznej weryfikacji poddano analizie wzajemnej korelacji liniowej Pearsona z poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego.

Każdy z subkomponentów wymagał doboru odpowiedniej bazy wskaźników empirycznych charakteryzujących różne aspekty danego problemu, ustalenia ich relatywnych wag oraz metody budowy miary syntetycznej w oparciu o kilka zmiennych. Kompleksowe określenie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego oparte było o 30 wskaźników. W niniejszym opracowaniu autor omija kwestie metodologiczne wspominając jedynie, że badania oparte zostały o hierarchiczną typologię zróżnicowania przestrzennego obszarów wiejskich uzyskaną za pomocą metody sum standaryzowanych⁵.

Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego – zróżnicowanie przestrzenne

Empiryczna analiza rozwoju społeczno-gospodarczego wyróżnia osobno komponent gospodarczy i komponent społeczny. Z założenia dobór subkomponentów, a potem zmiennych definiujących je, powinien odzwierciedlać rzeczywiste problemy polskiej wsi. Zdając sobie sprawę z arbitralności tegoż określenia uznano, że w skali kraju jednym z najważniejszych problemów pozostających do rozwiązania jest wzmocnienie pozarolniczych funkcji gospodarczych, a zwłaszcza związane z tym przemiany w strukturze zatrudnienia i źródeł utrzymania. Z tego względu wśród komponentów rozwoju gospodarczego wzięto pod uwagę stopień dezagrarnizacji gospodarki lokalnej, który niesie ładunek stymulanty rozwoju.

Poziom dezagrarnizacji lokalnej gospodarki opisywał proporcje sektora rolniczego i pozarolniczego z punktu widzenia ich udziału w zatrudnieniu, tworzeniu źródeł utrzymania dla społeczności lokalnej itp. Kolejny subkomponent charakterystyka sektora rolniczego oparty był o założenie, że sektor ten dobrze rozwinięty jest wówczas, gdy wysoki udział stanowią gospodarstwa duże, wysoko towarowe i prowadzone przez osoby posiadające odpowiednio wysokie kwalifikacje. Dobrze rozwinięty sektor pozarolniczy występuje, gdy zarówno liczba firm jak i zatrudnienie w nich są duże. Niekorzystna sytuacja oznacza, że wysoki udział w zatrudnieniu pozarolniczym mają usługi publiczne, a więc m.in. administracja samorządu, szkoły, służba zdrowia, policja.

Zarówno dobrze jak i słabo rozwinięte oba sektory mogą występować zarówno przy zrównoważonym jak i niezrównoważonym rynku pracy. Pod uwagę przyjęto zarówno skalę bezrobocia jawnego jak i miarę przerostów zatrudnienia występującą w gospodarstwach rodzinnych. Zwłaszcza rozdrobniona struktura agrarna gospodarstw opartych o rodzinne zasoby pracy (a taka występuje w części południowych regionów kraju) jest podatna na nadmierne zatrudnienie oraz nieracjonalnie wykorzystywany czas

⁵ A. Rosner, M. Stanny, Przyjęta struktura procesu badawczego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, (w:) Zróżnicowanie przestrzenne poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich a zróżnicowanie dynamiki przemian, IRWiR PAN, Warszawa 2007, s. 27-46.

pracy poszczególnych osób w gospodarstwie. W warunkach polskich był to czynnik bardzo ważny ze względu na specyfikę statystycznej rejestracji skali bezrobocia na wsi.

Ostatni subkomponent, charakteryzujący zamożność i wyposażenie układu lokalnego zawierał informacje o wyposażeniu infrastrukturalnym, zdolności lokalnej gospodarki do generowania źródeł dochodów lokalnych finansów publicznych oraz (destymulanty) udziału ludności uzależnionej od pomocy społecznej.

Jak wcześniej wspomniano komponent społeczny zawierał charakterystykę struktury demograficznej, lokalnego systemu edukacyjnego oraz aktywności społecznej. W Polsce struktura demograficzna na obszarach wiejskich jest silnie zróżnicowana regionalnie. Obok obszarów o niskiej gęstości zaludnienia, charakteryzujących się zdeformowaną (przez selektywne migracje) proporcją według płci i strukturą wieku charakterystyczną dla tzw. "regresywnej piramidy wieku" są również obszary relatywnie młode demograficznie, stanowiące ośrodki koncentracji napływu migracyjnego zarówno ze wsi jak i z miast. W rezultacie model piramidy wieku na tych terenach bliski jest tzw. piramidzie progresywnej. Ma to oczywiście konsekwencje np. dla jakościowej charakterystyki lokalnych zasobów pracy, kapitału kwalifikacji itp.

Charakterystyka systemu edukacyjnego uwzględniała zarówno strukturę wykształcenia, osiągnięcia szkolne jak i wskaźniki skolaryzacji w wieku studiów wyższych. Aktywność społeczna odnosiła się do aktywności obywatelskiej, zdolności do samoorganizacji oraz charakterystyki mechanizmów wyborczych do samorządów lokalnych.

Syntetyczny obraz zróżnicowania poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego oparty o przedstawione założenia pokazuje mapa 1. Rozkład gmin (jednostek analizy) podzielony został na jej użytek na grupy po 20 % od uzyskujących najniższe wyniki pomiaru (1) do najwyższych (5).

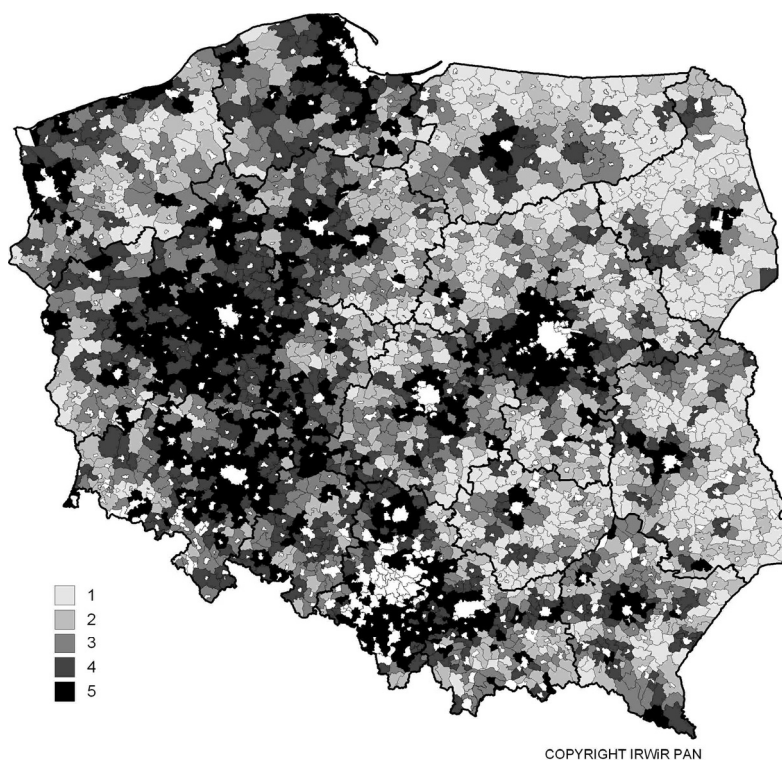
Zastosowanie metody hierarchicznej dało silnie zróżnicowany obraz rozkładu przestrzennego gmin o odmiennym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. Gminy najlepiej rozwinięte koncentrują się przede wszystkim w sześciu obszarach metropolitalnych, ukształtowanych wokół głównych centrów rozwoju: Warszawy, Gdańska-Sopotu-Gdyni, Poznania, Wrocławia i Łodzi oraz w strefie krakowsko-górnośląskiej. Można powiązać wysoki poziom rozwoju obszarów wiejskich – w strefach metropolitalnych szerzej, a w zasięgu bezpośredniego wpływu większych i średnich miast, wybiórczo - z ich oddziaływaniem i wykorzystywaniem licznych sprzężeń gospodarczych, lokalizacyjnych i społeczno-kulturowych.

Najlepiej rozwinięte pod względem społeczno-gospodarczym obszary wiejskie zajmują stosunkowo zwartą strefę w woj. pomorskim, kujawsko-pomorskim, wielkopolskim, wschodniej części woj. dolnośląskiego i środkowo-zachodniej woj. opolskiego oraz zewnętrzne części woj. śląskiego wraz ze środkowo-zachodnią częścią woj. małopolskiego i podkarpackiego. Poza tą strefą można mówić o obszarach wyższego poziomu rozwoju wsi w szerokim pasie między Warszawą i Łodzią oraz w pasie nadmorskim między Szczecinem i Koszalinem. W innych częściach kraju obszary o wysokim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego mają wyspowy charakter.

W pewnym stopniu przeciwieństwem układu przestrzennego „najlepszych” obszarów wiejskich jest rozkład gmin relatywnie najsłabiej rozwiniętych. Szczególnie dużo jednostek tego typu występuje w szerokich strefach zewnętrznych regionów Polski

północno-wschodniej i środkowo-wschodniej – w woj. warmińsko-mazurskim, podlaskim, mazowieckim, świętokrzyskim, lubelskim, i w nieco mniejszym wymiarze we wschodniej części woj. podkarpackiego. Poza tą częścią Polski większe zgrupowania gmin słabszego rozwoju społeczno-gospodarczego znajdują się w stosunkowo szerokim pasie pogranicza województw: łódzkiego, mazowieckiego, kujawsko-pomorskiego i wielkopolskiego. Ponadto tworzą one zwarte obszary w południowo-wschodniej części Pomorza Środkowego i południowo-zachodnim, przygranicznym fragmencie woj. lubuskiego oraz w rejonie od północy otaczającym Kotlinę Jeleniogórską (gminy Pogórze Kaczawskiego) w woj. dolnośląskim. Gminy o najniższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego grupują się głównie na obszarach wschodniego i północno-wschodniego pogranicza z Rosją (Obwód Kaliningradzki), Litwą, Białorusią i Ukrainą i w wielu strefach stanowiących regionalne peryferia. Są to w większości jednostki lokalne zdecydowanie monofunkcyjne.

MAPA 1. POZIOM ROZWOJU SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO OBSZARÓW WIEJSKICH W POLSCE



Objaśnienie: 1-5 stopnie poziomu rozwoju wg miernika syntetycznego, od najniższego do najwyższego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NSP 2002 i BDR 2004.

Jeśli ich rozkład przestrzenny powiązać z rozmieszczeniem obszarów wiejskich o najwyższym poziomie rozwoju, to kontrastujące zróżnicowanie wsi pod tym względem nawiązuje w znacznym stopniu do układów typu rdzeń-peryferie (*core and peripheries*)⁶. Strefy wiejskie położone w zasięgu oddziaływania układów metropolitalnych lub ukształtowanych aglomeracji miejskich oraz na obszarach bardziej podatnych na zmiany związane z transformacją gospodarczą – generalnie w Polsce środkowo-zachodniej – charakteryzują się wyższym poziomem rozwoju. Natomiast pozostała część gmin wiejskich, reprezentująca zdecydowanie niższy poziom rozwoju, znajduje się w strefach zewnętrznych w układzie krajowym i regionalnym, często w rejonach oddalonych, trudnych komunikacyjnie lub z różnych powodów problemowych⁷.

Układ gmin o najniższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego pokrywa się, szczególnie na obszarze Polski wschodniej, z rejonami monofunkcyjnymi rolniczo, cechującymi się niskim poziomem gospodarki rolnej, problemami demograficznymi (depopulacja, emigracja), społecznymi (starość, feminizacja) i niskim poziomem inwestycji na wsi.

Dynamika zmian rozwoju lokalnego – aspekt przestrzenny

Drugi problem badawczy stanowiło zdefiniowanie pojęcia „dynamika zmian”. Dobrano osiem wskaźników charakteryzujących różne ważne aspekty tych zmian, które informowały o tendencjach prorozwojowych. Dotyczyły one procesów występujących w zakresie finansów publicznych szczebla lokalnego (dochodów i wydatków), kierunku zmian na lokalnym rynku pracy, skali i struktury zmian sektora pozarolniczego, atrakcyjności obszaru dla migrantów (w tym przypadku wykorzystano tzw. współczynnik efektywności migracji) oraz skalę ruchu budowlanego.

Po nadaniu wag zastosowano procedurę budowy wskaźnika syntetycznego, analogiczną jak w przypadku określania poziomu rozwoju gospodarczego, czy społecznego. Wskaźnik otrzymany metodą hierarchiczną pokazuje przestrzenne zróżnicowanie uogólnionej dynamiki przemian prorozwojowych na podstawie trendów z ostatnich lat okresu przedakcesyjnego. Uzyskane rezultaty analizy przedstawione zostały na mapie 2. Podobnie jak w przypadku poprzedniej mapy rozkład 2171 badanych jednostek podzielony został na pięć przedziałów po 20 %.

Najwyższy stopień dynamiki zmian społeczno-gospodarczych zaobserwowano w woj. małopolskim, pomorskim, wielkopolskim i podkarpackim. Tam prócz wysokiej dynamiki w strefie podmiejskiej, również pozostały obszar województw rozwijał się relatywnie szybko.

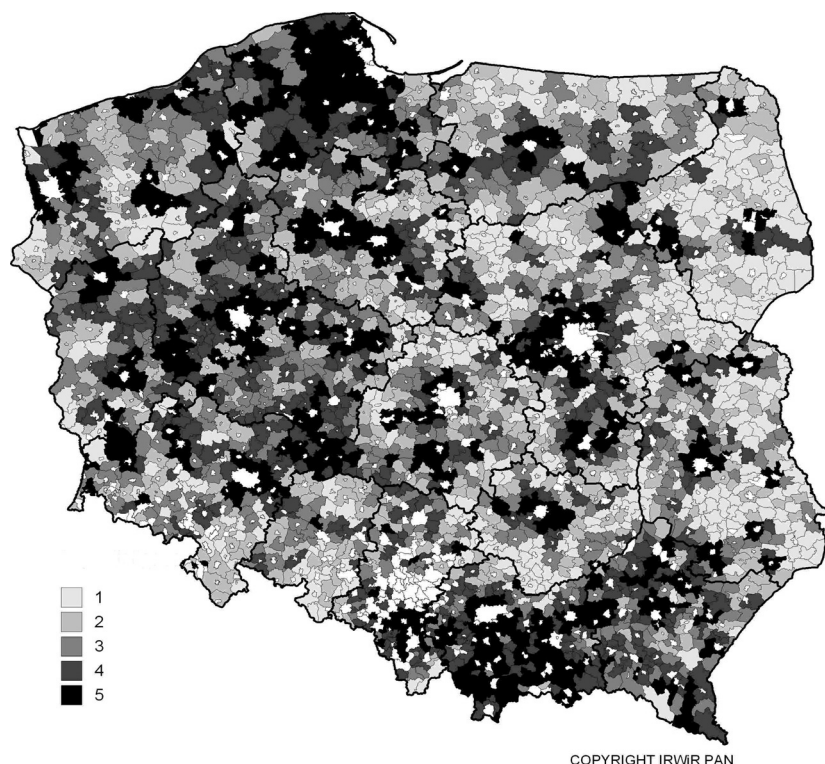
W pozostałych województwach, w miarę oddalania się od ośrodka regionalnego, z reguły siła dynamiki zmian maleje, zgodnie z teorią rozwoju ośrodków centralnych. Prawidłowość tę można uogólnić nawet na byłe miasta wojewódzkie, funkcjonujące jako centra administracyjno-gospodarcze do 1999 roku w 49 regionach. Ów rozkład centrum

⁶ Więcej np. w pracach: T. G. Grosse, Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego. *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1, Warszawa 2002, s. 28-30; K. Heffner, Regiony peryferyjne we współczesnej gospodarce, (w:) *Regiony peryferyjne w perspektywie polityki strukturalnej Unii Europejskiej*, red. nauk. A. Bołtomiuk, Wyd. Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2003, s. 11-27.

⁷ Por. np. J. Bański, *Geografia polskiej wsi*, PWE, Warszawa 2006.

– peryferia bardzo wyraźny jest w 6 województwach: mazowieckim, łódzkim, świętokrzyskim oraz warmińsko-mazurskim, podlaskim i lubelskim.

MAPA 2. DYNAMIKA ZMIAN SPOŁECZNO-GOSPODARCZYCH NA OBSZARACH WIEJSKICH W POLSCE W LATACH 2000-2004



Objaśnienie: 1-5 stopnie poziomu rozwoju wg miernika syntetycznego, od najniższego do najwyższego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDR 2000-2004.

Jednak należy zwrócić uwagę na pewne istotne odstępstwa. Miasta Dolnego Śląska, Opole i GOP, a zatem obszar silnej industrializacji w latach 70. i 80., dziś wykazuje się niską dynamiką zmian, często reprezentując wartości poniżej średniej dla obszarów wiejskich w Polsce.

Mimo argumentów potwierdzających dynamikę zmian społeczno-gospodarczych zgodnie z mechanizmami opisanymi w teoriach ekonomicznych, coraz większego znaczenia nabierają trudno wymierne (w tego rodzaju analizach) czynniki związane z kapitałem wewnętrznym gmin, co powoduje, iż wyjaśnienie źródeł dynamiki zmian społeczno-gospodarczych nie ma charakteru jednoznacznie uniwersalnego, często też

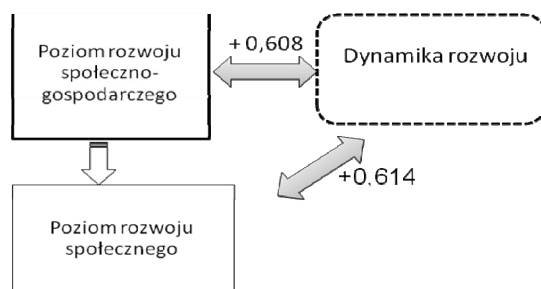
satysfakcjonującego autorów.⁸ Konkurencję grupie tzw. „twardych czynników lokalizacyjnych” (jak położenie czy warunki geograficzne), tworzą czynniki o charakterze zasobów wewnętrznych jednostek samorządu lokalnego, takich jak: kapitał ludzki i kapitał społeczny (z całym szkieletem norm, postaw i wartości) oraz instytucje i organizacje (z aparatem zasad działania) budujące klimat sprzyjający gospodarce rynkowej.

Poziom rozwoju a dynamika zmian prorozwojowych - analiza współzależności

Zgodnie z wstępnym założeniem poddano wzajemnej korelacji liniowej Pearsona rozkład danych poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego z rozkładem danych dynamiki zmian rozwoju lokalnego. Przypomnieć należy, iż zakładano, że związek korelacyjny ujemny postuluje skuteczność instrumentów polityki spójności, dodatni – przewagę tendencji do wzrostu zróżnicowania. Brak takiego związku można interpretować jako stabilizację istniejących dysparytetów. Otrzymano wartość współczynnika $r = +0,608$.

Wynika z tego, że strefy wyższego poziomu rozwoju wsi wykazują większą dynamikę korzystnych zmian. Szybciej rozwijają się podmiejskie strefy i regiony atrakcyjne inwestycyjnie (np. nadmorskie). Rozwój na obszarach zapóźnionych występuje owszem, jednak tempo jego jest zdecydowanie słabsze. W konsekwencji pogłębia się rozwarstwienie obszarów wiejskich. Analiza wykazała, że zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich w układzie przestrzennym nie zmienia się, w myśl deklarowanej (i prowadzonej) polityki wyrównywania różnic rozwojowych.

RYSUNEK 1. ZALEŻNOŚCI KORELACYJNE MIĘDZY ZMIENNYMI SYNTETYCZNYMI ORAZ CECHĄ POTENCJALNIE PRO-RÓWNOŚCIOWĄ



Źródło: opracowanie własne.

⁸ Porównaj: J. Wilkin., 2002, Peryferyjność i marginalizacja w świetle nowych teorii rozwoju (w:) *Regiony peryferyjne w perspektywie polityki strukturalnej Unii Europejskiej*, (red.) A. Bołtromiuk. Uniwersytet w Białymstoku, s.49.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że dynamika przemian prorozwojowych silnie, istotnie i pozytywnie skorelowana jest z poziomem rozwoju. Związki korelacyjne przedstawione na rysunku 1, krytycznie opiniują skuteczności celów stawianych przed polityką spójności. Okazuje się, że mimo prowadzonej polityki zmniejszania różnic w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich nie tylko różnice te nie zmniejszają się, ale nawet wykazują tendencję do powiększania się. Oznacza to, że instrumenty polityki regionalnej są zbyt słabe dla osiągnięcia założonego celu. Korzyści lokalizacji inwestycji w obszarach lepiej rozwiniętych są większe niż te, które są związane z polityką przestrzenną.

Wnioski

Badania pokazały, że wysoki stopień rozwoju społeczno-gospodarczego jest statystycznie silnie powiązany z wysoką dynamiką przemian. Analiza rozkładów przedstawionych na mapach, zależności korelacyjnych między nimi (oraz wskaźników empirycznych nie przedstawianych w tym opracowaniu ze względu na ograniczenia objętościowe) prowadzi do szeregu wniosków:

- Przodują w poziomie rozwoju i dynamice gminy położone wokół największych miast, mogące korzystać z sąsiedztwa rynków miejskich.
- Strefy podmiejskie powstają wokół największych miast, a także wokół miast średnich o rozwiniętej strukturze funkcji miejskich. Nie powstają wokół miast monofunkcyjnych.
- Obszary zapóźnione i o niskiej dynamice rozwoju występują w obszarach położonych peryferyjnie w stosunku do sieci głównych miast. Częściej występują w Polsce wschodniej niż zachodniej.
- Spośród dwóch czynników określających przestrzenne zróżnicowanie obszarów wiejskich: położenia w kategoriach opisu centrum-peryferie oraz zaszcłości historyczne (rozbiorowe i związane z przesunięciem granic po II wojnie światowej) czynnik pierwszy obecnie odgrywa większą rolę.
- Inne czynniki (takie jak renta położenia) wpływają silniej na przestrzenne zróżnicowanie rozwoju niż prowadzona polityka spójności.
- Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich wzrasta mimo polityki wyrównywania szans.

Literatura

1. Bański J., Obszary problemowe w rolnictwie polskim, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Prace Geograficzne nr 172, Warszawa 1999.
2. Frenkel I., Rosner A. (red.), Atlas demograficzny i społeczno-zawodowy obszarów wiejskich w Polsce, Polskie Towarzystwo Demograficzne, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 1995.
3. Grosse T. G., Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego. Studia Regionalne i Lokalne, nr 1, Warszawa 2002.
4. Heffner K., Regiony peryferyjne we współczesnej gospodarce, (w:) Regiony peryferyjne w perspektywie polityki strukturalnej Unii Europejskiej, red. nauk. A. Bołtomiuk, Wyd. Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2003.
5. Rosner A. (red.), Wiejskie obszary kumulacji barier rozwojowych, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2002.

6. Rosner A. (red.), Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich a zróżnicowanie dynamiki przemian, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2007.
7. Rosner A., Stanny M., Przyjęta struktura procesu badawczego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, (w:) Zróżnicowanie przestrzenne poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich a zróżnicowanie dynamiki przemian, IRWiR PAN, Warszawa 2007.
8. Stanny M., Zróżnicowanie struktur demograficznych a stopień zrównoważenia rynku pracy na obszarach wiejskich w Polsce, (w:) Prognozowanie rozwoju regionu. Instrumentarium rozwoju. Ład społeczny, (red.) K. Malik, Politechnika Opolska, Samorząd Woj. Opolskiego, KND PAN, KNoPiPS PAN, KPZK PAN, Opole 2007.
9. Wilkin J., Peryferyjność i marginalizacja w świetle nowych teorii rozwoju (w:) Regiony peryferyjne w perspektywie polityki strukturalnej Unii Europejskiej, (red.) A. Boltromiuk. Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2003.

Summary

The aim of the research project was to find an answer to the question whether spatial variations in the level of socio-economic development of rural Poland are gradually disappearing thanks to the cohesion policy pursued in the country or still growing despite this policy. It was assumed that the course of ongoing transformation is dependent on two factors: cohesion policy and the well-known regularity that the effectiveness of investment is higher in more-developed areas. Additionally, an attempt was made to determine how the discussed processes are influenced by policies pursued by local authorities.

The most important conclusions from the research are as follows:

- Spatial variations in the level of socio-economic development of rural areas are growing despite the policy to even out disparities (cohesion policy).
- Communes showing the highest level of development and the highest development dynamics are located around the largest cities and are able to benefit from proximity to urban markets.
- Suburban areas develop around the largest cities and around medium-sized cities with a well-developed structure of urban functions. They do not develop around monofunctional cities.
- Backward areas and areas with low development dynamics are remote from main cities. More of them are in eastern than in western Poland.
- Of the two factors which determine spatial variations in the development of rural areas – location close to larger cities or in remote areas, and historical reasons (the partitions of Poland and shifts of borders after World War II) - the first one plays a more important role now.
- Other factors (e.g. the location rent) have greater influence on spatial variations in development than the cohesion policy pursued.

Informacje o autorze

dr Monika Stanny

Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa - Polska Akademia Nauk (IRWiR PAN)

ul. Nowy Świat 72, 00-330 Warszawa

e-mail: stanny@poczta.fm

Janusz Rowiński

Program rozwoju obszarów wiejskich 2007-2013 („PROW-2013”)¹

Development Programme of Rural Areas 2007-2013 (“PROW-2013”)

W pracy przedstawiono ogólne założenie i szczegółową charakterystykę Programu Rozwoju Obszarów wiejskich na lata 2007-2013 („PROW-2013”). Przeprowadzono jego analizę i ocenę w porównaniu z innymi europejskimi i krajowymi programami oraz omówiono problemy związane z uruchomieniem i realizacją. W uwagach końcowych wskazano na szereg słabości i niedociągnięć oraz potrzebę korekty programu.

Wstęp

W latach 2007 – 2013 Polska będzie tym państwem członkowskim Unii Europejskiej, które otrzyma najwięcej środków z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (w tekście stosuje się skrót EFRROW) - ponad 13,2 mld euro w cenach bieżących (blisko 2 mld euro rocznie; 17% funduszu ogółem). Drugie z kolei państwo - Włochy - otrzyma około 8,3 mld euro (10,7% funduszu ogółem), a zatem o około 5 mld euro mniej. Na kolejnych miejscach znajdują się Niemcy, Hiszpania i Francja.

Środki te znajdują się w specjalnym programie – Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich – 2007-2013 (w tekście stosuje się skrót „PROW-2013”). 13,2 mld EUR nie jest pełną kwotą, którą będzie w dyspozycji polskiego „PROW-2013”. Poza środkami unijnymi program będzie dysponował krajowymi środkami publicznymi w wysokości 4,0 mld euro. Środki publiczne ogółem wyniosą zatem 17,2 mld euro czyli blisko 2,5 mld euro rocznie, (ponad 8,5 mld złotych rocznie po przeliczeniu na złote kursem walutowym 1 euro = 3,50 złotego)². Ponadto szacuje się, że program uruchomi środki prywatne w postaci wkładu własnego otrzymujących wsparcie w wysokości przeszło 7,8 mld euro. Środki ogółem, które zostaną zaangażowane w ciągu siedmiu lat w „PROW-2013” wyniosą zatem blisko 25,1 mld euro, a wartość zrealizowanych projektów osiągnie około 12,5 mld złotych rocznie.

¹ Referat jest oparty na fragmentach obszernej pracy, przygotowywanej do druku w Instytucie Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowym Instytucie Badawczym i finansowanej z Programu Wieloletniego „Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej”. Pełny tekst zostanie wkrótce opublikowany w serii wydawniczej „Program wieloletni 2005-2009” i będzie dostępny na stronach internetowych: www.ierigz.waw.pl.

² Kurs 1 euro= 3,50 złotego przyjęto we wszystkich przeliczeniach.

„PROW-2013” a inne programy, wpływające na rozwój regionów wiejskich

„PROW-2013” jest największym, ale nie jedynym programem, współfinansującym projekty na obszarach wiejskich. Środki wspierające obszary wiejskie znajdują się również we czterech centralnych programach strukturalnych (Infrastruktura i Środowisko, Kapitał ludzki, Innowacyjna Gospodarka, Rozwój Polski Wschodniej), realizowanych w latach 2007 - 2013 i dysponujących kwotą około 60,7 mld euro środków publicznych a także w 16 wojewódzkich programach regionalnych (ogólna kwota środków publicznych około 23,9 mld euro). Część środków, znajdujących się w tych programach, jest przewidziana na współfinansowanie projektów realizowanych na obszarach miejskich, część jest zarezerwowana na wsparcie obszarów wiejskich. Są także działania, z których można finansować projekty zlokalizowane zarówno na obszarach miejskich jak i wiejskich.

R. Grochowska i L. Hardt na zlecenie IERiGŻ-PIB przygotowali obszernie opracowanie³ w którym przeanalizowali wpływ poszczególnych programów na obszary wiejskie. Autorzy podzielili wszystkie działania na cztery grupy pod względem siły oddziaływania na regiony wiejskie (1). Wpływające bezpośrednio, (2). Wpływające silnie pośrednio, (3). Wpływające słabo pośrednio, (4). Wykazujące brak wpływu. Z wykonanych przez nich szacunków wynika, że projekty wartości około 41 mld euro (około 68% wartości wszystkich projektów) mogą wpływać korzystnie na obszary wiejskie. Przybliżony podział tej kwoty jest następujący: wpływ bezpośredni wywierają projekty w wysokości 14,4 mld euro (23% środków znajdujących się w czterech centralnych programach operacyjnych), silny pośredni – wartości 14,5 mld euro (24%) słaby pośredni - 12,6 mld euro (19%), a nie wywierają wpływu projekty w wysokości 20,7 mld euro (34%).

Nie przeanalizowano w podobny sposób regionalnych programów wojewódzkich (prace na ten temat są w IERiGŻ prowadzone). Wstępnie przyjęto, że ich wpływ na rozwój obszarów wiejskich jest co najmniej równie silny jak centralnych programów strukturalnych. Założono więc, że znajdujące się w programach regionalnych projekty wartości blisko 5,5 mld euro będą wpływać bezpośrednio, a w wysokości 5,7 mld euro silnie pośrednio na sytuację w regionach wiejskich.

Według tych szacunków wartość wykonanych w latach 2007-2013 projektów, współfinansowanych z centralnych i regionalnych programów strukturalnych oddziaływujących na regiony wiejskie bezpośrednio może wynieść 19,9 mld euro, a silnie pośrednio 20,2 mld euro. Oczywiście rzeczywistość może być odmienna i nie jest wykluczone, że rzeczywisty wpływ projektów współfinansowanych z programów strukturalnych będzie mniejszy niż wynika z podanych szacunków. Dlatego też ostrożnie przyjęto, że rozwój wiejski wspierają projekty, wywierające wpływ bezpośredni i połowa wywierających silny wpływ pośredni. Przy tym założeniu 21,6 mld środków publicznych, ulokowanych w centralnych programach strukturalnych, a 8,3 mld znajdujących się w programach regionalnych wspiera rozwój regionów wiejskich.

³R. Grochowska, Ł. Hardt. Możliwości oddziaływania środków finansowych przeznaczonych dla Polski w ramach polityki spójności w latach 2007-2013 na rozwój regionów wiejskich. Maszynopis. Opracowanie ukaże się wkrótce w serii wydawniczej „Program wieloletni 2005-2009” i będzie dostępne na stronach internetowych: www.ierigz.waw.pl.

Poza programami, współfinansowanymi z budżetu UE, w Polsce istnieją krajowe programy wsparcia rolnictwa, najczęściej oparte na znanym i akceptowanym przez rolników mechanizmie kredytów preferencyjnych. Programy krajowe, istniejące przed 1 maja 2004 roku, mogły funkcjonować przez pierwsze trzy lata członkostwa bez zmian pod warunkiem notyfikowania w Komisji Europejskiej. Od 1 maja 2007 roku bez zgody Komisji Polska nie może kontynuować istniejących ani uruchamiać nowych programów krajowych⁴. Polska uzgodniła z Komisją krajowe programy pomocy w takim terminie, że już w lipcu 2007 roku uruchomiła nowe linie kredytów preferencyjnych. W latach 2007-2008 uruchomiono około 4,8 mld złotych inwestycyjnych kredytów preferencyjnych, czyli ich wysokość wyniosła około 2,4 mld złotych (około 685 mln euro) rocznie. Jeżeli w następnych latach roczna kwota inwestycyjnych kredytów preferencyjnych nie ulegnie zmianie to rolnictwo otrzyma w latach 2007-2013 pomoc w ich postaci w wysokości 16,8 mld złotych (4,8 mld euro). Jest to poważna pomoc finansowa udzielana rolnikom modernizującym i powiększającym gospodarstwa większa niż wsparcie, które otrzymają rolnicy ze środków „PROW-2013”. W „PROW-2013” na cztery działania bezpośrednio wspierające rozwój gospodarstw rolnych i grup producentów (modernizacja gospodarstw rolnych, gospodarstwa rolne niskotowarowe, ułatwianie startu młodym rolnikom i grupy producentów) zarezerwowano bowiem 2,8 mld euro a zatem 9,8 mld złotych. Przy tym kredyty preferencyjne nie konkurują ze środkami „PROW-2013”, lecz je uzupełniają. W ciągu pierwszych ośmiu miesięcy 2008 roku z linii kredytowej młodzi rolnicy udzielono ponad 4,5 tys. kredytów na kwotę blisko 750 mln złotych (ponad 50% ogólnej sumy udzielonych kredytów). Ważną pozycją jest również inwestycyjny kredyt preferencyjny na zakup gruntów (ponad 250 mln złotych; 17% ogólnej kwoty przyznanych kredytów). Zwłaszcza ta druga pozycja ma duże znaczenie. Bez powiększenia powierzchni gospodarstw drogą zakupu gruntów nie jest możliwa zmiana struktury obszarowej polskiego rolnictwa. Tymczasem zakup gruntów a także gospodarstw nie może być współfinansowany ze środków PROW-2013”.

Dane, zamieszczone w tabeli 1 są poza pozycją (1) grubymi szacunkami. Nie uwzględniono bowiem w niej wszystkich środków publicznych wpływających na rozwój obszarów wiejskich. Brak jest środków z budżetu państwa oraz z budżetów samorządów (wyjątek stanowią środki, będące obowiązkowym wkładem państwa i samorządów do programów, współfinansowanych ze środków unijnych, oraz środki, postawione do dyspozycji w postaci inwestycyjnych kredytów preferencyjnych). Tymczasem z budżetów krajowych, zarówno państwa jak i lokalnych, są finansowane lub współfinansowane różne projekty, które wprawdzie mają swe odpowiedniki w wymienionych w tabeli programach, ale są realizowane poza nimi, a także różne przedsięwzięcia, których nie można wspierać ze środków UE (przykładem może być wzmiankowany zakup gruntów rolniczych). Szacunkowi podanemu w tabeli 1 można więc postawić zarzut, że jest niekompletny i że w rzeczywistości na obszarów wiejskie przeznaczają się więcej środków publicznych niż podano.

⁴ Przepis ten został złagodzony Rozporządzeniem Komisji (WE) Nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznającym niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych). DUUE L214 z dnia 9.8.2008. Jednakże, jak się wydaje, wszystkie lub niemal wszystkie programy wspierające rolnictwo muszą być nadal uzgadniane z Komisją.

TABELA 1. ZESTAWIENIE ŚRODKÓW PUBLICZNYCH OGÓLEM (ŚRODKI UNIJNE I KRAJOWE) WSPIERAJĄCYCH ROZWÓJ OBSZARÓW WIEJSKICH W LATACH 2007-2013 (W MLD EURO)

Program	kwota wsparcia
(1). Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013	17,2
(2). Zarządzane centralnie programy operacyjne	21,6
(3). Zintegrowane Programy Rozwoju Regionalnego	8,3
(4). Inwestycyjne kredyty preferencyjne	4,8
<i>Ogółem</i>	<i>51,9</i>

Źródła: (1). Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, materiał informacyjny. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, listopad 2006; (2). R. Grochowska i L. Hardt. /w/: *Możliwości oddziaływania środków finansowych przeznaczonych dla Polski w ramach Polityki Spójności w latach 2007-2013 na rozwój obszarów wiejskich, maszynopis. (3) i (4). Szacunki własne.*

Podany szacunek poważnie wątpliwości budzi również z tego że pojęcie „projekty służące rozwojowi regionów wiejskich” jest bardzo rozciągliwe. Można bowiem bronić poglądu, że pośrednio rozwojowi regionów wiejskich służy wiele różnych projektów, finansowanych z innych części budżetu państwa i budżetów lokalnych. Tytułem przykładu można się zastanawiać, czy do działań, służących rozwojowi regionów wiejskich nie należy zaliczyć wydatków na szkolnictwo rolnicze od szkół zasadniczych począwszy na wyższych uczelniach kończąc, a także na wszystkie szkoły, zlokalizowane na obszarach wiejskich. Równie zasadne jest pytanie o wpływie stanu służby zdrowia na rozwój regionu wiejskiego. Wreszcie można się zastanawiać, czy do środków służących rozwojowi regionów wiejskich nie należałoby zaliczyć takich instrumentów wsparcia jak płatności bezpośrednie. Z różnych badań wynika bowiem, że znaczna ich część jest przeznaczana na sfinansowanie rozwoju gospodarstw.

Niezależnie jednak od wyrażonych zastrzeżeń można stwierdzić, że „PROW-2013”, który jest przedmiotem analizy jest ważnym, ale nie jest jedynym, a być może również nie największym programem wspierającym w latach 2007-2013 rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich.

„PROW-2013” – ogólna charakterystyka zatwierdzonej wersji programu.

Władze Wspólnoty Rozporządzeniem Rady (WE) 1698/2005⁵ (w tekście stosuje się skrót RR/1698/2005) narzuciły wszystkim państwom członkowskim jednolitą strukturę Planów Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Składa się ona z trzech „osi” podstawowych oraz z osi dodatkowej Leader. W każdej z nich znajduje się pewna liczba programów, zwanych działaniami. Oś 1 została zatytułowana „Poprawa konkurencyjności sektorów rolnego i leśnego”, oś 2 „Poprawa stanu środowiska naturalnego i stanu obszarów wiejskich” a oś 3 „Poprawa jakości życia i różnicowanie działalności na obszarach wiejskich”. Jednakże tytuły osi 1 i 2 nie wydają się trafne. Ważnym skutkiem realizacji niektórych działań, znajdujących się w osiach 1 i 2, będzie również poprawa sytuacji dochodowej rolniczej ludności wiejskiej. Okoliczność ta nie powinna zaskakiwać, gdyż programy wspierające rozwój regionów wiejskich są równocześnie na ogół co najmniej pośrednio a często nawet bezpośrednio wsparciem

⁵ Podstawowe rozporządzenie regulujące problematykę współfinansowania rozwoju obszarów wiejskich ze budżetu unijnego. Pełna nazwa: Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 roku w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) DUUE. L 277 a dnia 21.10.2005, s. 1-40.

niektórych grup społecznych mieszkających na wsi. Jeśli jednak podstawowym efektem działania jest wzrost dochodów a poprawa konkurencyjności, stanu środowiska lub stanu obszarów wiejskich ubocznym to nie powinno się go zaliczać do osi 1 lub 2).

Oś 3 została nazwana prawidłowo, ale najważniejsze działania, poprawiające jakość życia na obszarach wiejskich – drogi, wodociągi, kanalizacja, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, czyli niemal cała podstawowa infrastruktura techniczna - nie są współfinansowane z „PROW-2013” lecz z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko oraz z Regionalnych Programów Operacyjnych. W „PROW-2013” przewidziano jedynie stosunkowo niewielką kwotę na współfinansowanie inwestycji wodno – ściekowych, składowisk odpadów komunalnych oraz działań upowszechniających internet.

W RR/1698/2005 wymieniono 37 możliwych działań, z których każde państwo członkowskie może zbudować własny program, odpowiadający jego potrzebom, a równocześnie zgodny z ogólnym kierunkiem polityki rozwoju obszarów wiejskich Wspólnoty. Wśród nich nie ma takich, które można by uznać za całkowicie zbyteczne. Eliminacja niektórych działań jest zatem operacją subiektywną, w której duże znaczenie mają poglądy zespołu programującego, a jeszcze większe polityków program zatwierdzających, zwłaszcza, że brak narzędzi, zapewniających optymalizację tak różnorodnego programu jak „PROW – 2013”. Nie są nimi z pewnością oceny ex-ante.

Ocena polskiego „PROW-2013” powinna przede wszystkim objąć dwie kwestie. Pierwszą jest odpowiedź na pytanie, czy opracowujący program słusznie pominęli niektóre działania, które zgodnie z RR/1698/2005 mogą być współfinansowane ze środków UE Natomiast drugą kwestią jest podział środków finansowych, znajdujących się w dyspozycji Polski, między działania włączone do programu (tabela 2; w tabeli tej poza środkami unijnymi uwzględniono również krajowe środki publiczne). O sile działania decyduje bowiem przede wszystkim wysokość środków finansowych zaplanowanych na jego realizację; im więcej środków tym większy wpływ działania.

Większość nie włączonych do „PROW-2013” działań jest związana w większym lub mniejszym stopniu z ochroną środowiska naturalnego. Rezygnacja z nich jest decyzją prawidłową. Programy, wspierające „spełnianie norm opartych na prawodawstwie wspólnotowym” mogą być w pewnym zakresie współfinansowane ze środków, przeznaczonych na modernizację gospodarstw rolnych. Wprowadzenie działania „poprawa dobrostanu zwierząt” jest przedwczesne, ponieważ polegać ma na współfinansowaniu ponadstandardowych warunków chowu zwierząt. Tymczasem należy najpierw doprowadzić do sytuacji, w której rolnicy chowają zwierzęta zgodnie ze standardami unijnymi. Pominiętymi działaniami ponadstandardowymi są także inwestycje nieprodukcyjne, zwiększające użyteczność publiczną obszarów Natura 2000.

Wyeliminowanie tych działań nie oznacza, że w polskim „PROW-2013” pomija się ochronę środowiska. Wręcz przeciwnie, drugim największym pod względem wysokości zaangażowanych środków działaniem są płatności rolno – środowiskowe. Przewidziano na nie blisko 2,3 mld EUR. Ponadto, jak już wspomniano, część środków, przeznaczonych na współfinansowanie modernizacji gospodarstw rolnych, będzie przeznaczona na inwestycje umożliwiające spełnienie unijnych standardów ochrony środowiska.

TABELA 2. DZIAŁANIA WPROWADZONE DO ZATWIERDZONEJ WERSJI POLSKIEGO „PROW – 2013” I ŚRODKI PUBLICZNE OGÓLEM PRZEWIDZIANE NA ICH SFINANSOWANIE (W MLN EUR; W CENACH BIEŻĄCYCH)

Nazwa działania i oś	Przewidywana wysokość środków ¹	Udział w środkach ogółem
<i>Grupa A. Środki wspierające rozwój gospodarki żywnościowej</i>		
1. Modernizacja gospodarstw rolnych (oś 1)	1 779,9	10,3
2. Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej (oś 1)	1 100,0	6,4
3. Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa (oś 1)	600,0	3,5
4. Gospodarstwa rolne niskotowarowe (oś 1)	440,0	2,6
5. Ułatwianie startu młodym rolnikom (oś 1)	420,0	2,4
6. Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów (oś 1)	350,0	2,0
7. Grupy producentów (oś 1)	140,0	0,8
8. Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności (1)	100,0	0,6
9. Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie (oś 1)	40,0	0,2
10. Działania informacyjne i promocyjne (oś 1)	30,0	0,2
<i>Grupa A ogółem</i>	<i>4 999,9</i>	<i>29,0</i>
z tego: rolnictwo	3 899,9	22,6
przemysł spożywczy i handel spożywczy	1 100,0	6,4
<i>Grupa B. Środki wspierające inne działy gospodarki</i>		
11. Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej (oś 3)	1 471,4	8,5
12. Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw (oś 3)	1 023,6	5,9
13. Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej (oś 3)	345,6	2,0
<i>Grupa B ogółem</i>	<i>2 840,6</i>	<i>16,5</i>
<i>Grupa C: Środki wspierające ochronę środowiska</i>		
14. Program rolno - środowiskowy (Płatności rolno – środowiskowe) (oś 2)	2 303,8	13,4
15. Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne (oś 2)	653,5	3,8
16. Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy i wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych (oś 2)	140,0	0,8
<i>Grupa C ogółem</i>	<i>3 097,3</i>	<i>18,0</i>
<i>Grupa D: Środki wspierające dochody i środki o charakterze socjalnym</i>		
17. Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania ONW (oś 2)	2 448,8	14,2
18. Renty strukturalne (oś 1)	2 187,6	12,7
<i>Grupa D ogółem</i>	<i>4 636,4</i>	<i>26,9</i>
<i>Grupa E: inne środki</i>		
19. Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju (oś 4)	620,5	3,6
20. Odnowa i rozwój wsi (oś 3)	589,6	3,4
21. Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja (oś 4)	152,0	0,9
22. Wdrażanie projektów współpracy	15,0	0,1
<i>Grupa E ogółem</i>	<i>1 377,1</i>	<i>8,0</i>
Oś 1 ogółem	7 187,5	41,7
Oś 2 ogółem	5 546,0	32,2
Oś 3 ogółem	3 430,2	19,9
Oś 4 „Leader”	787,5	4,6
23. Pomoc techniczna	266,6	1,5
<i>Ogółem</i>	<i>17 217,8</i>	<i>100,0</i>

Uwagi: 1. Środki unijne i krajowe środki publiczne razem.

Źródło: Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007 – 2013 („PROW-2013). Warszawa, lipiec 2007 r.

Działania, wspierające wprowadzanie unijnych standardów ochrony środowiska, zdrowotności ludzi, zwierząt i roślin oraz dobrostanu zwierząt, wymuszać będzie zasada wzajemnej zgodności (*cross - compliance*), która w nowych państwach członkowskich zacznie wchodzić stopniowo w życie od 1 stycznia 2009 roku a będzie w pełni obowiązywać prawdopodobnie od 1 stycznia 2013 roku. Na jej podstawie rolnik nie będzie otrzymywał płatności bezpośrednich lub będą mu wypłacane w ograniczonej wysokości, jeśli stwierdzi się, że nie stosuje się do obowiązujących przepisów. Ponadto poprawa stanu środowiska naturalnego zależy również od działań administracji lokalnej, stwarzającej warunki do przestrzegania przepisów a także od rygorystycznych działań służb kontrolujących.

Do polskiego „PROW-2013” wprowadzono 23 działania (tabela 2). Zgodnie z art. 17 RR/1698/2005 wysokość wkładu finansowego Wspólnoty na sfinansowanie działań, zaliczonych do osi 1 i 3, stanowić ma co najmniej po 10% środków EFRROW, postawionych do dyspozycji państwa członkowskiego, stanowiących oś 2 co najmniej 25% a oś 4 co najmniej 5%. Jednocześnie państwa członkowskie mogą dowolnie dysponować drugą połową środków EFRROW. Polska możliwości te w pełni wykorzystwała i w rezultacie w polskim „PROW – 2013” na oś 1 przeznaczono 41,7%, na oś 2 – 32,2%, na oś 3 – 19,9% a na oś 4 (Leader) 4,6% środków publicznych ogółem.

Jednakże wniosek, że w polskim „PROW-2013” skoncentrowano środki na działaniach wspierających rozwój gospodarki żywnościowej jest prawdziwy jedynie, jeśli uznaje się, że wszystkie programy zaliczone do osi 1 rzeczywiście służą poprawie konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa, a do osi 2 ochronie środowiska i poprawie stanu obszarów wiejskich. Tymczasem, jak już stwierdzono, taka charakterystyka „PROW-2013” nie uwzględnia, że podstawowym skutkiem niektórych działań jest wsparcie dochodów rolniczych.

O niesłuszności podziału unijnego świadczą co najmniej dwa działania. Pierwszym z nich jest subwencjonowanie gospodarstw rolnych w regionach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (w tekście stosuje się skrót ONW). Działanie to zostało zaliczone do osi 2, a więc do działań chroniących środowisko naturalne i poprawiających stan obszarów wiejskich. Niewątpliwie prowadzenie działalności rolniczej w regionie ONW zapobiega degradacji środowiska. Jednakże w obecnie istniejących w Polsce warunkach brak subwencji ONW spowodowałby rezygnację z działalności rolniczej i w konsekwencji trwałe odłogowanie gruntów jedynie w regionach o skrajnie złych warunkach gospodarowania. Działania, których celem było uzyskanie zgody Komisji na objęcie jak największego obszaru użytków rolnych subwencjami ONW, miały zatem na celu przede wszystkim zagwarantowanie rolnikom wyższych dochodów. Zabiegi te zakończyły się pomyślnie, gdyż podczas prac nad „PROW 2004–2006” 56% (ponad 9,2 mln ha) powierzchni użytków rolnych w Polsce uznano za znajdujące się na obszarach ONW⁶. Rezultatem jest bardzo wysoka kwota subwencji – ponad 2,4 mld EUR rocznie.

⁶ Z 9,2 mln ha (56,5% powierzchni ogółem) użytków rolnych, objętych subwencjami ONW tylko około 0,2 mln ha (1,2%) znajduje się na obszarach górskich, a około 0,5 ha (3,0%) na obszarach ze specyficznymi utrudnieniami. Natomiast pozostałe 8,5 mln ha (52,3%) to ONW nizinne, mające gleby niskich klas (PROW – 2013. Warszawa. lipiec 2006, s. 74-75).

Dowodem, że podstawowym celem działania nie jest ochrona środowiska jest zasada, że tylko rolnicy mający gospodarstwa o powierzchni od jednego do pięćdziesięciu hektarów włącznie otrzymywali subwencje w pełnej wysokości. Jeśli gospodarstwo ma powierzchnię nie większą niż 100 ha pełną stawkę wypłaca się za pierwsze 50 ha a za dalszą powierzchnię 50% stawki. Jeżeli powierzchnia gospodarstwa jest większa niż 100 ha lecz nie przekracza 300 ha za obszar powyżej 100 ha rolnik otrzymuje 25% pełnej stawki. Powierzchnia powyżej 300 ha nie jest objęta subwencjami ONW. Tymczasem z punktu widzenia ochrony środowiska rezygnacja z gospodarowania na obszarze kilka hektarów na ogół nie ma większego znaczenia. Natomiast wyłączenie z użytkowania rolniczego powierzchni kilkudziesięciu, a przede wszystkim kilkusethektarowych może już wpływać na lokalny ekosystem, a na pewno na krajobraz. Degresja subwencji nie ma więc uzasadnienia i możliwe, że jest z punktu widzenia ochrony środowiska szkodliwa.

Z kolei renty strukturalne, na sfinansowanie których przewidziano blisko 2,2 mld euro zostały zaliczone do osi 1, czyli uznano je za działanie służące poprawie konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa. Jest oczywiste, że przekazanie gospodarstwa innemu rolnikowi prowadzącemu gospodarstwo poprawia strukturę agrarną i w konsekwencji konkurencyjność. Jednakże już przejęcie gospodarstwa przez następcę struktury nie poprawia a poprawa konkurencyjności może wynikać ewentualnie z większej sprawności gospodarowania przez następcę. Równocześnie jednak każda renta strukturalna spełnia funkcję socjalną, zapewniając przy tym dobre jak na polskie warunki zabezpieczenie materialne rolnikom, rezygnującym z prowadzenia gospodarstw (renty strukturalne były w okresie 2004 – 2006 znacznie wyższe niż emerytury ustawowe). W polskich warunkach, choćby ze względu na wysoki udział rent i emerytur w dochodach rodzin rolniczych funkcja dochodowa rent jest znacznie ważniejsza niż ich wpływ na poprawę konkurencyjności.

Na drugim miejscu pod względem wysokości zaangażowanych środków znajdują się płatności rolno – środowiskowe (około 2,3 mld EUR). Realizacja programu rolno – środowiskowego, który jest programem dobrowolnym, wymaga stworzenia systemu zachęt finansowych dla rolników. Przybierają one formę zapłaty za prowadzenie gospodarstwa lub wykonywanie pewnych zabiegów zgodnie ze szczegółowymi instrukcjami. Przystąpienie do programu powinno zatem spowodować wzrost dochodów lub – co najmniej – ich utrzymanie w dotychczasowej wysokości. Efektem ubocznym, ale niemal równorzędnym programowi rolno – środowiskowego jest więc podtrzymywanie dochodów rolniczych.

W taki sam sposób analizowano pozostałe działania, zaliczając je w tabeli 2 do jednej z pięciu grup. W wyniku takiej subiektywnej, autorskiej klasyfikacji okazało się, że najwięcej środków przewidziano na działania poprawiające konkurencyjność gospodarki żywnościowej (5,0 mld EUR – 29,0% środków publicznych ogółem; w klasyfikacji tej do działań poprawiających konkurencyjność zaliczono również projekty typowo edukacyjne takie jak szkolenia, doradztwo, informacja), na drugim miejscu znalazły się działania których podstawowym celem jest wspieranie dochodów (ponad 4,6 mld EUR – 26,9% środków publicznych), a na kolejnych wsparcie ochrony środowiska (blisko 3,1 mld EUR – 18,0%), innych działów gospodarki (ponad 2,8 mld EUR – 16,5%) i działania pozostałe (ponad 1,6 mld EUR wraz z pomocą techniczną – 12,6%).

Słabość tej klasyfikacji – jak każdej - polega przede wszystkim na tym, że każde z działań wywiera różnorodny wpływ o czym świadczą dwa przykłady. Działania wspierające dochody a także chroniące środowisko mają wpływ na poprawę sytuacji ekonomicznej rolnictwa, a zatem pośrednio przyspieszają jego rozwój, zwiększając skłonność rolników do inwestowania i przyciągając kapitał z zewnątrz. Równocześnie działania wspomagające gospodarkę żywnościową służą środowisku choćby z tego powodu, że gospodarstwa i przedsiębiorstwa współfinansowane z „PROW-2013” muszą po zakończeniu projektu spełniać standardy weterynaryjne, środowiskowe i właściwego traktowania zwierząt.

Analiza i ocena „PROW-2013”

Przygotowujący projekt „PROW-2013” nie mieli pełnej swobody programowania. Pierwszym ograniczeniem były przepisy RR/1698, zmuszające do przeznaczenia 50% środków unijnych zgodnie z wiążącymi zaleceniami Wspólnoty. Jednakże nie było to poważne ograniczenie ponieważ państwo członkowskie mogło pozostałe, znajdujące się w jego dyspozycji środki EFRROW przeznaczyć na dowolne działania.

Znacznie poważniejszymi były ograniczenia wynikające z konieczności kontynuowania w „PROW-2013” programów, realizowanych w latach 2004–2006. Regiony wiejskie powinny rozwijać się zgodnie z konsekwentnie wprowadzanym w życie długookresowym programem, obejmującym okres dłuższy niż jeden unijny budżet wieloletni. Jest więc oczywiste, że w kolejnych programach powinny się znajdować i rzeczywiście zostały do nich wprowadzone te same lub bardzo podobne pozycje co w poprzednich. Jednakże równocześnie potrzeba zachowania ciągłości oznacza niepełną swobodę planistów, przygotowujących kolejny program.

Niezależnie od tego ogólnego ograniczenia, które odnosi się do wszystkich programów długookresowych, w procesie programowania „PROW-2013” występowały dwa ograniczenia specyficzne, również wynikające z potrzeby zachowania ciągłości. Pierwszym z nich były „sztywne zobowiązania”. Niektóre działania, realizowane w latach 2004–2006, mają charakter wieloletni i wobec tego w „PROW 2013” musiały być zapewnione środki na pokrycie zobowiązań powstałych poprzednim okresie. W „PROW-2013” występuje co najmniej pięć takich działań (szczegóły finansowe w tab.3). Najpoważniejszym z nich są renty strukturalne. Niektóre renty przyznane w latach 2004–2006 będą wypłacane aż do roku 2015 włącznie. Drugim działaniem są niskotowarowe gospodarstwa rolne, które zgodnie z założeniami są wspierane przez pięć lat. Zobowiązania, podjęte w latach 2004 – 2006 wygasają zatem dopiero w latach 2008 – 2010, poza przypadkami, gdy otrzymujący pomoc nie realizuje uzgodnionego planu rozwoju gospodarstwa. Sztywne zobowiązania, przechodzące z lat 2004–2006 występują również w działaniach „Grupy producentów” „Program rolnośrodowiskowy” i „Zalesianie gruntów rolnych oraz innych niż rolne” (sztywnych zobowiązań wobec rolników, którzy zalesili grunty nie udało się ustalić).

Drugim ograniczeniem specyficznym są „sztywne działania”, czyli działania, z których można się wycofać, gdyż w latach 2004–2006 nie podjęto formalnych zobowiązań, ale byłoby to bardzo trudne co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze rezygnacja powoduje zrozumiałą reakcję grupy, która ponosi z tego tytułu straty. Może się ona wyrazić się m. in. gniewem na polityków „zabierających pieniądze”. Drugą

przyczyną jest potrzeba stabilizacji systemu wsparcia rozwoju rolnictwa, w tym zwłaszcza mechanizmów wspierających dochody rolnicze; stabilności systemu szkodzą częste zmiany.

W „PROW-2013” znajdują się co najmniej dwa działania sztywne (są to równocześnie działania, które wygenerowały zobowiązania sztywne). Pierwszym jest „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania”. Zmniejszenie wynegocjowanej powierzchni użytków rolnych, uznanych za znajdujące się na obszarach o niekorzystnych warunkach i przeniesienie części środków na inne, efektywniejsze z punktu widzenia rozwoju obszarów wiejskich działania, byłoby uzasadnione, ale trudno zmieniać tak podstawową część systemu, jak kryteria delimitacji zaledwie po trzech latach. Wręcz przeciwnie, w wyniku interwencji władz lokalnych powierzchnia objęta subwencjami ONW jest w „PROW-2013” nieco większa niż w latach 2004-2006.

TABELA 3. SZTYWNE ZOBOWIĄZANIA I SZTYWNE DZIAŁANIA, ZNAJDUJĄCE SIĘ W „PROW-2013” (W MLN EUR; W CENACH BIEŻĄCYCH)

Nazwa działania	Zarezerwowane środki publiczne		
	Ogółem	EFROW	środki krajowe
<i>Sztywne zobowiązania</i>			
Renty strukturalne	1 400,0	1 050,0	350,0
Gospodarstwa niskotowarowe	440,0	330,0	110,0
Grupy producentów rolnych	10,0	7,5	2,5
Płatności rolno - środowiskowe	853,8	683,0	170,8
Sztywne zobowiązania ogółem	2 703,8	2 070,5	633,3
<i>Sztywne działania</i>			
Renty strukturalne	787,6	590,7	196,9
wsparcie gospodarstw ONW	2 448,8	1 959,0	489,8
Sztywne działania ogółem	3 236,4	2 549,7	686,7
Środki sztywne ogółem	5 940,2	4 620,2	1320,0

Źródło: Obliczenia własne na podstawie tabeli 2 i informacji zawartych w „PROW-2013”.

Drugim sztywnym działaniem są renty strukturalne. Systemy emerytalno – rentowe są niezwykle wrażliwymi instrumentami polityki socjalnej i ekonomicznej, przy czym zwłaszcza grupa, która zostanie objęta systemem w niedalekiej przyszłości jest szczególnie uczulona na pogorszenie warunków dostępu i obniżenie wysokości otrzymywanych świadczeń. Wprowadzenie do polskiego systemu unijnych rent strukturalnych jest więc decyzją, która ogranicza swobodę nie tylko przygotowujących „PROW-2013”, ale najprawdopodobniej również programujących kolejny program wieloletni (lata 2014–2020). Dodatkowo sztywność rent wzmacnia okoliczność, że powinien je otrzymywać każdy, spełniający warunki rolnik, którzy zgłosił chęć jej otrzymania. Rozwiązaniami niewłaściwymi ze względów społecznych byłoby przyznawanie rent na zasadzie „kto pierwszy ten lepszy” i wstrzymanie ich

przyznawania po wyczerpaniu limitu. W związku z tym należy zwrócić uwagę, że kwota, przewidziana w „PROW-2013” na „nowe” renty (0,8 mld EUR), jest zbyt mała, aby otrzymali je wszyscy ubiegający się o nie rolnicy.

Niezależnie od braku pełnej swobody decyzyjnej zespół pracujący nad „PROW-2013” musiał godzić często sprzeczne interesy różnych grup nacisku oraz opracować program w taki sposób, aby wiadomo było już na etapie programowania, że postawione przez UE do dyspozycji środki zostaną w pełni wykorzystane. Żądanie to skłania do realizacji „łatwych”, lecz często nie mających wiele wspólnego z rozwojem projektów natomiast zachęca do pomijania działań trudnych lecz ważnych dla rozwoju regionu.

Z uwag powyższych wynika, że „PROW-2013” trudno uznać za program optymalny w polskich warunkach. Poza rozproszeniem środków na 23 działania ma on ten poważny mankament, że nie wspiera silnie rozwoju gospodarki żywnościowej. Świadczą o tym przede wszystkim niektóre spodziewane rezultaty. W ciągu całego siedmioletnia przewiduje się zmodernizowanie z pomocą programu tylko 50 tys. gospodarstw (około 7 tys. rocznie). Można obawiać się, że polegać będzie ona przede wszystkim na uzupełnieniu i wymianie sprzętu rolniczego, a poważnych inwestycji będzie stosunkowo niewiele. Jeżeli do liczby modernizujących się gospodarstw doda się około 35 tys. młodych rolników, którzy otrzymają zryczałtowane wsparcie jednorazowe w wysokości 50 tys. złotych (kwota za którą nie wykona się poważnej inwestycji), to uzyskuje się około 85 tys. gospodarstw wspieranych z „PROW-2013”. Trudno więc uznać, że program przyczyni się do istotnej poprawy konkurencyjności polskiego rolnictwa.

W „PROW-2013” przewiduje się również, że wsparcie otrzyma 3000 przedsiębiorców zajmujących się przetwórstwem surowców rolnych lub handlem hurtowym produktami rolnymi. Wspierane mają być przede wszystkim przedsiębiorstwa małe i średnie, ale również zatrudniające nie więcej niż 750 pracowników lub mające obroty poniżej 200 mln. euro. Jest to poważne wsparcie przemysłu i hurtowego handlu rolno – spożywczego, ale wątpliwe, czy wystarczające. Na wsparcie tych dwóch segmentów gospodarki żywnościowej przeznaczają się rocznie w latach 2007–2013 podobną kwotę jak w poprzednim okresie programowania. Tymczasem ogólna kwota wsparcia, o którą ubiegali się przedsiębiorcy w latach 2004–2006, znacznie przekraczała środki przewidziane na współfinansowanie przemysłu i hurtowego handlu rolno-spożywczego i nie wszystkie projekty spełniające kryteria dostępu do programu mogły być uwzględnione. Tymczasem przemysł rolno – spożywczy jest w łańcuchu produkcji żywności tym ogniwem, które może „ciągnąć do góry” całą gospodarkę żywnościową. Wsparcie finansowe dobrych projektów inwestycyjnych przemysłu rolno – spożywczego jest zatem ważnym czynnikiem poprawy konkurencyjności całej gospodarki żywnościowej, w tym także rolnictwa.

Przedstawiona w tabeli 2 wersja „PROW-2013” będzie już niedługo zapewne nieaktualna. Na posiedzeniu w dniu 25 września 2008 roku Komitet Monitorujący PROW podjął uchwałę o przesunięciach między działaniami. Musi być ona jeszcze zatwierdzona przez Komisję Europejską, ale wiadomo, że jest to formalność. Przesunięcia polegają na zmniejszeniu środków publicznych, przewidzianych na projekty, współfinansowane z następujących pięciu działań: (1). Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej (zmniejszenie o 200 mln euro), (2). Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów (o 100 mln euro),

(3). Uczestnictwo rolników w systemach poprawy jakości żywności (o 20 mln euro), (4). Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne (o 100 mln euro), (5). Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy i wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych (o 80 mln euro). Kwota zmniejszeń ogółem wynosi 500 mln euro. Równocześnie zwiększono środki przewidziane na finansowanie następujących działań: (1). Renty strukturalne (zwiększenie o 352 mln euro do kwoty 2550 mln euro), (2). Gospodarstwa rolne niskotowarowe (o 150 mln euro do kwoty 590 mln euro).

Podstawową przyczyną konieczności zwiększenia środków jest niedoszacowanie wysokości zobowiązań, podjętych w latach 2004-2006, a drugą, o mniejszym jednak znaczeniu, mocniejszy złoty względem niż przyjęto w „PROW-2013” (program jest opracowany w euro natomiast renty i subwencje wypłaca się w złotych; przy stałej wysokości subwencji i rent w złotych wzmocnienie złotego powoduje brak środków).

Poinformowano również Komitet Monitorujący, że mimo równoczesnego zmniejszenia liczby rent strukturalnych, które zostaną przyznane z „PROW-2013”, zwiększona kwota, przewidziana na ich współfinansowanie, będzie najprawdopodobniej nadal niewystarczająca. Według szacunków brak jest jeszcze około 600 mln euro. Pomijając dalsze ewentualne przesunięcia między działaniami już pierwsze w wysokości 512 mln euro jest tak poważne, że powoduje zmianę proporcji między podstawowymi celami programu. Środki wspierające dochody i o charakterze socjalnym zostaną zwiększone z około 4,6 mld euro do niemal 5 mld euro i stanowić będą 29,0% środków publicznych programu. Natomiast nastąpi zmniejszenie środków wspierających rozwój gospodarki żywnościowej z 5 mld euro do około 4,8 mld euro (udział w środkach publicznych programu zmniejszy się do 28,1%), a środków wspierających ochronę środowiska z 3,1 mld euro do 2,9 mld euro. Tym samym środki wspierające dochody i o charakterze socjalnym znalazły się na pierwszym miejscu a proporcje między poszczególnymi ich grupami, już poprzednio uznane za nieprawidłowe, uległy dalszemu pogorszeniu.

„PROW-2013” – realizacja

Chociaż „PROW-2013” powinien znajdować się w fazie realizacji od 1 stycznia 2007 roku to jeszcze obecnie (połowa listopada 2008 roku) nie został w pełni uruchomiony. Według oświadczenia prezesa ARiMR wszystkie działania programu, wobec których agencja pełni funkcje zarządzające i płatnicze, będą akredytowane dopiero w połowie 2009 roku. Termin akredytacji pozostałych działań nie został podany do publicznej wiadomości.

Niewątpliwie znaczną część winy za opóźnienia ponoszą Rada i Komisja Europejska, które nie przestrzegaly ustalonego harmonogramu prac nad programami rozwoju rolnictwa i regionów wiejskich na lata 2007-2013. Jednakże od zatwierdzenia polskiego „PROW-2013” minęło już ponad 15 miesięcy i w tym czasie było możliwe wykonanie wszystkich prac, niezbędnych do uruchomienia wszystkich działań. Tymczasem w MRiRW przedłużały się prace nad rozporządzeniami wykonawczymi bez których ARiMR nie mogła przygotować książek procedur i systemu informatycznego obsługującego działanie. Większość rozporządzeń została wydana dopiero w 2008 roku.

Co najmniej równie poważne są opóźnienia, wynikające z nieprzygotowania organizacyjnego ARiMR, pełniącej dla większości działań funkcje agencji zarządzającej

i płatniczej. Formalnym stwierdzeniem pełnej gotowości organizacyjnej jest pomyślny przebieg audytu, przeprowadzanego odrębnie dla każdego działania przez niezależnego audytora. Po pozytywnej opinii audytora Ministerstwo Finansów udziela akredytacji. Tymczasem 14 lutego 2008, a zatem siedem miesięcy po zatwierdzeniu programu przez Komisję prezes ARiMR stwierdził, że agencja nie dysponuje systemem informatycznym do obsługi „PROW-2013”, a wykonanie systemu zlecono dopiero 10 stycznia 2008 roku. W rezultacie w połowie sierpnia 2008 roku akredytację miało tylko pięć następujących działań: (1). Renty strukturalne, (2). Grupy producentów rolnych, (3). Program rolno środowiskowy, (4). Wspierania gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, (5). Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne. Ponadto akredytację częściową miały cztery następujące działania: (1). Modernizacja gospodarstw rolnych, (2). Ułatwianie startu młodym rolnikom, (3). Zwiększenie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej, (4). Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej.

Według informacji podanych przez MRiRW agencja w pierwszych dwóch kwartałach 2008 roku rozliczała się z beneficjentami pięciu następujących działań „PROW-2013”: (1). Renty strukturalne, (2). Wspieranie gospodarstw niskotowarowych, (3). Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, (4). Program rolno środowiskowy, (5). Grupy producentów rolnych. Wszystkie te działania są kontynuacją działań finansowanych w poprzednim okresie planowania ze środków „PROW-2004-2006” i mają przynajmniej częściowo charakter sztywnych zobowiązań. Ze środków przeznaczonych na wspieranie gospodarstw niskotowarowych, grup producentów rolnych i na program rolnośrodowiskowy regulowano jedynie zobowiązania, podjęte w latach 2004-2006. Okazuje się więc, że jedynie wypłaty środków, przewidzianych na sfinansowanie rent strukturalnych i gospodarstw ONW wynikały również ze zobowiązań, podjętych w 2007 roku.

Akredytacja częściowa, którą w sierpniu 2008 roku miały cztery działania, jest nieporozumieniem, gdyż najczęściej upoważniała agencję jedynie do przyjmowania wniosków o wsparcie i ich wstępnego rozpatrzenia. Natomiast przeważnie na podstawie akredytacji częściowej agencja nie miała prawa do zawierania umów z beneficjentami, których wnioski zostały pozytywnie rozpatrzone, nie mówiąc już o rozliczeniu projektu i wypłaceniu wsparcia.

Opisany stan świadczy, że w połowie 2008 roku „PROW-2013” nie był realizowany. Trudno bowiem za realizację uznać obsługiwane finansowo, przeważnie polegające na regulowaniu zobowiązań, ustanowionych w poprzednim okresie. Sytuacja uległa istotnej zmianie 16 października 2008 roku, gdy Ministerstwo Finansów znacznie rozszerzyło zakres akredytacji przyznanej ARiMR. Od tej daty akredytacja obejmuje dziesięć następujących działań: (1). Modernizacja gospodarstw rolnych, (2). Ułatwianie startu młodym rolnikom, (3). Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej, (4). Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej, (5). Grupy producentów rolnych, (6). Renty strukturalne, (7). Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, (8). Zalesianie gruntów rolnych i zalesianie gruntów innych niż rolne, (9). Program rolno środowiskowy (płatności rolno środowiskowe), (10). Pomoc techniczna. Część tych działań otrzymała wcześniej akredytację tymczasową lub częściową akredytację

tymczasową. ARiMR może w odniesieniu do tych działań wykonywać wszystkie czynności agencji zarządzającej i płatniczej z wypłatą wsparcia włącznie.

Jednakże rozporządzenie z 16 października nie rozwiązuje wszystkich problemów akredytacji. ARiMR nie ma jeszcze akredytowanych czterech następujących działań, wobec których pełni funkcje agencji zarządzającej i płatniczej: (1). Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw, (2). Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów, (3). Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności, (4). Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy i wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych. Zapowiedziano, że działania te otrzymają akredytację do końca czerwca 2009 roku. Ponadto nie akredytowano jeszcze sześciu działań, wobec których ARiMR spełnia jedynie funkcje agencji płatniczej a funkcje agencji zarządzającej inne instytucje. Są to: (1). Szkolenie zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie (agencja zarządzająca Fundacja Pomocy Programów dla Rolnictwa), (2). Działania informacyjne i promocyjne (agencja zarządzająca Agencja Rynku Rolnego), (3). Poprawianie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa, (4). Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej, (5). Odnowa i rozwój wsi, (6). Działania realizowane w ramach osi Leader (agencjami zarządzającymi tymi czterema ostatnimi działaniami są samorządy wojewódzkie). O harmonogramach prac, prowadzących do akredytowania tych działań niewiele wiadomo poza informacją, że służby ARiMR przeprowadzają wstępne audyty.

Konkludując stan obecny, który będzie trwał co najmniej do połowy 2009 roku, można uznać za stan częściowej realizacji „PROW-2013”.

Uwagi końcowe

1. Z dotychczasowego przebiegu realizacji „PROW-2013” wynika, że ARiMR wciąż jest jeszcze nieprzygotowana do pełnienia funkcji agencji zarządzającej i płatniczej. Najlepiej jej nieprzygotowaniu świadczy obecny stan akredytacji i ściśle związane z akredytacją możliwości uruchamiania poszczególnych działań. Z fragmentarycznych informacji wynika, że system informatyczny, niezbędny do pełnego uruchomienia programu, będzie gotowy dopiero w drugim półroczu 2009 roku.

2. Pełne uruchomienie wszystkich działań „PROW2013” jest obecnie najważniejszym i najpilniejszym zadaniem ARiMR. Musi być jednak również jednym z ważnych zadań MRiRW. Istniejący stan obciąża przede wszystkim poprzednie kierownictwo agencji, ale po blisko roku zaczyna za nią odpowiadać również obecne. Sytuacja zaczyna być groźna, gdyż program miał być realizowany w ciągu dziewięciu lat (lata 2007-2015 ze względu na przyjętą zasadę n+2), a już wiadomo, że niektóre działania trzeba będzie zrealizować w ciągu siedmiu lat a nawet w jeszcze krótszym okresie. Rozpoczęcie prac z opóźnieniem spowoduje również późniejsze oddanie inwestycji do użytku. Tymczasem czas jest ważną kategorią ekonomiczną zarówno w skali makro jak i w mikro. Dla przedsiębiorcy termin uruchomienia produkcji niekiedy decyduje o efektywności lub nieefektywności przedsięwzięcia, a dla mieszkańca wsi istotną różnicę stanowi, czy jego budynek zostanie podłączony do sieci wodno-kanalizacyjnej dzisiaj czy dopiero za kilka lat. Przesunięcie terminu uruchomienia ważnych działań, współfinansowanych z „PROW-2013” opóźni wzmocnienie konkurencyjności polskiej gospodarki żywnościowej, a także rozwiązywanie ważnych problemów społecznych i gospodarczych niektórych regionów

wiejskich (m.in. ograniczania lokalnego bezrobocia). Nasuwa się również pytanie, czy opóźnienia nie doprowadzą do utraty części środków, uruchomionych w roku 2007?

3. „PROW-2013” nie spełnia postulatu koncentracji środków na działaniach poprawiających konkurencyjność i produktywność polskiego rolnictwa, choć niewątpliwie przeznaczenie na ten cel większej ilości środków było możliwe. Opracowanie programu wyraźnie wspierającego rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich w ścisłym znaczeniu tego terminu utrudniała przede wszystkim konieczność przeznaczenia znacznej części środków publicznych na sfinansowanie zobowiązań i działań sztywnych, wspierających dochody rolnicze i mających charakter socjalny. W rezultacie charakteryzuje go dość równomierne rozłożenie środków publicznych na działania (a) wspierające rozwój, (b) ochronę środowiska i (c) dochody rolnicze. Według zaprezentowanej w tym opracowaniu klasyfikacji, odbiegającej od przyjętego przez Radę i Komisję podziału na osie, który zaciemnia rzeczywiste cele poszczególnych działań, podział środków publicznych jest następujący: (1). Środki wspierające rozwój gospodarki żywnościowej – 5,0 mld euro (29,0% środków ogółem); (2). Środki wspierające inne działy gospodarki – 2,8 mld euro (16,5%); (3). Środki wspierające ochronę środowiska – 3,1 mld euro (18,0%); (4). Środki wspierające dochody i o charakterze socjalnym – 4,6 mld euro (26,9%); (5). Środki wspierające inne cele – 1,6 mld euro (9,5%). Jest to zatem program kompromisowy, który najprawdopodobniej nie zadowoli nikogo, ale równocześnie uniemożliwia postawienie zarzutu, iż nie zostały uwzględnione ważne działania, które mogły być do programu wprowadzone. Przy takiej strukturze programu należałoby w okresie realizacji dokonywać w miarę możliwości korekt polegających na zwiększaniu środków publicznych, współfinansujących działania rozwojowe kosztem innych działań. Tymczasem pierwsza zmiana polegać będzie na zwiększeniu o 352 mln euro rent strukturalnych. Środki publiczne, wspierające dochody rolnicze i o charakterze socjalnym, zwiększą się zatem do kwoty blisko 5,0 mld euro i stanowiąc będą po zwiększeniu 29,0% środków publicznych programu ogółem. Zwiększenie nastąpiło kosztem działań wspierających rozwój gospodarki żywnościowej, które zmniejszono o 170 mln euro do kwoty nieco ponad 4,8 mld euro (28,0% środków publicznych programu po zmniejszeniu) i kosztem ochrony środowiska (zmniejszenie o 180 mln euro do kwoty około 2,9 mld euro; 16,9% środków publicznych programu po zmniejszeniu). W wyniku tych zmian najważniejszą pozycją „PROW-2013” stały się działania wspierające dochody i o charakterze socjalnym. Nastąpiło zatem pogorszenie struktury programu. Ponadto nie jest wykluczone, że w następnych latach nastąpią dalsze zwiększenia środków przeznaczonych na finansowanie rent strukturalnych. Kwota zwiększona o 352 mln euro do wysokości ponad 2,5 mld euro może bowiem okazać się niewystarczająca na pokrycie zobowiązań z tego tytułu.

4. Mimo istniejących trudności należy usilnie dążyć do korekty „PROW-2013”, mającej na celu zwiększenie środków, współfinansujących rozwój rolnictwa i regionów wiejskich. W tym celu w roku 2010 lub 2011 należy przeprowadzić analizę wykorzystania środków. Jej efektem powinny być zmiany zwiększające środki na działania silnie wspierające rozwój gospodarki żywnościowej i wielofunkcyjność regionów wiejskich.

Summary

The general background and detailed characteristic of the Development Program of Rural Areas in 2007-2013 period ("PROW-2013") was done in the paper. Its analysis and assessment of the Program were done in relation to others European Union and national programmes. The implementation problems with putting it in motion and realization was discussed. In conclusion specific weakness and shortening and as well as needs for improvements were pointed out.

Informacje o autorze

dr Janusz Rowiński

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy

Zakład Ekonomiki Przemysłu Spożywczego

ul. Świętokrzyska 20, 00-002 Warszawa

e-mail: bjrowinsky@chello.pl

Gabriela Pavlíková

Regional policies and rural development in the Czech Republic in the context of European integration¹

Polityka regionalna a rozwój wsi w Republice Czeskiej w kontekście integracji europejskiej

Quality programs and policies are necessary for ensuring conceptual and sustainable development. Among programs implemented in individual EU countries, well planned and effectively used regional policies play an important role.

A great part of the area of all EU member countries is rural and a significant number of EU citizens inhabit rural areas. It is therefore essential that regional development is tightly connected with rural development. It should ensure conditions for improving quality of life and lead to eliminating of regional disparities. The aim of this paper is to bring overview of use of developmental policies currently implemented in the Czech Republic in the area of regional and rural development.

Introduction

Sustainable and conceptual development of an area is not possible without the existence of quality programs and strategies directly focused on the development of individual sectors (economic, social, environmental etc.).

Well planned regional policies, which are subsequently effectively put into practice, play among other programs an important role in all EU countries. In each member country, the success of implementation of common European concepts of regional development depends on the consideration of concrete specifics of the country. When proposing and creating strategic documents on the national level, it is always necessary to base concrete measures and subsidies on deep analysis of the needs of individual regions and of possible developmental potential, which can be used in the future.

A large part of the area of all EU member states is rural. A considerable number of European citizens lives in these areas. Therefore, it is essential that regional development is tightly connected with the development of rural areas. This development should secure the conditions for increase of the quality of life in rural areas and should lead to decrease of regional disparities. Considering the character of rural areas, which have always been connected with agricultural production and food processing, rural development must be connected with the assessment of the Common Agricultural Policy (CAP). However, current approaches of the Common Agricultural Policy are not

¹ The contribution includes parts of the text from: Majerová, V. a kol.: Český venkov 2007, Studie Jihočeského a Ústeckého kraje, ČZU v Praze, Praha 2008, ISBN 978-80-213-1768-0.

sustainable (the effectiveness of subsidies, financial expenses) and the policy is being revised by the European Union. New approaches and goals of the rural development policy focused on sustainable development in rural areas are applied by the second pillar of CAP.

Development of the Regional Policy in the Czech Republic

Documents concerning regional development had already been anchored in the legislature before the Czech Republic has entered EU. It was the Act on Support for Regional Development² and the strategic document named Regional Development Strategy of the Czech Republic. The first document defined the sectors of support of regional development, the by state supported regions³ and the role of regional and municipal authorities in regional development etc. This act also defined eight NUTS II statistical units, with the regard of the possibility to draw financial resources from pre-accession and structural funds of EU.⁴ The second document included goals and visions, which the Czech Republic planned to realize in the frame of regional development up to the year 2010.

As an extension of the above mentioned document, the Ministry for Regional Development has each year prepared concrete regional programs. Table 1 shows the overview of these programs.

Program of Rural Renewal/Support of Rural Renewal

Program of Rural Renewal was until 2004 the only program in CR focusing on the renewal and development of rural regions and municipalities. In past years, applicants could acquire financial support from following funds::

- Restoration and maintenance of buildings and public facilities in rural areas (Subsidy nr. 1);
- Complex adaptation of public spaces (Subsidy 2);
- Renewal and setting up of public greens (Subsidy 3);
- Reconstruction of local communications, construction of bike lanes and walking paths, construction of public lighting (Subsidy 4);
- Projects of municipalities on education and advisory services regarding rural development and renewal of municipalities (Subsidy. 6);
- Integrated projects of rural micro-regions (Subsidy 7);
- Urbanist studies and municipal plans (Subsidy 5);
- Project for development of infrastructure (Subsidy 8);
- Direct subsidies into technical infrastructure (Subsidy 9).⁵

² Act nr. 248/2000 coll.

³ Regions with concentrated state support.

⁴ Source: Act nr. 248/2000 coll. On support of regional development. NUTS II cohesion regions: Prague; Central Bohemia; South West, North West, North East, South East, Central Moravia and Moravia-Silesia

⁵ Source: www.isu.cz/pov.

TABLE 1. OVERVIEW OF REGIONAL PROGRAMS CARRIED OUT IN YEARS 2000-2007

Year	Program Title
2000	<ul style="list-style-type: none"> Regional Program for Support of Industrial Entrepreneurial Subjects in NUTS II Regions Northwest and Ostrava Regional Program for Support of Regions on NUTS II Level Northwest and Moravia-Silesia Regional Program for Renewal and Development of Technical Infrastructure in Former Military Compounds Ralsko and Mladá Pilot Regional Program for Support of Economically Weak Regions in the Area of Šumava Regional Program for Support of Industrial Entrepreneurial Subjects in NUTS II Regions Northwest and Ostrava
2001	<ul style="list-style-type: none"> Regional Program for Support of Regions on NUTS II Level Northwest and Moravia-Silesia Regional Program for Renewal and Development of Technical Infrastructure in Former Military Compounds Ralsko and Mladá Regional Program for Support of Development of Economically Weak and Structurally Affected Regions
2002	<ul style="list-style-type: none"> Regional Program for Support of Industrial Entrepreneurial Subjects in NUTS II Regions Northwest and Ostrava
2003	<ul style="list-style-type: none"> Regional Program for Support of Industrial Entrepreneurial Subjects in NUTS II Regions Northwest and Moravia-Silesia Regional Program for Support of Development of Economically Weak and Structurally Affected Regions
2004	<ul style="list-style-type: none"> Program of Rural Renewal Program of Rural Renewal Research and its Programs Programs for Support of Regional Development Regional Programs of Support for Entrepreneurs Program of Support for Development of Territories Substantially Affected by Reduction or Removal of Military Bases
2005	<ul style="list-style-type: none"> Program of Rural Renewal Research and its Programs Programs for Support of Regional Development Program of Support for Development of Territories Substantially Affected by Reduction or Removal of Military Bases Regional Program of Support for Development of North West Bohemia and Moravia-Silesia Regions
2006	<ul style="list-style-type: none"> Regional Program for Support of Industrial Entrepreneurial Subjects in NUTS II Regions Northwest and Moravia-Silesia and other Regions with Active Support of the State Regional Program for Renewal and Development of Technical Infrastructure in Former Military Compounds Ralsko and Mladá Regional Program for Support of Development of Economically Weak and Structurally Affected Regions Sub-program of Support for Rural Development Podpora obnovy venkova Renewal of Municipal or Regional Property Stricken by a Natural or Other Disasters Support for Development of North West Bohemia and Moravia-Silesia Regions Support of Industrial Entrepreneurial Subjects in NUTS II Regions Northwest and Moravia-Silesia and other Regions with Active Support of the State
2007	<ul style="list-style-type: none"> Support of Adaptations of Former Military Compounds for Public Use Support of Development of Economically Weak and Structurally Affected Regions Support of Rural Renewal Renewal of Municipal or Regional Property Stricken by a Natural or Other Disasters

Source: [www.mmr.cz/Regionální politika/Regionální programy](http://www.mmr.cz/Regionální%20politika/Regionální%20programy) MMR

This year (2008), it was possible to acquire co-financing for realization of following projects⁶:

- Subsidy 1 – Support of winners of the competition Village of the Year
 - a) Restoration and maintenance of buildings and public facilities (for example town hall, school, pre-school facilities, cultural facilities, firefighters station, sacral buildings, cemeteries, small buildings),
 - b) Complex adaptation of public spaces,
 - c) Renewal and setting up of public greens,
 - d) Reconstruction of local communications, construction of bike lanes and walking paths, construction of public lighting,
 - e) Support for cooperation of municipalities in rural development,
 - f) Drafting and realization of promotional materials for the municipality in connection with the placement of the municipality in the competition Village of the Year;
- Subsidy 2 – Support for participation of children and youth in the community life of the municipality
 - a) Restoration and maintenance of buildings and public facilities (for example town hall, school, pre-school facilities, cultural facilities, small sacral buildings and memorable buildings),
 - b) Adaptation of public spaces,
 - c) Renewal and setting up of public greens,
 - d) Reconstruction or establishing of facility for free time activities (play ground, youth community room, bike/ in-line skating lane, educational walking paths);
- Subsidy 3 – Support of cooperation of municipalities on renewal and development of rural areas (activities of supra-regional significance)
 - a) Presentation of successful projects focused on rural renewal and development,
 - b) Exchange of experience with preparation of projects focused on rural renewal and development,
 - c) Support of cooperation and education of municipality representatives in rural renewal and development,

Every year, explicit and mandatory rules are set for drawing finances from this program also specifying provided subsidies.

Since the year 2004, a substantial change has been made in administration of these funds. All funds are not centrally controlled by the Ministry for Regional Development but a part of them is distributed from the state budget directly to individual regions. Regional administrations then announce the Program of Rural Renewal with subsidies according to the needs of their region. MRD operates on the national level the Support of Rural Renewal. This year, the ministry has received the total of 417 projects applying for subsidies of the total of 105 million CZK.⁷

⁶ Principles to the program Support of Rural Development for the year 2007, www.mmr.cz.

⁷ Source: Ministry for Regional Development.

Application of European Regional Development Policy

To enable the Czech Republic after entering EU to draw financial support for development as one of the member countries, a document called National Developmental Plan 2004 – 2006 had been created during the year 2003. This document was necessary for acquiring support from structural funds and the Cohesion Fund. To reach and fulfill the Goal 1⁸, laid down by the European Commission, the developmental plan was subsequently structured into 5 Operational Programs (OP):

- Industry and enterprise,
- Development of human resources,
- Rural development and multifunctional agriculture,
- Infrastructure;
- Common Regional Operational Program⁹.

Currently, has the National Developmental Plan 2004 – 2006 already been replaced by a new up-to-date National Developmental Plan of the Czech Republic 2007-2013. It lays down the strategy of developmental plan including the vision after 2013, strategic goals, priority axes etc.¹⁰

Common Regional Operational Program

The last from the above mentioned operational programs – The Common Regional Operational Program was focused on regional development. Granting support from European funds was tied to the existence of NUTS II cohesion regions. Based on the analysis of current situation in individual regions and on the goals adopted by EU, 4 priority areas were drawn in the document. Namely¹¹:

- Support of small and medium sized enterprises in chosen regions,
- Infrastructure improvement in the regions,
- Development of infrastructure necessary for development of human resources,
- Support of tourism.

Regional Operational Program

For the program period 2007-2013, 7 Regional Operational Programs (ROP) were created according to the existing NUTS II cohesion regions. Although each ROP is an independent document administered by independent board and reacting to the needs of a concrete region, all programs focus on similar topics, which can be summarized as follows¹²:

- Transport accessibility and services

⁸ Source: Ministry for Regional Development.

⁹ Besides above mentioned operational programs, the Ministry of Regional development has also prepared the Integrated Operational Program (IOP). This program focuses on the modernization of public administration, increasing of quality and accessibility of public services and support of territorial development. Exact wording is available at (version July 2007) www.mmr.cz.

¹⁰ Exact wording of this document to be found at www.strukturalni-fondy.cz; version January 2006.

¹¹ Source: Common Regional Operational Program of the Czech Republic for 2004-2006, Prague, December 2003, www.mmr.cz.

¹² Source: <http://www.strukturalni-fondy.cz/regionalni-op>, from 24.8.2007.

Construction, reconstruction and modernization of roads of II. and III. class (regional and minor roads), construction of walking and bicycle lanes, infrastructure for public transport services – transport terminals, bus and train stops, information systems, vehicles for public transport, reconstruction of regional airports.

– Territory development

Preparation of developmental territories for entrepreneurship, living and services, revitalization of town centers and historic town parts, construction, reconstruction and furnishing of public facilities, cultural and free-time facilities, social and educational infrastructure, renewal of public areas, town squares, removal of not used buildings or ecological burdens, etc.

– Regional development of entrepreneurship

Reconstruction, modernization and revitalization of objects for entrepreneurship including brownfields, investments into transport and technical infrastructure of industrial zones and localities of smaller areas, support of investments improving material-technical facilities of companies, schools and other educational establishments focusing on training high-school graduates in practical abilities.

– Development of tourism

Construction and reconstruction of tourist paths (walking trails, bike trails, horse trails, water ways, ports) including associated infrastructure and marking, reconstruction and modernization of accommodation facilities and construction of accompanying facilities such as sport facilities including sports gear rental, wellness services, entertainment facilities, etc.). Reconstruction of cultural or technical historical sights or other buildings of interest for use tourism, development and renewal of sports areas used primarily for tourism, modernization and development of spas' infrastructure and accompanying facilities, marketing campaigns with supra-regional impact, information and communication technologies for management and promotion of tourism. .

All supported activities are co-financed from the European Rural Development Fund (ERDF). Supported projects are investment (infrastructure) projects. For implementation of project in the framework of priorities of individual ROP will the Czech Republic receive 4.6 milliard € from the European funds, this represents approximately 131,4 milliard CZK.

Current regional development strategy

In current period, the Strategy of Regional Development of Czech Republic for 2007-2013 is the key document focused on regional development. This document is based on the goals and priorities adopted by EU and, at the same time, takes national specificities of the Czech Republic into account.¹³ As a part of this binding document, concrete measures were adopted. Following table summarizes these measures.

¹³ The regional policy has three goals within the period 2007-2013. To reach them, 308 041 000 000 € are available in mid-term budget framework through structural funds – the Cohesion funds. Sourcej:www.strukturalni-fondy.cz,from 21.8.2007.

FIGURE 1. PRIORITY AREAS PROPOSED IN CURRENT STRATEGY OF REGIONAL DEVELOPMENT IN CR

Priority areas	Priorities
<p>PO 1 European and state economic strategic framework</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Institutional system of support of regional development and inter-regional cooperation - Efficient and effective regional public administration - Securing financial resources for regional policies
<p>PO 2 Regional Economy</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Creating conditions for dynamic economic development of Czech regions - Increasing competitiveness of small and medium sized businesses - Support of innovative enterprises and research in regions - Creating jobs
<p>PO 3 People and settlements</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Support of investments into human capital - Settlement structure of living - Social cohesion in regions based on equal opportunities - Development and regeneration of towns
<p>PO 4 Infrastructure</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Securing regional and supra-regional transport accessibility - Securing quality regional, interregional and supra-regional transport services - Development of energy and connection nets and facilities in regions - Development of IT in regions
<p>PO 5 Nature, landscape and environment</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Protection of nature and environment - Economical and use of material and energy resources - Environmental education and counseling
<p>PO 6 Tourism</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Organization and management of tourism - Development of tourist infrastructure - Development of tourist products and services
<p>PO 7 Culture</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Organization and management of cultural activities - Development infrastructure and services connected with culture - Preservation and use of cultural sights - Education and information
<p>PO 8 Problematic areas</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Increasing economic efficiency of problematic areas - Intervention into the labor market in areas with disproportionately high unemployment - Support of finding solutions to specific problems of rural and periphery areas

Source: *Strategy of Regional Development in Czech Republic for 2007-2013, May 2006, www.mmr.cz*

Application of European programs and initiatives in the period of 2004-2006 in the Czech Republic

This section describes in particular initiatives of the European Union, which were established by the European Commission in the last period (until 2006) and touched many problems and areas (eliminating discrimination on the labor market, support of local partnerships, initiation of over-border cooperation, development of areas and towns). In the Czech Republic, the initiative LEADER+, put in practice in the frame of OP Development of Rural areas and Multifunctional Agriculture, as well as the initiative INTERREG IIIA proved successful. Successful cooperation with all states bordering with CR has been established:

- INTERREG IIIA CZECH-BAVARIA
- INTERREG IIIA CZECH-POLAND
- INTERREG IIIA CZECH-AUSTRIA
- INTERREG IIIA CZECH-SAXONIA
- INTERREG IIIA CZECH-SLOVAKIA

Programs for rural renewal and development in 2004-2006 period

In the Czech Republic, rural development is not managed and coordinated by one governmental institution (ministry). The issues of rural development are in competence of the Ministry for Regional Development as well as the Ministry of the Environment and the Ministry of Agriculture.¹⁴ During the last program period, two independent programs were created and carried out by the Ministry of Agriculture; the Horizontal Plan of Development of Czech Rural Areas and OP Rural development and Multifunctional Agriculture. The experience with realization of programs SAPARD, Phare and ISPA during pre-accession period was taken in account when preparing these programs.

Horizontal Plan of Development of Czech Rural Areas for period 2004-2006 was proposed so that the fulfilling of individual goals and measures would not overlap with the strategic priorities determined in the OP Rural Development and Multifunctional Agriculture. Sustainable development of agriculture, rural areas and their natural resources were set as the priorities of this plan. To reach them, measures were adopted focusing on support of agriculture (LFA and areas with environmental limits), education and improving age structure of agricultural workers, increasing sales for primary producers, maintenance of landscape and protection of environment and non-production use of agricultural land (forests, renewable energy resources).¹⁵ Following table summarizes the budget planned for all adopted measures in individual years:

¹⁴ Three state institutions are in CR in charge of rural development. As mentioned above, the Program of Rural Renewal focused on development and renewal of rural areas is prepared and declared by the Ministry for Regional Development

¹⁵ Exact wording of all proposed measures to be found in the Horizontal Plan of Development of Czech Rural Areas for period 2004-2006 from May 2004, www.mze.cz.

TABLE 2. PLANNED FINANCIAL RESOURCES IN THE FRAME OF HPDRA FOR THE PERIOD 2004-2006 IN MILLIARDS CZK

Year	Total for all measures
2004	6,49
2005	7,24
2006	7,85
Total	21,58
From that EU contribution	17,26

Source: Ministry of Agriculture, Annual Evaluation Report on the program Horizontal Plan of Development of Czech Rural Areas for the year 2004

One year after commencing this program, Czech Republic has made an appeal to European Commission for amendments of the original document and new subsidy title - Integrated production of fruits and grapevine was added. Further amendments of the program document were made in following two years in connection to Order of European Commission nr. 817/2004 and the Order of the European Council nr. 447/2004.¹⁶

In 2005, 6.776 milliard CZK were allocated for this program. The Ministry of Agriculture has received 19 155 grant applications amounting to 6.337 milliard CZK. For the year 2006, the budget was set to 6.997 milliard CZK. The total of 20 658 grant applications amounting to 6.601 milliard CZK were received by the ministry. During the three year period 2004-2005, the Ministry has paid to the applicants the sum overreaching 505.791 milliard EUR.¹⁷

The Ministry of Agriculture has fulfilled the 5th of six priority axes defined by the National Developmental Plan for 2004-2006 by carrying out the OP Rural Development and Multifunctional Agriculture. This operational program emphasized balanced support and development of both main areas – primary sector and rural areas.

The goal of the OP RDMA (OP Agriculture) was, in concordance with the global and specific goals of the National Developmental Plan, the support of sustainable economic development and the growth of life quality among inhabitants based especially on¹⁸:

- increasing competitiveness of sectors,
- securing employment and development of human resources,
- lowering differences in social conditions,
- maintenance of cultural landscape
- protection and improving of living environment.

Based on the proposed and adopted document has the European Commission granted the Czech Republic the contribution of 173 million EUR for the OP Agriculture. In the first year, the MA has announced three rounds of calls for applications and

¹⁶ Source: Ministry of Agriculture, Annual Evaluation Report on the program Rural Development and Multifunctional Agriculture in 2005

¹⁷ Source: Ministry of Agriculture, Annual Evaluation Report on the program Rural Development and Multifunctional Agriculture in 2005, Annual Evaluation Report on the program Rural Development and Multifunctional Agriculture in 2006

¹⁸ Source: OP Rural Development and Multifunctional Agriculture, March 2004, www.mze.cz.

received the total of 1346 project proposals. In 2005, 4 rounds of calls for applications were carried out and 1619 project had registered. This was also the first year to draw finances from this program. The allocated subsidies amounted to 521 million CZK and were divided among 356 projects. Most of them were dedicated to purchase of agricultural machines. In the closing year 2006, the total of 1525 applications were registered in five rounds. Throughout the period, 1566 projects were granted finances in the amount of 2 415 million CZK. The most projects were focused on investment in agricultural properties, agricultural enterprises (977 projects).

Although the Union's initiative LEADER+ was not open in the plan period 2004-2006 as an independent financial resource, the activities of LEADER+ type were integrated in the framework of individual program documents. The Czech Republic has decided to carry out an interim measure LEADER+ within OP Rural Development and Multifunctional Agriculture as a limited number of pilot projects for local action groups and co-financing the realization of their integrated strategies of local development. In this binding document was the second priority especially dedicated to rural development; Development of rural areas, fishery and education. Namely the measure 2.1 Strengthening adaptability and development of rural areas, sub-measure 2.1.4 Rural development (sub-measure type LEADER+) and 2.1.5 Diversification of agricultural activities and activities tightly connected to agriculture.¹⁹ The measures build up on experience acquired in the pre-accession program SAPARD.²⁰

The programs of the LEADER initiative were in the periods immediately after accession of the Czech Republic to EU completely new and there were no active partnerships or associations, which would be able to prepare projects and to draw allocated finances. Therefore, it was at in the first step necessary to found them. Starting in 2004, a National program – LEADER CR was thus launched.²¹ This program fulfilled its goal and in March 2008 the Czech Republic had 156 LAGs and micro-regions. The beginning of the new program period 2007-2013 was connected with the creation of a new fund the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and after the request from EU the Program LEADER CR was ended. Following table shows the amounts of financial resources provided in each year for chosen projects.

¹⁹ Exact wording of all proposed priorities and measures to be found in OP Development of Rural Areas and Multifunctional Agriculture, March 2004, www.mze.cz.

²⁰ Source j: <http://www.strukturalni-fondy.cz/leader>, from 27.8.2007.

²¹ Program SAPARD 2000-2003 enabled the preparation and realization of 210 local developmental strategies. The first 29 LAGs have from 2004-2005 got experience in the framework of the sub-measure LEADER+ OP Development of Rural Areas and Multifunctional Agriculture and the national program LEADER CR. The land in competence of LAGs involved in the Leader method amounts to 12 414 km², which is 15,7 % of the area of CR and 743 ths. Inhabitants that is 7,3 % of CR live there. In 2006, 7 further LAGs were accepted. In 2007, around 70 LAGs were ready to realize strategies of rural development using the Leader method in the framework of the new Program Development of Czech Rural Areas 2007–2013 (and further 133 LAGs that are currently forming themselves are registered). Source: Program Development of Czech Rural Areas for period 2007-2013, May 2007, www.mze.cz.

TABLE 3. FINANCIAL RESOURCES USED FOR THE PROGRAM LEADER CR IN 2004-2007

Year 2004		Year 2005		Year 2006		Year 2007	
Number of LAGs	Amount in ml. CZK	Number of LAGs	Amount in ml. CZK	Number of LAGs	Amount in ml. CZK	Number of LAGs	Amount in ml. CZK
16	77	20	70	23	70	24	50+10 ^{*)}

*)Note: Original budget was in the second half of the year increased by 10 ml CZK

Source: Ministry of Agriculture

Current Program for Rural Renewal and Development

In current program period 2007-2013, is the concept of rural development based on the strategic document Program of Development of Czech Rural Areas for Period 2007-2013 prepared by the Ministry of Agriculture.

The applicants can based on the proposed and subsequently adopted project acquire substantial financial resources for renewal and development of rural areas from the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD). As stated in the chapter Finance plan in the Program of Development of Czech Rural Ares for period 2007-2013, the resources from this fund will be used for rural regions covering the whole area of the Czech Republic (all regions fall into the Convergence Objective) with the exception of Prague.²² The Czech Republic has acquired the amount overreaching 2,8 milliard € to fulfill the Program of Development of Czech Rural Areas. Following table shows the amounts of finances used in individual years.

TABLE 4. ALLOCATION OF FINANCIAL RESOURCES FROM EAFRD IN PERIOD 2007-2013 IN EUR

Year	Amount of total finances from EAFRD	From that for regions of Convergence Objective
2007	396 623 321	395 869 737
2008	392 638 892	391 892 878
2009	388 036 387	387 299 118
2010	400 932 774	400 171 002
2011	406 640 636	405 868 019
2012	412 672 094	411 888 017
2013	417 962 250	417 168 121
<i>Total</i>	<i>2 815 506 354</i>	<i>2 810 156 892</i>

Source: Ministry of Agriculture, Program of Development of Czech Rural Areas for the period 2007-2013, May 2007, chapter 6., Finance plan

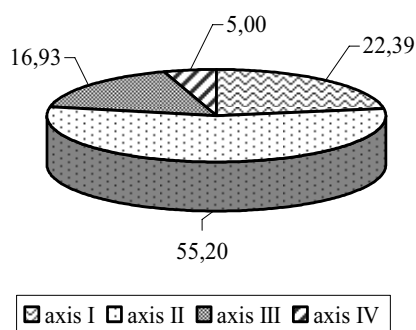
²² Source: Program Development of Czech Rural Areas for period 2007-2013, May 2007, chapter 6 Finance plan.

The Program of Development of Czech Rural Areas is a very complex document structurein into 4 axes carried out as following measures²³:

- Axis I – improving competitiveness in forestry and agriculture,
- Axis II – improving environment and landscape,
- Axis III – life in rural areas and diversification of rural economy,
- Axis IV – LEADER.

The Czech Republic has, according to the set goals and priorities, laid down following shares of financial allocations for individual axes.

GRAPH 1. SHARE OF AXES ON THE TOTAL FINANCIAL ALLOCATION FROM EAFRD ON %



Source: Ministry of Agriculture, Program of Development of Czech Rural Areas for the period 2007-2013, May 2007.

The first applications from applicants from rural regions were accepted in mid 2007. Following table brings an overview of finances paid up to now within each axis.

²³ Source: Ministry of Agriculture, Program of Development of Czech Rural Areas for the period 2007-2013, May 2007, www.mze.cz.

TABLE. 4. FINANCIAL RESOURCES PAID FROM EAFRD FOR MEASURES IN CZK

Name of axis	Title of measure	Total number of accepted applications	Total finances paid in CZK
Year 2007			
AXIS I	Modernization of agricultural enterprises – project a) Buildings and technologies for animal production	451	1 033 292 335
	Modernization of agricultural enterprises – project b) Buildings and technologies for plant production	135	302 866 561
AXIS III	Project b) Construction and modernization of bio-gas station	35	493 895 826
	Project c) Construction and modernization of biomass heating stations and boiler plants		766 341
	Project d) Construction and modernization of plants for bio-fuel bricks		21 478 181
Year 2008			
AXIS I	Launching of small farms	301	329 997 533
	Investments into forestry	267	364 054 938
	Added value to agricultural and food products	155	496 448 578
	Alteration of land plots	218	1 682 188 623
	Further education and information	61	40 582 111
	Diversification of non-agricultural activities	19	20 201 493
	Support of start and development of enterprises	111	216 456 493
AXIS III	Tourism support	126	264 848 470
	Renewal and development of villages	439	2 136 801 185
	Public facilities and services	124	516 192 209
	Protection and development of cultural heritage of rural areas	113	189 145 101
AXIS IV	Education and information	57	43 028 302
	Local Action Group: Realization of local developmental strategy	48	359 547 830

Source: State Agricultural Intervention Fund, Report from Program of Rural Development.

Conclusions

Preparation and implementation of EU programs and measures on national level is extensively time demanding. Effective use and continual drawing of offered finances is dependent on the readiness of all interested subjects – the creators of national programs as well as those who will use these programs in practice. The Czech Republic has not underestimated preparation and providing information. Competent institutions on the ministerial as well as regional level have published booklets and organized series of seminars.

The common European policy on development of rural areas and regions has been for longer time focused on local actors. It is essential that they realize the necessity of their active involvement in and participation on development of their locality. The fact

that the inhabitants directly influence the activities for development of their home region undoubtedly works as a great motivation factor.

One of the preconditions of the interest of local subjects in prepared subsidy programs is the availability of information and effective communication with institutions in charge of these projects. Important role plays also the level of complexity and clear arrangement of the system of administration of proposed and realized measures. On the other hand, the success of individual subjects in drawing and use of finances from subsidy funds is dependent on the quality of their project, which has to clearly prove the benefit of the proposal for the region.

Realization of valuable developmental projects brings many positive effects for the locality. As important and crucial asset as the realization of the goal of the project itself is the initiation of new cooperation among individual partners participation on the project. If such cooperation proves successful for all sides it often leads to creation of long-time partnership, which is one of the key elements of further development of the region.

Literature

1. Horizontal Plan of Development of Czech Rural Areas for period 2004-2006, May 2004, www.mze.cz.
2. OP Development of Rural Areas and Multifunctional Agriculture, March 2004, www.mze.cz.
3. Pavlíková G: Programy a podpory pro rozvoj území In Majerová, V.: Český venkov 2007, Studie Jihočeského a Ústeckého kraje, ČZU v Praze, Praha 2008, ISBN 978-80-213-1768-0.
4. Program of Development of Czech Rural Areas for the period 2007-2013, May 2007, www.mze.cz.
5. Common Regional Operation Program of the Czech Republic for +2004-2006, Prague, December 2003, www.mmr.cz.
6. Strategy of regional development in CR for years 2007-2013, May 2006, www.mmr.cz.
7. Annual Evaluation Report on Horizontal Plan of Development of Czech Rural Areas for 2005, www.mze.cz.
8. Annual Evaluation Report on Horizontal Plan of Development of Czech Rural Areas for 2006, www.mze.cz.
9. Act nr. 248/2000 coll. On support of regional development.
10. Principles of program of Support of Rural Renewal and Development fro year 2007, www.mmr.cz.
11. Report from Program of Rural Development, www.szif.cz.
12. www.isu.cz/pov
13. www.mmr.cz
14. www.mze.cz
15. www.strukturalni-fondy.cz
16. www.szif.cz

Streszczenie

Dla realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju niezbędne jest prowadzenie odpowiedniej polityki i wprowadzanie programów jakościowych. Wśród tych działań podejmowanych w poszczególnych krajach członkowskich Unii Europejskiej, które są dobrze planowane i efektywnie wykorzystane należą programy w ramach polityki regionalnej.

Ważną część terytorium wszystkich krajów członkowskich Unii Europejskiej stanowią obszary wiejskie. Na tych terenach zamieszkuje znaczna część ludności. Jest oczywiste, że polityka rozwoju regionalnego jest ściśle związana z rozwojem obszarów wiejskich. Poprzez rozwój regionalny można osiągnąć warunki dla poprawy jakości życia i złagodzić dysproporcje rozwojowe w układzie przestrzennym.

Celem pracy jest przedstawienie koncepcji wykorzystania polityk rozwojowych w Republice Czeskiej w zwiększenie rozwoju regionalnego i rozwoju obszarów wiejskich.

Informacje o autorze

ing. Gabriela Pavlíková
Czech University of Life Sciences Prague
Department of Humanities, FEM
Kamycka 129, 165 21 Prague 6 – Suchbát
e-mail: pavlikovag@pef.czu.cz

CZEŚĆ II

INSTRUMENTY POLITYKI REGIONALNEJ

*Janusz Żmija
Łukasz Satola*

Wykorzystanie instrumentów polityki regionalnej Unii Europejskiej w jednostkach samorządu terytorialnego

The using of the European Union regional policy instruments in local government units

W artykule autorzy podejmują próbę przedstawienia wykorzystania funduszy strukturalnych przez gminy. Jako obszar badań przyjęto teren województwa małopolskiego. Analizą objęto dwa programy operacyjne współfinansowane z funduszy strukturalnych UE, które były wdrażane w Polsce w okresie programowania 2004-2006. Były to Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” oraz Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego. Analizy prowadzono z uwzględnieniem specyfiki i zróżnicowania budżetów lokalnych.

Wstęp

Podstawowym celem polityki regionalnej Unii Europejskiej jest dążenie do konwergencji, czyli stwarzanie korzystnych warunków dla procesów wzrostu i rozwoju gospodarczego oraz do wyrównywania poziomu rozwoju pomiędzy poszczególnymi regionami wspólnoty. Od momentu powstania koncepcji tej polityki (pierwsze wzmianki na jej temat pojawiły się już w Traktacie Rzymskim¹) do chwili obecnej zarówno liczba celów, jak i rodzaj narzędzi, przy pomocy których są one osiąganym ulegały zmianom w taki sposób, aby odpowiadały aktualnym wymogom ze strony gospodarki światowej.

Celem ujednolicenia polityki regionalnej w poszczególnych państwach członkowskich UE oraz zapewnienia efektywności jej wdrażania oparto ją na sześciu podstawowych zasadach:

- dodatkowości (współfinansowania) – dofinansowanie unijne ma uzupełniać, a nie zastępować fundusze z budżetu krajowego,
- koncentracji - środki przeznaczone są dla regionów, które znajdują się w najtrudniejszej sytuacji ekonomicznej,
- kompatybilności – zgodności z przepisami traktatów, celami i instrumentami wspólnych polityk oraz wytycznymi dotyczącymi ochrony środowiska,
- partnerstwa – czyli współpracy Komisji Europejskiej z władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi,

¹ Traktat Rzymski o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej z dnia 25 marca 1957 r. [http://europa.eu/scadplus/treaties/eec_en.htm (15.10.2008)]

- pomocniczości (subsydiarności) – władze wyższego szczebla nie mogą podejmować działań w sprawach, których załatwienie leży w gestii władz niższego szczebla,
- programowania – pomoc przeznaczana jest na programy trwałego rozwiązywania problemów danej gałęzi gospodarki lub danego regionu.²

Wszystkie programy pomocowe opracowywane zarówno na szczeblu krajowym i dotyczące spraw związanych z funkcjonowaniem określonej dziedziny gospodarki, jak i te przygotowywane przez poszczególne regiony podlegają negocjacjom z Komisją Europejską, podczas których szczególną uwagę zwraca się na zgodność zapisów programowych z zasadami prowadzenia polityki strukturalnej. Zasady te znajdują odzwierciedlenie nie tylko na poziomie całych programów operacyjnych, lecz również na szczeblu ich części składowych (określanych najczęściej mianem działań) oraz na poziomie pojedynczych projektów realizowanych przez beneficjentów pomocy.

Instrumentarium polityki regionalnej UE tworzą różne narzędzia, wśród których główna rola oraz największa alokacja środków finansowych przypada na fundusze strukturalne. Są one kluczowym źródłem finansowania szerokiej gamy zróżnicowanych rodzajowo przedsięwzięć służących rozwojowi poszczególnych gałęzi gospodarki krajów członkowskich. Środki finansowe pochodzące z funduszy strukturalnych stanowią podstawę przygotowywanych przez poszczególne państwa członkowskie UE, bądź regiony tych państw, programów operacyjnych, czyli „zbiorów działań” zaakceptowanych w drodze negocjacji przez Komisję Europejską, których realizacja może być wspierana finansowo w celu osiągnięcia wyższego poziomu spójności społeczno-gospodarczej.

Wykorzystanie środków finansowych pochodzących z funduszy strukturalnych ma się przyczyniać do zdynamizowania procesów rozwoju lokalnego i regionalnego w krajach członkowskich UE.³ Traktowane w ten sposób fundusze strukturalne pełnią również ważną funkcję czynnika rozwoju. Jak dowiodły prowadzone w wielu krajach badania, umiejętność wykorzystania tychże czynników w dużej mierze zależy od sprawności funkcjonowania instytucji samorządowych.⁴

Uwagi metodyczne

Celem głównym opracowania jest prezentacja oraz ocena dotychczasowego dorobku jednostek samorządu terytorialnego (JST) w pozyskiwaniu i wykorzystaniu środków finansowych, jakie stały się dla nich dostępne w wyniku przystąpienia Polski do struktur Unii Europejskiej. W prowadzonych analizach postanowiono również zbadać czy występują związki pomiędzy sytuacją finansową JST a wykorzystaniem przez nie funduszy strukturalnych. Poszukiwano odpowiedzi na pytanie: czy niekorzystna sytuacja

² M. Bról: *Możliwości wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej – perspektywa pierwszych lat członkostwa* [w:] *Unifikacja gospodarek europejskich. Szanse i zagrożenia*, Manikowski A., Psyk A. (red.), Wyd. Naukowe Wydziału Zarządzania UW, Warszawa, 2004, s. 213.

³ P. Swianiewicz: *Czy środki z Unii Europejskiej dla samorządów zwiększają rozpiętości międzyregionalne?*, *Samorząd Terytorialny*, nr 12/2006, s. 15.

⁴ Por. D. Bielecka: *Regionalne zróżnicowanie sprawności samorządów w wykorzystywaniu środków z funduszu SAPARD*, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1(23)/2006, Wyd. Naukowe „Scholar”, s. 83-106.

finansowa gmin ogranicza bądź wręcz uniemożliwia im korzystanie z środków pomocowych UE.

Spośród jednostek samorządu terytorialnego do analizy wybrano jednostki szczebla podstawowego, czyli gminy. Wybór taki był podyktowany względami merytorycznymi. Po pierwsze, zgodnie z polskim porządkiem prawnym⁵, to właśnie gmina w pierwszej kolejności jest odpowiedzialna za realizację wszystkich spraw publicznych o znaczeniu lokalnym.⁶ Choćby tylko z tego powodu jej rola jest na tyle ważna, że zasługuje na podkreślenie. Drugim argumentem, który przemawiał za takim wyborem obiektów do badań był fakt, iż w ramach objętych analizą działań programów operacyjnych gminy były każdorazowo wymieniane w katalogu potencjalnych beneficjentów. Umożliwiło to zachowanie poprawności metodologicznej prowadzonych rozważań.

Zakres czasowy prowadzonej analizy pokrywał się zasadniczo z pierwszym okresem programowania i wdrażania w Polsce instrumentów polityki regionalnej UE i obejmował lata 2004-2006. Jednakże z uwagi na znaczące opóźnienia, jakie nastąpiły zarówno przy wyborze projektów do dofinansowania, jak i kontraktowaniu środków finansowych, a szczególnie przy faktycznej realizacji projektów inwestycyjnych, a zatem przy właściwym wykorzystaniu środków finansowych, zakres czasowy prowadzonych analiz wydłużono o rok 2007. Objęcie analizą kolejnego roku nie spowodowało jednak „kolizji” z programami wdrażanymi w kolejnej perspektywie finansowej (2007-2013). Działania tych programów operacyjnych w niniejszej pracy nie ujmowano.

Zakres merytoryczny opracowania został ograniczony do wykorzystania przez gminy wiejskie i miejsko-wiejskie⁷ z terenu województwa małopolskiego środków finansowych pochodzących z dwóch programów operacyjnych: Sektorowego Programu Operacyjnego „*Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich*” (SPO ROL) oraz Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR).

Wyniki i dyskusja

Jedną z zasad funkcjonowania wspólnotowej polityki regionalnej jest dodatkowość, która oznacza, że środki z funduszy pomocowych uzupełniają, a nie zastępują własne środki projektodawców. Aby zatem skorzystać z funduszy europejskich niezbędne jest zapewnienie wkładu własnego.⁸ Wysokość pomocy UE dla regionów celu nr 1 wynosi nie więcej niż 75% kosztów kwalifikowanych, a zatem brakujące min. 25% kosztów projektu musi być zagwarantowane przez wnioskodawców.⁹ Zasady przekazywania dofinansowania większości programów są też tak skonstruowane, że wypłata środków na konto beneficjenta następuje dopiero po realizacji całości lub

⁵ Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8. marca 1990 r., Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm..

⁶ Ibid. Art.6.

⁷ Brak ujęcia w rozważaniach gmin miejskich był spowodowany odmienną charakterystyką tego typu gmin oraz faktem, że nie mogły one korzystać ze wszystkich objętych analizą działań. Nieuwzględnienie tych założeń mogłoby prowadzić do błędnych wniosków.

⁸ Zob. A. Myna: Bariery w korzystaniu ze środków pomocowych Unii Europejskiej na przykładzie gmin Lubelszczyzny, Samorząd Terytorialny, nr 9(165)/2004, s. 33.

⁹ M. Brol, op. cit. s. 214-215.

części inwestycji i jest refundacją poniesionych uprzednio wydatków. Gminy chcąc skorzystać z dofinansowania z budżetu UE są zobligowane do zapewnienia we własnym zakresie wystarczających środków finansowych na czas realizacji projektu, a ponadto pokrywają koszt zmiennej wartości pieniądza w czasie do momentu otrzymania zwrotu części poniesionych nakładów. Takie uwarunkowania sprawiają, że istotnym czynnikiem wpływającym na możliwości korzystania z funduszy strukturalnych przez poszczególnych wnioskodawców jest ich sytuacja finansowa. W przypadku gmin ich sytuację finansową najlepiej odzwierciedla wysokość budżetu oraz struktura realizowanych dochodów.

Aby ocenić możliwości korzystania przez gminy z funduszy strukturalnych dokonano analizy zarówno wysokości, jak i struktury ich dochodów budżetowych. Samorządy gminne, jako jednostki realizujące zadania publiczne mają ograniczone możliwości dowolnego dysponowania środkami finansowymi. Zdecydowana większość środków, które otrzymują od organów centralnych musi być przeznaczana na z góry określone cele. Większy zakres samodzielności możliwy jest w zasadzie jedynie w odniesieniu do środków uzyskiwanych w ramach tzw. dochodów własnych.¹⁰ To właśnie w tym rodzaju dochodów należy szukać źródeł sfinansowania wkładu własnego przy realizacji inwestycji wspieranych finansowo z budżetu Unii Europejskiej.

Wysokość dochodów własnych, jak już wspomniano wcześniej, lepiej w porównaniu z sumą dochodów ogółem charakteryzuje zdolność gminy do partycypacji finansowej w projektach realizowanych z udziałem funduszy strukturalnych UE. Mając na uwadze ten argument zdecydowano się zbadać jak wysokimi dochodami własnymi dysponowały małopolskie gminy. Potraktowano je bowiem w dużym uproszczeniu¹¹ jako górne ograniczenie ilości środków, o które potencjalnie mogłyby się ubiegać gminy. Analiza wysokości tych dochodów w poszczególnych jednostkach daje możliwość wskazania z pewnym przybliżeniem zróżnicowania tzw. potencjału projektowego gmin. Jednostki posiadające wyższe dochody własne są w stanie realizować większą liczbę przedsięwzięć lub projekty o wyższym średnim koszcie niż gminy cechujące się skromnymi dochodami własnymi. Należy w tym miejscu podkreślić, że istnieje pewna minimalna wysokość dochodów pozostających do względnie dowolnej dyspozycji gmin, poniżej której ubieganie się o środki pomocowe nie było możliwe. Nie chodzi w tym miejscu o konkretną wartość, lecz o pewien stan finansów gminy, który pozwala realnie myśleć o prowadzeniu przedsięwzięć inwestycyjnych.

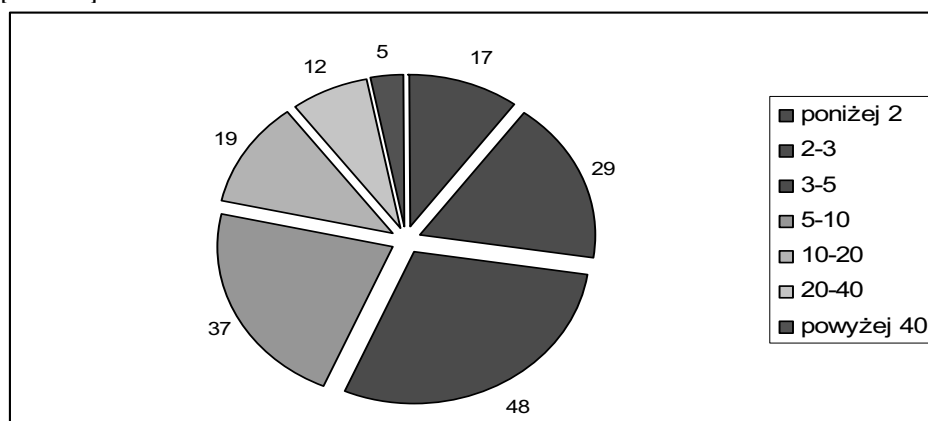
Średnia wysokość dochodów własnych w objętych analizą podmiotach wyniosła 8,37 mln zł, przy zróżnicowaniu od 953 tys. zł w Gminie Bolesław do 59,63 mln zł w Gminie Chrzanów. Warto w tym miejscu podkreślić, że rozpiętość pomiędzy skrajnymi wartościami była tu zdecydowanie (kilkakrotnie) większa, aniżeli

¹⁰ Por. M. Kosek-Wojnar: Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w sferze wydatków, Zeszyty naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni, nr 4, Bochnia, 2006, s. 80.

¹¹ Duże uproszczenie oznacza tu potraktowanie wartości dochodów własnych jako czynnika limitującego możliwość ubiegania się o wsparcie wspólnotowe. Należy nadmienić, że z dochodów własnych finansowanych jest również wiele innych zadań samorządu terytorialnego, a wkład własny mógł być także „pokrywany” z innych źródeł, np.: kredyt, emisja obligacji i inne. Uczynione w tym miejscu zastrzeżenia nie przeczą jednak tezie o kluczowym znaczeniu dochodów własnych, aczkolwiek autor ma świadomość, że w pojedynczych przypadkach mogły one rzutować na uzyskane wyniki.

w przypadku rozpiętości dochodów ogółem czy wskaźnika obrazującego udział dochodów własnych w dochodach ogółem. Rozkład liczebności gmin w poszczególnych przedziałach dochodów własnych zaprezentowano na wykresie 1.

WYKRES 1. PODZIAŁ GMIN ZE WZGLĘDU NA WARTOŚĆ DOCHODÓW WŁASNYCH [MLN ZŁ]



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDR GUS.

Najliczniej reprezentowana była grupa gmin, których dochody własne zawierały się w przedziale 3-5 mln zł. Każda kolejna grupa (o coraz wyższych dochodach) była reprezentowana przez coraz to mniejszą liczbę jednostek terytorialnych. Średnioroczne dochody własne nieprzekraczające 2 mln zł cechowały 17 podmiotów (w tym w jednym przypadku kształtowały się poniżej 1 mln zł). Tak niskie dochody własne, zwłaszcza uwzględniając, że służyły także innym celom i wobec tego nie były w całości przeznaczane na finansowanie wkładu własnego mogły stanowić istotny czynnik ograniczający aktywność gmin w korzystaniu z funduszy pomocowych UE.

Gminy województwa małopolskiego w istotny sposób różnią się od siebie także wówczas, gdy jako parametr do porównań zastosuje się udział dochodów własnych w całości ich dochodów budżetowych. Taki wskaźnik, będący pochodną charakteru lokalnej gospodarki, umożliwia w pewnym zakresie ocenę możliwości finansowania inwestycji, na które samorządy ubiegają się o dofinansowanie z funduszy strukturalnych. Utrzymywanie się tego wskaźnika na niskim poziomie może świadczyć o potencjalnych trudnościach gminy z wygospodarowaniem środków finansowych, które miałyby stanowić wkład własny. Wysokie natomiast wartości wskaźnika mogą zapewniać władzom samorządowym większą swobodę w dysponowaniu tymi środkami, w tym między innymi przeznaczaniu ich na współfinansowanie inwestycji realizowanych z udziałem funduszy UE.

TABELA 1. UDZIAŁ DOCHODÓW WŁASNYCH W DOCHODACH OGÓŁEM W GMINACH WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO W LATACH 2004-2007 [%]

Cecha	Rok				Średnia
	2004	2005	2006	2007	2002-2007
Średnia arytmetyczna	31,91	30,33	28,84	31,23	30,58
Wartość minimalna	12,16	11,53	11,37	11,35	12,50
Wartość maksymalna	73,56	72,98	68,36	93,24	69,81
Mediana	28,33	26,58	24,22	27,78	26,31
Odchylenie standardowe	13,57	13,39	13,50	15,19	13,66
Współczynnik zmienności	0,43	0,44	0,47	0,49	0,45

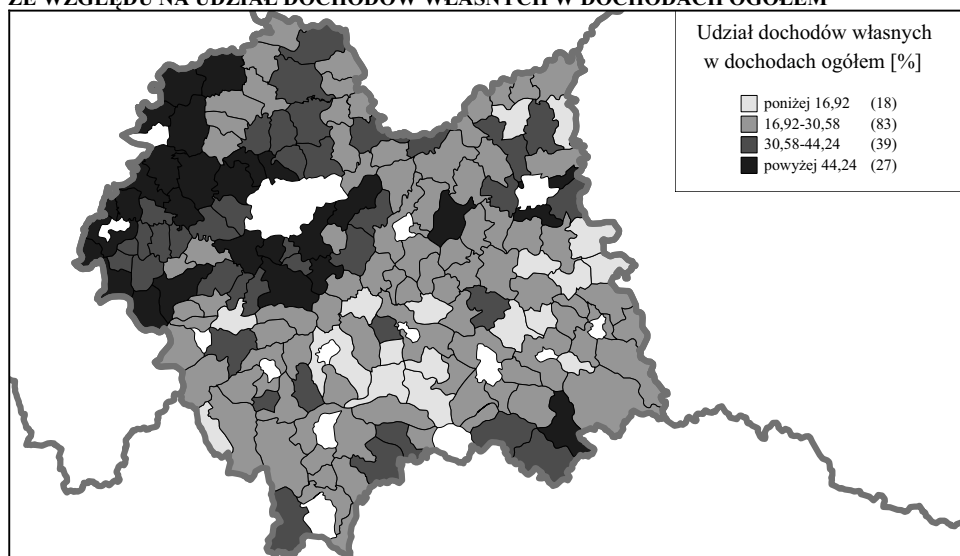
Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych BDR GUS.

Przedstawiony w tabeli 1. udział dochodów własnych w budżetach gmin wskazuje na bardzo duże zróżnicowanie populacji małopolskich gmin. Posługując się wartościami średnimi z okresu 2002-2007 widoczne stają się znaczące dysproporcje pomiędzy jednostkami, które uzyskują w ramach dochodów własnych najmniejszą część (12,5% w przypadku Gminy Lipnica Wielka), a tymi, których większość dochodów pochodzi ze źródeł własnych (69,81% dla Gminy Brzeszcze, dla której odnotowano najwyższą wartość tego wskaźnika). Ponadto rozkład zbiorowości gmin ze względu na wartość tego wskaźnika był prawostronnie asymetryczny, co dowodzi, że więcej niż połowa z ogólnej liczby jednostek charakteryzowała się niższymi od średniej wartościami udziału dochodów własnych w budżetach ogółem. Niski odsetek dochodów własnych w budżecie, szczególnie w sytuacji małych jednostek, może być czynnikiem limitującym możliwości korzystania z funduszy strukturalnych. Znikoma ilość pieniędzy, którą można wyasygnować na przygotowanie i realizację projektów, może okazać się niewystarczająca szczególnie w przypadku przedsięwzięć infrastrukturalnych generujących wysokie koszty.

W oparciu o wcześniej obliczone wartości średniej arytmetycznej i odchylenia standardowego dokonano podziału zbiorowości gmin na 4 grupy:

- gminy o najtrudniejszej sytuacji budżetowej, gdzie udział dochodów własnych jest niższy od 16,92%,
- gminy o słabej sytuacji budżetowej (16,92 – 30,58%),
- gminy charakteryzujące się dobrą sytuacją budżetową (30,58 – 44,24%)
- gminy o najkorzystniejszej sytuacji budżetowej (powyżej 44,24%).

RYСУNEK 1. PRZESTRZENNE ZRÓŻNICOWANIE GMIN WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO ZE WZGLĘDU NA UDZIAŁ DOCHODÓW WŁASNYCH W DOCHODACH OGÓŁEM



Źródło: Opracowanie własne.

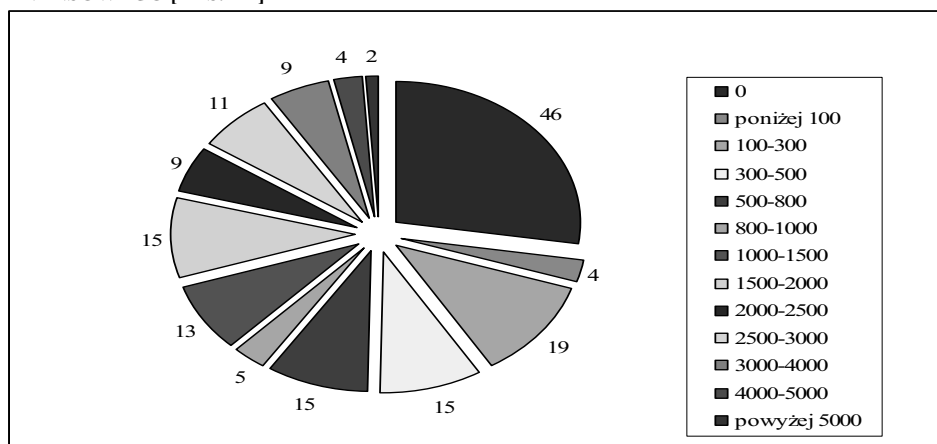
Analiza przestrzennego zróżnicowania gmin regionu zilustrowana na rys. 1. wskazuje, że jednostki o wyższym od średniej wskaźniku udziału dochodów własnych w dochodach ogółem zlokalizowane są w zdecydowanej większości w zachodniej części województwa oraz w bliskim sąsiedztwie Krakowa. Mniejsze skupienie takich jednostek występuje wokół Tarnowa (drugiego pod względem wielkości miasta regionu), a pojedyncze gminy znajdują się również wzdłuż południowej granicy województwa (są to gminy o dobrze rozwiniętej funkcji turystycznej).

Procedura korzystania przez gminy ze środków pochodzących z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej jest skomplikowana i składa się na nią wiele działań, które należy podjąć i zrealizować, aby w efekcie otrzymać dofinansowanie. Wiele jest zatem płaszczyzn, na których można prowadzić analizy. W niniejszym opracowaniu skupiono się na wykorzystaniu środków finansowych, rozumianym jako rozliczenie całych projektów inwestycyjnych, a nie tylko ich części i otrzymaniu refundacji. Pomiar wykorzystania środków funduszy strukturalnych był zatem prowadzony po zakończeniu całego procesu związanego kolejno z planowaniem inwestycji, ubieganiem się o dofinansowanie, jego faktyczną realizacją i rozliczaniem finansowym. Prowadzone analizy obejmują zatem ostateczny efekt wszystkich podjętych wcześniej przedsięwzięć zmierzających do otrzymania dofinansowania, jako zwrotu części poniesionych nakładów inwestycyjnych.

Objęte badaniami gminy z terenu województwa małopolskiego w latach 2004-2007 zdołały wykorzystać kwotę 177 916 794,69 zł.¹² Na realizację przedsięwzięć z SPO ROL wykorzystano dofinansowanie w łącznej wysokości 34 172 204 zł, natomiast realizację zadań w ramach ZPORR wsparto kwotą 143 744 590,69 zł. W ramach SPO ROL zakończono realizację 131 projektów przy średnim dofinansowaniu na poziomie nieco poniżej 261 tys. zł. Liczba przedsięwzięć zrealizowanych dzięki dofinansowaniu ze ZPORR była wprawdzie mniejsza (103), lecz były to zadania o znacznie wyższej wartości, gdyż przeciętnie na jeden projekt przeznaczono dofinansowanie o wartości niemal 1 396 tys. zł, a zatem ponad pięciokrotnie wyższą niż we wcześniej opisanym programie.

Na zróżnicowanie pomiędzy programami operacyjnymi (wynikające głównie z zapisanych w nich limitów kwot, które można było pozyskać) nałożyły się jeszcze większe różnice w wykorzystaniu środków pomiędzy poszczególnymi gminami. Dysproporcje w liczebności grup gmin, które w różnym stopniu korzystały z dofinansowania z funduszy strukturalnych zostały zaprezentowane na wykresie 2.

WYKRES 2. PODZIAŁ GMIN ZE WZGLĘDU NA WARTOŚĆ WYKORZYSTANEGO WSPARCIA FINANSOWEGO [TYS. ZŁ]



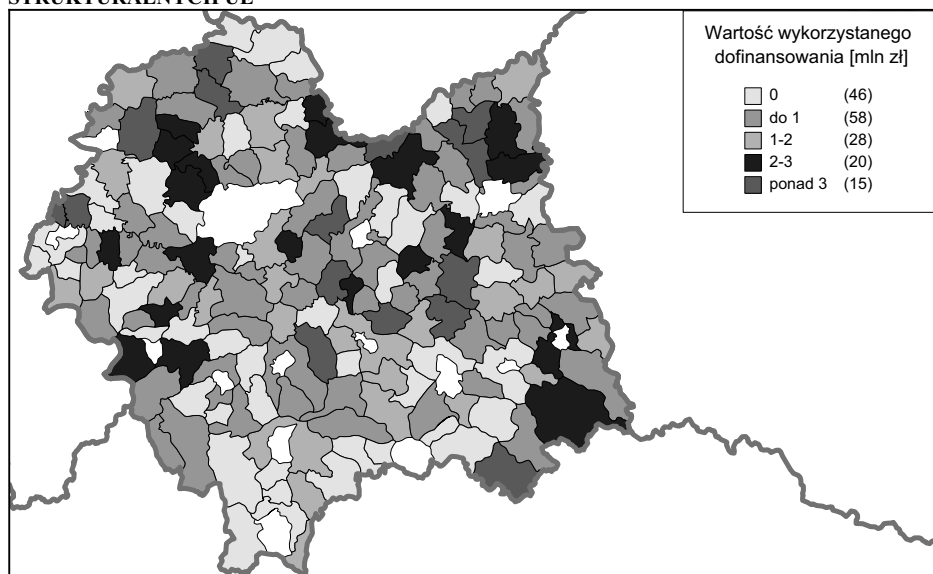
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań.

Jak widać najliczniej reprezentowaną grupę (46) stanowiły jednostki, którym w ogóle nie udało się pozyskać żadnego dofinansowania. Warto zwrócić uwagę, iż z tej grupy 6 jednostek nie podjęło żadnych prób uzyskania dofinansowania, a w przypadku pozostałych 40 pomimo podjęcia działań (przygotowanie wniosków aplikacyjnych) nie udało się pozyskać środków zewnętrznych. Średnia wartość wsparcia, którą

¹² Kwota ta obejmuje sumaryczną wartość refundacji, jaką otrzymały badane jednostki z dwóch programów operacyjnych (SPO ROL i ZPORR). Nie są w niej natomiast ujęte ewentualne inne środki finansowe, które gminy mogły pozyskać z innych programów lub funduszy. W chwili zamknięcia ram czasowych niniejszego opracowania (31.12.2007r.) realizowane były nadal dwa przedsięwzięcia w ramach SPO ROL oraz 9 kolejnych ze ZPORR. Z uwagi na fakt, że nie zostały one naówczas zakończone, nie było możliwe ustalenie ostatecznej kwoty wykorzystanych środków finansowych, co spowodowało, że również te projekty znalazły się poza zakresem prowadzonej analizy.

wykorzystano w gminach wyniosła ok. 1 470 tys. zł, a wynik ją przekraczający odnotowano w 52 jednostkach, co świadczy o tym, że większość JST uzyskiwała niższe od przeciętnej wartości dofinansowania.

RYSUNEK 2. PRZESTRZENNE ZRÓŻNICOWANIE GMIN WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO ZE WZGLĘDU NA WARTOŚĆ WYKORZYSTANEGO DOFINANSOWANIA Z FUNDUSZY STRUKTURALNYCH UE



Źródło: Opracowanie własne.

Analiza przestrzennego rozmieszczenia gmin zilustrowana na rysunku 2. nie daje wystarczających powodów do jednoznacznej odpowiedzi na pytanie: w której części regionu znalazły się jednostki najlepiej wykorzystujące wsparcie strukturalne UE lub te, które z takiej pomocy nie korzystały. Mając na uwadze wcześniej zaprezentowane rozmieszczenie gmin ze względu na udział dochodów własnych w dochodach ogółem (w tym wyraźnie zaznaczone obszary skupień gmin o zbliżonej wartości tego wskaźnika) nie można stwierdzić istotnych zależności pomiędzy sytuacją finansową gmin a uzyskiwanymi przez nie wynikami wykorzystania funduszy strukturalnych UE.

W grupie gmin, które w największym stopniu wykorzystały pomoc strukturalną UE i otrzymały wsparcie przekraczające 5 mln zł znalazły się Koszyce i Libiąż. Tylko nieznacznie mniej niż 5 mln zł zdołała wykorzystać kolejna w tym zestawieniu Gmina Chelmek. Wszystkie te gminy są zlokalizowane we wspomnianej wcześniej zachodniej części województwa (Libiąż, Chelmek) lub w umiarkowanej odległości od Krakowa (Koszyce). Gminy te charakteryzował wyższy od średniej w całej populacji udział dochodów własnych w całkowitych dochodach budżetu. Można było zatem stwierdzić, że korzystna sytuacja budżetowa gmin pozytywnie wpływa na wykorzystanie przez nie środków z funduszy strukturalnych.

W celu weryfikacji hipotezy o pozytywnym wpływie korzystnej sytuacji budżetowej gmin na wykorzystanie przez nie środków finansowych z funduszy

strukturalnych zdecydowano się na pogłębione badania dotyczące całej analizowanej zbiorowości. Obliczono współczynnik korelacji liniowej Pearsona pomiędzy zmiennymi, którymi były: z jednej strony – udział dochodów własnych w dochodach ogółem budżetu gminy, a wartością wykorzystanego dofinansowania pochodzącego ze środków europejskich – z drugiej. Obliczona wartość współczynnika ($r=0,074$) wskazuje na brak zależności pomiędzy zmiennymi. Można zatem stwierdzić, że skala wykorzystania środków finansowych pochodzących z budżetu UE w małopolskich gminach nie była pochodną ich sytuacji budżetowej. Z funduszy strukturalnych korzystały zarówno jednostki, które cechował wysoki poziom samodzielności finansowej w sferze dochodów, jak i te, których dochody w zdecydowanej części uzależnione były od dotacji i subwencji przekazywanych im z budżetu centralnego.

Przeprowadzono również pogłębioną analizę grupy gmin, które w ogóle nie korzystały ze środków UE. Średni udział dochodów własnych w dochodach ogółem dla tej grupy kształtował się na poziomie 31,17%, a zatem był nieznacznie wyższy od średniej dla całej badanej populacji. Nie można zatem na tej podstawie stwierdzić, że jednostki, które nie korzystały żadnych środków finansowych z budżetu UE charakteryzowały się mniej korzystną w relacji do pozostałych gmin sytuacją budżetową. Badania wykazały wprawdzie, że największy udział (47,8%) wśród gmin, które nie korzystały ze środków wspólnotowych stanowiły jednostki o słabej sytuacji budżetowej. Jednostki zaliczone poprzednio do grupy dobrej i najkorzystniejszej sytuacji budżetowej stanowiły natomiast łącznie 43,5%, w tym te o najlepszej kondycji finansowej stanowiły 13,1%. Wśród gmin, które nie skorzystały w żadnym stopniu z funduszy europejskich jedynie 4 podmioty (8,7%) stanowiły zakwalifikowane uprzednio do grupy o najtrudniejszej sytuacji finansowej. Takie kształtowanie się udziału poszczególnych grup „dochodowych” w zbiorowości gmin nie otrzymujących dofinansowania ze środków UE nie daje powodów do stwierdzenia, że aktualna sytuacja finansowa gminnych budżetów była czynnikiem najsilniej różnicującym wyniki pozyskiwania środków zewnętrznych.

Wnioski

Przeprowadzone badania oraz uzyskane dzięki nim wyniki skłaniają do postawienia następujących wniosków:

1. Małopolskie gminy cechowało duże zróżnicowanie tak pod względem ich kondycji finansowej wyrażonej wartością dochodów własnych oraz ich udziałem w całkowitych dochodach budżetowych, jak również ze względu na wartość wykorzystanych środków finansowych pochodzących z budżetu UE.

2. W całej badanej zbiorowości nie stwierdzono istotnej statystycznie korelacji pomiędzy sytuacją finansową JST a uzyskiwanymi przez nie wynikami w korzystaniu z instrumentów polityki regionalnej UE.

3. Jakkolwiek niekorzystna sytuacja finansowa gmin ogranicza *a priori* możliwości korzystania przez nie z funduszy strukturalnych, to jednak nie była ona najważniejszym czynnikiem limitującym ich aktywność w ubieganiu się o unijne wsparcie.

4. Nie potwierdziła się hipoteza o tym, że z wspólnotowego dofinansowania nie korzystają głównie gminy charakteryzujące się złą sytuacją budżetową i wynikającymi z niej ograniczonymi możliwościami zabezpieczenia wkładu własnego. W grupie JST,

które nie skorzystały z funduszy strukturalnych niemal połowę stanowiły gminy zaliczone do grupy o dobrej bądź najkorzystniejszej kondycji finansowej.

5. Ograniczający wpływ kondycji finansowej JST na wykorzystanie przez nie środków finansowych z funduszy strukturalnych był najwyraźniej zaznaczony wśród gmin, które zdołały pozyskać najwyższe kwoty dofinansowania. W tej grupie niemal nie były reprezentowane jednostki o najtrudniejszej sytuacji budżetowej.

Literatura

1. Bielecka D.: Regionalne zróżnicowanie sprawności samorządów w wykorzystywaniu środków z funduszu SAPARD, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1(23)/2006.
2. Broł M.: Możliwości wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej – perspektywa pierwszych lat członkostwa [w:] Unifikacja gospodarek europejskich. Szanse i zagrożenia, Manikowski A., Psyk A. (red.), Wyd. Naukowe Wydziału Zarządzania UW, Warszawa, 2004.
3. Kosek-Wojnar M.: Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w sferze wydatków, *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni*, nr 4/ 2006.
4. Myna A.: Bariery w korzystaniu ze środków pomocowych Unii Europejskiej na przykładzie gmin Lubelszczyzny, *Samorząd Terytorialny*, nr 9(165)/2004.
5. Swianiewicz P.: Czy środki z Unii Europejskiej dla samorządów zwiększają rozpiętości międzyregionalne?, *Samorząd Terytorialny*, nr 12/2006.
6. Traktat Rzymski o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej z dnia 25 marca 1957 r. [http://europa.eu/scadplus/treaties/eec_en.htm]
7. Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8. marca 1990 r., Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm..

Summary

In the article the author takes an attempt at describing of structural funds' using by communes. The Malopolska Region was treated as the area of research. With the analysis were provided two operational programmes, which were co-financed from the EU structural funds. Both of them were implemented in Poland in the programming period 2004-2006. It was Sectoral Operational Programme *Restructuring and Modernisation of the Food Sector and Rural Development* and Integrated Regional Operational Programme. Analyses were conducted considering the specificity and diversification of the local government budgets.

Informacje o autorze

prof. dr hab. Janusz Żmija
dr inż. Łukasz Satola
Uniwersytet Rolniczy w Krakowie
Wydział Ekonomiczno-Rolniczy
Katedra Agrobiznesu
Al. Mickiewicza 21, 31-120 Kraków
e-mail: lsatola@ar.krakow.pl

Inwestycje jako instrument polityki regionalnej

Investments as an instrument of regional policy

Celem badań była ocena międzywojewódzkich dysproporcji w pozyskiwaniu inwestycji. Podstawą tej oceny była analiza skali napływu nakładów inwestycyjnych do województw o zróżnicowanym poziomie rozwoju gospodarczego w latach 2002-2006. W badaniach przyjęto hipotezę, że województwa o wyższym poziomie rozwoju gospodarczego są bardziej atrakcyjne dla inwestorów. Z przeprowadzonej analizy wynika, że poziom rozwoju gospodarczego województw miał wpływ na skalę pozyskiwanych inwestycji ogółem. W ten sposób pozytywnie zweryfikowano hipotezę badawczą. Inwestycje publiczne – podobnie jak prywatne – były w znacznym stopniu lokalizowane w oparciu o kryteria atrakcyjności inwestycyjnej, które są efektem poziomu rozwoju gospodarczego województw. Ocena wykazała jednak, że podział inwestycji publicznych zmniejsza istniejące dysproporcje między grupami województw o różnym poziomie rozwoju gospodarczego. Z kolei inwestycje prywatne, których liberalne zasady alokacji nie tylko nie pogłębiają istniejących dysproporcji międzyregionalnych, ale łagodzą je w stopniu zbliżonym do inwestycji publicznych. Jedynie grupa województw najslabiej rozwiniętych gospodarczo charakteryzuje się wolniejszym tempem wzrostu nakładów inwestycyjnych sektora prywatnego.

Wprowadzenie i cel badań

W perspektywie ostatnich kilkudziesięciu lat rola polityki regionalnej ulegała w Polsce dość istotnym przewartościowaniom. W latach 1945-1989 miała bardzo ograniczone możliwości praktycznego oddziaływania. Obowiązujące wówczas zasady centralizmu demokratycznego kreowały silną władzę centralną we wszystkich jej aspektach. Nie było miejsca na oddolne inicjatywy. Samorządy terytorialne przestały istnieć, a w ich miejsce powstały terenowe organy administracji państwowej. Organizację państwa oparto na układzie sektorów gospodarczych¹. Proces podejmowania decyzji inwestycyjnych, czyli jeden z głównych praktycznych instrumentów polityki regionalnej, był scentralizowany i miał charakter wybitnie ideologiczny. W tej sytuacji problematyka regionalna w badaniach ekonomicznych nie wzbudzała w Polsce większego zainteresowania. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że – w tym samym okresie – w odniesieniu do obszarów wiejskich, była szczególnie wdzięcznym przedmiotem badań naukowych. Już w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych ubiegłego wieku pojawiają się liczne prace na temat podstaw polityki regionalnej w rolnictwie. Grono osób, dla których były to wówczas ważne zagadnienia

¹ Regulski J., Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 19.

badawcze jest dość liczne². Tak znaczący udział zainteresowań problematyką regionalną w odniesieniu do rolnictwa i obszarów wiejskich miał wówczas uzasadnienie nie tylko poznawcze, ale również praktyczne. W pracach tych widać było bowiem wyraźne wpływy zachodniej myśli naukowej, ale znaczną ich część można też określić jako nasze oryginalne inicjatywy. Duży udział własności prywatnej w rolnictwie polskim, które w przeciwieństwie do pozostałych sektorów nie zostało wówczas całkowicie pozbawione podstaw racjonalności ekonomicznej, miał niewątpliwy wpływ na zainteresowanie problematyką regionalną w odniesieniu do obszarów wiejskich.

Przełom, który w roku 1990 zapoczątkował transformację ustrojową w Polsce, początkowo wyraźnie zahamował zainteresowania problematyką regionalną również w rolnictwie. Wprawdzie postępujące procesy decentralizacji państwa i powstanie samorządów terytorialnych na poziomie gminy powinny sprzyjać tym zainteresowaniom, to jednak dopiero koncepcje wzrostu gospodarczego lub szerzej ujmując rozwoju całego kraju, które pojawiły się w połowie lat dziewięćdziesiątych, zaczęły uwzględniać nowe podejście do problematyki regionalnej. W tym nowym ujęciu kwestie obszarów wiejskich stały się już tylko jednym z elementów, a nie głównym podmiotem badań regionalnych. Zaczęły dominować zagadnienia bardzo ogólne, tak np. jak kulturowo-cywilizacyjne uwarunkowania przemian regionalnych³, czy też ocena udziału procesów historycznych, w tym społecznych i politycznych w tworzeniu struktur gospodarczych regionów⁴. Ważne miejsce zajęły również badania bardziej szczegółowe, w tym np. dotyczące problemów regionalnych rynku pracy⁵, czy też regionalnego zróżnicowania poziomu życia⁶. Problematyka obszarów wiejskich też nie była już pomijana⁷. Niewątpliwie decydującą rolę odegrało tu zbliżające się wówczas nasze członkostwo w Unii Europejskiej, która dała nowy impuls do wzrostu znaczenia kwestii regionalnych w rozwoju gospodarczym kraju⁸. Badania naukowe i praktyczne

² Gorzelak E., Przesłanki regionalizacji polityki rolnej, *Wiś Współczesna*, Warszawa nr 4/1989; Kamiński W., *Gospodarka żywnościowa Polski w ujęciu przestrzennym*, PWRiL, Warszawa 1989; Zegar J., *Regionalizacja polityki rolnej (Istota i propozycje rozwiązań)*, *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej*, Warszawa nr 2/1989; Zawadzki W., *Stan technicznej infrastruktury w Polsce, (1975-1986)*, Komunikaty, Raporty, Ekspertyzy, IERiGŻ, Warszawa 1987, z. 198; Heller J., *Podstawy przestrzennego różnicowania polityki rolnej w wybranych państwach europejskich*, *Wiś Współczesna*, Warszawa nr 3/1989.

³ Waldziński D., *Polityka regionalna w Polsce w procesie przemian kulturowo-cywilizacyjnych* Zarys problemu, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie 2005.

⁴ Gorzelak G., *Polityka regionalna wobec zróżnicowań polskiej przestrzeni*, *Studia Regionalne i Lokalne*, Warszawa nr 4/2004, s. 37-72.

⁵ Organiściak-Krzykowska A., *Regionalne uwarunkowania bezrobocia*, Wydawnictwo UWM, Olsztyn 2006.

⁶ Mierosławska A., Jakubowska J., *Regionalne zróżnicowanie rozwoju gospodarczego i poziomu życia (w latach 1992 i 1995)*. Komunikaty, Raporty, Ekspertyzy. IERiGŻ, Warszawa z. 422/1998; Fierla I., *Narastanie przestrzennych dysproporcji rozwojowych w Polsce*. VII Kongres Ekonomistów Polskich. Sesja V, z. 10. *Problemy rozwoju regionalnego*, Warszawa 2001.

⁷ Wiatrak A.P., *Regionalne zróżnicowanie zachowań ludności wiejskiej /w:/* Lewandowski J., Wilkin J., /red:/ *Produkcyjne i konsumpcyjne zachowania gospodarstw wiejskich w okresie przemian systemowych*. Uniwersytet Warszawski, Wydział Nauk Ekonomicznych, Warszawa 1996; Adamowicz M., *Ewolucja polityki rolnej w procesie transformacji rynkowej i integrowania Polski z Unią Europejską*. /w:/ *Rolnictwo w procesie integrowania Polski z Unią Europejską*. SGGW, Warszawa T. IV/1996; Heller J., *Regionalizacja obszarów wiejskich w Polsce*. *Studia i Monografie*, z. 99. IERiGŻ, Warszawa 2000.

⁸ Czykier-Wierzbka D., *Polityka regionalna Unii Europejskiej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1998; Gorzelak G., *Szanse polskich regionów (Założenia długofalowej strategii rozwoju regionalnego Polski)*, VII Kongres Ekonomistów Polskich. Sesja V, z. 14. *Problemy Rozwoju Regionalnego*. Warszawa 2001; Hausner J., *Modele polityki regionalnej w Polsce*, VII Kongres Ekonomistów Polskich. Sesja V, z. 1.

rekomendacje, które pojawiły się równoległe z wizją naszego członkostwa w Unii Europejskiej objęły więc bardzo szerokie spektrum problemów, które możemy zaliczyć do polityki regionalnej.

Bezpośrednie decyzje praktyczne również nie pominęły tej problematyki. Najbardziej wyraźnym i praktycznym tego przykładem okazała się reforma systemu administracji publicznej i nowy podział administracyjny kraju. W wyniku tej reformy od 1 stycznia 1999 roku utworzono 16 nowych województw samorządowo-rządowych, które łączyły w sobie elementy administracji państwowej oraz samorządowej. Powstały samorządowe powiaty a gminy, które już wcześniej były podstawowymi jednostkami samorządu terytorialnego uzyskały nowy impuls w postaci wzrostu samodzielności ekonomicznej. Działania te były bezpośrednio związane z rozwojem samorządności regionalnej, a także próbą jej lokalnego rozszerzenia na poziomie wyższym od gminy⁹.

Już po kilku latach okazało się jednak, że proces ten należy kontynuować i od 1 stycznia 2004 r. dokonano kolejnych zmian, a ich celem było zwiększenie samodzielności ekonomicznej wszystkich szczebli samorządów terytorialnych w Polsce¹⁰. Na przełomie lat 2007 oraz 2008 pojawiły się deklaracje władz centralnych, które jednoznacznie wskazują na konieczność pogłębiania samorządności terytorialnej. Szczególnie ma wzrosnąć rola samorządowych województw, które przejmą część zadań dotychczas realizowanych przez wojewodów.

W konsekwencji rosnącej roli władz lokalnych i regionalnych tworzy się nowa sytuacja w relacjach rozwojowych między regionami. W procesie kreowania ich rozwoju coraz mniejszą rolę – w bezpośrednim oddziaływaniu – odgrywają władze centralne. Nie zmniejsza się natomiast znaczenie ośrodka centralnego w tworzeniu strategii oraz ogólnych kierunków rozwoju. Podstawową przesłanką tej koncepcji jest postępujący proces decentralizacji. Jest to działanie świadome, które zakłada, iż decyzje podejmowane na możliwie najniższym szczeblu, z reguły są bardziej racjonalne. Dopiero takie, które swymi rozmiarami przekraczają możliwości władz miejscowych wymagają ingerencji wyższego szczebla, do centralnego włącznie. Mamy tu więc do czynienia z klasycznym przykładem pomocniczości. W ten sposób zasada subsydiarności znajduje swój praktyczny wyraz w polityce regionalnej w Polsce.

Praktyczne efekty działania tej zasady są szczególnie widoczne w procesie pozyskiwania i lokalizowania inwestycji. Inwestorzy coraz częściej w Polsce zwracają się bezpośrednio do władz regionalnych oraz lokalnych z wnioskami o umiejscowienie inwestycji w konkretnym mieście lub województwie. Tylko najbardziej spektakularne decyzje prywatyzacyjne oraz inicjatywy niektórych koncernów globalnych są konsultowane z Rządem RP. W tej sytuacji ujawniają się obiektywne – uwarunkowane względami ekonomicznymi – różnice między województwami w procesie pozyskiwania inwestycji. Jeśli najważniejszym kryterium podejmowania decyzji inwestycyjnych jest

Problemy Rozwoju Regionalnego. Warszawa 2001; Kozak M., Pyszkowski A., /red./ Pilotażowy program rozwoju regionalnego Phare – STRUDER. Doświadczenia – efekty – inspiracje. PARR Warszawa 1999; Pietrzyk I., Miejsce i rola regionów w procesie integracji europejskiej. VII Kongres Ekonomistów Polskich, sesja V, z. 15. Problemy Rozwoju Regionalnego. Warszawa 2001.

⁹ Ustawa (a) z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000, (Dz. U. nr 150, poz. 983); Ustawa (b) z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, (Dz. U. Nr 155, poz.1014).

¹⁰ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 203, poz. 1966

rachunek ekonomiczny, to jej lokalizacja stanowi jeden z głównych punktów decydujących o tym wyniku. Można więc przyjąć założenie, że między naszymi województwami występują duże różnice pod względem atrakcyjności inwestycyjnej. Różnice te ujawniają się w decyzjach inwestorów, którzy preferują niektóre regiony i pomijają inne. O ile procesy te trwają przez kilka lub kilkanaście lat, to nie ulega wątpliwości, że będą miały wpływ na kształtowanie się dysproporcji w rozwoju gospodarczym między regionami. W związku z tym celem badań była ocena międzywojewódzkich dysproporcji w pozyskiwaniu inwestycji. Podstawą tej oceny była analiza skali napływu nakładów inwestycyjnych do województw o zróżnicowanym poziomie rozwoju gospodarczego w latach 2002-2006. W badaniach przyjęto hipotezę, że województwa o wyższym poziomie rozwoju gospodarczego są bardziej atrakcyjne dla inwestorów. W związku z tym tam lokuje się dominującą część inwestycji, natomiast w miarę jak atrakcyjność województw maleje, czyli wraz z obniżaniem poziomu rozwoju gospodarczego – następuje obniżanie skali ponoszonych nakładów inwestycyjnych. Zasada ta powinna dotyczyć przede wszystkim inwestycji w sektorze prywatnym, ale nie można jej też wykluczyć w odniesieniu do sektora publicznego.

Przedmiot, zakres badań i zastosowana metoda

Przedmiotem badań były nakłady inwestycyjne, czyli nakłady finansowe lub rzeczowe, których celem było stworzenie nowych środków trwałych lub ulepszenie istniejących obiektów majątku trwałego, a także nakłady na tzw. pierwsze wyposażenie inwestycji. Materiał badawczy uzyskano z Banku Danych Regionalnych¹¹. Prezentowany tam zbiór danych statystycznych uwzględnia podział na inwestycje ogółem oraz ich część, czyli nakłady inwestycyjne w sektorze prywatnym. Nakłady ogółem obejmują więc oprócz nakładów sektora prywatnego również nakłady sektora publicznego, czyli rządowego i samorządowego. Podstawą badań były wielkości wyrażone w cenach bieżących i w przeliczeniu na 1 mieszkańca województwa w kolejnych latach 2002-2006. W ten sposób uzyskano materiał możliwie najbardziej porównywalny. Zdecydowano się na wykorzystanie cen bieżących ze względu na stosunkowo niski poziom inflacji. W roku 2003 wskaźnik tempa wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych wynosił w Polsce 0,8%; i w kolejnych: 3,5%; 2,1% oraz 1,0%¹². Poziom inflacji był więc na tyle niski, że nie popełniono istotniejszego błędu posługując się cenami bieżącymi.

W okresie objętym badaniami wystąpiła w Polsce wzrostowa tendencja cyklu koniunkturalnego. O ile w pierwszym roku badań (2002) tempo wzrostu PKB wyniosło zaledwie 1,4%, to w kolejnych latach widać już wyraźnie szybsze tempo (3,9% w roku 2003; 5,3% w 2004 oraz 3,6% i 6,2% w latach 2005 i 2006). Pomimo wysokiego oraz zróżnicowanego tempa wzrostu gospodarczego w Polsce, przyjęto założenie, że w okresie objętym badaniami relacje w poziomie rozwoju gospodarczego między

¹¹ Bank Danych Regionalnych GUS. Warszawa, www.stat.gov.pl. 24.07.2008.

¹² Wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych w latach 1950-2007. GUS. Warszawa, www.stat.gov.pl. 24.07.2008.

województwami nie uległy istotnym zmianom. Założenie to zweryfikowano na podstawie danych statystycznych prezentowanych przez GUS¹³.

Z materiałów tych wynika, że w latach 2002 – 2005 wzrost gospodarczy w 16 województwach nie naruszył relacji przyjętych w koncepcji badań. W założeniach przyjęto, że poziom rozwoju gospodarczego województw jest na tyle zróżnicowany, iż całą zbiorowość można podzielić na trzy odmienne grupy. Pierwszą stanowiło 5 województw (dolnośląskie, mazowieckie, pomorskie, śląskie i wielkopolskie). Były to województwa, w których PKB – w przeliczeniu na 1 mieszkańca – wynosił powyżej 95% poziomu krajowego. Do drugiej grupy zaliczono 6 województw (kujawsko-pomorskie, lubuskie, łódzkie, małopolskie, opolskie i zachodniopomorskie), w których PKB również w przeliczeniu na 1 mieszkańca kształtował się w granicach od 80% do 95% poziomu krajowego. Trzecią grupę stanowiło 5 województw (lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie) o poziomie PKB poniżej 80% krajowego. Z wszystkich lat objętych badaniami na ten temat, tylko w roku 2003 w województwie opolskim poziom PKB był poniżej przyjętej (80%) dolnej granicy grupy II i wynosił 79,4%. W pozostałych latach wskaźnik ten mieścił się w granicach 80% - 95% i z tego powodu woj. opolskie zostało zaliczone do grupy II. W badaniach posłużono się metodą tabelaryczną.

Zarys problemu w ujęciu teoretycznym

Włączenie inwestycji w proces realizacji polityki regionalnej należy do najtrudniejszych kwestii praktycznych. Jest uwarunkowane licznymi ograniczeniami i dyrektywami zewnętrznymi, ale ma również poważne wewnętrzne determinanty, czyli nasze wewnętrzne przyczyny krajowe. Najbardziej ogólne zależności zewnętrzne to członkostwo w Unii Europejskiej. O ile nasza obecność w Unii Europejskiej wpłynęła niewątpliwie na wzrost znaczenia polityki regionalnej, to równocześnie musimy mieć pełną świadomość faktu, że zgodnie z obowiązującymi kryteriami wszystkie polskie województwa są zaliczane do grona opóźnionych w rozwoju. Z tego powodu wszystkie mają też podobne prawo do ubiegania się o fundusze europejskie. W ten sposób umyka z pola widzenia fakt znacznych dysproporcji wewnętrznych, czyli dużych różnic w poziomie rozwoju gospodarczego między naszymi województwami. Druga, bardzo istotna kwestia zewnętrzna jest związana ze wzrostem wartości polskiej waluty. W okresie planowania inwestycji z funduszy przedakcesyjnych przyjęto założenie, że kurs złotówki do euro wynosi 4 zł. Podobne kryteria zakładano dla inwestycji w okresie 2007-2013. Już w połowie 2008 roku okazuje się, że kurs ten wynosi nie 4 zł a ok. 2,3 zł. W efekcie realny poziom nakładów z UE jest niższy o ponad 40%. W tej sytuacji zmniejszy się zakres podejmowanych inwestycji lub zwiększy udział środków krajowych z budżetu państwa, ewentualnie budżetów samorządów terytorialnych.

Podstawowe problemy wewnętrzne są w dużej mierze związane z krótkim okresem funkcjonowania gospodarki rynkowej i jeszcze krótszym okresem, jaki upłynął od momentu podjęcia decyzji o naszym członkostwie w Unii Europejskiej. Polityka regionalna wykorzystując inwestycje jako jeden z ważniejszych instrumentów nie

¹³ Produkt Krajowy Brutto, Rachunki Regionalne w 2005 r., Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny Katowice 2007.

stanowi działalności w pełni autonomicznej. Jest raczej funkcją polityki gospodarczej oraz polityki pieniężnej. W gospodarce rynkowej poziom inwestycji jest w dużej mierze zależny od stopy procentowej, tempa wzrostu gospodarczego oraz od ogólnie określanego klimatu dla inwestorów. Z tych trzech kwestii tylko ten trzeci problem – i to jedynie częściowo – jest uzależniony od polityki władz regionalnych i lokalnych, natomiast polityka pieniężna w ogóle nie uwzględnia kwestii regionalnych, a decyduje jedynie o skali zaangażowania inwestorów w całym kraju. Polityka gospodarcza jest natomiast w znacznym stopniu uzależniona od Unii Europejskiej.

Zupełnie inaczej do tej polityki podchodziliśmy w okresie poprzedzającym nasze wejście do Unii Europejskiej. Podjęto wówczas bardzo szkodliwą decyzję o utworzeniu specjalnych stref ekonomicznych. Prawie w każdym województwie (to pierwszy błąd) powstały enklawy uprzywilejowanych terenów (to drugi błąd). W efekcie bez żadnych racjonalnych uzasadnień wydzielono tereny, w których inwestorzy mają liczne ulgi i przywileje i w ten sposób są zachęceni do realizacji inwestycji. W wyniku działania SSE (w roku 2000 na powierzchni 5965 ha, co stanowiło 0,015% powierzchni kraju) ograniczono konkurencyjność polskich przedsiębiorstw funkcjonujących wokół tych terenów w stosunku do dużych przedsiębiorstw zagranicznych, które działają w strefach. Niekorzystnym zjawiskiem okazała się też migracja kapitału z innych części kraju, gdyż jego wykorzystanie na obszarach stref dawało szansę na uzyskanie zwolnień fiskalnych¹⁴. Jeśli istniejący w kraju system ekonomiczno-finansowy nie sprzyja inwestorom, to należy dokonać takich w nim zmian, aby okazał się systemem przyjaznym, a nie tworzyć specjalnie uprzywilejowane tereny, na których te ogólne zasady nie obowiązują. Jedynym pozytywnym efektem jest to, że Unia Europejska nie toleruje takich działań i zostaliśmy w związku z tym zobowiązani do zakończenia funkcjonowania wszystkich stref.

SSE miały i mają jeszcze wpływ na podejmowanie decyzji inwestycyjnych, ale ich rola będzie wyraźnie malała. Stopniowo coraz większy wpływ na lokalizację inwestycji o znaczeniu regionalnym wywiera natomiast nasze członkostwo w Unii Europejskiej. Wraz z podjęciem decyzji o wejściu do UE, w Polsce zaczęły się kształtować dwa odmienne i wyraźnie różniące się nurty w procesie podejmowania i realizacji inwestycji regionalnych. Pierwszy, to inwestycje publiczne (głównie infrastrukturalne) realizowane z funduszy europejskich oraz środków własnych samorządów terytorialnych. Co najmniej do roku 2015 będą to działania coraz bardziej widoczne i o coraz większym znaczeniu. Z dotychczasowych badań wynika jednak, że podział tych środków na województwa jest bardzo specyficzny. Stwierdzono, że regionalny podział funduszy z Unii Europejskiej, w latach 2000-2005, był efektem przyjętej metody, która premiowała województwa o większej liczbie mieszkańców. Badania nie potwierdziły natomiast zależności pomiędzy PKB w województwie *per capita*, a kwotą pomocy z UE przypadającą na jednego mieszkańca. Brak tu jakiegokolwiek zależności (dodatniej lub ujemnej), wskazuje też na to, że przyjęte kryteria nie różnicują województw pod kątem oczekiwanych efektów ekonomicznych. Przyjmują

¹⁴ Wasilewski A., Samorząd gminny jako czynnik poprawy konkurencyjności obszarów wiejskich, *Studia i Monografie*, z. 129, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2005., s. 174.

natomiast egalitarne podejście, czyli na każdego mieszkańca kraju statystycznie „po równo”¹⁵.

Drugi wyraźny nurt w procesie podejmowania decyzji oraz realizacji inwestycji o znaczeniu regionalnym w Polsce, to przedsięwzięcia inicjowane przez sektor prywatny. Można tu zaliczyć wszystkie bezpośrednie inwestycje zagraniczne, a także środki z krajowych źródeł. Średnio w latach 2002-2006 udział inwestycji prywatnych stanowił w Polsce ponad 67% nakładów ogółem¹⁶. Jeśli chodzi o inwestycje prywatne, to motywy, które leżą u ich podstaw można sprowadzić do najbardziej ogólnej formuły funkcjonowania rynku. Zaspokojenie popytu na to dobro ma w istocie służyć przyspieszeniu tempa rozwoju gospodarczego kraju. Dokładnie te same cele formułują wszystkie województwa w kraju. Między województwami odbywa się więc proces konkurowania o inwestycje. Władze regionalne i lokalne podejmują liczne starania oraz inicjatywy, które zachęcają potencjalnych inwestorów do lokowania kapitału na ich terenie. Z kolei inwestorzy kierują się identyczną motywacją, w stosunku do województw, jaką zgłaszają pod adresem całego kraju. Liczą na to, że inwestycje ulokują tam, gdzie najlepiej zrealizują swoje cele. W związku z tym w kraju o takiej wielkości oraz o takim zróżnicowaniu jak Polska, obserwujemy nierównomierny rozkład inwestycji. Szczególnie dotyczy to inwestycji prywatnych. Jeśli założymy, że wśród potencjalnych odbiorców inwestycji, czyli w gronie władz regionalnych i lokalnych, istnieje porównywalny klimat społeczny i prawny, to najważniejszym kryterium lokalizacji stają się uwarunkowania ekonomiczne. Ten drugi nurt wykorzystuje więc rachunek ekonomiczny jako podstawowe kryterium lokalizacji inwestycji. Można więc uznać, że mamy tu do czynienia z wyraźnym procesem liberalizacji. W prezentowanych badaniach zakłada się, że ważną pochodną tych decyzji jest poziom rozwoju gospodarczego w województwa.

W liberalnej gospodarce rynkowej o lokalizacji inwestycji w konkretnym miejscu decyduje właściciel kapitału a podstawą tej decyzji jest zwykle rachunek ekonomiczny. W tej sytuacji rośnie konkurencja między władzami samorządowymi o pozyskanie przychylnych decyzji u inwestorów. Działanie władz regionalnych i lokalnych odbywa się jednak w ramach podobnych rozwiązań prawnych oraz instytucjonalnych, stąd inicjatywy zachęcające do lokalizacji inwestycji na ich terenie mają zwykle zbliżony i ograniczony charakter, chociaż znajduje się wśród nich indywidualnie bardzo interesujące propozycje. Decydujące jednak znaczenie odgrywa tu potencjał gospodarczy gminy lub województwa, który umożliwia władzom zwiększenie ilościowe i jakościowe ofert zachęcających potencjalnych inwestorów. Należy jednak zdawać sobie sprawę, że w obawie przed rosnącą konkurencją spotykamy często jawny opór przed lokalizacją konkretnej inwestycji. Między przychylnym klimatem, a zgodnym z literą prawa hamowaniem inicjatyw w tym obszarze aktywności, istnieje olbrzymia przestrzeń dla formalnych i nieformalnych inicjatyw władz.

Oprócz bezpośredniej aktywności władz samorządowych w procesie pozyskiwania inwestycji ważną rolę odgrywają również regionalne i lokalne warunki. Łącznie we współczesnej literaturze całość tych uwarunkowań określa się jako

¹⁵ Heller J., Szczepaniak A., Regionalne uwarunkowania i efekty podziału funduszy z Unii Europejskiej, Studia Regionalne i Lokalne nr 2, Warszawa 2008.

¹⁶ Bank Danych Regionalnych GUS. Warszawa, www.stat.gov.pl. 24.07.2008.

atrakcyjność inwestycyjna województw. Badania na ten temat mają już długą tradycję. Współcześnie najbardziej ich typową reprezentację można podzielić na trzy grupy. Charakterystycznym przykładem pierwszej grupy mogą być badania IBnGR, w których autorzy dokonują wyboru cech oraz określają ich wagi i na tej podstawie szacują atrakcyjność inwestycyjną, która ...”rozumiana jest jako zdolność skłonienia do inwestycji poprzez oferowanie kombinacji korzyści lokalizacji możliwych do osiągnięcia w trakcie prowadzenia działalności gospodarczej. Wynikają one ze specyficznych cech obszaru, w którym rozwijana jest działalność gospodarcza. Korzyści te określane są mianem czynników lokalizacji. O atrakcyjności inwestycyjnej danego obszaru decyduje, zatem, zestaw czynników lokalizacji. Obszary oferujące optymalną kombinację czynników lokalizacji są atrakcyjne inwestycyjnie, gdyż pozwalają na redukcję nakładów inwestycyjnych i bieżących kosztów funkcjonowania przedsiębiorstwa, ułatwiają maksymalizację zysków oraz zmniejszając ryzyko niepowodzenia inwestycji”¹⁷. W miarę postępów w badaniach oraz w kolejnych raportach autorzy dokonują korekt w doborze cech oraz w określaniu ich wag. Wzmacnia to jednak wrażenie, że dużą rolę odgrywają tu subiektywne odczucia. Charakterystycznym przykładem może też być czynnik *poziom rozwoju gospodarczego*, który nie jest uwzględniany w ocenie atrakcyjności województw, a jest w odniesieniu do podregionów. Z badań wynika natomiast, że poziom rozwoju gospodarczego województwa ma decydujące znaczenie w pozyskiwaniu np. bezpośrednich inwestycji zagranicznych¹⁸. To samo dotyczy kolejnego czynnika: *stopień ochrony i stan środowiska przyrodniczego*. Pomimo tych krytycznych uwag w badaniach tych dominują jednak cechy, które inwestorzy niewątpliwie biorą pod uwagę, np.: dostępność transportowa, koszty pracy oraz wielkość i jakość ich zasobów, chłonność rynku zbytu, poziom rozwoju infrastruktury gospodarczej i społecznej, a także poziom bezpieczeństwa powszechnego i aktywność regionów wobec inwestorów¹⁹.

Drugą grupę badań można określić jako wywodzącą się z wielowymiarowej analizy porównawczej. Jest tu bardzo liczne grono autorów²⁰. Najnowsze badania na ten temat opublikował w pierwszej połowie 2008 r. B. Guzik. Wielkością, na podstawie której określa się w tej pracy atrakcyjność inwestycyjną, są rzeczywiste nakłady inwestycyjne poniesione przez inwestorów prywatnych. Nie jest to jednak klasyczne porównanie poziomu nakładów inwestycyjnych na mieszkańca województwa, lecz badanie *renty atrakcyjności*, czyli nadwyżki lub deficytu nakładów inwestycyjnych na jednego mieszkańca w stosunku do „normy” ustalonej przy zaobserwowanym poziomie rozwoju województwa na podstawie ogólnopolskiego modelu zależności

¹⁷ Kalinowski T., (red.) *Atrakcyjność inwestycyjna województw i podregionów Polski 2007*, IBnGR Gdańsk 2007, http://www.ibngr.edu.pl/pdf/publikacje/raporty/Atrakcyjnos_3.pdf. 24.07.2008, s. 9.

¹⁸ Heller J., Warząta R., *Regionalne uwarunkowania napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski*, Ekonomista, Warszawa 2005, nr 6, s. 785-799.

¹⁹ Kalinowski T., (red.) *Atrakcyjność inwestycyjna województw i podregionów Polski 2007*, IBnGR Gdańsk 2007, http://www.ibngr.edu.pl/pdf/publikacje/raporty/Atrakcyjnos_3.pdf. 24.07.2008, s. 11.

²⁰ Jajuga K., *Statystyczna analiza wielowymiarowa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1993; Malina A., *Wielowymiarowa analiza przestrzennego zróżnicowania struktury gospodarki Polski według województw*, AE Kraków, 2004; Zeliaś A., *Taksonomiczna analiza przestrzennego zróżnicowania poziomu życia w Polsce w ujęciu dynamicznym*, AE Kraków 2000.

nakładów inwestycyjnych od poziomu rozwoju²¹. Nie jest to – jak w pracach IBnGR – wyłącznie subiektywna ocena potencjału inwestycyjnego województw, ale udana próba wykorzystania rzeczywistych nakładów. Wprawdzie są to tylko nakłady sektora prywatnego, co z punktu widzenia zachowań i reakcji rynkowych jest podejściem słusznym, to jednak ograniczenie badań wyłącznie do inwestycji z tej grupy eliminuje w istocie dokonanie syntetycznej oceny. Inwestycje sektora publicznego stanowią w Polsce przeciętnie ok. 1/3 nakładów, a więc ich rola nie jest obojętną dla przyszłości rozwoju gospodarczego kraju i województw. Z drugiej jednak strony, prezentowane badania B. Guzika zawierają interesującą ocenę atrakcyjności inwestycyjnej (*renty atrakcyjności*) województw w odniesieniu do poszczególnych sekcji. Obok atrakcyjności ogółem można więc ocenić atrakcyjność inwestycyjną województw aż w 11 sekcjach, np. rolnictwo, przemysł ogółem, itp. Na podstawie tej swoistej struktury atrakcyjności, Autor omawianych badań, zwraca też uwagę na bardzo ważną cechę wag. Wagi, jego zdaniem, nie muszą mieć wyłącznie cech dodatnich. Jest to uwaga z pewnością interesująca, zwłaszcza wówczas, gdy porównujemy rzeczywiste wyniki z modelem, który zawsze wyraża pewną wielkość przeciętną, od której będą odchylenia *in plus*, ale też *in minus*.

Trzecia grupa badań ma charakter najbardziej syntetyczny. Ich celem jest ocena wpływu ogólnego poziomu rozwoju gospodarczego województw na zdolność pozyskiwania i wydatkowania środków pochodzących z różnych źródeł (inwestycje zagraniczne, dochody samorządów terytorialnych, fundusze europejskie, inwestycje publiczne i prywatne, itp.). Środki te niewątpliwie mają wpływ na rozwój gospodarczy województw, chociaż ich źródła i charakter są bardzo różne. Łączy je – w założeniach – związek z poziomem rozwoju gospodarczego województwa, a w konsekwencji i w wieloletniej perspektywie również proces pogłębiania istniejących już dysproporcji rozwojowych. Przykładem takich badań jest m.in. praca A. Wasilewskiego, w której stwierdzono, że w rozwoju gospodarczym samorządów terytorialnych występuje wyraźna dominacja tych o najwyższych dochodach własnych, a wyraża się ona nie tylko większą liczbą podmiotów gospodarczych, ale na tych terenach znacznie chętniej lokuje się kapitał zagraniczny w formie inwestycji bezpośrednich²². W podobny nurt wpisują się również prezentowane badania. Nie jest ich celem ocena poszczególnych województw, ale poszukiwanie ogólnych (syntetycznych) prawidłowości charakteryzujących grupy województw o podobnych poziomach rozwoju gospodarczego.

Wpływ poziomu rozwoju gospodarczego województw na skalę pozyskanych inwestycji

Poziom rozwoju gospodarczego województw, mierzony wielkością PKB na mieszkańca, w założeniach prezentowanych badań może wpływać na skalę zaangażowania inwestorów, tempo wzrostu inwestycji w latach objętych badaniami oraz na udział sektora prywatnego. Ocenie poddano wartość inwestycji ogółem oraz

²¹ Guzik B., Atrakcyjność inwestycyjna województw, *Gospodarka Narodowa*, SGH Warszawa, nr 3/2008, s. 61, 62.

²² Wasilewski A., Samorząd gminny jako czynnik poprawy konkurencyjności obszarów wiejskich, *Studia i Monografie*, z. 129, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2005, s. 113.

inwestycji sektora prywatnego w przeliczeniu na 1 mieszkańca województw a wyniki badań przedstawiono w tabeli 1 oraz 2.

Średnioroczny poziom inwestycji ogółem w przeliczeniu na 1 mieszkańca, w latach 2002-2006 wynosił w Polsce 3282 zł. Jedynie w grupie I (5 województw o najwyższym poziomie rozwoju gospodarczego) nakłady te były wyższe o ok. 19%, natomiast w grupie II (6 województw o przeciętnym poziomie rozwoju gospodarczego) były niższe o ok. 16% od wielkości średniej. Trzecia grupa województw (lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie), czyli o najniższym poziomie rozwoju gospodarczego, pozyskała w tym okresie najmniej inwestycji. Z danych tabeli 1 wynika, że średniorocznie było to mniej o ok. 31% od poziomu średniego. Należy jednak zauważyć, że w pierwszym roku badań (2002) dysproporcje między badanymi grupami województw były nieco większe. W grupie I nakłady te były wyższe od średniej o ok. 21%, natomiast w grupie II niższe od średniej o 19%, a w III nawet o 34%. Z kolei w ostatnim roku badań (2006) relacje te przedstawiały się następująco: I grupa o 18% więcej od średniej, II grupa 14% mniej od średniej i III 32% mniej od średniej.

Zmiana relacji między trzema grupami województw została spowodowana zróżnicowanym tempem wzrostu nakładów inwestycyjnych ogółem. O ile w latach 2002-2006 średnio w kraju nakłady te wzrosły o ok. 42%, to jedynie w grupie I tempo wzrostu było wolniejsze i wyniosło ok. 38%. Najszybciej inwestycje ogółem zwiększyły się w grupie II – wzrost o 52%, natomiast w grupie III uległy zwiększeniu o ok. 47%, czyli również powyżej tempa przeciętnego (tabela 1).

TABELA 1. NAKŁADY INWESTYCYJNE OGÓŁEM W WOJEWÓDZTWACH O ZRÓŻNICOWANYM POZIOMIE PKB* (W ZŁ NA 1 MIESZKAŃCA)

Grupy województw wg PKB/1mieszkańca*	2002	2003	2004	2005	2006	2002-2006 Średnio zł
I grupa 5 woj., PKB pow. 95% poziomu krajowego	3460	3455	3760	4013	4784	3894
II grupa 6 woj., PKB 80-95% poziomu krajowego	2294	2385	2620	2978	3497	2755
III grupa 5 woj., PKB pon. 80% poziomu krajowego	1887	1970	2201	2442	2774	2255
<i>Średnio w Polsce</i>	<i>2858</i>	<i>2902</i>	<i>3155</i>	<i>3434</i>	<i>4062</i>	<i>3282</i>

*I grupa 5 województw (dolnośląskie, mazowieckie, pomorskie, śląskie i wielkopolskie).

II grupa 6 województw (kujawsko-pomorskie, lubuskie, łódzkie, małopolskie, opolskie i zachodniopomorskie), III grupa 5 województw (lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie).

Źródło: Bank Danych Regionalnych GUS. Warszawa www.stat.gov.pl. 24.07.2008.

Nakłady inwestycyjne ogółem, w przeliczeniu na 1 mieszkańca, w największym stopniu były pozyskiwane przez województwa o najwyższym poziomie rozwoju gospodarczego. W miarę jak poziom ten zmniejszał się, malały również nakłady. W kolejnych latach objętych badaniami okazało się jednak, że dysproporcje pod tym względem ulegały zmniejszeniu. Szczególnie widoczny był proces zmniejszania dystansu między grupą województw najbardziej rozwiniętych a województwami grupy

II. Z kolei województwa najbardziej opóźnione w rozwoju gospodarczym (grupa III) wykazywały wprawdzie tempo wzrostu powyżej poziomu średniego, ale były to wielkości tak nieznaczne, że dystans między nimi a pozostałymi grupami województw zmalał jedynie w bardzo niewielkim stopniu.

Średnioroczny poziom inwestycji prywatnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca, w latach 2002-2006 wynosił w Polsce 2201 zł. Co stanowiło ok. 67% nakładów inwestycyjnych ogółem. W okresie objętym badaniami relacje te uległy tylko niewielkim zmianom. W roku 2002 inwestycje prywatne wynosiły 68% ogólnych nakładów inwestycyjnych w Polsce, a w roku 2006 ok. 66% (Tabela 2). Średnio w całym okresie inwestycje w sektorze prywatnym, w pięciu województwach zaliczonych do grupy I były o 20% wyższe od przeciętnych nakładów prywatnych w całym kraju. W pozostałych dwóch grupach województw relacje inwestycji prywatnych do poziomu średniego w kraju były również zbliżone do relacji charakteryzujących poziom inwestycji ogółem. W sześciu województwach zaliczonych do grupy II inwestycje prywatne były niższe o ok. 20% od nakładów przeciętnych w kraju, a w grupie III różnica ta wynosiła ok. 35%. Kolejne podobieństwo w relacjach między inwestycjami ogółem a inwestycjami prywatnymi odnotowano w pierwszym roku badań. W roku 2002 dysproporcje między badanymi grupami były również nieco większe. W grupie I nakłady te były wyższe od średniej o ok. 24%, natomiast w grupie II niższe od średniej o 23%, a w III nawet o 35%. Z kolei w ostatnim roku badań (2006) relacje te przedstawiały się następująco: I grupa o 22% więcej od średniej, II grupa 20% mniej od średniej i III 35% mniej od średniej.

TABELA 2. NAKŁADY INWESTYCYJNE W SEKTORZE PRYWATNYM W WOJEWÓDZTWACH O ZRÓŻNICOWANYM POZIOMIE PKB* W ZŁ NA 1 MIESZKAŃCA)

Grupy województw wg PKB/1mieszkańca*	2002	2003	2004	2005	2006	2002-2006 Średnio zł
I grupa 5 woj., PKB pow. 95% poziomu krajowego	2412	2415	2439	2696	3284	2649
II grupa 6 woj., PKB 80-95% poziomu krajowego	1500	1579	1726	1840	2151	1759
III grupa 5 woj., PKB pon. 80% poziomu krajowego	1270	1255	1371	1523	1745	1433
<i>Średnio w Polsce</i>	<i>1948</i>	<i>1981</i>	<i>2149</i>	<i>2237</i>	<i>2688</i>	<i>2201</i>

*I grupa 5 województw (dolnośląskie, mazowieckie, pomorskie, śląskie i wielkopolskie).

II grupa 6 województw (kujawsko-pomorskie, lubuskie, łódzkie, małopolskie, opolskie i zachodniopomorskie), III grupa 5 województw (lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie).

Źródło: Bank Danych Regionalnych GUS. Warszawa www.at.gov.pl. 24.07.2008.

Z zestawienia w tabeli 2 wynika więc, że przyczyną takiego ukształtowania relacji między badanymi grupami były zmiany w poziomie nakładów inwestycyjnych w sektorze prywatnym. W okresie objętym badaniami (2002-2006) nakłady w tym sektorze wzrosły w Polsce o ok. 38%, czyli rosły wolniej od nakładów ogółem o 4 punkty procentowe. W tym samym okresie najszybciej wrastały nakłady sektora prywatnego w grupie II – o ok. 43%, czyli również wolniej, ale o 9 punktów od tempa

wzrosty nakładów ogółem w tej grupie. Nakłady sektora prywatnego w grupie I wzrosły o ok. 36%, a więc był to wzrost wolniejszy jedynie o 2 punkty procentowe od tempa wzrostu nakładów ogółem. W grupie III inwestycje prywatne wzrosły o ok. 37%, czyli był to wzrost wolniejszy o 10 punktów procentowych od nakładów ogółem.

Nakłady inwestycyjne w sektorze prywatnym, w przeliczeniu na 1 mieszkańca – podobnie jak inwestycje ogółem – w największym stopniu napływały do grupy województw o najwyższym poziomie rozwoju gospodarczego. Występujące pod tym względem dysproporcje między grupami województw – w okresie objętym badaniami – ulegały zmniejszeniu. Najbardziej widoczny był proces zmniejszania dystansu między grupą województw najbardziej rozwiniętych a województwami grupy II. Z kolei województwa najbardziej opóźnione w rozwoju gospodarczym (grupa III) wykazały tempo wzrostu na poziomie zbliżonym to przeciętnego, stąd dystans między nimi a pozostałymi grupami województw nie uległ zmianie.

Wnioski

1. Przy końcu pierwszej dekady XXI wieku polityka regionalna w Polsce, w swych aspektach zewnętrznych, jest w istocie uwarunkowana rozwiązaniami instytucjonalnymi z Unii Europejskiej. Istnieje jednak znaczny udział czynników wewnętrznych, czyli naszych krajowych. I tu na pierwszym miejscu należy wymienić uwarunkowania polityczne, społeczne i gospodarcze w ich aspekcie historycznym, czyli w perspektywie kilkudziesięciu a nawet kilkuset lat. Z tym powiązane są również uwarunkowania cywilizacyjne i kulturowe. Nie można też zapominać o procesach, które wystąpiły od początków transformacji systemowej w Polsce. Wprawdzie ich efekty nie zostały jeszcze dostatecznie ujawnione w odniesieniu do 16 województw, ale z przeprowadzonych badań wynika, że zachodzi między nimi powolny i długotrwały proces zmniejszania dysproporcji w rozwoju gospodarczym. Z perspektywy kilkudziesięciu lat wynika też, że współczesna polityka regionalna w Polsce jest formą kontynuacji – w swym wymiarze naukowym – polityki regionalnej w odniesieniu do rolnictwa i obszarów wiejskich z lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku. Tak szerokie ujęcie polityki regionalnej – zarówno w ujęciu naukowym, jak i praktycznym – czyni z niej jedno z ważniejszych narzędzi rozwoju gospodarczego kraju jako całości.

2. Okres objęty badaniami (lata 2002-2006) charakteryzuje się rosnącą dynamiką tempa wzrostu gospodarczego w Polsce. Pomimo tego relacje między województwami były w tym okresie na tyle stabilne, że można było utworzyć trzy względnie trwałe grupy pod względem poziomu rozwoju gospodarczego. Do pierwszej, charakteryzującej się najwyższym poziomem rozwoju gospodarczego, zaliczyć można 5 województw: dolnośląskie, mazowieckie, pomorskie, śląskie i wielkopolskie. Drugą grupę, o przeciętnym poziomie rozwoju gospodarczego, tworzy 6 województw: kujawsko-pomorskie, lubuskie, łódzkie, małopolskie, opolskie i zachodniopomorskie. Z kolei trzecia grupa, to 5 województw o najniższym poziomie rozwoju gospodarczego: lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie. Podział ten jest na tyle trwały, że interesującymi powinny być badania, które precyzyjniej określiłyby tendencje zachodzące nie tylko między całymi grupami, ale również między poszczególnymi województwami i to już od początku ich utworzenia (1999 r.). Takie badania w połączeniu z prognozami, których podstawą są prezentowane wyniki mogą stanowić ważne źródło wiedzy i rekomendacji dla polityki regionalnej w Polsce.

3. Badania nad rolą inwestycji w rozwoju gospodarczym województw mają w Polsce już wieloletnie tradycje. Wszystkie, niezależnie od ich szczegółowych cech, wychodzą z założenia, że wzrost inwestycji wpływa na rozwój gospodarczy. Charakteryzują się jednak odmiennymi założeniami i często bardzo różnymi celami. Do pierwszej grupy można zaliczyć m.in. prace IBnGR, które mają charakter eksperckich sugestii na temat oceny potencjału – atrakcyjności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego. Równocześnie stanowią wskazówkę dla władz centralnych, a także regionalnych i lokalnych, na jakie czynniki należy zwracać uwagę, które z nich usprawnić lub rozwijać, tak aby województwo stało się bardziej atrakcyjne dla inwestorów. Drugą grupę stanowią klasyczne badania modelowe, których podstawę stanowi wielowymiarowa analiza porównawcza. W ich efekcie uzyskuje się ocenę wykorzystania istniejącego potencjału (możliwości) na tle przeciętnych warunków w kraju. Trzecia grupa badań – prezentowana również w przedkładanej pracy – to syntetyczna ocena wpływu poziomu rozwoju gospodarczego województw na skalę pozyskanych inwestycji publicznych oraz prywatnych. Efektem tej oceny jest sugestia przewidywanych zmian w rozwoju gospodarczym województw w kilkunastoletniej perspektywie.

4. Z przeprowadzonej analizy wynika, że poziom rozwoju gospodarczego województw miał wpływ na skalę pozyskiwanych inwestycji ogółem. W ten sposób pozytywnie zweryfikowano główną hipotezę badawczą. Wprawdzie w okresie objętym badaniami dysproporcje między grupami województw uległy pod tym względem zmniejszeniu, co dowodzi, że tempo wzrostu nakładów inwestycyjnych ogółem w województwach najbardziej rozwiniętych gospodarczo było wolniejsze od pozostałych, to jednak proces ten nie obejmował wszystkich grup w podobnym stopniu. Województwa o przeciętnym poziomie rozwoju gospodarczego (II grupa) zmniejszyły dystans (mierzony różnicą w procentach od wielkości średniej w Polsce) dzielący je od grupy I z 40 punktów procentowych w roku 2002 do 32 punktów w roku 2006. Różnica między grupą III a I zmalała z 55 punktów procentowych w roku 2002 do 50 punktów w roku 2006. Wzrosła natomiast różnica między grupą II a III z 15 do 18 punktów.

5. Inwestycje sektora prywatnego, to przeciętnie 2/3 nakładów inwestycyjnych ogółem w Polsce. Udział ten w okresie objętym badaniami zmniejszył się z 68% w roku 2002 do 66% w roku 2006. Jest to wprawdzie zmiana stosunkowo niewielka, ale bardziej jest ona widoczna w badanych grupach województw. Z ogólnej analizy wynika, że relacje między poziomem nakładów ogółem a nakładami sektora prywatnego, w grupach badanych województw układają się w podobny sposób. Województwa o przeciętnym poziomie rozwoju gospodarczego (II grupa) zmniejszyły dystans (mierzony różnicą w procentach od wielkości średniej w Polsce) dzielący je od grupy I z 47 punktów procentowych w roku 2002 do 42 punktów w roku 2006. Różnica między grupą III a I zmalała z 59 punktów procentowych w roku 2002 do 57 punktów w roku 2006. Wzrosła natomiast różnica między grupą II a III z 12 do 15 punktów.

6. Najbardziej ogólna i syntetyczna ocena sprowadza się do stwierdzenia, że inwestycje publiczne – podobnie jak prywatne – były w znacznym stopniu lokalizowane w oparciu o kryteria atrakcyjności inwestycyjnej, które są efektem poziomu rozwoju gospodarczego województw. Rozwój gospodarczy województwa

występuje tu w podwójnej roli. Z jednej strony jest wyznacznikiem ogólnej kultury i klimatu dla biznesu oraz przychylności dla kapitału wśród lokalnej i regionalnej społeczności, a więc reprezentuje tzw. miękkie cechy. Z drugiej natomiast strony uzewnętrznia też tzw. twarde cechy, czyli położenie względem rynków zbytu, zasoby i jakość siły roboczej, poziom infrastruktury gospodarczej i społecznej, jakość dróg i połączeń komunikacyjnych, a także zaplecze naukowe. Niezależnie więc od wielu szczegółowych uwarunkowań, które decydują o podjęciu decyzji i o praktycznej lokalizacji konkretnej inwestycji, to z badań wynika, że w skali całego kraju – atrakcyjność inwestycyjna województwa może być wyrażona poziomem jego rozwoju gospodarczego.

7. Badania, które uwzględniają zmiany w czasie dowodzą, że w Polsce odbywa się bardzo powolny proces zmniejszania dysproporcji między województwami. Dotyczy on tempa wzrostu inwestycji ogółem oraz – w podobnych proporcjach – nakładów inwestycyjnych sektora prywatnego. Nie obejmuje jednak wszystkich województw w jednakowym stopniu. Skracanie dystansu jest szczególnie widoczne między grupą województw o przeciętnym poziomie rozwoju gospodarczego a województwami najbardziej rozwiniętymi. Z kolei województwa najmniej rozwinięte zmniejszają wprawdzie różnicę w stosunku do przeciętnych nakładów ogółem, ale nie dotyczy to już inwestycji prywatnych, a dodatkowo powiększa się różnica w odniesieniu do grupy o przeciętnym poziomie rozwoju gospodarczego.

8. W pierwszej dekadzie XXI wieku w Polsce wystąpiły dwa wyraźnie odmienne nurty w procesie podejmowania i realizacji inwestycji. Z tego pierwszy, to głównie inwestycje publiczne, które są realizowane z funduszy europejskich oraz ze środków własnych samorządów, a także z budżetu państwa. Drugą grupę stanowią inwestycje sektora prywatnego, w tym również są bezpośrednie inwestycje zagraniczne. Efekt w postaci pozyskanych środków przez województwa ma tu zupełnie inne podstawy. Decyduje tu rachunek ekonomiczny, a więc wyraźnie zaznacza się proces liberalizacji w wojewódzkiej alokacji inwestycji sektora prywatnego. Polityka regionalna staje więc przed dwoma zasadniczymi problemami. Z jednej strony jest to podejście do inwestycji publicznych, które są powiązane w dużym stopniu z funduszami europejskimi i w związku z tym, czy kryterium demograficzne podziału tych funduszy na województwa jest rozwiązaniem najbardziej właściwym? Drugi problem, to stosunek do liberalnych zasad napływu inwestycji prywatnych do województw. Wiadomo już, że jednym z najgorszych możliwych rozwiązań dla rozwoju regionalnego kraju były specjalne strefy ekonomiczne, stąd ten wariant sterowania napływem inwestycji prywatnych należy ograniczać aż do całkowitego wyeliminowania. Być może pozostawienie decyzji inwestorom jest rozwiązaniem najbardziej racjonalnym i oczekiwanym z punktu widzenia rozwoju całego kraju.

9. Przeprowadzone badania wyjaśniają te wątpliwości. Syntetyczna ocena wykazała, że podział inwestycji publicznych zmniejsza istniejące dysproporcje między grupami województw o różnym poziomie rozwoju gospodarczego. Z kolei inwestycje prywatne, których liberalne zasady alokacji nie tylko nie pogłębiają istniejących dysproporcji międzyregionalnych, ale łagodzą je w stopniu zbliżonym do inwestycji publicznych. Jedynie grupa pięciu województw najsłabiej rozwiniętych charakteryzuje się wolniejszym tempem wzrostu nakładów inwestycyjnych sektora prywatnego.

Literatura

1. Adamowicz M., Ewolucja polityki rolnej w procesie transformacji rynkowej i integrowania Polski z Unią Europejską. /w:/ Rolnictwo w procesie integrowania Polski z Unią Europejską. SGGW, Warszawa T. IV/1996.
2. Bank Danych Regionalnych GUS. Warszawa, www.stat.gov.pl. 24.07.2008.
3. Czykier-Wierzba D., Polityka regionalna Unii Europejskiej. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1998.
4. Fierla I., Narastanie przestrzennych dysproporcji rozwojowych w Polsce. VII Kongres Ekonomistów Polskich. Sesja V, z. 10. Problemy rozwoju regionalnego, Warszawa 2001.
5. Gorzelak E., Przesłanki regionalizacji polityki rolnej, *Wiś Współczesna*, Warszawa nr 4/1989.
6. Gorzelak G., Szanse polskich regionów (Założenia długofalowej strategii rozwoju regionalnego Polski), VII Kongres Ekonomistów Polskich. Sesja V, z. 14. Problemy Rozwoju Regionalnego. Warszawa 2001.
7. Gorzelak G., Polityka regionalna wobec zróżnicowań polskiej przestrzeni, *Studia Regionalne i Lokalne*, Warszawa nr 4/2004.
8. Guzik B., Atrakcyjność inwestycyjna województw, *Gospodarka Narodowa*, SGH Warszawa, nr 3/2008.
9. Hausner J., Modele polityki regionalnej w Polsce, VII Kongres Ekonomistów Polskich. Sesja V, z. 1. Problemy Rozwoju Regionalnego. Warszawa 2001.
10. Heller J., Podstawy przestrzennego różnicowania polityki rolnej w wybranych państwach europejskich, *Wiś Współczesna*, Warszawa nr 3/1989.
11. Heller J., Regionalizacja obszarów wiejskich w Polsce. *Studia i Monografie*, z. 99. IERiGŻ, Warszawa 2000.
12. Heller J., Szczepaniak A., Regionalne uwarunkowania i efekty podziału funduszy z Unii Europejskiej, *Studia Regionalne i Lokalne* nr 2, Warszawa 2008.
13. Heller J., Warżała R., Regionalne uwarunkowania napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski, *Ekonomista*, Warszawa 2005, nr 6.
14. Jajuga K., Statystyczna analiza wielowymiarowa, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1993.
15. Kalinowski T., (red.) Atrakcyjność inwestycyjna województw i podregionów Polski 2007, IBnGR Gdańsk 2007, http://www.ibngr.edu.pl/pdf/publikacje/raporty/Atrakcyjnosc_3.pdf. 24.07.2008.
16. Kamiński W., *Gospodarka żywnościowa Polski w ujęciu przestrzennym*, PWRiL, Warszawa 1989.
17. Kozak M., Pyszkowski A., /red./ Pilotażowy program rozwoju regionalnego Phare – STRUDER. Doświadczenia – efekty – inspiracje. PARR Warszawa 1999.
18. Malina A., Wielowymiarowa analiza przestrzennego zróżnicowania struktury gospodarki Polski według województw, AE Kraków, 2004.
19. Mierosławska A., Jakubowska J., Regionalne zróżnicowanie rozwoju gospodarczego i poziomu życia (w latach 1992 i 1995). *Komunikaty, Raporty, Ekspertyzy*. IERiGŻ, Warszawa z. 422/1998.
20. Organiściak-Krzykowska A., Regionalne uwarunkowania bezrobocia, Wydawnictwo UWM, Olsztyn 2006.
21. Produkt Krajowy Brutto, *Rachunki Regionalne w 2005 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny Katowice 2007.
22. Pietrzyk I., Miejsce i rola regionów w procesie integracji europejskiej. VII Kongres Ekonomistów Polskich, sesja V, z. 15. *Problemy Rozwoju Regionalnego*. Warszawa 2001.

23. Regulski J., Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
24. Ustawa (a) z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000, (Dz. U. nr 150, poz. 983).
25. Ustawa (b) z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, (Dz. U. Nr 155, poz.1014).
26. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 203, poz. 1966).
27. Waldziński D., Polityka regionalna w Polsce w procesie przemian kulturowo-cywilizacyjnych Zarys problemu, Wydawnictwo UWM w Olsztynie 2005.
28. Wasilewski A., Samorząd gminny jako czynnik poprawy konkurencyjności obszarów wiejskich, Studia i Monografie, z. 129, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2005.
29. Wiatrak A.P., Regionalne zróżnicowanie zachowań ludności wiejskiej (w:) Lewandowski J., Wilkin J., /red:/ Produkcyjne i konsumpcyjne zachowania gospodarstw wiejskich w okresie przemian systemowych. Uniwersytet Warszawski, Wydział Nauk Ekonomicznych, Warszawa 1996.
30. Wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych w latach 1950-2007. GUS. Warszawa www.stat.gov.pl. 24.07.2008.
31. Zawadzki W., Stan technicznej infrastruktury w Polsce, (1975-1986), Komunikaty, Raporty, Ekspertyzy, IERiGŻ, Warszawa 1987, z. 198.
32. Zegar J., Regionalizacja polityki rolnej (Istota i propozycje rozwiązań), Zagadnienia Ekonomiki Rolnej, Warszawa nr 2/1989.
33. Zeliaś A., Taksonomiczna analiza przestrzennego zróżnicowania poziomu życia w Polsce w ujęciu dynamicznym, AE Kraków 2000.

Summary

The aim of the research was to evaluate the interregional disproportions in gaining investments. The basis of this evaluation was the analysis of the scale of investments inflow to regions with different level of economical development in the years 2002-2006. In the research a hypothesis was made that regions on a higher level of economical development are more attractive for investors. The conducted analysis shows that the level of economical development of regions had an influence on the scale of total gained investments. Thus the research hypothesis was confirmed. Public investments – just like private ones – were mainly located based on investing attractiveness criteria, which are an effect of regional economical development level. But the evaluation proved that the distribution of public investments decreases the existing disproportions between groups of regions on different economical development level. On the other hand, private investments, with liberal rules of allocation, do not deepen existing interregional disproportions, but even decrease them to a similar degree as public investments. The only group of regions that characterizes in a slower rate of private investments growth is group of the least developed regions (in economical sense).

Informacje o autorze

dr hab. Janusz Heller, prof. UWM
 Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
 Wydział Nauk Ekonomicznych, Katedra Makroekonomii
 ul. K. Obiży 2, 10-725 Olsztyn
 e-mail: j.heller@uwm.edu.pl

Halina Kałuża

Obszary problemowe w polityce regionalnej UE - Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013

Handicapped areas in the EU regional policy – Operational Programme Development of the Eastern Poland 2007-2013

Podstawową misją polityki strukturalnej UE jest wzrost poziomu spójności wewnętrznej w ramach całej organizacji. Zainteresowanie polityką rozwoju regionalnego wynika z różnic w rozwoju społeczno-gospodarczym regionów Unii Europejskiej. Początkowy okres funkcjonowania polityki regionalnej był związany ze wspieraniem rozwoju poszczególnych regionów Wspólnoty. Były to jednak działania skupione na prostych subwencjach. Od 1975 r., kiedy to utworzono Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego działania te przybrały formę planowanego systemu pomocy strukturalnej.

Fundusze strukturalne w Polsce służą zmniejszeniu dystansu rozwojowego wobec innych państw UE, a w układzie regionalnym – zmniejszeniu rozpiętości pomiędzy regionami w naszym kraju. Kierując się tymi przesłankami Rząd Polski wystąpił z inicjatywą opracowania programu na rzecz rozwoju wschodnich województw.

Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej jest jednym z instrumentów polityki regionalnej. Jego intencją jest przyspieszenie tempa rozwoju społeczno-gospodarczego wybranych województw tj.: lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie, a przyjęte cele pozwolą na wyrównanie szans rozwojowych. Program ten stanowi dodatkowy element wsparcia z funduszy strukturalnych, który wzmocni działanie innych programów na obszarze Polski Wschodniej.

Wstęp

Ideą polityki regionalnej jest zmniejszanie różnic w rozwoju gospodarczym i społecznym regionów w UE.

Przeciwdziałanie nasilaniu się tych dysproporcji oraz działania zmierzające do stopniowego wyrównywania poziomu i warunków życia ludności w regionach stanowią podstawowy priorytet polityki regionalnej UE oraz realizacji idei Europy regionów, zróżnicowanych i heterogenicznych, ale silnych finansowo i gospodarczo¹.

U podstaw polityki regionalnej leżą przesłanki natury moralno-politycznej, ekonomicznej i technicznej. Należy podkreślić, że zgodnie z obowiązującą interpretacją czynników rozwoju gospodarczego, nie ma zasadniczej sprzeczności między polityką spójności a polityką rozwoju gospodarczego i wspierania konkurencyjności Unii Europejskiej w gospodarce światowej. Zgodnie z takim rozumowaniem, wspieranie

¹ B. Seidel: Regionalna polityka strukturalna.[w:] W. Weidenfeld, W. Wessels: Europa od A do Z. Wyd. WOKÓŁ NAS, Gliwice, 1999, s. 285-292.

rozwoju krajów i regionów słabiej rozwiniętych jest jedną z istotnych z dróg wzmocnienia ogólnego potencjału gospodarczego i konkurencyjności Unii Europejskiej.

Jednocześnie należy dodać, że zmniejszanie różnic w rozwoju społeczno-gospodarczym pomiędzy regionami Unii Europejskiej jest elementem unijnej spójności ekonomicznej i społecznej².

Rosnące znaczenie polityki regionalnej widoczne jest przy porównaniu procentowego udziału wydatków ponoszonych na jej prowadzenie z innymi pozycjami budżetu Wspólnoty. W latach 2007-2013 wydatki te będą wynosiły 35,7% całego budżetu UE w porównaniu do kilku procent w latach 70 oraz kilkunastu w latach 80.³

Dnia 17 maja 2006 roku zostało podpisane Porozumienie między Radą UE, Parlamentem Europejskim i Komisją sankcjonujące istnienie perspektywy finansowej na lata 2007-2013. Polityka spójności Unii Europejskiej uzyskała stabilne ramy funkcjonowania na kolejne siedem lat. Z budżetem w wysokości 308 mld euro i procentowym udziałem ok. 35% polityka ta zachowa status drugiej – po Wspólnej Polityce Rolnej - polityki finansowanej ze wspólnego budżetu. Połowa tej kwoty została zarezerwowana na potrzeby 10 nowych państw członkowskich, których poziom rozwoju gospodarczego, mierzony dochodem na jednego mieszkańca, znajduje się poniżej średniej unijnej. Co piąte euro ma zostać przeznaczone na interwencję polityki spójności w Polsce, co spowoduje, że nasz kraj zastąpi Hiszpanię w roli największego odbiorcy środków z tego tytułu⁴.

Polityka regionalna Unii Europejskiej

Konieczność działań na rzecz spójności została zapisana jako jeden z priorytetów już w Traktacie Rzymskim, powołującym do życia Europejską Wspólnotę Gospodarczą.

W początkowym okresie działalności Wspólnot Europejskich polityka regionalna pozostawała prawie wyłącznie w gestii rządów narodowych i tak też interpretowany był poświęcony jej fragment preambuły Traktatu Rzymskiego. Państwa członkowskie zgadzały się z potrzebą działania na rzecz kohezji, jednakże traktowały politykę regionalną jako element polityki wewnętrznej. Dopiero w 1967 r. w ramach Komisji Europejskiej została powołana Dyrekcja Generalna XVI do spraw polityki regionalnej, z zadaniem opracowania szerszej koncepcji polityki rozwoju regionalnego. Jej działalność zaowocowała stworzeniem koncepcji polityki rozwoju regionalnego, która miała być prowadzona na poziomie ponadnarodowym, a jej głównymi narzędziami miały się stać utworzone w poprzednich latach fundusze strukturalne⁵.

Momentem przełomowym w genezie europejskiej polityki regionalnej okazał się rok 1972 kiedy to na konferencji paryskiej Rady Europejskiej podjęto decyzję polityczną o wprowadzeniu europejskiej polityki regionalnej. Trzy lata później (1975 r.)

² M. Ciepiewska, H. Jahns: Polityka regionalna i strukturalna [w:] red. E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec: Unia Europejska. Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa, 2004, s. 284-285.

³ B.Rokicki, J. Ryba: Charakterystyka polityki spójności UE.[w:] Przyszłość polityki spójności a przegląd budżetu Unii Europejskiej w latach 2008-2009. Materiał do dyskusji. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej. Departament Analiz i Strategii. Warszawa, 2006, s.16-24.

⁴ Przyszłość polityki spójności a przegląd budżetu Unii Europejskiej w latach 2008-2009. Materiał do dyskusji. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej. Departament Analiz i Strategii. Warszawa, 2006, s. 12.

⁵ Tamże

ustanowiono Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego oraz Komitet Polityki Regionalnej.

Prowadzona w latach 1975-1987 europejska polityka regionalna miała ograniczony wpływ na procesy rozwoju regionalnego we Wspólnocie. Wspólnota dysponowała niewielkimi środkami na prowadzenie tej polityki. Poza ograniczonością środków wymienia się także inne przyczyny niskiej efektywności działań regionalnych, takie jak: niedostatki koordynacji różnych funduszy strukturalnych i pozostałych instrumentów finansowych, mankamenty w zarządzaniu funduszami, brak spójności dokonywanych wyborów w niektórych państwach członkowskich⁶.

Ponadto sukcesywne rozszerzanie struktur Wspólnoty doprowadziło do zwiększenia nierówności regionalnych, bowiem weszły do niej kraje mające najniższy poziom rozwoju oraz kraje o dużych różnicowaniach regionalnych.

Wymienione czynniki były impulsem do wprowadzenia radykalnej reformy funduszy strukturalnych.

Uchwalenie Jednolitego Aktu Europejskiego w 1986 r. usankcjonowało politykę regionalną mającą na celu wspomaganie rozwoju najbiedniejszych regionów Wspólnoty.

Na mocy porozumień z 1988 r. wyodrębniono przejrzystą listę priorytetów rozwojowych w polityce regionalnej i wprowadzono katalog zasad, zgodnie z którymi polityka spójności jest prowadzona. Jednym z najważniejszych efektów tej reformy było wprowadzenie klasyfikacji obszarów problemowych ze względu na priorytety polityki rozwoju regionalnego.⁷

Pomimo ewolucji celów polityki regionalnej, sformułowane wówczas zasady nadal obowiązują.

Ostatnią reformą polityki spójności były ustalenia podjęte na posiedzeniu Rady Europejskiej w grudniu 2005 r. Został wówczas zatwierdzony zarówno jej kształt, jak i wielkość środków przeznaczona na lata 2007-2013. Szczególny nacisk ma być położony na realizację działań zgodnych z celami postawionymi w ramach Agendy Lizbońskiej. Zgodnie z propozycjami Komisji działania związane z polityką spójności zostały podzielone na trzy główne bloki: konwergencję, konkurencyjność regionalną i zatrudnienie oraz europejską współpracę terytorialną.⁸

W opublikowanym w dniu 30 maja 2007 roku Komunikacie Komisji Europejskiej w 4. Raporcie na temat spójności gospodarczej i społecznej podkreśla się skuteczność działań finansowych w ramach polityki spójności.

Jednocześnie Komisja Europejska jest przekonana o słuszności kontynuowania polityki spójności w jej dotychczasowej formie. Ogólna ocena działań ukierunkowanych na osiągnięcie celu jakim jest spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna, jest zdaniem Komisji Europejskiej, pozytywna, chociaż konieczne są dalsze wysiłki w tym zakresie.

⁶ I. Pietrzyk: Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa, 2000, s. 91-92.

⁷ B. Rokicki, J. Ryba: Charakterystyka polityki spójności UE.[w:] Przyszłość polityki spójności a przegląd budżetu Unii Europejskiej w latach 2008-2009. Materiał do dyskusji. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej. Departament Analiz i Strategii. Warszawa, 2006, s.16-24.

⁸ Tamże

Ponadto przedstawia grupę nowych wyzwań, przed którymi stoi Unia Europejska. Są to wyzwania wynikające z: globalizacji, zmian klimatycznych, rosnących cen energii, procesów demograficznych i społecznych. Należy również zauważyć, że Komisja Europejska wskazuje również na piąte wyzwanie, przed którym jej zdaniem stoi UE. Stwierdza ona bowiem, że państwa członkowskie kształtują krajową politykę rozwoju regionalnego w ten sposób, że środki przeznaczone na finansowanie działań modernizacyjnych trafiają głównie na obszary mające charakter biegunów wzrostu. Pociąga to za sobą szereg negatywnych konsekwencji związanych z koncentracją działalności gospodarczej w aglomeracjach. Jednak przede wszystkim powoduje zwiększanie różnic w poziomie rozwoju pomiędzy regionami⁹.

Przedstawiony przez Komisję Europejską zarys ewaluacji polityki spójności, wynikający z wcześniej wymienionych wyzwań, będzie dla Polski korzystny. Zdaniem J. Ryby¹⁰ korzyść ta wynika z trzech następujących powodów:

- po pierwsze, poziom zamożności polskich regionów wskazuje na to, iż będą one w większości jeszcze bardzo długo spełniały kryteria pomocy dla obszarów najuboższych, a wsparcie dla takich obszarów będzie miało charakter priorytetowy. W tym kontekście Polska powinna podkreślać, że zapewnienie spójności gospodarczej i społecznej zwiększa również spójność polityczną całej Unii Europejskiej, a jest to absolutnie niezbędny warunek, aby UE mogła w ogóle sprostać wymienionym w raporcie wyzwaniom;
- po drugie, utrzymanie legitymizacji i zwiększenie widoczności polityki spójności będzie służyło jako argument przeciwko ograniczeniu środków w budżecie UE przeznaczonych na politykę spójności przy jednoczesnym utrzymaniu jej regionalnego charakteru;
- po trzecie zaś, wymienione w 4. Raporcie wyzwania będą dotyczyły także polskich regionów i będą one beneficjentami instrumentów służących sprostaniu tym wyzwaniom.

W miarę pogłębiania się procesów integracyjnych Unia Europejska przywiązuje coraz większą uwagę do wzrostu spójności wewnętrznej w ramach całej organizacji, a obszary problemowe znalazły swoje szczególne miejsce w kreowanej polityce regionalnej.

W literaturze naukowej spotyka się wiele definicji tego pojęcia, a pod uwagę bierze się różne kryteria, w zależności od dyscypliny badawczej.

Najczęściej za obszary problemowe uważa się obszary charakteryzujące się niskim poziomem rozwoju gospodarczego, wykazujące słabą dynamikę rozwoju i cechujące się występowaniem negatywnych skutków społecznych procesu przemian^{11,12}.

⁹ J. Ryba: Dokąd zmierza polityka spójności Unii Europejskiej? Biuletyn analiz. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej. 18/2008, s.10-24.

¹⁰ Tamże

¹¹ J. Bański: Problems areas in Poland's agriculture. *Geographia Polonica*. vol. 74. no. 1. Spring, Warszawa, 2001, s. 47-64.

¹² P. Chruski, J. Hanke: Obszary problemowe w Polsce w układzie jednostek NTS.[w:] (red.) H. Rogacki: *Możliwości i ograniczenia zastosowań metod badawczych w geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarce przestrzennej*. Wydawnictwa Naukowe., Poznań, 2002, s. 161-176.

Obecnie w Unii Europejskiej wytypowano 100 regionów, gdzie PKB *per capita* wynosi poniżej 75% średniej dla całej Wspólnoty. Regiony te objęte zostały celem konwergencji polityki spójności, a fundusze przeznaczone na ich rozwój zostały zagwarantowane w perspektywie finansowej na lata 2007-2013 w ilości 81,7% wszystkich środków budżetu polityki spójności.

TABELA 1. REGIONY Z NAJNIŻSZYM PKB NA MIESZKAŃCA W UE-27

Piętnastka regionów z najwyższym PKB			Piętnastka regionów z najniższym PKB		
1	Inner London (UK)	303	1	Nord-Est (RO)	24
2	Luxembourg (LU)	251	2	Severozapaden (BG)	26
3	Bruxelles-Cap./Brussels Hfdst. (BE)	248	3	Yuzhen tsentralen (BG)	26
4	Hamburg (DE)	195	4	Severen tsentralen (BG)	26
5	Wien (AT)	180	5	Sud-Muntenia (RO)	28
6	Île de France (FR)	175	6	Sud-Vest Oltenia (RO)	29
7	Buckinghamshire&Oxfordshire (UK)	174	7	Severoiztochen (BG)	29
8	Oberbayern (DE)	169	8	Yugoiztochen (BG)	30
9	Stockholm (SE)	166	9	Sud-Est (RO)	31
10	Utrecht (NL)	158	10	Nord-Vest (RO)	33
11	Darmstadt (DE)	157	11	Lubelskie (PL)	35
12	Praha (CZ)	157	12	Podkarpackie (PL)	35
13	Southern&Eastern (IE)	157	13	Centru (RO)	35
14	Bremen (DE)	156	14	Podlaskie (PL)	38
15	North Eastern Scotland (UK)	154	15	Vest (RO)	39

Źródło: Eurostat news release 23/2007 – 19 February 2007.

Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej

Zasadniczym celem polityki regionalnej w latach 2007-2013 jest dążenie do zainicjowania rozwoju regionalnego i poprawienia konkurencyjności gospodarczej wszystkich województw, wykorzystując regionalne potencjały endogeniczne i zmierzając do zapewnienia większej spójności przestrzennej Polski.

Zgodnie z założeniami do Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013¹³ oraz długofalową strategią rozwoju regionalnego¹⁴ cele polityki regionalnej państwa są sformułowane w trzech zasadniczych kierunkach: rozwój konkurencyjności gospodarczej polskich regionów, elastyczne różnicowanie celów i wykorzystywanie potencjału endogenicznego regionów i wyrównywanie szans rozwojowych województw¹⁵.

¹³ Założenia Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013. Warszawa, 2004, s. 77-82.

¹⁴ Długofalowa strategia rozwoju regionalnego kraju, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych. Warszawa, 2003, s. 39-54.

¹⁵ Założenia Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2007-2013, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Departament Polityki Regionalnej. Warszawa, 2004, s. 28-31.

Przyjęte cele pozwalają na wyrównywanie szans rozwojowych tych obszarów, które bez pomocy państwa skazane są na marginalizację lub długotrwałe problemy rozwojowe.

Kierując się tymi przesłankami Rząd Polski wystąpił z inicjatywą opracowania Programu Rozwój Polski Wschodniej na lata 2007-2013 jako szczególnego instrumentu wsparcia procesów rozwojowych w województwach Polski Wschodniej¹⁶.

Koncepcja ta została przyjęta przez Radę Europejską, która przyznała specjalne środki Funduszy strukturalnych na rzecz tych województw.

Polska Wschodnia to region gorzej rozwinięty w porównaniu do reszty kraju. Peryferyjne położenie i wieloletnie niedoinwestowanie spowodowały, że w wielu dziedzinach życia społeczno-gospodarczego występują znaczne opóźnienia rozwojowe.

G. Gorzelak w ekspertyzie dla potrzeb opracowania strategii rozwoju społeczno-ekonomicznego Polski Wschodniej do roku 2020 pt. "Strategiczne kierunki rozwoju Polski Wschodniej" przedstawił analizę SWOT dla pięciu województw (tab.2).

Na potrzeby Programu przyjęto nazwę Polska Wschodnia odnoszącą się do obszaru pięciu województw wyznaczonych zgodnie z decyzją Rady Europejskiej z grudnia 2005 r. przez poziom PKB, tj. warmińsko-mazurskiego, podlaskiego, lubelskiego, świętokrzyskiego i podkarpackiego. Obszar ten cechuje się niskim poziomem życia mieszkańców, małą dynamiką rozwoju gospodarczego w porównaniu z resztą kraju, słabo rozwiniętą i niewłaściwie ukierunkowaną infrastrukturą komunikacyjną oraz niedostatkiem czynników wzrostu¹⁷.

Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej jest jednym z instrumentów polityki regionalnej. Jego zasięg pokrywa się z obszarami działań innych programów. Różni się jednak od innych zawężeniem zakresu do wybranych dziedzin, które ze względu na skalę działań i spodziewane długofalowe efekty mogą wpłynąć na procesy rozwojowe.

Jak stwierdziła Komisja Europejska w swej ocenie Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia dopływ środków finansowych do województw Polski Wschodniej w ramach wszystkich programów operacyjnych może podnieść regionalny PKB o 8%, co z kolei przełoży się na zwiększone możliwości finansowania rozwoju tych województw¹⁸.

¹⁶ Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej. Projekt. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Warszawa, lipiec 2006., s. 5.

¹⁷ Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej. Projekt. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Warszawa, lipiec 2006. s. 5

¹⁸ Tamże, s.6.

TABELA 2. ANALIZA SWOT

A. SIŁY	B. SŁABOŚCI
<p>A1. Tradycje przemysłowe w południowej części regionu, obecność kapitału zagranicznego.</p> <p>A2. Rodzące się skupiska nowoczesnych przemysłów (np. kompleks mleczny, kompleks drzewny, „dolna lotnicza”)</p> <p>A3. Wyższy, niż wynikałoby to z poziomu rozwoju gospodarczego, poziom wykształcenia społeczeństwa i znaczny postęp w tej sferze w ostatnich latach.</p> <p>A4. Rozwijające się ośrodki akademickie, mające niezły potencjał naukowo-badawczy w niektórych dziedzinach.</p> <p>A5. Pewien (głównie przyrodniczy) potencjał turystyczny w północnej i południowej części regionu, także na kielecczyźnie.</p> <p>A6. Wysoka skuteczność w ubieganiu się o środki przedakcesyjne UE (podkarpackie, świętokrzyskie).</p>	<p>B1. Historycznie uwarunkowane peryferyjne położenie w peryferyjnym kraju, oddalenie od źródeł kapitału i technologii, sąsiedztwo ze słabiej rozwiniętymi krajami, zapóźnionymi w transformacji systemowej, z których przychodzą jedynie słabe impulsy rozwojowe.</p> <p>B2. Niezbilansowane struktury demograficzne – wyludnianie się niektórych terenów północnych, przeludnienie agrarne na południu.</p> <p>B3. Trudna dostępność spowodowana niedorozwojem infrastruktury transportowej w kierunku wschód-zachód.</p> <p>B4. Wątki sieć miast, największe miasta z niedorozwojem funkcji ponadlokalnych (poza Lublinem).</p> <p>B5. Niski poziom rozwoju gospodarczego, niski poziom dochodów ludności i samorządu terytorialnego.</p> <p>B6. Zacořana struktura gospodarcza – znaczny udział mało wydajnego rolnictwa, niedorozwój nowoczesnych dziedzin przemysłu i usług.</p> <p>B7. Słaba integracja wewnętrzna regionu spowodowana ciężeniami w układzie wschód-zachód i brakiem komplementarności potencjałów gospodarczych.</p> <p>B8. Znaczne zapóźnienie infrastrukturalne w wielu dziedzinach (transport, środowisko, turystyka).</p> <p>B9. Słabo rozwinięte gospodarcze i naukowe kontakty międzynarodowe.</p> <p>B10. Antymodernizacyjne postawy społeczne, niski poziom tolerancji, mała otwartość na zmiany, słabe poparcie dla integracji z Unią Europejską.</p>
C. SZANSE	D. ZAGROŻENIA
<p>C1. Szybki rozwój regionów położonych po drugiej stronie granicy, pojawienie się istotnych impulsów rozwojowych płynących zza granicy</p> <p>C2. Efektywne, prorozwojowe wykorzystanie środków UE na przedsięwzięcia zwiększające potencjał rozwojowy regionu, nie zaś na zaspokojenie bieżących potrzeb i/oraz opóźnianie zmian strukturalnych.</p> <p>C3. Intensyfikacja sieci współpracy z bardziej zaawansowanymi jednostkami gospodarczymi, placówkami naukowymi i kulturalnym, także zagranicznymi.</p> <p>C4. Wzrost potencjału innowacyjnego dzięki poprawieniu jakości bazy naukowo-badawczej i intensywnemu transferowi technologii do jednostek gospodarczych.</p> <p>C5. Wykorzystywanie środków płynących do rolnictwa na jego przekształcanie, nie zaś na petryfikację istniejącej struktury agrarnej i niskiego poziomu technologicznego.</p> <p>C6. Zahamowanie odpływu migracyjnego dzięki zwiększeniu liczby miejsc pracy wysokiej jakości.</p>	<p>D1. Nieprzełamanie peryferyalizacji Polski oraz jej wschodnich regionów.</p> <p>D2. Kontynuacja niekorzystnej sytuacji na Białorusi, brak nowych impulsów dla rozwoju regionów przygranicznych płynących z Ukrainy i Obwodu Kaliningradzkiego.</p> <p>D3. Odpływ migracyjny najlepiej wykształconych i najaktywniejszych mieszkańców Polski Wschodniej.</p> <p>D4. Wolna poprawa równoleżnikowych szlaków komunikacyjnych o znaczeniu krajowym i międzynarodowym.</p> <p>D5. Nieefektywne wykorzystanie środków Unii Europejskiej, wzmocnienie się postaw zależności od subsydiów zewnętrznych.</p> <p>D6. Brak współpracy regionów Polski Wschodniej, konkurencja o środki i projekty.</p> <p>D7. Utrzymywanie się zachowawczych postaw antymodernizacyjnych i roszczeniowych.</p>

Źródło: www.remedia.edu.pl/2007/staszic2/gorzela

Program ten ma stanowić dodatkowy element wsparcia z funduszy strukturalnych oraz wzmocnić działanie innych programów na obszarze Polski Wschodniej przez realizację wyodrębnionych działań stymulujących rozwój ekonomiczny i społeczny.

Celem Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej jest wsparcie słabiej rozwijających się pięciu województw wschodnich, a więc przyspieszenie tempa rozwoju społeczno-gospodarczego w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Cel ten nawiązuje do Programu Rządu PR „Solidarne Państwo”, w którym określono potrzebę opracowania specjalnego programu dla Polski Wschodniej i Strategii Rozwoju kraju 2007-2013.

Ponadto cel główny Programu realizuje cele odnowionej Strategii Lizbońskiej i Strategicznych Wytucznych Wspólnoty (SWW) dotyczące przede wszystkim tworzenia warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości oraz poprawie poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej.

Cel ten zostanie osiągnięty poprzez realizację celów szczegółowych:

- Cel I: Stymulowanie rozwoju konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy;
- Cel II: Zwiększenie dostępu do Internetu szerokopasmowego w Polsce Wschodniej;
- Cel III: Rozwój wybranych funkcji metropolitalnych miast wojewódzkich;
- Cel IV: Poprawa dostępności i jakości powiązań komunikacyjnych województw Polski Wschodniej;
- Cel V: Zwiększenie roli zrównoważonej turystyki w gospodarczym rozwoju makroregionu;
- Cel VI: Optymalizacja procesu wdrażania PO RPW.

W ramach Projektu realizowane będą projekty o kluczowym znaczeniu dla rozwoju społeczno-gospodarczego wybranych pięciu województw Polski Wschodniej.

Projekty realizowane w ramach Programu będą współfinansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

Pierwotnie na realizację tego Programu przeznaczono z EFRR środki finansowe w wysokości ogółem 2161,68 mln euro, z czego 882 mln euro zostało przekazane przez Radę Europejską województwom Polski Wschodniej jako regionom o najniższym PKB na mieszkańca UE, zaś 1279,6 mln euro przyznał Rząd RP. W związku z indeksacją cen oraz rozdysponowaniem rezerwy finansowej wpisanej w Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 pula dostępnych środków dla PO RPW zwiększyła się o 112,11 mln euro i wynosi obecnie 2273,79 mln euro, z czego 992,19 mln euro to środki przekazane przez Radę Europejską, zaś 1281,6mln euro to środki przekazane przez Rząd RP¹⁹.

¹⁹ www.mrr.gov.pl/aktualności

Literatura

1. Adamowicz M., Ewolucja polityki rolnej w procesie transformacji rynkowej i integrowania Polski z Unią Europejską. /w:/ Rolnictwo w procesie integrowania Polski z Unią Europejską. SGGW, Warszawa T. IV/1996.
2. Bański J.: Problems areas In Poland's agriculture. Geographia Polonica. vol.74. no.1. Spring 2001, Warszawa 2001.
3. Ciepiewska M., Jahns H.: Polityka regionalna i strukturalna [w:] red. Kawecka-Wyrzykowska E., Synowiec E.: Unia Europejska. T.I, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2004.
4. Chruski P., Hanke J.: Obszary problemowe w Polsce w układzie jednostek NTS [w:] (red.) Rogacki H.: Możliwości i ograniczenia zastosowań metod badawczych w geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarce przestrzennej. Bogucki Wydawnictwa Naukowe, Poznań 2002.
5. Długofalowa strategia rozwoju regionalnego kraju, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa 2003.
6. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego - www.mrr.gov.pl/aktualności
7. Pietrzyk I.: Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2000.
8. Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej. Projekt. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Warszawa, 2006.
9. Przyszłość polityki spójności a przegląd budżetu Unii Europejskiej w latach 2008-2009. Materiał do dyskusji. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej. Departament Analiz i Strategii. Warszawa 2006.
10. Rokicki B., Ryba J.: Charakterystyka polityki spójności UE [w:] Przyszłość polityki spójności a przegląd budżetu Unii Europejskiej w latach 2008-2009. Materiał do dyskusji. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej. Departament Analiz i Strategii. Warszawa 2006.
11. Ryba J.: Dokąd zmierza polityka spójności Unii Europejskiej? Biuletyn analiz. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej. 18/2008.
12. Seidel B.: Regionalna polityka strukturalna [w:] Weidenfeld W., Wessels W.: Europa od A do Z. Podręcznik integracji europejskiej. Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce. Wyd. WOKÓŁ NAS. Gliwice 1999.
13. Założenia Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013, Warszawa 2004.
14. Założenia Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2007-2013, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Departament Polityki Regionalnej, Warszawa 2004.

Summary

The basic mission of the EU structural policy is to increase the level of internal cohesion within the whole organization. An interest in the policy of regional development results from differences in the social and economic development of European Union regions. The initial period of regional policy functioning was associated with supporting the development of individual regions of the Community. However, the activities were focused on simple subventions. Since 1975, the year when the European Fund of Regional Development was launched, the activities developed into a planned framework of structural support.

Structural funds in Poland serve as a means of reducing the development disparity compared with other EU countries and – in regional terms – narrowing the gaps between regions within Poland. Guided by the above premises, the Polish Government put forward a proposal to draft a programme for the development of eastern voivodeships (provinces).

Operational Programme for the Development of Eastern Poland is one of instruments of the regional policy. It is intended to enhance the rate of social and economic development of selected voivodeships, that is: Lubelskie, Podkarpackie, Podlaskie, Świętokrzyskie and Warmińsko-mazurskie. The assumed targets will make it possible to give the voivodeships equal developmental opportunities. The programme is an additional element of support provided by structural funds and it will strengthen other programmes for Eastern Poland.

Informacje o autorze

dr hab. Halina Kałuża, prof. Akademii Podlaskiej
Akademia Podlaska
Wydział Przyrodniczy
Instytut Agronomii
Zakład Ekonomiki, Organizacji Rolnictwa i Agrobiznesu
ul. B.Prusa 14, 08-110 Siedlce
e-mail: keior@ap.siedlce.pl

*Stanisław Paszkowski
Piotr Kijanowski*

Renty strukturalne jako instrument przekształceń obszarowych w rolnictwie polskim

Early retirement pensions for farmers as an instrument of structural changes in Polish agriculture

Polskie rolnictwo charakteryzuje się rozdrobnioną strukturą obszarową gospodarstw rolnych negatywnie wpływającą na jego konkurencyjność rynkową. Powstała więc potrzeba wprowadzenia do praktyki środka, który stymulowałby koncentrację ziemi w wysoko wydajnych jednostkach. W Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006 instrumentem mającym realizować to zadanie były renty strukturalne. Cieszyły się one zainteresowaniem rolników i zapewniały im relatywnie wysoki poziom świadczeń. Istotne jest więc pytanie o formy i zakres oddziaływania tego instrumentu polityki rolnej na rolnictwo indywidualne.

Celem opracowania jest dokonanie oceny wpływu wskazanego instrumentu polityki rolnej na przekształcenia strukturalne w rolnictwie polskim. Badania zostały zrealizowane na podstawie raportów Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Warszawie, Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006 i roczników statystycznych GUS. Przeprowadzone analizy dotyczą lat 2004-2007, czyli okresu, w którym wdrażany był do praktyki wskazany instrument polityki rolnej i odnoszą się do całego obszaru Polski.

Instrument rent strukturalnych stanowił ważny środek polityki rolnej wcielanej w życie w latach 2004-2006. Program wzbudzał duże zainteresowanie rolników rentami strukturalnymi i był środkiem znacznego przepływu gospodarstw rolnych w części województw. Jego główny wpływ przejawiał się w obniżaniu wieku rolników oraz zapewnieniu starszym rolnikom środków do życia po zaprzestaniu prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych. W mniejszym stopniu oddziaływał na transformację struktury obszarowej gospodarstw rolnych.

Wstęp

Polskie rolnictwo charakteryzuje się rozdrobnioną strukturą obszarową negatywnie wpływającą na wyniki ekonomiczne gospodarstw rolnych oraz zapewnienie godziwych warunków życia rolnikom je prowadzącym. Powstała więc potrzeba wprowadzenia do praktyki środków, które stymulowałyby koncentrację ziemi w wysoko wydajnych jednostkach, konkurencyjnych na wewnętrznych, jak i zewnętrznych rynkach rolnych.

W drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych podjęto więc prace mające na celu z jednej strony dostosowanie polskiego rolnictwa do wymogów integracji z Unią Europejską, a z drugiej stworzenie obszarom wiejskim warunków rozwoju i dzięki temu - zmniejszenia stopnia ich marginalizacji ekonomicznej oraz społecznej.

Instrumentem mającym realizować zadania strukturalne są w Polsce renty strukturalne, udostępnione na początku pierwszej dekady XXI wieku. Wymieniony środek polityki rolnej wprowadzono do praktyki w 2001 r. z myślą o integracji z Unią Europejską. Pomimo uwzględnienia w nim rozwiązań obowiązujących w ówczesnej UE, zawierał on jednak istotne różnice, które dotyczyły m.in. wieku potencjalnych beneficjentów – nie mniej niż 5 lat do emerytury (kobiety 55 lat, mężczyźni 60 lat), w UE nie mniej niż 10 lat emerytury. Analizowany system rent strukturalnych nie znalazł jednak uznania wśród rolników¹.

Przystąpienie Polski do UE wiązało się z możliwością realizacji Wspólnej Polityki Rolnej, nakierowanej na wsparcie działań rynkowych dopłatami bezpośrednimi, a także zasilanie działań inwestycyjnych i społecznych z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej². Wśród wielu środków pomocowych, zawartych w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006 (PROW 2004-2006) znalazły się także renty strukturalne dla rolników³. Wydawały się one być ważnym czynnikiem w przemianach agrarnych przyczyniającym się (obok innych uwarunkowań) do zwiększania przeciętnej wielkości gospodarstw, a także zachowania stosunkowo korzystnej na tle UE struktury wiekowej właścicieli gospodarstw rolnych.

Narzędzie to w latach 2004-2006 cieszyło się znacznym zainteresowaniem rolników. Zapewniało im bowiem relatywnie wysoki poziom świadczeń rentowych, przyznawanych na podstawie korzystnych warunków nabywania do nich prawa. Istotną wagę poznawczą ma więc pytanie o formy i zakres oddziaływania tego instrumentu polityki rolnej na rolnictwo indywidualne, do którego on został zaadresowany.

Celem opracowania jest ukazanie nasilenia i kierunków przekazywania gospodarstw rolnych w ramach systemu rolniczych rent strukturalnych w Polsce i na tej podstawie dokonanie oceny jego wpływu na przekształcenia strukturalne i demograficzne w rolnictwie polskim.

Analiza jest próbą przybliżenia sposobu określenia sposobu funkcjonowania rent strukturalnych jako czynnika poprawy struktury agrarnej i przyspieszenia wymiany pokoleniowej rolników. Badania zostały przeprowadzone na podstawie danych wtórnych, jakimi były raporty i sprawozdania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Warszawie, dotyczącymi instrumentu rolniczych rent strukturalnych, a także informacji zawartych w Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006 i rocznikach statystycznych GUS. Przeprowadzone analizy dotyczyły lat 2004-2006, czyli okresu, w którym wdrażany był do praktyki wskazany instrument i odnoszą się do całego obszaru Polski. Podstawowymi jednostkami badawczymi uwzględnianymi w analizach były województwa.

W badaniach zastosowano metodę analizy ekonomicznej polegającą na ukazaniu intensywności obrotu gospodarstwami rolnymi, a także średniego obszaru przekazywanych gospodarstw rolnych w ramach systemu rent strukturalnych według

¹ S. Paszkowski: Rolnicze renty strukturalne jako narzędzia przekształceń agrarnych w rolnictwie polskim, Roczniki AR, Rozprawy Naukowe, zeszyt 345, s. 305, Poznań, 2004.

² Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1257/1999 z 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji oraz zmieniające niektóre rozporządzenia. Dz. Urz. WE L. Nr 160 z dnia 26 czerwca 1999 r., s. 80.

³ Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 listopada 2004 r. w sprawie planu rozwoju obszarów wiejskich. M. P. z 2004 r. Nr 56, poz. 958.

kierunku transferu gruntów rolnych, celu ich zagospodarowania, położenia przestrzennego oraz obszaru jednostki przekazywanej. W wyniku przeprowadzonych analiz obliczono wskaźniki nasilenia występowania danego zjawiska oraz struktury.

Prace koncepcyjne i organizacyjne prowadzące do wdrożenia systemu rent strukturalnych do praktyki

Wdrażaniem do praktyki i obsługą instrumentu rent strukturalnych w ramach PROW 2004-2006 zajmowała się Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR). Instytucja ta współuczestniczyła w przygotowaniu projektów aktów prawnych, a także w procesie przygotowania i opiniowania PROW. ARiMR na podstawie ustawodawstwa unijnego i krajowego nadano też status agencji płatniczej, wypełniającej funkcje autoryzacji płatności, dokonywania płatności i księgowania płatności⁴. Agencja w ramach wymienionych funkcji była obowiązana zapewnić sprawdzanie wniosków o wypłatę płatności przed dokonaniem autoryzacji, ujmować w sposób kompetentny i poprawny płatności w księgach rachunkowych, przysyłać opracowane sprawozdania właściwym organom, a przede wszystkim prowadzić księgi rachunkowe i zapewnić efektywne zarządzanie powierzonymi środkami finansowymi⁵. Środkiem realizacji tych zadań było rozdzielenie poszczególnych funkcji pomiędzy odpowiednie komórki organizacyjne, stosowanie wypracowanych procedur postępowania określających podział obowiązków, zasad obrotu środkami pieniężnymi, zbudowanie bezpiecznego systemu informatycznego, a także zabezpieczenie funkcjonowanie audytu wewnętrznego.

Agencja płatnicza może jednak delegować funkcje autoryzacji płatności, jaki i dokonywania płatności innym podmiotom, gdy spełniają one określone wymogi, z tym jednak, że druga z tych funkcji może być przekazana, jeżeli dany instrument jest współfinansowany z budżetu państwa, za zgodą Komisji Europejskiej i w przypadkach, gdy należy dokonać dużej liczby płatności.

Powierzenie ARiMR uprawnień do obsługi systemu rent strukturalnych nie było jednak sprawą prostą ze względu na zaszczości historyczne - obsługę analizowanego narzędzia w latach 2002-2004 prowadziła Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Instytucja ta w sposób naturalny podjęła działania o nabycie uprawnień do obsługi systemu rent strukturalnych, co było możliwe w świetle obowiązującego prawa krajowego i unijnego.

Na wstępnym etapie prac nad Planem Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006, uwzględniając obowiązujące przepisy prawne i wyżej wskazane okoliczności, decyzją Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z lipca 2002 r. przyjęto założenie, że funkcje wdrożeniowe i płatnicze dla systemu rent strukturalnych będą delegowane do Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w Warszawie (KRUS). Za takim rozwiązaniem przemawiały doświadczenia KRUS w obsłudze rolników w zakresie ubezpieczenia

⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 21 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienie Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa agencją płatniczą. Dz. U. .Nr 257, poz. 2157, z późn. zm., a także rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie ustanowienie Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa agencją płatniczą., której udziela się warunkowej akredytacji. Dz. U. Nr 101, poz. 1030, z późn. zm.

⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 października 2003 r. w sprawie kryteriów akredytacyjnych dla agencji płatniczych. Dz. U. z 2003 r. Nr 190, poz. 1887.

społecznego – instrument rent strukturalnych w aspekcie socjalnym ma cechy podobne do emerytur i rent, doświadczenia we wdrażaniu instrumentu rent strukturalnych powołanego do życia w Polsce w 2001 roku, a także rekomendacje ekspertów unijnych realizujących na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi projekt PHARE *Rozwój instytucjonalny na rzecz wcześniejszego przechodzenia na emeryturę*⁶.

ARiMR na podstawie powyższej decyzji wspólnie z KRUS przygotowała dokument zatytułowany *Porozumienie w sprawie przygotowań do delegowania funkcji w zakresie obsługi rent strukturalnych*, do którego dołączono załącznik *Harmonogram prac związanych z przygotowaniem KRUS do obsługi rent strukturalnych w ramach delegowanych funkcji*⁷.

W grudniu 2003 roku Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi postanowił jednak sprawy obsługi rent strukturalnych (funkcję dokonywania płatności) pozostawić ARiMR. Uwzględniając nową sytuację zarówno ARiMR, jak KRUS podjęły działania mające na celu wdrożyć system obsługi instrumentu rent strukturalnych. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa określiła szczegółowe wymagania w zakresie finansowo-księgowym, które był obowiązany spełniać KRUS. Na ich podstawie ta ostatnia instytucja opracowała i przekazała do Agencji procedury finansowo-księgowe. KRUS samodzielnie opracował zaś procedurę informowania o rentach strukturalnych. Obie instytucje zaawansowały też prace nad określeniem formatu danych i sposobu ich przekazywania, a także standardami komunikacji pomiędzy systemami informatycznymi ARiMR oraz KRUS.

Niezależnie od wyżej wymienionych dokumentów ARiMR, na podstawie kolejnych wersji PROW na lata 2004-2006, opracowała 5 własnych wersji procedur wdrożeniowych oraz 2 wspólnie z KRUS.

Prace nad procedurami udostępniania rent strukturalnych rolnikom zostały jednak wstrzymane w związku z wystosowaniem przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi pisma z dnia 5 grudnia 2003 roku ograniczającego zakres delegowanych do KRUS funkcji do obsługi i autoryzacji „Wniosku o rentę strukturalną”. Podjęta przez Ministra decyzja spowodowała, że przygotowany przez ARiMR projekt umowy z KRUS (*Porozumienie w sprawie przygotowań do delegowania funkcji w zakresie obsługi rent strukturalnych*) stał się nieaktualny. Decyzja ta była zresztą niezgodna z ustawą z dnia 28 listopada 2003 r.⁸.

Wypracowane wcześniej przez ARiMR i KRUS założenia systemu rent strukturalnych także nie zostały wprowadzone do praktyki. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi pismem z dnia 26 lutego 2004 odstąpił od wcześniejszych założeń delegowania do KRUS niektórych funkcji agencji płatniczej w zakresie obsługi rent strukturalnych. Za taką decyzją przemawiały następujące argumenty:

⁶ Phare 2000 – Rolnictwo, *Projekt PL0006.03 Rozwój instytucjonalny na rzecz wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Warszawa. 2003 r.*

⁷ Informacje Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Warszawie, październik 2008 r.

⁸ Art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (Dz. U. z 2003 r. Nr 229, poz. 2273, z późn. zm.) stanowi, że decyzje administracyjne w zakresie przyznawania rent strukturalnych wydaje Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w przypadku, gdy przekazano mu funkcję agencji płatniczej w zakresie przyznawania i wypłaty rent strukturalnych.

- a) artykuł 5 ust. 3 cytowanej wyżej ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej umożliwił Prezesowi KRUS wydawanie decyzji administracyjnych w zakresie przyznawania i wypłaty rent strukturalnych jedynie w przypadku delegowania przez agencję płatniczą łącznie dwu funkcji - wdrożeniowej i płatniczej; po kolejnych zmianach decyzji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi zakres tych kompetencji został ograniczony do funkcji autoryzacji płatności (wdrożeniowej), co uniemożliwiło nadanie Prezesowi KRUS tego uprawnienia;
- b) rozległość obszaru koniecznych dostosowań systemu informatycznego KRUS do kryteriów akredytacji i określonych standardów bezpieczeństwa, jak również konieczność uzyskania zgody Komisji Europejskiej na pełnienie przez KRUS funkcji płatniczej, mogłoby w świetle procedur akredytacyjnych znacznie wydłużyć i opóźnić – w stosunku do planowanego przez MRiRW - termin wdrożenia systemu rent strukturalnych do praktyki;
- c) delegowanie do KRUS jedynie zadań wdrożeniowych (poprzedzających autoryzację wniosku o przyznanie renty strukturalnej) spowodowałyby dublowanie niektórych czynności przez obie instytucje (KRUS i ARiMR), a w rezultacie podwojenie niektórych kosztów obsługi wniosków, skutkując naruszeniem zasad racjonalnego wydatkowania środków publicznych.

Ostatecznie postanowiono, że instrument rent strukturalnych będzie obsługiwany przez Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli⁹, w którym na bieżąco będą dobudowywane nowe procedury, pozwalające na obsługę wniosków składanych przez rolników i wypłatę świadczeń rentowych. współuczestniczyła w przygotowaniu projektów aktów prawnych, a także w procesie przygotowania i opiniowania PROW.

Obecnie, na podstawie zebranych doświadczeń we wdrażaniu systemu rent strukturalnych do praktyki można uznać, iż przyjęte założenia się sprawdziły i obsługa systemu rent strukturalnych w ramach Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli w zakresie rozpatrywania wniosków, wydawania decyzji i w dalszych etapach procesu przyznawania rent okazała się skuteczna.

Zasady przyznawania i wypłaty rent strukturalnych

Jednym z podstawowych celów systemu rent strukturalnych jest między innymi zapewnienie dochodu rolnikom, którzy zrezygnują z prowadzenia działalności rolniczej. W systemie rentowym stanowiącym składnik PROW 2004-2006 wielkość renty strukturalnej wynosiła od 210% do 440%¹⁰ najniższej emerytury¹¹. Podstawowa

⁹ System zarządzany przez ARiMR, służący głównie do właściwego administrowania płatnościami finansowanymi ze źródeł unijnych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Podstawowym zadaniem systemu jest zarządzanie płatnościami (dystrybucja i kontrola pomocy udzielanej rolnikom). Dodatkowo bazy danych Systemu mogą być źródłem informacji o sektorze rolnym państwa.

¹⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych, stanowiące fundament i warunkowało poprawne przygotowanie procedur oraz systemu informatycznego ARiMR do obsługi rent strukturalnych. Dz. U. Nr 114, poz. 1191, z późn. zm.

wielkość renty strukturalnej, wynosząca 210% najniższej emerytury mogła zostać zwiększona o takie czyny jak:

- zwiększenie na małżonka – wynosiło 60% najniższej emerytury,
- zwiększenie za trwałe przekazanie gruntów o powierzchni co najmniej 3 ha - wynosiło 50% najniższej emerytury,
- zwiększenie za przekazanie gruntów na powiększenie innego – istniejącego - gospodarstwa rolnego – wynosiło 3% najniższej emerytury za każdy przekazany na powiększenie istniejącego gospodarstwa rolnego w sposób trwały hektar gruntów o powierzchni większej niż 3 ha, ale nie większej niż za 20 ha,
- zwiększenie za przekazanie gospodarstwa rolnego młodemu rolnikowi – wynosiło 3% najniższej emerytury za każdy hektar gruntów przekazany w sposób trwały na powiększenie istniejącego gospodarstwa rolnego prowadzonego przez rolnika w wieku do 40 lat o powierzchni nie mniejszej niż 3 ha, lecz nie większej niż za 20 ha.

Działanie skierowano do rolników, którzy ukończyli 55 lat, podlegali ubezpieczeniu społecznemu rolników, prowadzili działalność rolniczą w gospodarstwie o wielkości co najmniej 1 ha przez co najmniej 10 lat (w tym co najmniej 5 lat byli ubezpieczeni w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego) i zdecydowali się je przekazać innemu rolnikowi lub następcy na cele poprawy żywotności ekonomicznej prowadzonych przez nich gospodarstw rolnych. Ponadto gospodarstwo można było przekazać na rzecz Skarbu Państwa przy udziale Agencji Nieruchomości Rolnych lub na cele związane z ochroną środowiska, jak i zalesieniem.

Przyznane świadczenie, zgodnie z założeniami PROW 2004-2006, miało być wypłacane przez okres do 10 lat, co dalej obowiązuje¹². Osoba pobierająca rentę strukturalną zobowiązana była do opłacania składek na fundusz emerytalno-rentowy rolników za siebie, a także za współmałżonka, jeśli wypłacany był dodatek na małżonka. W Polsce świadczenie to nie jest opodatkowane podatkiem dochodowym¹³.

Na funkcjonowanie instrumentu rent strukturalnych w ramach PROW 2004-2006 przewidziano niemal dwie trzecie całego budżetu¹⁴. Cieszył się on dużym zainteresowaniem wśród rolników szczególnie na początku po jego wprowadzeniu w życie.

¹¹ Kategoria najniższej emerytury oznaczająca emeryturę podstawową w powszechnym systemie ubezpieczenia społecznego, stanowi parametr ubezpieczenia emerytalnego i rentowego rolników, służący do obliczania kwot świadczeń z ubezpieczenia społecznego rolników.

¹² W obecnie obowiązującym systemie rent strukturalnych, stanowiących instrument PROW 2007-2013 renty strukturalne wypłacane są do dnia osiągnięcia przez rolnika wieku 64 lat. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Dz. U. Nr 109, poz. 750, z późn. zm.

¹³ Środki pomocowe UE nie podlegają opodatkowaniu z tego względu, że ich źródłem są podatki płacone przez podatników z UE.

¹⁴ Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich, MRiRW. Warszawa, lipiec 2004 r., s. 101.

W dniu 1 sierpnia 2006 roku wstrzymano przyjmowanie nowych wniosków ze względu na wyczerpanie puli środków na ten cel. W tym czasie świadczenia otrzymywało 38 625¹⁵ rolników.

Funkcjonowanie systemu rent strukturalnych

Komisja Europejska zatwierdziła Program Rozwoju Obszarów Wiejskich dnia 6 września 2004 roku¹⁶. Przyjmowanie wniosków o przyznanie renty strukturalnej i ich weryfikację ARiMR rozpoczęła dnia 2 sierpnia 2004 roku. Akredytację na obsługę omawianego działania Agencja uzyskała dnia 27 sierpnia 2004 roku¹⁷. Wpłaty rent rozpoczęto dnia 18 lutego 2005 roku¹⁸.

Na koniec 2007 roku renty strukturalne wypłacano 53 242 osobom, a kwota środków im przekazanych, z uwzględnieniem kwot pomniejszających wypłaty wyniosła 881,0 mln zł (w tym 704, 8 mln zł z EFOGiR oraz 176,2 mln zł z budżetu krajowego). Wysokość przeciętnego świadczenia rentowego w 2007 roku kształtowała się na poziomie 1 566,4 zł¹⁹. Liczba beneficjentów, którzy przekazali gospodarstwa i otrzymali decyzję o przyznaniu renty strukturalnej wynosiła zaś na koniec wskazanego roku 53 687 osób.

System rent strukturalnych miał stanowić narzędzie obrotu gospodarstwami rolnymi w ramach sektora gospodarki indywidualnej. Jednak przepisy implementujące go do praktyki przewidywały możliwość przekazania gospodarstwa rolnego na Skarb Państwa, gdy rolnik zainteresowany rentami strukturalnymi nie mógł znaleźć nabywcy na grunty rolne. W analizowanym okresie na Skarb Państwa przekazano tylko 159,5 ha gruntów rolnych.

W rozporządzeniu Rady Ministrów przewidziano trzy formy zagospodarowania gruntów rolnych; na cele prowadzenia działalności rolniczej, na zalesianie i na cele ochrony środowiska. Pierwszy ze sposobów zagospodarowania ziemi w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2004 r. nie został nazwany wprost. Jakkolwiek z kontekstu przepisów wynika że chodzi o działalność rolniczą. Być może organom legislacyjnym chodziło o umożliwienie rolnikom przekazywania gruntów rolnych na podejmowanie innych form działalności gospodarczej niż rolnicza, jak na przykład działalność usługowa, czy przetwórcza. Główną formą ich zagospodarowania było jednak prowadzenie produkcji rolniczej, na co wskazuje fakt, że w latach 2004-2007 w skali kraju na zalesianie przekazano 53,5 ha użytków rolnych, a na ochronę środowiska zaledwie 14,4 ha. Tak więc według kryterium kierunku transferu gruntów uwalniane użytki z gospodarstw rolnych w ramach systemu rent strukturalnych były transferowane do indywidualnych gospodarstw rolnych, a według celu ich zagospodarowania - na nie nazwane wprost prowadzenie działalności rolniczej.

¹⁵ PROWinki, Informator, Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006. Nr 9 (13), 2006 r., s. 5.

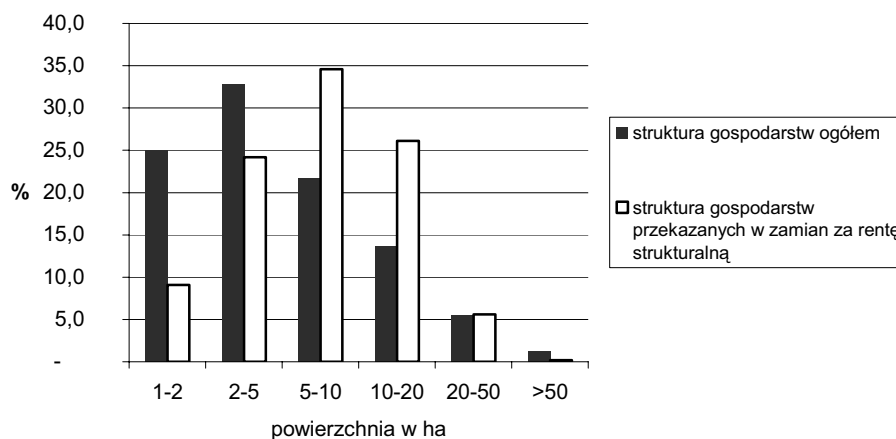
¹⁶ Sprawozdanie roczne z realizacji Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich za rok 2004. Warszawa, czerwiec 2005 r., s. 10.

¹⁷ Zob. rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 sierpnia 2004 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa agencją płatniczą, której udziela się warunkowej akredytacji. Dz. U. z 2004 r. Nr 190, poz. 1950.

¹⁸ Sprawozdanie roczne ... op. cit. s. 10.

¹⁹ Sprawozdanie roczne z realizacji Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich za rok 2007. Warszawa, 2008 r., s. 14.

WYKRES 1. GOSPODARSTWA OGÓLEM WEDŁUG GRUP OBSZAROWYCH ORAZ PRZEKAZANE W RAMACH RENT STRUKTURALNYCH



Źródło: ARiMR oraz Rocznik statystyczny rolnictwa i obszarów wiejskich 2007, Warszawa 2008 r.

W tym ostatnim układzie transferu gruntów istotne znaczenie ma intensywność korzystania z systemu rent strukturalnych w układzie analizy według powierzchni transferowanych gospodarstw rolnych. Z badań wynika, że w latach 2004-2007 największe udziały w obrocie gruntami za renty strukturalne miały gospodarstwa o średniej powierzchni. Wśród rolników będących właścicielami gospodarstw 1-2 hektarowych zainteresowanie programem rent strukturalnych było stosunkowo małe (wykres 1). Mogło to wynikać z faktu, że w gospodarstwach tych głównym źródłem dochodu była praca zarobkowa, a produkcja rolnicza zorientowana była przede wszystkim na własne potrzeby rodziny rolnika. Stąd często warunki do uzyskania analizowanego świadczenia (10 lat działalności rolniczej i 5 lat opłacania składek w KRUS) mogły być trudne do spełnienia.

W gospodarstwach średnich o powierzchni 5–20 ha ta forma obrotu gruntami rolnymi cieszyła się stosunkowo największym uznaniem. Udziały gospodarstw przekazanych za renty strukturalne w przedziałach powierzchni 5-50 ha, a szczególnie 5-20 ha, były w liczbie gospodarstw transferowanych przy pomocy analizowanego środka polityki rolnej znacznie wyższe niż w ogólnej zbiorowości gospodarstw indywidualnych. Było to najprawdopodobniej spowodowane zastosowanymi rozwiązaniami w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętej Planem Rozwoju Obszarów Wiejskich, które stanowiło, że wysokość renty strukturalnej zwiększa się po 3% kwoty najniższej emerytury za każdy przekazany na własność pełny hektar użytków rolnych przekazywanego gospodarstwa powyżej 3 ha użytków rolnych na powiększenie innego gospodarstwa rolnego, ale nie więcej niż za 20 ha użytków rolnych powyżej 3 ha tych użytków. Kolejnym powodem wskazanego stanu rzeczy mógł być również fakt, że gospodarstwa o powierzchni 5–20 ha są z reguły bardziej wrażliwe na występującą w rolnictwie sytuację ekonomiczną.

W gospodarstwach dużych - o powierzchni 20-50 ha, udziały gospodarstw przekazanych za renty i indywidualnych utrzymywały się na zbliżonym poziomie. W grupie obszarowej o największej powierzchni odsetek gospodarstw indywidualnych był znacznie wyższy niż transferowanych za renty strukturalne. Z rent strukturalnych korzystało w niej relatywnie niewielu beneficjentów. Prawdopodobną przyczyną takiego stanu rzeczy mogło być to, że gospodarstwa duże i bardzo duże zorientowane na rynek, znacznie częściej prowadzą rolnicy, którzy mogą nie być zainteresowani rentami strukturalnymi. Na ogół dochody z produkcji w dużych gospodarstwach bywają wyższe niż renty strukturalnej. Stosunkowo niewielka liczba tych gospodarstw sprawiła, że odsetek rolników pochodzących z tej grupy obszarowej był relatywnie niski.

Badania pokazują znaczne zróżnicowanie korzystania ze środka rent strukturalnych w układzie przestrzennym kraju. Największą liczbę gospodarstw przekazano w województwach centralnych o rozdrobnionej strukturze obszarowej gospodarstw rolnych, to jest w mazowieckim, a następnie w łódzkim i lubelskim (tab. 1). Dużym zainteresowaniem rolników instrument rent strukturalnych cieszył się w województwach o względnie poprawnej strukturze agrarnej w pasie województw środkowo-zachodnich i środkowo-zachodnich, takich jak województwo wielkopolskie, podlaskie i kujawsko-pomorskie. Średnią intensywność udziału w obrocie gospodarstwami rolnymi odnotowano w regionach o rolnictwie najbardziej rozdrobnionym, do których należy zaliczyć województwa małopolskie, podkarpackie, świętokrzyskie i dolnośląskie. Niewielki udział w strukturze obrotu gospodarstwami rolnymi za renty strukturalne miały województwa o największej koncentracji gruntów w gospodarstwach rolnych, usytuowane w Polsce Zachodniej, takie jak lubuskie, zachodnio-pomorskie, pomorskie i dolnośląskie.

TABELA 1. STRUKTURA GOSPODARSTW PRZEKAZANYCH ZA RENTY STRUKTURALNE W POLSCE W LATACH 2004-2007 WEDŁUG WOJEWÓDZTW I POWIERZCHNI TRANSFEROWANEGO GOSPODARSTWA (W HA)

Województwo	Powierzchnia użytków rolnych w ha						Razem
	1-2	2-5	5-10	10-20	20-50	> 50	
Dolnośląskie	6,6	4,9	5,2	4,7	7,7	16,4	5,3
Kujawsko-Pomorskie	5,1	4,5	7,2	10,1	12,8	11,8	7,5
Lubelskie	8,5	12,3	12,3	8,3	4,2	5,5	10,4
Lubuskie	1,1	0,8	0,8	1,2	2,1	2,7	1,0
Łódzkie	7,0	11,0	13,7	10,0	4,8	0,9	10,9
Małopolskie	12,6	8,7	3,2	0,5	0,1	0,0	4,5
Mazowieckie	13,2	17,0	19,3	17,4	15,2	3,6	17,4
Opolskie	3,4	3,1	2,5	3,0	3,4	10,9	3,0
Podkarpackie	13,2	9,5	3,8	0,8	0,5	0,0	5,1
Podlaskie	3,1	4,8	8,1	14,1	16,2	5,5	8,8
Pomorskie	2,7	1,7	2,3	4,4	0,3	0,0	2,6
Śląskie	7,1	4,3	2,3	1,2	0,6	0,0	2,8
Świętokrzyskie	5,6	9,6	7,6	2,8	1,0	1,8	6,3
Warmińsko-Mazurskie	1,5	1,5	1,9	5,4	12,2	19,1	3,3
Wielkopolskie	7,5	5,4	8,2	12,5	13,3	10,9	8,9
Zachodniopomorskie	1,9	1,2	1,8	3,5	5,5	10,9	2,3
<i>Razem</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

Źródło: Raport roczny z działalności ARiMR. ARiMR, Warszawa, 2008 r.

Pozytywnym zjawiskiem jest fakt, że analizowany instrument cieszył się bardzo wysokim, względnie wysokim zainteresowaniem rolników w regionach o rozdrobnionej strukturze agrarnej. O pewnym ożywieniu w koncentracji gruntów można też mówić w województwach południowo-wschodnich, cechujących się zdecydowanie najniższym obszarem gospodarstwa rolnego. Renty strukturalne nie miały zaś większego znaczenia w województwach zachodnich, w których struktura obszarowa gospodarstw rolnych jest zdecydowanie najbardziej poprawna.

TABELA 2. POWIERZCHNIA GOSPODARSTW ROLNYCH OGÓLEM I PRZEKAZANYCH ZA RENTY STRUKTURALNE W POLSCE W LATACH 2004-2007 WEDŁUG KIERUNKU TRANSFERU GOSPODARSTWA (W HA)

Województwo	Średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego w Polsce	Powierzchnia gospodarstw przekazanych		Kierunek przekazania gospodarstw rolnych			
		ogólna	użytki rolne	Skarb Państwa	użytkownicy prywatni – cel przekazania gospodarstwa		
					powiększenie gospodarstwa	przejęcie w całości	razem
Dolnośląskie	15,08	10,07	9,74	0,00	15,67	7,89	9,74
Kujawsko-Pomorskie	14,65	11,66	10,99	0,00	12,91	10,55	10,99
Lubelskie	7,28	8,50	7,48	3,43	7,94	7,50	7,48
Lubuskie	19,34	11,48	10,99	3,79	13,67	9,98	10,99
Łódzkie	7,3	8,57	7,92	3,55	10,43	7,87	7,92
Małopolskie	3,71	4,48	4,01	5,01	4,76	4,58	4,01
Mazowieckie	8,36	9,83	8,71	3,75	9,60	8,75	8,71
Opolskie	16,86	9,67	9,38	2,53	10,64	8,48	9,38
Podkarpackie	4,38	4,87	4,31	2,54	4,67	4,31	4,31
Podlaskie	11,87	13,89	11,34	6,19	11,93	11,23	11,34
Pomorskie	18,3	13,15	11,69	1,26	14,97	11,02	11,69
Śląskie	6,53	5,84	5,27	2,46	6,64	5,46	5,27
Świętokrzyskie	5,31	6,54	6,06	3,40	6,98	6,53	6,06
Warmińsko-Mazurskie	22,68	15,59	14,80	0,00	17,06	14,12	14,80
Wielkopolskie	13,37	11,39	10,76	0,31	14,10	11,34	10,76
Zachodniopomorskie	29,18	13,80	13,09	5,59	16,13	11,59	13,09
<i>Razem</i>	<i>9,91</i>	<i>9,80</i>	<i>8,90</i>	<i>3,39</i>	<i>11,14</i>	<i>8,50</i>	<i>8,90</i>

Źródło: Raport roczny z działalności ARiMR. ARiMR, Warszawa, 2008 r. Rocznik statystyczny GUS 2007. GUS, Warszawa, 2008 r.

Wpływ na różnice w zainteresowaniu rolników analizowanym programem w poszczególnych województwach mogła mieć struktura demograficzna występująca na obszarach wiejskich, skuteczność i formy akcji promocyjnej dotyczących PROW, a także własne kalkulacje rolników, co do atrakcyjności tej formy pomocy²⁰.

²⁰ W. Józwiak (red.): Czynniki określające zainteresowanie rolników rentami strukturalnymi. IERiGŻ PIB, Warszawa 2006 r.

W skali kraju powierzchnia użytków rolnych w gospodarstwach przekazanych za renty strukturalne była mniejsza niż w całej ogólnej zbiorowości gospodarstw rolnych. W tej pierwszej zbiorowości wynosiła 9,91 ha, a w drugiej 8,90 ha. Na cele prowadzenia działalności rolniczej były przekazywane gospodarstwa rolne o obszarze zbliżonym do odnoszącego się do wszystkich gospodarstw biorących udział w obrocie gospodarstwami rolnymi w ramach systemu rent strukturalnych. Na podobnym poziomie ukształtowała się powierzchnia gospodarstw przekazywanych na zalesienie. Istotnie wyższy obszar wykazywały zaś jednostki, z których użytki rolne były transferowane na cele ochrony środowiska naturalnego.

TABELA 3. ŚREDNIA POWIERZCHNIA UŻYTKÓW ROLNYCH PRZEKAZANYCH ZA RENTY STRUKTURALNE W POLSCE W LATACH 2004-2007 WEDŁUG CELÓW ZAGOSPODAROWANIA GRUNTÓW (W HA)

Województwo	Cele zagospodarowania gruntów			Razem
	<i>działalność rolnicza</i>	<i>ochrona środowiska</i>	<i>zalesianie</i>	
Dolnośląskie	9,74	0,00	0,00	9,74
Kujawsko-Pomorskie	10,99	0,00	0,00	10,99
Lubelskie	7,48	0,00	1,89	7,48
Lubuskie	10,99	0,00	3,28	10,99
Łódzkie	7,92	0,00	0,00	7,92
Małopolskie	4,01	0,00	0,00	4,01
Mazowieckie	8,71	0,00	0,00	8,71
Opolskie	9,38	0,00	0,00	9,38
Podkarpackie	4,31	0,00	5,79	4,31
Podlaskie	11,34	0,00	0,00	11,34
Pomorskie	11,69	0,00	0,00	11,69
Śląskie	5,27	0,00	0,00	5,27
Świętokrzyskie	6,06	0,00	0,00	6,06
Warmińsko-Mazurskie	14,80	15,13	13,76	14,80
Wielkopolskie	10,76	0,00	0,00	10,76
Zachodniopomorskie	13,09	0,00	0,00	13,09
<i>Razem</i>	<i>8,90</i>	<i>15,13</i>	<i>8,71</i>	<i>8,90</i>

Źródło: Raport roczny z działalności ARiMR. ARiMR, Warszawa, 2008 r.

Z analizy przeprowadzonej według kierunku transferu gruntów wynika, iż istotnie większym obszarem cechowały się gospodarstwa rolne kierowane na powiększenie istniejących jednostek i przejmowane w całości. Średni obszar użytków rolnych ukształtował się w nich na poziomie 8,90 ha. Na Skarb Państwa były zaś zdawane jednostki małe – o przeciętnej powierzchni 3,39 ha – które ze względu na położenie, jakość gleb, rozłóg gruntów nie znajdowały nabywców. Odbiorcą ostatecznym – instytucją przejmującą z nich użytki rolne była Agencja Nieruchomości Rolnej²¹, która kierowała je do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Ten kierunek transferu

²¹ S. Paszkowski: Renty strukturalne w rolnictwie. IRWiR, Warszawa 2006 r.

gruntów, aczkolwiek marginalny, umożliwił niektórym rolnikom korzystanie z systemu rent strukturalnych.

Więszym obszarem niż przejmowane w całości charakteryzowały się gospodarstwa rolne likwidowane, z których grunty rolne były przekazywane na powiększanie innych jednostek. Należy zauważyć, że taki schemat przepływu gruntów stanowi mechanizm zwiększonej koncentracji ziemi w gospodarstwach się rozwijających. Powstaje jednak pytanie, dlaczego to gospodarstwa o większej powierzchni nie są przekazywane w kręgu rodzinnym osobom blisko z rolnikami spokrewnionymi. Odpowiedzi na nie należy szukać w braku następców w tych gospodarstwach, zainteresowanych ich przejęciem. Z drugiej strony zaobserwowany mechanizm wskazuje, że gospodarstwa rolne przekazywane w całości przez młodych rolników w okresie następnych 20-30 lat będą w dalszym ciągu cechować się niewielkim obszarem użytków rolnych. Dopiero w dłuższym okresie, na skutek niewydolności ekonomicznej, mogą ulec likwidacji, a uwolniona z nich ziemia może zasilić inne istniejące jednostki. System rent strukturalnych jest więc w tym wypadku po części narzędziem stagnacji struktury agrarnej w rolnictwie polskim.

W układzie przestrzennym kraju przeciętne obszary gospodarstw transferowanych za renty strukturalne korespondują z dotyczącymi wszystkich gospodarstw rolnych. Jakkolwiek w województwach, w których struktura agrarna jest poprawna – dotyczy to pasa województw zachodnich i północnych – powierzchnia użytków rolnych w całej zbiorowości gospodarstw rolnych jest znacznie większa niż w gospodarstwach transferowanych za renty strukturalne. Przykładowo można podać, że w województwie zachodniopomorskim te pierwsze cechują się obszarem 29,2 ha, a drugie powierzchnią 13,8 ha. Obszar tych drugich stanowi 35,2% tych pierwszych. W pozostałych województwach pasa zachodniego i północnego proporcje średnich obszarów nie są tak niekorzystne dla gospodarstw transferowanych w ramach systemu rent strukturalnych, ale jednak istotne. Należy też zauważyć, że intensywność obrotu gospodarstwami rolnymi we wskazanych województwach jest znacznie mniejsza niż w innych regionach kraju. Instrument rent strukturalnych służy więc na tym obszarze do eliminacji gospodarstw o mniejszej powierzchni, które w znacznej ilości są przekazywane na powiększenie innych jednostek. Renty strukturalne w tych województwach stanowi środek poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych.

W województwach Polski centralnej i wschodniej występują odmienne relacje pomiędzy powierzchnią wszystkich gospodarstw rolnych i gospodarstw transferowanych za renty strukturalne. Na tym obszarze za renty strukturalne przekazywane są gospodarstwa rolne o większej powierzchni niż przeciętna w województwie. System rent strukturalnych w tych województwach jest narzędziem poprawy jakości zasobów pracy w gospodarstwach rolnych, głównie silniejszych ekonomicznie jednostek rozwojowych, a w mniejszym stopniu wspiera koncentrację gruntów w mniejszej liczbie gospodarstw rolnych.

Wnioski

1. Program rent strukturalnych stanowił jeden z priorytetów w działaniach PROW 2004-2006, albowiem przeznaczono na niego niemal dwie trzecie środków finansowych. Program ten wydaje się być ważny również w obecnie wdrażanym PROW na lata 2007-2013.

2. Zainteresowanie rentami strukturalnymi wśród polskich rolników było stosunkowo wysokie, szczególnie w ciągu pierwszym okresie działania w PROW 2004-2006. Program stworzył więc dodatkowe narzędzie przekazywania gospodarstw rolnych przez starszych wiekiem rolników, mimo że przeciętny wiek polskich rolników na tle rolników w krajach Unii Europejskiej jest stosunkowo niski. W wyniku działania programu w województwach centralnej Polski istotna część użytków rolnych przeszła w posiadanie nowych właścicieli lub powiększyła istniejące gospodarstwa.

3. Z analizy przestrzennej problemu wynika, że renty strukturalne nie odgrywały większej roli w województwach o niekorzystnej strukturze agrarnej. Stanowiły zaś istotny czynnik obrotu gruntami województwach mazowieckim, lubelskim i łódzkim.

4. Renty strukturalne cieszyły się wyższym zainteresowaniem rolników prowadzących gospodarstwa o średnim obszarze niż z gospodarstw małych i wielkoobszarowych.

5. Przeciętna powierzchnia gospodarstw transferowanych za renty strukturalne była większa od średniej występującej w danym województwie w pasie województw wschodnich i środkowych. W województwach zachodnich wystąpiła odwrotna prawidłowość. Na tym pierwszym obszarze kraju analizowany instrument oddziaływał przez likwidację gospodarstw o mniejszej powierzchni, a na drugim przez wzmocnienie gospodarstw bardziej żywotnych ekonomicznie.

6. Funkcjonowanie instrumentu rent strukturalnych w latach 2004-2006 należy ocenić pozytywnie; stanowił on jeden z istotniejszych czynników koncentracji użytków rolnych w gospodarstwach indywidualnych w ostatnich latach. Renty strukturalne pełnią ponadto istotną funkcję społeczną. Umożliwiają rolnikom starszym wiekiem godne odejście od pracy w rolnictwie, a wysokość otrzymywanych rent wypłacanych na podstawie przepisów prawnych implementujących PROW 2004-2006, jest stosunkowo atrakcyjna.

Literatura

1. Informacje Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Warszawie, październik 2008 r.
2. Józwiak W. (red.): Czynniki określające zainteresowanie rolników rentami strukturalnymi. IERiGŻ PIB, Warszawa 2006 r.
3. Kupis G.: Przewodnik po rentach „strukturalnych”. MRiRW, „Fundusz Współpracy”, Warszawa 2004.
4. Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 listopada 2004 r. w sprawie planu rozwoju obszarów wiejskich. M. P. z 2004 r. Nr 56, poz. 958.
5. Paszkowski S.: Renty strukturalne w rolnictwie. IRWiR, Warszawa 2006 r.
6. Paszkowski S.: Rolnicze renty strukturalne jako narzędzia przekształceń agrarnych w rolnictwie polskim, Roczniki AR, Rozprawy Naukowe, zeszyt 345, s. 305, Poznań, 2004.
7. Phare 2000 – Rolnictwo, Projekt PL0006.03 Rozwój instytucjonalny na rzecz wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Warszawa. 2003 r.
8. Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich, MRiRW. Warszawa, lipiec 2004 r.
9. PROWinki, Informator, Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006. Nr 9 (13), 2006 r.

10. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie ustanowienie Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa agencją płatniczą, której udziela się warunkowej akredytacji. Dz. U. Nr 101, poz. 1030, z późn. zm.
11. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 21 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienie Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa agencją płatniczą. Dz. U. .Nr 257, poz. 2157, z późn. zm.,.
12. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 sierpnia 2004 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa agencją płatniczą, której udziela się warunkowej akredytacji. Dz. U. z 2004 r. Nr 190, poz. 1950.
13. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 października 2003 r. w sprawie kryteriów akredytacyjnych dla agencji płatniczych. Dz. U. z 2003 r. Nr 190, poz. 1887.
14. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Dz. U. Nr 109, poz. 750, z późn. zm.
15. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych, stanowiące fundament i warunkowało poprawne przygotowanie procedur oraz systemu informatycznego ARiMR do obsługi rent strukturalnych. Dz. U. Nr 114, poz. 1191, z późn. zm.
16. Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1257/1999 z 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji oraz zmieniające niektóre rozporządzenia. Dz. Urz. WE L. Nr 160 z dnia 26 czerwca 1999 r., s. 80.
17. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych, stanowiące fundament i warunkowało poprawne przygotowanie procedur oraz systemu informatycznego ARiMR do obsługi rent strukturalnych. Dz. U. Nr 114, poz. 1191, z późn. zm.
18. Sprawozdanie roczne z realizacji Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich za rok 2004. Warszawa, czerwiec 2005 r.
19. Sprawozdanie roczne z realizacji Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich za rok 2007. Warszawa, 2008 r.
20. Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (Dz. U. z 2003 r. Nr 229, poz. 2273, z późn. zm.

Summary

Polish agriculture is characterised by the fragmented agrarian structure, negatively affected farms market competitiveness. So, it has occurred the need to introduce to a practice the instrument, which might to stimulate the agricultural land concentration in effective farms. In the Rural Development Plan for 2004-2006 the mean, which was devoted to realize this aim was pre-retirement pension scheme. The instrument was highly accepted by farmers, offered relatively high level of pensions. It has caused the questions about the forms and scope of the Polish agriculture affecting by mentioned instrument.

The aim of paper is evaluation of pre-retirement pension scheme on structural changes in Polish agriculture. The analysis were conducted on the basis of the Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture reports, Rural Development Plan 2004-2006, and yearly books of GUS. The performed analyses has regard the 2004-2006 years, in which was introduced into a practice the instrument of pre-retirement pension scheme, and concern to the total territory of Poland.

The instrument of pre-retirement pension scheme was an important mean of the agricultural policy realised in Poland in 2004-2006. It was accepted by farmers, stimulate the farms transfer in some provinces of Poland. The main feature of it was affecting at lowering of farmers age, ensuring elders farmers after stopping the farming activity the means of life. It is necessary to stress. That the instrument do no affect sufficiently at structural changes.

Informacje o autorach

dr hab. Stanisław Paszkowski

*Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu
Wydział Ekonomiczno-Społeczny
Katedra Ekonomii i Polityki Gospodarczej w Agrobiznesie
ul. Wojska Polskiego 28, 60-681 Poznań
e-mail: sp@au.poznan.pl*

mgr Piotr Kijanowski

*Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
Departament Analiz i Sprawozdawczości
Al. Jana Pawła II 70, 00-175 Warszawa
e-mail: piotr.kijanowski@arimr.gov.pl*

Kumulacja ryzyka na rynkach finansowych jako zagrożenie równowagi rynkowej

Risk cummulation in the financial market as a major threat to the market equilibrium

Celem pracy jest pokazanie iż pomimo, że niechęć do ryzyka istot żywych uznawana jest za zjawisko powszechne to w sytuacji silnych emocji ludzie ryzykują bardziej niż można się tego spodziewać i działają tak jakby mieli niestandardowe preferencje. Przeciwno powszechności niechęci do ryzyka przemawiają obserwacje, które świadczą o analogiach zachowań graczy giełdowych z hazardzistami.

W ostatnich latach na rynkach światowych królują fundusze hedgingowe, które specjalizują się w najbardziej agresywnych i ryzykownych inwestycjach, a powszechnie stosowanymi na giełdach technikami są lewarowanie i spekulacja. Rozwija się także rynek terminowy, który pomimo szczytnych pierwotnych założeń umożliwił rozpoczęcie handlu czystym ryzykiem. Coraz częściej bowiem kontrakty terminowe nie są wystawiane na surowce, walutę czy też walory giełdowe, ale na długi. Racjonalny handel na giełdach ustąpił miejsca spekulacyjnej grze, co stało się poważnym zagrożeniem równowagi rynkowej.

Istnieje możliwość ilościowego wyrażenia awersji do ryzyka za pomocą indeksów Arrowa-Pratta, co może okazać się pomocne przy określaniu rzeczywistych nastrojów giełdowych i ewentualnym przewidywaniu powstania zjawiska, tzw. bańki spekulacyjnej. Tradycyjne metody prognozowania, nie uwzględniające nastrojów inwestorów oraz ich stosunku do ryzyka, mogą odnosić sukcesy jeśli chodzi o badanie przyszłych i obecnych trendów rynkowych i hipotetyczne przenoszenie ich w przyszłość. Metody te są jednak w znacznej mierze bezużyteczne, jeśli chodzi o przewidywanie nagłych załamań rynku. Analiza indeksów Arrowa-Pratta może wypełnić tą lukę.

Wprowadzenie

Kenneth-Arrow twierdził, że w rzeczywistym systemie ekonomicznym nie istnieją rynki „towarów-opcji”¹. Jednakże w wirtualnym giełdowym świecie cyfr i komputerów opcje oraz inne instrumenty pochodne są bardzo popularne. Mało tego, instrumenty pochodne coraz częściej nie są wystawiane na towary, czy inne walory giełdowe, ale na długi. Współcześni maklerzy zaś specjalizują się w najbardziej ryzykownych strategiach inwestycyjnych, a także, co gorsza, pokonywaniu procedur nadzoru i audytu, zaś powszechnie stosowanymi przez nich technikami są lewarowanie i spekulacja. Na giełdach coraz częściej racjonalny handel ustępuje miejsca spekulacyjnej grze, co stanowi poważne zagrożenie dla równowagi rynkowej.

¹ Arrow K.J.: Eseje z teorii ryzyka, PWN, Warszawa 1997, s. 155.

Istnieje możliwość ilościowego wyrażenia awersji do ryzyka za pomocą indeksów Arrowa-Pratta (riskiness), co może okazać się pomocne przy określaniu nastrojów giełdowych. Tradycyjne metody prognozowania, dotyczące głównie przyszłych cen walorów giełdowych, mogą przynosić sukcesy w odniesieniu do przewidywań przyszłych trendów rynku. Są one natomiast bezużyteczne jeśli chodzi o przewidywanie nagłych załamań rynku. Analiza indeksów Arrowa-Pratta może wypełnić tę lukę.

Celem pracy jest pokazanie, że działając w wirtualnym świecie silnych emocji ludzie ryzykują bardziej niż można się tego spodziewać i zachowują się tak jakby mieli niestandardowe preferencje. Z kolei, nowym i to coraz ważniejszym towarem giełdowym staje się ryzyko, co w przyszłości może stanowić poważny problem w uzyskaniu równowagi rynkowej.

Praca została zorganizowana w następujący sposób. W części pierwszej został poruszony problem współczesnych poglądów na równowagę ekonomiczną. Druga część poświęcona jest ryzykownym grom na giełdzie. W części trzeciej zostały omówione indeksy awersji do ryzyka. Zaprezentowany został również przykład, w którym podjęto próbę ilustracji liczbowej „nastrojów inwestorów” z Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie w okresie bessy. Oceny dokonano na podstawie wspomnianych indeksów awersji do ryzyka.

Kilka uwag o pojęciu równowagi we współczesnej myśli ekonomicznej

W klasycznej ekonomii równowaga to termin związany z popytem i podażą. Od wielu lat przyjmuje się, że równowaga polega na bilansowaniu popytu i podaży. Konkretyzując, równowaga ekonomiczna utożsamiana jest w głównej mierze z równowagą rynkową rozumianą jako równość popytu i podaży na wszystkie dobra, a także równowagą cząstkową na jedno lub więcej dóbr. Innymi słowy jest to stan, w którym siły ekonomiczne wzajemnie się znoszą i w efekcie ich suma jest równa zero. Obecnie stwierdzenie to można traktować jako uproszczenie, gdyż w rzeczywistości trudno jest odnaleźć stan równowagi idealnej. Gospodarka ma bowiem charakter dynamiczny.

Równowaga znana jest także z innych dziedzin wiedzy i w każdej z nich jest to stan pożądanym², którego w większości nie należy utożsamiać ze stanem optymalnym. Tymczasem współczesne rozważania na temat układów materialnych, w tym również ekonomicznych, prowadzą bardzo często do równań, albo jeszcze częściej układów równań najczęściej różniczkowych, również stochastycznych, których rozwiązań nie można znaleźć przy pomocy metod tradycyjnych, a nawet numerycznych. Równowaga obiektu opisywanego przez równanie lub układ równań utożsamiana jest z trajektorią czyli rozwiązaniem tego układu. Układ równań, bądź układ warunków to zwykle matematyczny model obiektu ekonomicznego lub jego części. Warto zauważyć, że większość systemów gospodarczych opisywanych jest przy pomocy układów nieliniowych, zmiennych w czasie. Poszukiwanie równowagi w takim układzie to poszukiwanie trajektorii będącej rozwiązaniem, która dla układów wielowymiarowych bardzo często wykazuje zachowania chaotyczne.

² Siedlecki J.: Równowaga a wzrost gospodarczy, WYDAWNICTWO NAUKOWE PWN, Warszawa 2000, s. 18.

Cechą charakterystyczną dynamiki chaotycznej jest istnienie dziwnych atraktorów, które mają wymiar niecałkowity. Obiekty takie zostały nazwane fraktalami. Dziwny atraktor charakteryzuje się dużą wrażliwością na zmianę warunków początkowych i szczególną własnością zwaną samopodobieństwem, polegającą na tym, że małe części figury podobne są do większych.

Odkrycie fraktali niektórzy porównują do odkrycia liczb rzeczywistych. Faktem jest, że wyszukiwanie atraktorów to nowe niezwykle ważne zadanie, szczególnie w ekonomii, gdzie częściej niż w innych dziedzinach wiedzy można zaobserwować zjawiska, których przebieg ma charakter chaotyczny.

Dobrym przykładem ekonomicznego układu chaotycznego są rynki kapitałowe, które charakteryzują się tym, że często są nieprzewidywalne. Gdy przyjmiemy, że szeregi czasowe złożone z cen walorów giełdowych mają charakter fraktalny to istnieje możliwość wykrycia cyklicznych prawidłowości, a tym samym krótkookresowe prognozowanie cen, ale w stopniu dalece niezadawalającym. Ponadto, bez wątpienia giełdy to układy nieliniowe, o czym świadczą reakcje cen na niektóre informacje, które często są niewspółmierne do bodźców. Ze względu jednak na dużą złożoność trudno jest ustalić postać funkcji rzetelnie opisujących funkcjonowanie rynków finansowych. Do opisu szeregów czasowych wykorzystywane jest natomiast, znane z teorii chaosu, twierdzenie Takensa o zanurzeniu (1981), które umożliwia dokonywanie tzw. rekonstrukcji przestrzeni fazowej dla konkretnego szeregu czasowego generowanego przez układ dynamiczny. Dzięki tej metodzie możliwe jest określenie cech charakterystycznych badanego procesu, nawet bez znajomości postaci równań opisujących układ. Fraktalny charakter ma również model cykli koniunkturalnych Kaleckiego- Kaldora, czy model wzrostu Solowa, a także cały szereg innych modeli ekonomicznych.

Nie ulega wątpliwości, że wszelkie systemy społeczno - gospodarcze są wielce skomplikowane, a w związku z tym nie można zająć się badaniem wszystkich aspektów ich działalności. W celu efektywnego badania systemów ekonomicznych należy brać pod uwagę tylko takie wzajemne oddziaływania, które są dostatecznie duże. Przy takich uproszczeniach podejmowane są jednak próby konstrukcji modeli matematycznych, opisujących zjawiska ekonomiczne, złożonych z jednego lub wielu równań, zakładając nawet fraktalny charakter zjawisk. Model powinien zawierać główne relacje występujące w danym problemie³. Pamiętać jednak należy, że „całość to znaczy więcej niż suma części”, a poznanie własności tych ostatnich nie zawsze umożliwia sformułowanie praw rządzących całością. Podczas konstrukcji modeli matematycznych zjawisk ekonomicznych można napotkać szereg różnorodnych problemów, które są przez wielu wybitnych ekonometryków. Z kolei, ustalenie równowagi układu ekonomicznego opisanego przy pomocy układu matematycznych warunków jest bowiem jednym z podstawowych zagadnień, którymi zajmuje się ekonometria. W celu ustalenia równowagi stosowane są również metody tradycyjne takie jak metoda simpleks, czy też metoda najmniejszych kwadratów, w przypadku układów liniowych, a także metody nieparametryczne takie jak np. metoda najbliższych sąsiadów, czy też techniki wykorzystujące własności sieci neuronowych w przypadku układów nieliniowych.

³ Siedlecki J.: Równowaga a wzrost gospodarczy, WYDAWNICTWO NAUKOWE PWN, Warszawa 2000, s. 20-21.

W sytuacji gdy zachodzi konflikt interesów i dochodzi do rywalizacji, a także kooperacji, dobrymi modelami zjawisk ekonomicznych są gry. Teoria gier bada modele takich sytuacji decyzyjnych, których wynik zależy od kilku niezależnych podmiotów, nazywanych graczami. W teorii gier pojęć równowagi i optymalności bardzo często używa się w przeciwstawnych znaczeniach. W grze macierzowej o sumie zero strategie równowagi wybierane są zgodnie z zasadą minimum maksimum. Inne gry mogą mieć więcej niż jedną równowagę i metody ich wyszukiwania nie są już takie proste. W grach dynamicznych, takich jak różniczkowe, stochastyczne czy wieloetapowe, równowagi szuka się przy pomocy skomplikowanych technik matematycznych. Teoriogrowe podejście do równowagi, badane między innymi przez Johna Nasha, pozwoliło na specyficzne spojrzenie na tak zwaną niekooperacyjną równowagę ekonomiczną. Nash pokazał, między innymi, że dla gier skończonych o dowolnej liczbie strategii może istnieć nieskończenie wiele układów strategii w równowadze.

O randze teorii równowagi we współczesnej myśli ekonomicznej świadczą nagrody Nobla przyznane wielu wybitnym ekonomistom, którzy problemem tym zajmowali się. Są wśród nich: P. A. Samuelson (1970), J. R. Hicks (1972), K. J. Arrow (1972), W. Leontief (1973), L.W. Kantorowicz (1975), T. C. Koopmans (1975), G. Debreu (1983), J. C. Harsanyi, R. Selten, J. F. Nash (1994), R. Lucas (1995), W. V. V. V. Vicrey (1996). Również polscy ekonomiści tacy jak M. Kalecki oraz O. Lange również przyczynili się do rozwoju teorii równowagi, przy czym należy przypomnieć, że w 1971 roku M. Kalecki był także poważnym kandydatem do nagrody Nobla (zmarł jednak w kwietniu tegoż roku).

O równowadze pisze się i mówi w dalszym ciągu, aczkolwiek istnieją prace w których sugeruje się, że immanentną cechą układów gospodarczych jest nierównowaga i z punktu widzenia uczestnika rynku jest to stan zupełnie normalny⁴. Dowodem mogą być, na przykład wspomniane już rynki finansowe funkcjonujące we współczesnej globalnej gospodarce, na których w ciągu ostatniego półwiecza pojawiło się wiele nowych mechanizmów i instrumentów finansowych takich jak instrumenty pochodne wystawiane często na bardzo oryginalne, głównie wirtualne „towary”. W ostatnim przypadku jeśli w ogóle można mówić o równowadze to wyłącznie „papierowej”.

Ryzykowne gry na giełdzie jako „finansowa broń masowego rażenia”

Efektywny rynek finansowy to inaczej rzetelny rynek wyceny instrumentów finansowych, w których nikt nie jest uprzywilejowany, a informacja w pełni znajduje odzwierciedlenie w cenie instrumentu finansowego. Inwestorzy zaś zachowują się w sposób racjonalny.

Graczom giełdowym nie zależy jednak na takim rynku. Grający na giełdzie chcą bowiem, aby równowaga rynkowa była jego równowagą. Próby wyznaczenia przyszłych cen walorów giełdowych są podejmowane od dawna, z różnym skutkiem. W tym celu stosowane są różnorodne strategie, które w mniejszym lub większym stopniu obciążone są pewnym ryzykiem. Klasyczna ekonomia zakłada, że ludzie, a także wszelkie istoty żywe, generalnie nie lubią ryzyka. Potwierdzają to także badania

⁴ Siedlecki J.: Równowaga a wzrost gospodarczy, WYDAWNICTWO NAUKOWE PWN, Warszawa 2000, s. 19.

prowadzone przez psychologów oraz neurofizjologów⁵. Obserwowano osoby biorące udział w loteriach, w których z określonym prawdopodobieństwem można było wygrać lub przegrać pieniądze. Monitorowano, między innymi, pracę mózgu ludzkiego przy pomocy czynnościowego rezonansu magnetycznego. Jest to nieinwazyjna metoda badania mózgu polegająca na rejestrowaniu jego aktywności podczas wykonywania przez człowieka określonej czynności. W momencie gdy wzrastała wartość oczekiwana wygranej w grze, to w mózgu aktywna była głównie część kory ciemieniowej, zwana ciałem migdałowym. Okazało się, że mózg automatycznie rozpoznaje czy ryzykowna gra jest „atrakcyjna” i podpowiada jej najlepszy wariant. W ten sposób wykazano, że mózg jest automatycznie zaprogramowany do dokonywania najlepszych wyborów. Z drugiej jednak strony wiadomo, że w warunkach niepewności ludzie podejmują często nieracjonalne decyzje i czynią to w taki sposób jakby mieli niestandardowe preferencje. W celu wyjaśnienia tego zjawiska badano, między innymi, wspomniane ciało migdałowe. Okazuje się, że w momencie gdy w grę wchodzi emocje ten obszar mózgu okazywał się szczególnie aktywny. Oprócz ludzi „zdrowych” do badań zaangażowano grupę pacjentów neurologicznych z uszkodzonym ciałem migdałowym, którzy poza tym byli zupełnie normalni. Zaobserwowano, że w przeciwieństwie do „zdrowych” uczestników eksperymentu, nie wycofywali się oni z gry nawet w przypadku strat. Grali odważnie i średnia wygrana w grupie pacjentów była wyższa niż w grupie zdrowych⁶. Prawdopodobnie procesy biochemiczne w mózgu związane z silnymi emocjami, a także działania prowadzone w wirtualnym świecie komputerów i cyfr, zaburzają funkcjonowanie ciała migdałowego i zmniejszają awersję do ryzyka również u ludzi zdrowych. Można zatem przyjąć, że we współczesnym, często wirtualnym świecie, gracze giełdowi, w momencie podejmowania decyzji, działają tak jakby mieli wyłączone ciało migdałowe.

Na rynkach finansowych obraca się nie tylko coraz większymi kwotami, ale również coraz większą liczbą różnorodnych walorów, zwłaszcza instrumentów pochodnych. Niewidzialną ręką rynku jest dzisiaj spekulacja, czyli kupowanie dóbr nie po to ażeby je zużyć, tylko odsprzedać z zyskiem. Ostatnio na rynkach światowych prym wiodą fundusze hedgingowe, specjalizujące się w najbardziej agresywnych i ryzykownych inwestycjach. Dzięki funduszom hedgingowym oraz graczom, którzy obecnie królują na giełdach światowych, kwitnie rynek dzieł sztuki, prywatnych odrzutowców, a także luksusowych apartamentowców w najbardziej prestiżowych miejscach świata. W rzeczywistości to zarządzający tymi funduszami sterują dużą częścią gospodarki, a ich celem jest stworzenie tzw. bańki spekulacyjnej, czyli spowodowanie wzrostu ceny jakiegoś dobra poprzez wykup i w efekcie zarobienie na dalszej hossie. Dogadywanie się grupy graczy giełdowych zostało nawet dokładnie opisane i nosi nazwę spółdzielni (pool). Spektakularnym przykładem tego typu działalności są posunięcia giełdowe twórcy jednego z pierwszych funduszy hedgingowych o nazwie Quantum Fund- amerykańskiego finansisty węgierskiego pochodzenia Georga Sorosa. Zasłynął on z wielu spektakularnych akcji na giełdach światowych. Bodajże najbardziej dotkliwa okazała się operacja z 16 września 1992 roku. W tym dniu od rana, za pośrednictwem swoich znajomych, na rynkach całego świata

⁵ Zaleśkiewicz T., 2005: *Ekonomia w mózgu, Charaktery*, marzec, 2005, s. 46.

⁶ Zaleśkiewicz T., 2005: *Ekonomia w mózgu, Charaktery*, marzec, 2005, s. 45.

zlecał sprzedaż funta szterlinga. W ten sposób sprzedano 10 milionów funtów. W rezultacie kurs tej waluty zaczął gwałtownie spadać i nawet interwencja Bank of England nie pomogła. Pod koniec dnia zarząd banku zmuszony został do ogłoszenia dewaluacji brytyjskiej waluty. Soros zarobił na tej operacji miliard funtów. W 2007 roku w podobny sposób „zagrał” na dewaluację tajskiej waluty i zyskał miano „krwawego wampira”.

Na giełdach coraz częściej działają, podobni do Sorosa, ale znacznie gorzej przygotowani do zmagania giełdowych, spekulanci oraz rządni sukcesu i pieniędzy zarządzający funduszami hedgingowymi - hedgingowcy, a gracze starej generacji, tacy jak na przykład Warren Buffet odchodzą powoli na emeryturę. Buffet jest jednym z najbogatszych ludzi na świecie, a jednocześnie skromnym człowiekiem. Gracze – hedgies, z kolei, to ciekawe, nie do końca jeszcze opisane, zjawisko społeczne. Według niektórych źródeł generują oni dzisiaj około 30-50% wszystkich transakcji giełdowych. Ulubionym rynkiem funduszy hedgingowych jest rynek instrumentów pochodnych, a ulubionym instrumentem bazowym długi! Dominującym sposobem ich działania jest krótka sprzedaż zwana również „lewarowaniem”. Polega ona na pożyczaniu pieniędzy w celu zakupu instrumentu, którego się nie posiada i zarabianiu na wahaniami. Ryzykowne transakcje graczy- hedgies bywają jednak zgubne dla rynków finansowych. Przy najmniejszym zachwianiu straty mogą być ogromne. Świadczą o tym chociażby spektakularne upadki ważnych instytucji finansowych takich jak: fundusz inwestycyjny LTCM (Long Term Capital Management), który stracił płynność finansową pod koniec lat 90. XX wieku, a także strata dziewięciu miliardów dolarów funduszu Amaranth Advisor we wrześniu 2006 roku. Do tej ostatniej „straty” walcie przyczynił się 32-letni Brian Hunter, który obstawił gigantyczny zakład na gaz ziemny. Według Huntera gaz miał zdrożeć po huraganie Katrina, gdy tymczasem stało się inaczej⁷.

Jednak jednym z pierwszych „łajdaków” giełdowych, którego działalność została udokumentowana był Nicholas William Lesson. Był on pracownikiem banku Barrigs w Singapurze i handlował kontraktami terminowymi na tokijski indeks Nikkei. Lesson po zawarciu dużej liczby kontraktów, nie przewidział trzęsienia ziemi, które miało miejsce w styczniu 1995 roku w Kobe. Po tym zdarzeniu zanotowano gwałtowny spadek cen walerów, a tym samym indeksu giełdowego. Zamiast zamknąć pozycję i odkupić ze stratą sprzedawane wcześniej kontrakty, podwajał stawkę, gdyż był zdania, że w ten sposób poruszy rynek. Straty w singapurskim oddziale banku braci Barrings osiągnęły kwotę 850 mln. funtów. W ten sposób szanowany brytyjski bank inwestycyjny, który zasłynął, między innymi, zakupem terytorium Luizjany od Francji, a następnie odsprzedaż jej Stanom Zjednoczonym, prowadzący rachunki rodziny królewskiej, zbankrutował po 233 latach działalności.

Podobnych „krezusów” finansjery było jednak więcej. Yasuo Hamanake, w tym samym okresie co Lesson naraził japoński koncern miedziowy Sumitomo na stratę 30 mln USD. Następnie próbując odrobić stratę, prowadził nielegalne transakcje finansowe, które przyniosły straty w wysokości 2,6 mld. USD. John Rusnak, w 2002 roku, zdefraudował 750 mln. USD i spowodował stratę w amerykańskim banku Allfirst. Usprawiedliwiając samego siebie stwierdził on, że „cyferki na ekranie zbyt łatwo poddają się manipulacjom”. Jerome Kerviel, makler francuskiego banku Societe

⁷ Valez M. A., 2006: Handlarze pieniędzmi, *Przekrój*, październik 2006, s. 34-36.

Generale, spekulował w taki sposób, że w styczniu 2008 roku naraził swego pracodawcę na 4,9 mld. strat i tym samym spowodował duże zawirowanie na rynku. W efekcie tego giełdowego „trzęsienia ziemi”, w którym francuski bank miał niebagatelny wpływ, zarząd amerykańskiego banku centralnego został zmuszony podjąć decyzję o największej od kilkunastu lat zmianie stóp procentowych (0,75 pkt.). Wirtualna rzeczywistość oraz kwoty którymi obracają, niejednokrotnie przerastają psychikę współczesnych maklerów.

„Traderzy”, bo tak popularnie nazywa się graczy giełdowych, spędzają mnóstwo czasu wpatrzni w monitory, z nerwami napiętymi do granic wytrzymałości. Przebywają po kilkanaście godzin dziennie w świecie czystego, ale niestety wirtualnego kapitalizmu. Robią błyskotliwe kariery w bankach, funduszach hedgingowych i tracą kontakt z rzeczywistością. Błyskawicznie przerzucają kapitał pomiędzy rynkami. Jednego dnia inwestują w akcje na Wall Street, drugiego w złoto itd. Czynią to głównie za pożyczone pieniądze. Szukając ponadprzeciętnych zysków podejmują ryzyko, którego nie da się z niczym porównać. Na skutek ich działalności globalna gospodarka staje się zakładnikiem sektora, który specjalizuje się w wytwarzaniu „baniek”. Fundusze hedgingowe operują setkami miliardów dolarów i traktują świat jak szachownicę, robiąc wszystko żeby ograć innych uczestników rynku⁸. Przykładem może być zwyżka cen ropy naftowej, która od 2000 roku zdrożała sześciokrotnie. Okazuje się, że przyczyną tak ogromnej zwyżki był nie tylko atak na WTC w 2001 roku, czy też wojny w Afganistanie i Iraku, a także potrzeby energetyczne gospodarek Indii i Chin, ale przede wszystkim spadek wartości dolara oraz handel spekulacyjny kontraktami terminowymi na nośniki energii na giełdach światowych. Okazuje się także, że gwałtownie rośnie liczba kontraktów terminowych na owe nośniki, z tym, że większość z nich zawierana jest poza giełdami, co w efekcie oznacza, że są one poza kontrolą nadzoru finansowego i przypuszczalnie tworzy się w ten sposób nowa bańka spekulacyjna. Analitycy ustalili, że „premia strachu” w związku ze spekulacjami na nośniki energii może stanowić jedną trzecią obecnej ceny ropy.⁹

W tym miejscu warto przypomnieć, że tak zwany wielki kryzys, który miał miejsce pod koniec lat 20. XX wieku, wynikał nie tyle z samego krachu na giełdzie, co z mnóstwa papierowych długów, którymi handlowano gdzieś poza giełdą. Owe długi stały się przyczyną gwałtownej recesji. Również w 2000 roku giełdy „utopiły” miliardy dolarów w chybionych przedsięwzięciach dotyczących firm internetowych. Po tym spektakularnym wydarzeniu kapitał przeniósł się na rynek nieruchomości, a tym samym przyczynił się do wzrostu liczby pobieranych kredytów. W ciągu kilku lat boom kredytowy nawet pobudził giełdę i sprzyjał konsumpcji. Po pewnym czasie jednak zabrakło wiarygodnych kredytobiorców. Banki zaczęły oferować pożyczki klientom bez zdolności kredytowej. W 2006 roku stanowiły one 20 procent wszystkich hipotek. Następnie w obliczu zagrożenia banki stopniowo przemianowywały ryzykowne kredyty w tak zwane skomercjalizowane obligacje dłużne. Po ten nowy „spekulacyjny” produkt, z chęci osiągnięcia szybkiego zysku, sięgnęły głównie fundusze hedgingowe. W efekcie rozproszone ryzyko zmieniło się wkrótce w rozproszone, a tym samym trudne do oszacowania straty. Pod koniec 2006 roku w USA i krajach Europy Zachodniej, nastąpił

⁸ Węglewski M.: Koniunktura strachu, *Newsweek*, marzec 2007., s. 48-51.

⁹ Smoczyński W.: Świat na bańce, *Polityka* Nr 23 (2657), czerwiec 2008, s.38.

bowiem znaczący spadek cen nieruchomości, zaś raty kredytów, wraz ze wzrostem stóp procentowych, zaczęły rosnać. W związku z tym latem 2007 roku upadło kilka znaczących funduszy inwestycyjnych (dwa największe należały do banku Bear Stearns). Spekulacje na amerykańskich kredytach również spowodowały upadek niemieckiego banku IKB i brytyjskiego Northern Rock, a także nadwężeniu reputacji wspomnianego już francuskiego Societe Generale. Oprócz tych strat, niektórzy badacze rynków kapitałowych zaobserwowali, że obecnie można mówić o zapaści niejawnego reprezentowanego głównie przez fundusze hedgingowe, systemu bankowego, który powstał w cieniu oficjalnych banków.

Historia rynków finansowych nie zna jednak próżni i obecnie kapitał przealokowywany jest na rynek produktów rolnych. W związku z tym, w ostatnim okresie, coraz bardziej rosną ceny żywności. Skutki tego typu działań mogą być nieprzewidywalne. Jak twierdzi wspomniany Soros, prawdopodobnie powstaje nowa „superbańka”.

Spadek ceny dolara, droga ropa, zapaść na rynku nieruchomości, wysokie ceny żywności oraz globalna inflacja wskazują na niewydolność systemu bankowego przy czym niewątpliwie globalna gospodarka stała się jego „zakładnikiem”. Nietrudno przewidzieć, że idą trudne czasy. Autor książki o gospodarce spekulacyjnej Larence E. Mitchell twierdzi nawet, że „większość ludzi w sektorze finansowym zapomniła, że zysk bierze się z podnoszenia produktywności”¹⁰. Bankowcy skupili się obecnie na handlu ryzykiem, bo na nim można szybko zarobić zamiast inwestować w produkcję i usługi. Ekonomiści przypominają, że każda giełda i każdy rynek finansowy to z założenia ośrodek transakcji kupna i sprzedaży, odbywających się w określonym miejscu i czasie, przyporządkowanych określonym normom i zasadom ustalonym przez człowieka. Zatem cokolwiek się na rynku dzieje powinno być przedmiotem jasno sprecyzowanej umowy i podlegać całkowitej kontroli, a ta obecnie jest poza zasięgiem nadzoru bankowego.

O większą kontrolę nad działalnością funduszy hedgingowych, a także działalności maklerów zatrudnionych w bankach zaapelował jesienią 2006 roku prezes Europejskiego Banku Centralnego Jean-Claude Trickett. W podobnym tonie wypowiedział szef nadzoru finansowego C. McCarty. Sugerują oni, że przede wszystkim, należy dokładnie sprawdzać działalność funduszy hedgingowych. Ale i to może okazać się w obecnym czasie zbyt trudne, a chociażby dlatego, że wspomniany Lesson, po odbyciu wyroku (za swoją działalność został skazany na 6,5 roku więzienia) zarabiał na życie szkoląc młodych adeptów sztuki giełdowej, w jaki sposób pokonać procedury nadzoru i audytu stanowiące przeszkodę nad nadużyciami w instytucjach finansowych! Trzeba zatem oprócz zwiększenia kontroli szukać takich rozwiązań, które pozwolą przewidzieć nie tyle ceny walorów, co przyszłe posunięcia, a przede wszystkim nastroje graczy giełdowych.

Warren Buffet jest również sceptycznie nastawiony do tego co się obecnie dzieje na giełdach. Instrumenty pochodne wystawiane na długi nazwał „finansowa broń masowego rażenia”, zaś o krótkoterminowych transakcjach powiedział, że działają one jak „niewidzialna noga, kopiąca społeczeństwo po pizszczelach”. Wall Street scharakteryzował następująco: „lubi ona określać bardzo gwałtowne

¹⁰ Smoczyński W.: Świat na bańce, *Polityka* Nr 23 (2657), czerwiec 2008, s.39.

i podniecające gry finansowe jako wyrafinowaną działalność, zawierającą w sobie elementy dostrojenia gospodarki”, co oczywiście prawdą nie jest¹¹.

Można śmiało powiedzieć, że na nowoczesnych giełdach handluje się obecnie głównie czystym ryzykiem. Instrumenty pochodne, które z założenia miały być narzędziem niwelowania ryzyka, stały się towarem. Z kolei „ryzyko stało się pożądaną zmienną pozwalającą kształtować ich wartość i zarabiać na wahaniach”¹². Racjonalny handel ustąpił miejsca spekulacyjnej grze, której praktycznie z niczym dotychczas znanym nie da się porównać.

Indeksy awersji do ryzyka

Z punktu widzenia analizy ryzyka szczególnie interesujące wydają się miary awersji do ryzyka, zwane również indeksami riskiness¹³. Indeksy te znane są od końca lat 60. XX wieku, aczkolwiek praktycznie zaczęto je wykorzystywać w ostatnich latach, kiedy to w analizach giełdowych zaczęto uwzględniać „nastroje” uczestników rynku. Należą do nich:

- a) miara bezwzględnej awersji do ryzyka (indeks Arrowa-Pratta):

$$AR(R) = -\frac{u''(R)}{u'(R)} \quad (1)$$

gdzie R oznacza dochód; może to być również stopa zwrotu, $u'(R)$ jest pierwszą pochodną funkcji użyteczności, $u''(R)$ jest drugą pochodną funkcji użyteczności, funkcja $u(R)$ jest ograniczona;

- b) miara względnej awersji do ryzyka:

$$RR(R) = -R \frac{u''(R)}{u'(R)} \quad (2)$$

Ograniczoność funkcji użyteczności oznacza, że uczestnicy rynku, w przeważającej mierze, są niechętni ryzyku. Interpretacja miar (1)-(2) jest stosunkowo prosta. Jeżeli miara bezwzględnej oraz względnej wartości awersji inwestorów do ryzyka rośnie (maleje) to w miarę wzrostu dochodu suma środków przeznaczonych na inwestycje ryzykowne maleje (rośnie). Jeżeli jest stała to suma środków przeznaczonych

na inwestycje ryzykowne nie zmienia się w czasie. Obie miary są dodatnie, gdy uczestników rynku charakteryzuje niechęć do ryzyka, a ma to miejsce wówczas gdy spełniony jest warunek: $u''(R) < 0$. Zachowanie się tych miar wraz ze zmianami R jest niezwykle ważne dla prawidłowej oceny przyszłych zachowań uczestników rynku w warunkach niepewności.

Warto również zauważyć, że osoba niechętna ryzyku woli dochód pewny. Funkcję użyteczności osoby niechętniej ryzyku charakteryzuje również warunek: $u'(R)$ jest ściśle malejąca wraz ze wzrostem R . Z malejącą bezwzględną niechęcią do ryzyka

¹¹ Lowe J.: *Mówi Warren Buffett*, WYDAWNICTWO K.E. LIBER, Warszawa 1997.

¹² Smoczyński W.: *Świat na bańce*, *Polityka* Nr 23 (2657), czerwiec 2008, s.36.

¹³ Aumann R., Serrano R.: *An Economic Index of Riskness*, *SING3*, Madrid (Spain) 2007, s. 37.

mamy do czynienia wówczas, gdy $AR(R)$ jest malejącą funkcją dochodu R . Wynika to z faktu, że skłonność do zawierania małych zakładów o stałej wielkości wzrasta wraz z dochodem, w tym sensie, że wymagane szanse uczestnika rynku maleją. Gdyby bezwzględna niechęć do ryzyka rosła wraz z dochodem, to w miarę „bogacenia się” uczestnik rynku zmniejszałby wielkość swoich zasobów, których utrzymanie łączy się z ryzykiem. Ponadto przyjmuje się, że wklęsła funkcja użyteczności charakteryzuje uczestnika rynku z awersją do ryzyka. Liniowa funkcja użyteczności świadczy, z kolei, o tym, że stosunek uczestnika rynku do ryzyka jest neutralny, zaś wypukła funkcja użyteczności jest dowodem na to, iż uczestnik rynku nie boi się ryzyka¹⁴.

Obserwacje empiryczne pokazują, że w większości inwestorzy mają malejącą bezwzględną awersję do ryzyka oraz stałą lub rosnącą względną awersję do ryzyka. Świadczą również o tym przytoczone w poprzednim rozdziale badania neuroekonomiczne¹⁵, które mówią, że człowiek i zwierzęta są przygotowane do tego ażeby się chronić przed zbyt dużym ryzykiem. Silne emocje, z kolei, powodują wzrost aktywności mózgu w obszarze środkowo czołowym, zaburzając jego prawidłowe funkcjonowanie.

Podczas obliczania indeksu awersji do ryzyka dla poszczególnych uczestników rynku bardzo ważne jest właściwe określenie funkcji użyteczności. W tym przypadku istotne jest połączenie zmian względnej niechęci do ryzyka oraz zmian dochodu (ewentualnie stopy zwrotu) z ograniczonością funkcji użyteczności. Jeśli funkcja użyteczności ma pozostać ograniczona przy wzroście dochodu, to względna niechęć do ryzyka nie może dążyć do granicy niższej od jedności. Podobnie jeśli funkcja użyteczności ma być ograniczona (z dołu) przy dochodzie dążącym do zera, to względna niechęć do ryzyka nie może być większa od jedności gdy dochód dąży do zera¹⁶.

W dalszym ciągu zamiast o dochodzie mowa będzie o stopie zwrotu inwestora, gdyż taka jest specyfika niniejszego artykułu. Jeżeli zaś chodzi o funkcję użyteczności stopy zwrotu inwestora to powinna ona uwzględniać jego preferencje w odniesieniu do inwestycji. Ponadto zaobserwowano, że standardowo zachowujący się tj. racjonalnie działający inwestor powinien mieć malejącą bezwzględną awersję do ryzyka oraz stałą rosnącą względną awersję do ryzyka.

Często wykorzystywaną w literaturze funkcją użyteczności jest funkcja kwadratowa:

$$u(R) = bR - aR^2 \quad (3)$$

przy założeniu, że $R > 0$ oraz $a, b > 0$ $R = \frac{P_t - P_{t-1}}{P_t}$, P_t jest ceną waloru w chwili t .

Z obliczeń wynika, że $u'(R) = b - 2aR$, $u''(R) = -2a$. Pierwsza pochodna jest dodatnia, gdy $R < b/2a$. Kwadratowa funkcja użyteczności wyrażona wzorem (3) jest rosnąca do momentu, gdy stopa zwrotu osiągnie $b/2a$. Po przekroczeniu tej wartości następuje syndrom Midasa polegający w tym konkretnym przypadku na tym, że wzrost

¹⁴ Jajuga K., Jajuga T.: Inwestycje. Instrumenty finansowe. Ryzyko finansowe. Inżynieria finansowa, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996.

¹⁵ Zaleskiewicz T., 2005: Ekonomia w mózgu, *Charaktery*, marzec, 2005, s. 45.

¹⁶ Arrow K.J.: Eseje z teorii ryzyka, PWN, Warszawa 1997, s. 48-51.

stopy zwrotu powodować będzie spadek wartości funkcji użyteczności. Ważne jest zatem, ażeby inwestor nie osiągał stopy zwrotu powodującej syndrom Midasa, tzn. powinna ona zawierać się w przedziale $[0, b/2a]$. Miary awersji do ryzyka dla kwadratowej funkcji użyteczności wyrażone są przy pomocy wzorów:

$$AR(R) = \frac{2a}{b - 2aR}, \quad RR(R) = \frac{2aR}{b - 2aR}.$$

Można zauważyć, że kwadratowa funkcja użyteczności „pasuje” do inwestora charakteryzującego się rosnącą bezwzględną oraz względną awersją do ryzyka.

Kolejną wykorzystywaną funkcją użyteczności jest funkcja pierwiastkowa:

$$u(R) = \sqrt{R}. \quad (4)$$

Pochodne tej funkcji użyteczności wynoszą:

$$u'(R) = \frac{1}{2\sqrt{R}}, \quad u''(R) = -\frac{1}{4R\sqrt{R}}.$$

Pierwsza pochodna funkcji użyteczności jest dodatnia, a druga ujemna, co oznacza, że inwestor charakteryzuje się wzrostem użyteczności w miarę wzrostu stopy zwrotu i awersją do ryzyka. W tym przypadku miary awersji do ryzyka dla tej funkcji są równe:

$$AR(R) = \frac{1}{2R}, \quad RR(R) = \frac{1}{2}.$$

Pierwiastkowa funkcja użyteczności odpowiada inwestorowi charakteryzującemu się malejącą bezwzględną awersją do ryzyka i stałą względną awersją do ryzyka.

Można również posłużyć się logarymiczną funkcją użyteczności, która przyjmuje postać:

$$u(R) = \ln(R). \quad (5)$$

Pochodne tej funkcji wynoszą:

$$u'(R) = \frac{1}{R}, \quad u''(R) = -\frac{1}{R^2}.$$

Pierwsza pochodna wraz z dodatnią stopą zwrotu może być dodatnia, druga jest zawsze ujemna. Miary awersji do ryzyka przyjmują postać:

$$AR(R) = \frac{1}{R}, \quad RR(R) = 1.$$

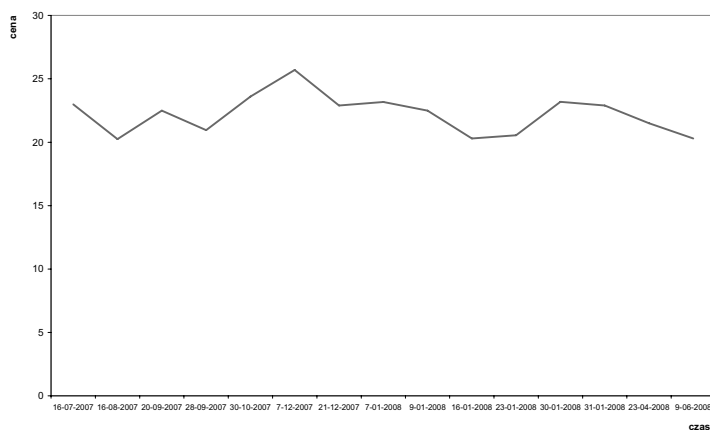
Logarymiczna funkcja użyteczności jest właściwa dla inwestora, który charakteryzuje się malejącą bezwzględną awersją do ryzyka w miarę wzrostu R i stałą względną awersją do ryzyka.

Kolejną interesującą funkcją jest wykładnicza funkcja użyteczności przyjmująca postać:

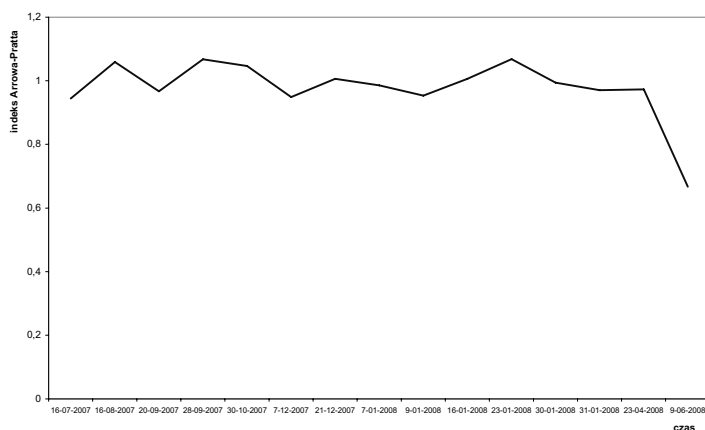
$$u(R) = -e^{-cR} + d, \quad c > 0. \quad (6)$$

Dwie pierwsze pochodne można wyrazić przy pomocy wzorów: $u'(R) = ce^{-cR}$, $u''(R) = -c^2 e^{-cR}$. Miary awersji do ryzyka w tym przypadku przyjmują postać $AR(R)=c$, $RR(R)=Rc$. Tak więc inwestor o wykładniczej funkcji użyteczności ma stałą absolutną awersję do ryzyka.

RYSUNEK 1a. WYBRANE NOTOWANIA SPÓŁKI TP S.A. W OKRESIE OD 16-07-2007 DO 9-06-2008



RYSUNEK 1b. INDEKSY ARROWA-PRATTA DLA SPÓŁKI TP SA- BADANY OKRES: OD 16-07-2007 DO 09-06-2008



Mas-Colell i in.¹⁷ oraz Aumann i Serrano¹⁸ pokazali, że indywiduum 2 wykazuje większą awersję do ryzyka niż indywiduum 1 jeśli:

- a) $AR(R_2) > AR(R_1)$ oraz
- b) indywiduum 2 akceptuje dochód R_2 to indywiduum 1 akceptuje dochód R_1 ¹⁹.

RYСУNEK 2A. WYBRANE NOTOWANIA SPÓŁKI PKO BP W OKRESIE OD 15-01-2008 DO 7-03-2008



Rysunki 1b oraz 2b ilustrują „nastroje inwestorów” z Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie z przełomu 2007 oraz 2008 roku. W tym okresie bowiem można było zaobserwować duże wahania cen walerów notowanych na GPW i celowe wydaje się sprawdzenie „kondycji” psychicznej rodzimych inwestorów. Zaobserwowano kilka dotkliwych spadków cen, przy czym najbardziej znaczący odnotowano w styczniu 2008 roku. W związku z tym można było spodziewać się istotnych różnic w zachowaniach inwestorów, a przede wszystkim zmian ich stosunku do ryzyka. W celu dokonania oceny zostały wykorzystane indeksy absolutnej awersji do ryzyka Arrowa-Pratta z kwadratową funkcją użyteczności (3), z parametrami $b=1$ oraz $a=1/2$. Rysunki 1 b oraz 2b ilustrują zachowanie się indeksu absolutnej awersji do ryzyka w różnych okresach odpowiednio dla spółek TP S.A. (badany okres 16.07.2007- 9.06.2008) oraz

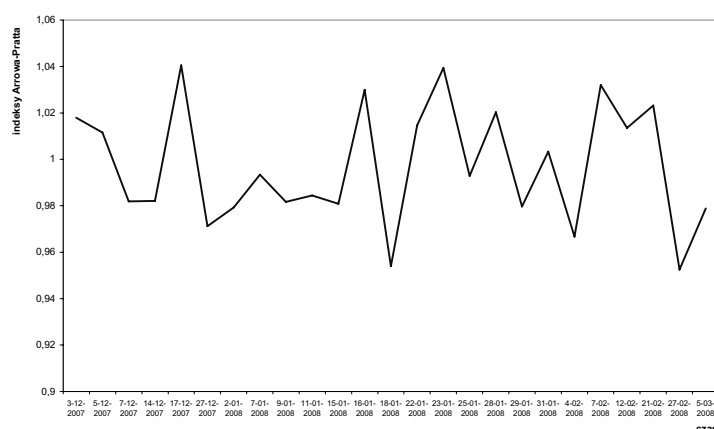
¹⁷Mas-Colell A., Whinston M.D., Green J. R.: *Microeconomic Theory*, Oxford University Press, New York 1995, s. 190-192.

¹⁸Aumann R., Serrano R.: *An Economic Index of Riskness*, *SING3*, Madrid (Spain) 2007, s. 37.

¹⁹ W pracy (Mas-Colell i in. 1995) autorzy pokazali znacznie obszerniejsze twierdzenie ilustrujące podaną własność (Proposition 6.C.2, str. 191). Dotyczy ono sytuacji, w której indywiduum o określonej funkcji użyteczności u_2 wykazuje większą awersję do ryzyka niż indywiduum o funkcji użyteczności u_1 . Podali oni 5 równoważnych warunków, których zacytowanie w całości, w niniejszej pracy, wymagałoby wprowadzenia szeregu nowych symboli i pojęć. Stwierdzili ponadto, że spełnienie jednego z podanych warunków powoduje, że indywiduum 2 wykazuje większą awersję do ryzyka niż indywiduum 1 (more risk averser than). Baumann i Serrano, z kolei, w prezentacji (2007) podali warunki (a) i (b) oraz odnieśli je ogólnie do indeksów awersji do ryzyka nie informując przy tym, że chodzi o konkretne indeksy Arrowa-Pratta (nazwali je: an economic index of riskiness). Ponadto zamiast o dochodzie, czy też stopie zwrotu mówili oni o loterii F, która charakteryzuje się tym, że z dodatnim prawdopodobieństwem daje określoną oczekiwaną wypłatę.

PKO BP (badany okres 15.01.2008-7.03.2008. Rysunki 1a oraz 2a pokazują kształtowanie się cen spółek w analizowanych okresach. Można zauważyć, że w zachowaniach polskich inwestorów nie zaobserwowano niczego niezwykłego. Absolutna awersja do ryzyka inwestorów nieznacznie rosła w momentach gdy ceny walorów spadały. Jest to dowód na to, że polskie domy maklerskie oraz banki „nie dorobiły się” jeszcze inwestorów na miarę Lessona, czy Kerviela, którzy świadomie i z premedytacją sterują rynkiem.

RYSUNEK 2b. INDEKSY ARROWA-PRATTA DLA SPÓŁKI PKO BP- BADANY OKRES: OD 15-01-2008 DO 7-03-2008



Wynika stąd, że jak na razie do GPW w Warszawie pasuje porównanie do „barometru kondycji gospodarki” i nie ma powodu do zamartwiania się zachowaniami rodzimych inwestorów, gdyż nie odbiegają one od dotychczasowych standardów, które można określić mianem racjonalnych. Jeden bardziej znanych graczy giełdowych Maciej Kwiatkowski, jeden z założycieli i główny udziałowiec TFI Opera, pierwszego „prywatnego” towarzystwa funduszy inwestycyjnych wypowiedział się w prasie, że „giełda to ruletka, gdzie o trendach decydują spekulacja i rynkowy sentyment”²⁰. Należy się jednak pocieszać, że jest on wyjątkiem. Na łamach forów internetowych pojawiają się również, od czasu do czasu, stwierdzenia anonimowych inwestorów mówiące, że w momencie spadku cen walorów „z akcjami zostają tylko moherowe berety”²¹, ale i oni na razie nie stanowią poważnego zagrożenia dla polskiego rynku finansowego. Dopóki większość inwestorów zachowuje się racjonalnie spadki cen walorów nie zagrażają kondycji giełdy. Bessa bowiem to normalny proces rynkowy, a inwestorzy bardziej niż spadku cen walorów boją się niepewności, która prowokuje ich do nieracjonalnych zachowań i podejmowania emocjonalnych decyzji. W ostatnim okresie polska gospodarka nie daje inwestorom powodów do niepokoju. Należy jednak

²⁰ Węglewski M.: Koniunktura strachu, *Newsweek*, marzec 2007, s. 50.

²¹ Onet.pl

pamiętać, że dalszy przebieg wydarzeń na GPW w Warszawie będzie zależeć w dużej mierze od sytuacji na rynkach światowych.

Zakończenie

W pracy poruszone zostały problemy związane z równowagą rynkową, dotyczącą zwłaszcza rynków finansowych, ryzykiem i stosunkiem uczestników rynku do ryzyka. Przytoczone zostały również przykłady „zdarzeń giełdowych sugerujące, iż należy te pojęcia, w klasycznym sensie, zrewidować, rozszerzyć i dostosować do sytuacji obecnej. Chodzi zwłaszcza o racjonalność zachowań uczestników rynku. Inne tradycyjne pojęcia ekonomiczne takie jak: doskonała konkurencja, symetria w dostępie do informacji, rynki zupełne (kompletne) itp., w ostatnich latach również straciły na znaczeniu. Mało tego, śmiało można stwierdzić, że w ekonomii raczej należy mówić o niedoskonałej konkurencji, o rynkach niekompletnych, o asymetrii w dostępie do informacji. Pamiętać również należy i o tym, iż częstym problemem nie tylko giełd, ale wszelkiego rodzaju podmiotów gospodarujących jest uczciwość i to ona powinna przedmiotem przyszłych rozważań ekonomistów. Jeżeli zabraknie uczciwości to patologie związane z zachowaniami inwestorów mogą spowodować, że równowaga rynkowa stanie się wyłącznie ich równowagą, a o racjonalnym handlu wszelkiego rodzaju towarami można będzie zapomnieć. Głównym towarem stanie się natomiast ryzyko. Warto w tym miejscu przypomnieć słowa Kennetha Arrowa: „alokacja podejmowania ryzyka w warunkach konkurencji działa tylko wtedy, gdy jednostki przejawiają awersję do ryzyka”. Jak wynika z najnowszych badań z tym jest coraz gorzej. Współcześni gracze giełdowi działają bowiem w wirtualnym świecie liczb, w warunkach silnych emocji, z nerwami napiętymi do granic wytrzymałości, co uniemożliwia im dokonanie oceny rzeczywistych zagrożeń, a tym bardziej ryzyka. Arrow twierdził również, że „niechęć do ryzyka jest miarą domagania się przez jednostkę więcej niż równych szans”²². Współcześni krezusi giełdowi, wszelkimi możliwymi sposobami, dążą natomiast do stworzenia takich sytuacji, w których szanse mają tylko oni.

Literatura

1. Arrow K.J.: Eseje z teorii ryzyka, PWN, Warszawa 1997.
2. Aumann R., Serrano. R.: An Economic Index of Riskness, SING3, Madrid (Spain) 2007.
3. Drabik E., Górka A.: Procesy przetwarzania informacji i podejmowania decyzji inwestycyjnych w warunkach niepewności na przykładzie WGT S.A. w Warszawie, Zeszyty Naukowe SGGW: Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej, Wydawnictwo SGGW, Warszawa, 63/2007.
4. Jajuga K., Jajuga T.: Inwestycje. Instrumenty finansowe. Ryzyko finansowe. Inżynieria finansowa, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996.
5. Komar Z.: Sztuka spekulacji, Wydawnictwo PRET, Warszawa 1993.
6. Lowe J.: Mówi Warren Buffet, Wydawnictwo K.E. LIBER, Warszawa 1997.
7. Mas-Colell A., Whinston M.D., Green J. R.: Microeconomic Theory, Oxford University Press, New York 1995.
8. Siedlecki J.: Równowaga a wzrost gospodarczy, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.

²² Arrow K.J.: Eseje z teorii ryzyka, PWN, Warszawa 1997, s. 145.

9. Smoczyński W., Świat na bańce, Polityka Nr 23 (2657), czerwiec 2008.
10. Valez M. A., 2006: Handlarze pieniędzmi, Przekrój, październik 2006.
11. Węglewski M.: Koniunktura strachu, Newsweek, marzec 2007.
12. Zaleskiewicz T., 2005: Ekonomia w mózgu, Charaktery, marzec, 2005.

Summary

The aim of this paper is to present that although risk-aversion is considered as a highly known phenomenon, in emotional situations people tend to put at risk surprisingly much more assets of theirs than one may even expect. In emotionally overwhelming circumstances entities act as if they are guided by unusual or untypical preferences. What disproves the commonness of risk aversion are analogical behaviours of stock exchange players in financial markets and compulsive gamblers in everyday life.

Over the last years a crucial role in the financial markets has been played by hedge funds. Methods commonly used and focused on the most aggressive and risky investments are speculation as well as leverage. Moreover, the futures exchange, which despite its noble and highly sophisticated assumptions triggered the process of trade in the pure risk, is developing. That is a natural reaction to the fact that nowadays the more common subject matter of futures contracts are not necessarily natural resources, currencies or stock exchange assets but rather debts themselves. More and more frequently the rational trade on the stock exchange gives its way to a speculative game, which may become a serious threat to the market equilibrium.

There is a possibility of quantitatively measuring the exchange players' risk attitudes by introducing the Arrow-Pratt coefficient of absolute risk aversion (riskiness), which may be helpful at defining the real investors' spirits and a potential speculative bubble effect. Traditional predictive methods, which exclude investors' spirits and their risk attitudes, might be successful in terms of analysing past and future market trends as well as of making them applicable to the foreseeable future. Nevertheless, in respect of predicting a sudden market crash, techniques mentioned above - to a large extent - are rather useless. The analysis of Arrow-Pratt measures of absolute risk aversion (ARA) may provide theoretical as well as practical backgrounds to bridge the gap in the empirical data.

Informacje o autorze

dr hab. Ewa Drabik, prof. SGGW

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego

Wydział Nauk Ekonomicznych

Katedra Ekonomiki Rolnictwa i Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych

ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa

e-mail: ewa_drabik@sggw.pl

Justyna Kołyska

Wsparcie zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa środkami z funduszy strukturalnych w latach 2004-2008

The support of sustainable development of agriculture and rural areas from EU structural funds in 2004-2008 period

Zrównoważony rozwój stanowi obecnie nieodłączny element polityki ekologicznej i społeczno-ekonomicznej a także różnych strategii rozwoju społeczno-gospodarczego. Celem artykułu było przedstawienie sposobów wspierania zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce oraz wielkości środków finansowych przeznaczonych w latach 2004-2008 na realizację tej koncepcji w ramach funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. W artykule omówiono rozkład środków finansowych na poszczególne programy, priorytety i działania a także poziom wykorzystania środków w poszczególnych województwach Polski.

Wstęp

Pojęcie „rozwój zrównoważony” jest dziś bardzo popularne i stanowi nieodłączny element nie tylko polityki ekologicznej i polityki społeczno-ekonomicznej, lecz także różnych strategii rozwoju społeczno-gospodarczego na poszczególnych szczeblach odpowiedzialności i zarządzania. Geneza zrównoważonego rozwoju leży w niekorzystnych skutkach szybkiego rozwoju kapitalizmu w XX wieku, kiedy to wzrost gospodarczy, odbywający się przy intensywnym wykorzystaniu zasobów naturalnych, groził destrukcją środowiska przyrodniczego.¹ Od tego czasu zaczęto kłaść większy nacisk na ochronę naturalnych zasobów oraz równowagi przyrodniczej.

Obecnie istnieje wiele definicji i interpretacji pojęcia trwałego i zrównoważonego rozwoju. Zawartość tej koncepcji jest nieustannie poszerzana i pogłębiana. Ustawa Prawo ochrony środowiska z kwietnia 2001 roku określa zrównoważony rozwój jako „*rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych i społecznych z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności oraz obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokolei*”². Z kolei rolnictwo

¹ M. Adamowicz: Koncepcja trwałego i zrównoważonego rozwoju wobec wsi i rolnictwa, [w:] M. Adamowicz (red.) Zrównoważony i trwały rozwój wsi i rolnictwa, Prace Naukowe Nr 38, SGGW, Wydział Ekonomiczno-Rolniczy, Katedra Polityki Agrarnej i Marketingu, Warszawa 2006, s.11-12.

² Ustawa Prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r., Dz. U. Nr 62, poz. 627.

zrównoważone jest koncepcją takiego programowania rozwoju, który kojarzy cele produkcyjne z wymaganiami środowiskowymi³.

Koncepcja rozwoju zrównoważonego jest przykładem myślenia globalnego. Uwzględnia ona wiele zmiennych środowiskowych i ekonomicznych, które kształtują łącznie rozwój społeczno-gospodarczy. Jest to nowoczesna idea kształtowania równowagi wewnętrznej agrobiznesu i jego powiązań z otoczeniem, która polega na maksymalizacji korzyści netto z rozwoju ekonomicznego, przy jednoczesnej ochronie oraz zachowaniu możliwości odtwarzania zasobów naturalnych w długim okresie.⁴ Taki rodzaj rozwoju w rolnictwie, leśnictwie, rybołówstwie, konserwując glebę, zasoby wodne, rośliny oraz genetyczne zasoby zwierząt, nie degraduje środowiska, wykorzystuje odpowiednie technologie, jest żywotny ekologicznie i akceptowany społecznie.⁵ Rozwój oraz realizacja koncepcji zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce ma ogromne znaczenie. Większość zasobów przyrodniczych Polski znajduje się na terenach wiejskich, co sprawia, że rolnictwo ma bardzo duży wpływ na kształtowanie środowiska naturalnego kraju. Jednocześnie rolnictwo i wieś to dziedziny, w których efekt oraz formy życia społecznego zależą od jakości i stanu środowiska przyrodniczego⁶.

Celem artykułu było przedstawienie sposobów wspierania zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce oraz wielkości środków finansowych przeznaczonych w latach 2004-2008 na realizację tej koncepcji w ramach funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Szczególną uwagę poświęcono Sektorowemu Programowi Operacyjnemu „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich”. W artykule omówiono rozkład środków na poszczególne priorytety i działania Programu a także zaprezentowano zróżnicowanie regionalne występujące w wykorzystaniu środków finansowych w poszczególnych województwach Polski.

Koncepcja zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa i sposoby jej wspierania

Do kryteriów, które wpływają na osiągnięcie zrównoważonego rozwoju w rolnictwie, można zaliczyć⁷:

- kryterium ekologiczne – zachowanie zasobów naturalnych,
- kryterium społeczno-ekonomiczne – zapewnienie godziwych wynagrodzeń dla rolników i społeczności wiejskiej w sektorze produkcyjnym,
- kryterium produkcyjne – wytworzenie wystarczającej ilości żywności,
- kryterium budżetowe – korzystanie z publicznych wydatków,
- kryterium polityczne – zachowanie politycznego poparcia.

³ S. Zawisza (red.): Zarządzanie zrównoważonym rozwojem obszarów wiejskich, Wydawnictwo Akademii Techniczno-Rolniczej w Bydgoszczy, Bydgoszcz 2004.

⁴ A. Woś: Rozwój zrównoważony, [w:] Encyklopedia agrobiznesu, Fundacja Innowacja, Warszawa 1998, s. 740-741.

⁵ J. Wilkin: Dlaczego potrzebujemy długookresowej strategii zintegrowanego rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce?, Wieś i Rolnictwo, Nr 2 (123), Warszawa 2004.

⁶ M. Woźniak, M. Grzybek: Zrównoważony rozwój – wyzwanie stojące przed wsią XXI wieku, [w:] B. Kutkowska (red.) Wyzwania stojące przed rolnictwem i wsią u progu XXI wieku, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Nr 980, Wrocław 2003, s. 597-620.

⁷ Z. Skinder, S. Łojewski: Uwarunkowania zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich – wstępne wyniki badań na przykładzie regionu kujawsko-pomorskiego, Pamiętnik Puławski, t. II, z. 120, s. 403-410.

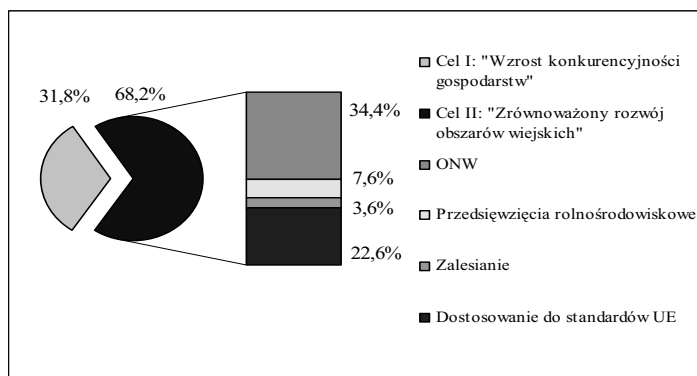
Tak więc realizacja zrównoważonego rozwoju wsi i obszarów wiejskich nie może odbywać się bez dokumentów określających strategię i sposoby jego realizacji, regulujących go przepisów prawa oraz środków finansowych przeznaczanych systematycznie na jego wsparcie.

W polityce prowadzonej przez kraje członkowskie Unii Europejskiej zwłaszcza w ostatnich latach widoczne są te właśnie narzędzia wspierania realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Na mocy reformy Wspólnej Polityki Rolnej w Luksemburgu wzmocniono nacisk na rozwój strukturalny obszarów wiejskich oraz zachowanie krajobrazu i kultury na wsi. Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej przekształcona została z polityki typowo sektorowej na politykę ukierunkowaną na wielofunkcyjny rozwój wsi którym ważnym elementem jest trwałość, zrównoważony rozwój rolnictwa i gospodarki wiejskiej oraz postęp społeczny i zachowanie pozytywnych stron oddziaływania na środowisko przyrodnicze⁸.

W Polsce w oparciu o analizę sytuacji na obszarach wiejskich i w sektorze rolno-spożywczym przyjęto, iż jedną z osi Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004-2006 będą przekształcenia strukturalne w rolnictwie i rybołówstwie oraz rozwój obszarów wiejskich. Planowane działania, miały służyć realizacji dwóch celów strategicznych, które określono jako:

- cel 1 – „Poprawa konkurencyjności gospodarki rolno-żywnościowej” – traktowany jako najważniejszy cel strategiczny rozwoju polskiego rolnictwa oraz przetwórstwa żywności w pierwszych latach integracji z UE;
- cel 2 – „Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich” – realizowany poprzez Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” a także Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) oraz inne programy operacyjne w ramach Narodowego Planu Rozwoju.

RYSUNEK 1. PROCENTOWY ROZKŁAD WYDATKÓW PONIESIONYCH NA REALIZACJĘ DZIAŁAŃ W RAMACH CELÓW PROW 2004-2006 (STAN NA DZIEŃ 30 WRZEŚNIA 2008)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pochodzących z Systemu Informacji Zarządczej ARiMR, Departament Analiz i Sprawozdawczości ARiMR, <http://www.arimr.gov.pl/index.php?id=67&id1=0&id2=2>.

⁸ M. Kłodziński, W. Dzun (red.): Rolnictwo a rozwój obszarów wiejskich, Wydawnictwo IRWiR PAN, Warszawa 2005, s. 47.

Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006 obejmował działania zaliczane do II filaru Wspólnej Polityki Rolnej, współfinansowane z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, a także z budżetu krajowego. Cel, określony jako zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, realizowany był za pomocą czterech działań: „*Wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)*”, „*Wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt*”, „*Zalesianie gruntów rolnych*” oraz „*Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów Unii Europejskiej*”.⁹ Według stanu na dzień 30 września 2008 w ramach PROW 2004-2006 na działania związane ze zrównoważonym rozwojem obszarów wiejskich przeznaczono 7342,55 mln zł, co stanowiło 68,2% wydatków PROW, w tym najwięcej na wsparcie obszarów ONW – 3708,11 mln zł (34,4%) oraz dostosowanie do standardów UE – 2435,16 mln zł (22,6%) – rys. 1.

Wsparcie zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa w ramach SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich”

Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja...” finansowany jest ze środków publicznych: budżetu państwa, regionalnych i lokalnych budżetów samorządów oraz Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji w Rolnictwie, Sekcja Orientacji (EAGGF), jak również środków inwestorów prywatnych. Cele Programu realizowane są w ramach priorytetów:

I. Wspieranie zmian i dostosowań w sektorze rolno-żywnościowym

II. Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich

III. Pomoc techniczna

Priorytet pierwszy ma na celu poprawę dochodowości i konkurencyjności gospodarki żywnościowej, jak również wytwarzanie wysokiej jakości żywności bezpiecznej dla konsumentów. Realizacja drugiego priorytetu ma przyczynić się do rozwiązania problemów społeczno-gospodarczych, występujących na obszarach wiejskich. Cel ten ma być osiągnięty poprzez:

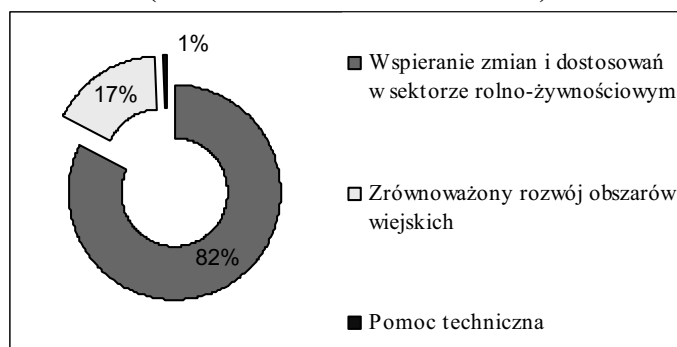
- przywracanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego naturalną katastrofą lub pożarem oraz wprowadzenie odpowiednich instrumentów zapobiegawczych (działanie 2.1.),
- poprawę efektywności ekonomicznej i produktywności gospodarstw oraz podniesienie produktywności rolnictwa dzięki tworzeniu korzystniejszych warunków gospodarowania oraz poprawę rozłogu gospodarstw (działanie 2.2. *Scalanie gruntów*),
- rozwój infrastruktury społecznej i technicznej obszarów wiejskich (a zwłaszcza modernizacja i wyposażenie obiektów pełniących funkcje kulturalne, rekreacyjne i sportowe), który ma umożliwić wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich oraz zwiększenie atrakcyjności obszaru jako miejsca zamieszkania i prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej (działanie 2.3. *Odnowa wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego*),

⁹ Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006, MRiRW, <http://www.minrol.gov.pl>

- efektywniejsze wykorzystanie wolnych zasobów siły roboczej w gospodarstwie, ograniczenie bezrobocia ukrytego i poprawę warunków życia na wsi (działanie 2.4. *Różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia różnorodności działań lub alternatywnych źródeł dochodów*),
- racjonalne wykorzystanie środków produkcji, stabilność i dobrą jakość plonów, poprawę skuteczności i efektywności zabiegów agrotechnicznych, ochronę użytków rolnych przed powodzią a także zachowanie krajobrazu (działanie 2.5. *Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi*),
- wdrożenie standardów ochrony środowiska, higieny oraz jakości produkcji zgodnie z prawem wspólnotowym poprzez poprawę wyposażenia wsi w nowoczesną infrastrukturę techniczną (działanie 2.6. *Rozwój i ulepszanie infrastruktury technicznej związanej z rolnictwem*),
- pobudzenie aktywności obywatelskiej i uczestnictwa lokalnych społeczności w podejmowaniu inicjatyw służących poprawie zagospodarowania przestrzennego i infrastruktury wiejskiej oraz tworzeniu nowych źródeł dochodu dla ludności wiejskiej (działanie 2.7. *Pilotażowy Program LEADER +*).

Do dnia 30 czerwca 2008 r. w ramach Programu sfinansowano 47106 wniosków, na których realizację wypłacono środki na łączną kwotę 9025 mln zł. Największa część wydatków przeznaczona została na realizację pierwszego priorytetu (82%). Wydatki na zrównoważony rozwój obszarów wiejskich wyniosły w omawianym okresie 1562 mln zł, co stanowiło 17% środków a na pomoc techniczną wydano ok. 1% środków (rys. 2).

RYСУNEK 2. PROCENTOWY ROZKŁAD WYDATKÓW PONIESIONYCH NA REALIZACJĘ PROJEKTÓW W RAMACH POSZCZEGÓLNYCH PRIORYTETÓW SPO „RESTRUKTURYZACJA...” (STAN NA DZIEŃ 30 CZERWCA 2008 R.)



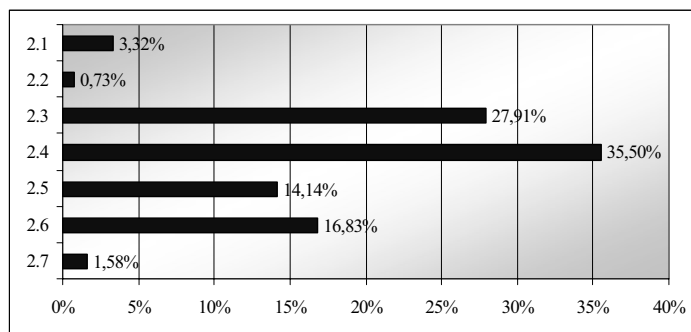
Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdanie okresowe z realizacji Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004 – 2006”*, MRiRW, Warszawa 2008.

Spośród działań realizowanych w ramach Priorytetu *Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich*, największym zainteresowaniem cieszyły się działania 2.4., 2.6. i 2.3. W ramach działania *Różnicowanie działalności rolniczej...* złożono 6204

wniosków Najwięcej projektów zrealizowano w ramach tego właśnie działania (3672 projektów) oraz działania Rozwój i ulepszanie infrastruktury technicznej – 3130 projektów.

W ujęciu wartościowym największa część środków została przeznaczona na działanie 2.4. *Różnicowanie działalności rolniczej...* – 555 mln zł, co stanowiło 35,5% wydatkowanych środków oraz działanie 2.3. *Odnowa wsi...* – 436 mln zł (prawie 28% wydatków). Wydatki na działanie 2.6. *Rozwój i ulepszanie infrastruktury technicznej* wyniosły 263 mln zł a na działanie 2.5. *Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi* – 220 mln zł (rys.3). Na pozostałe trzy działania przeznaczono 88 mln zł, co stanowi jedynie 5,6% wydatków. Procentowy rozkład środków na poszczególne działania przedstawia rys. 4.

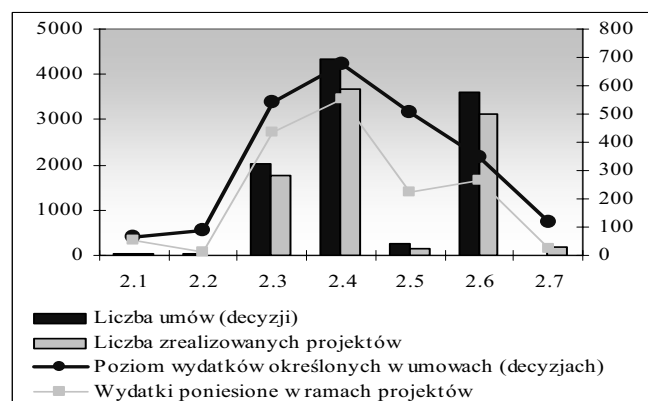
RYSUNEK 3. LICZBA WNIOSKÓW, ZREALIZOWANYCH PROJEKTÓW, POZIOM WYDATKÓW WEDŁUG UMÓW (DECYZJI) ORAZ ZREALIZOWANYCH PROJEKTÓW (MLN ZŁ) W POSZCZEGÓLNYCH DZIAŁANIACH PRIORYTETU „ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ OBSZARÓW WIEJSKICH” (STAN NA DZIEŃ 30.06.2008 R.)



* projekty, dla których zrealizowano wniosek o płatność końcową

Źródło: jak w rysunku 2.

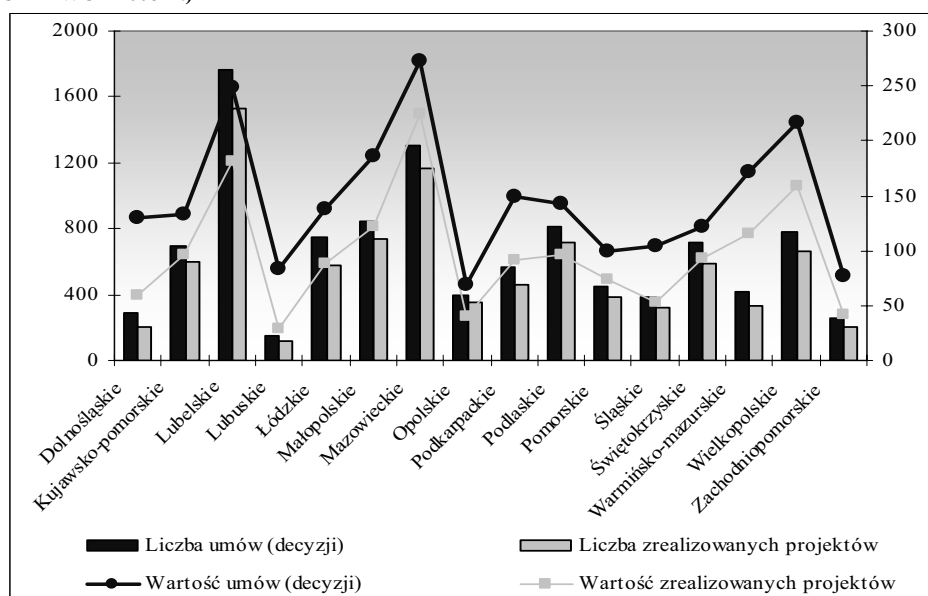
RYSUNEK 4. PROCENTOWY ROZKŁAD PONIESIONYCH WYDATKÓW POMIĘDZY POSZCZEGÓLNE DZIAŁANIACH PRIORYTETU „ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ OBSZARÓW WIEJSKICH” (STAN NA DZIEŃ 30 CZERWCA 2008 R.)



Źródło: jak w rysunku 2.

Pod względem ilości złożonych wniosków oraz zrealizowanych projektów, czołowe miejsca zajmowały województwa: lubelskie – 1762 wnioski, 1526 zrealizowanych projektów i mazowieckie – 1307 wniosków, 1165 zrealizowanych projektów (rys. 5). Najmniejszą ilość wniosków złożono a projektów zrealizowano w województwach: lubuskim, zachodniopomorskim i dolnośląskim.

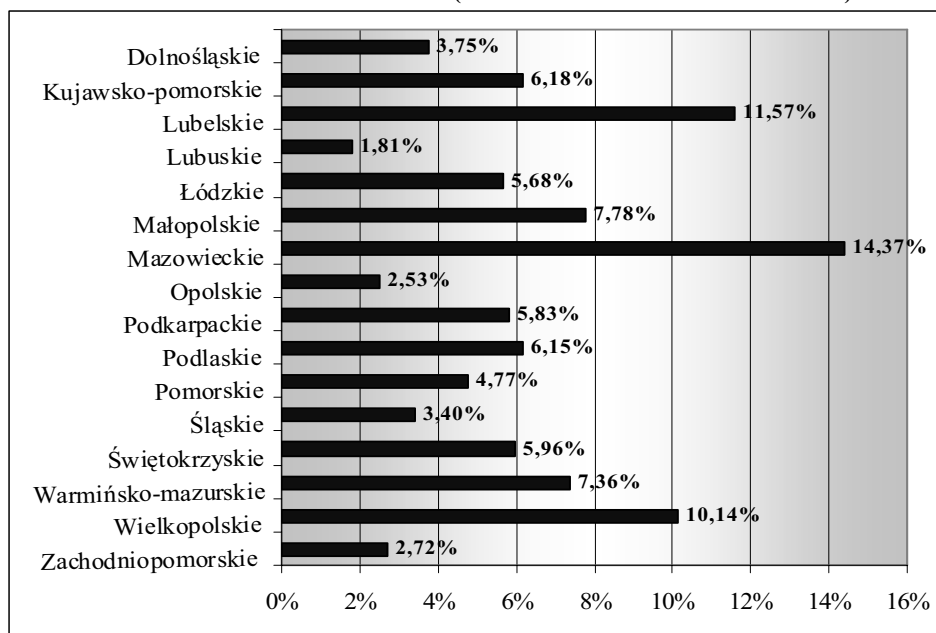
RYСУNEK 5. LICZBA I WARTOŚĆ (W MLN ZŁ) UMÓW (DECYZJI) ORAZ ZREALIZOWANYCH PROJEKTÓW W RAMACH PRIORYTETU „ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ OBSZARÓW WIEJSKICH” W POSZCZEGÓLNYCH WOJEWÓDZTWACH POLSKI (STAN NA DZIEŃ 30 CZERWCA 2008 R.)



Źródło: jak w rysunku 2.

Rozkład wydatków na poszczególne województwa prezentuje rysunek 6. Na projekty zrealizowane w województwie mazowieckim przeznaczono 224,5 mln zł, co stanowiło 14,4% środków a w województwie lubelskim 180,8 mln zł (11,6%). Wartość zrealizowanych projektów była też dość wysoka w województwach: wielkopolskim, małopolskim i warmińsko-mazurskim. Średnie wydatki na jeden zrealizowany projekt były najwyższe w województwach: warmińsko-mazurskim – 348 tys. zł w przeliczeniu na jeden projekt, dolnośląskim – 286 tys. zł, wielkopolskim – 240 tys. zł oraz lubuskim – 237 tys. zł.

RYСУNEK 6. PROCENTOWY ROZKŁAD PONIESIONYCH WYDATKÓW RAMACH PRIORYTETU „ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ OBSZARÓW WIEJSKICH” POMIĘDZY POSZCZEGÓLNE WOJEWÓDZTWA POLSKI (STAN NA DZIEŃ 30 CZERWCA 2008 R.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Sprawozdanie okresowe z realizacji Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004 – 2006”, MRiRW, Warszawa 2008.

Podsumowanie i wnioski

Zrównoważony rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich, to jeden z celów realizowanej przez Polskę strategii rozwoju. W okresie od 1 maja 2004 do 30 czerwca 2008 na realizację tego celu w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja...” przeznaczono 1562 mln zł, co stanowiło 17% wszystkich wydatków programu. Odsetek ten był niższy od zakładanej alokacji na poziomie ok. 24% środków SPO.¹⁰ Udział wydatków na zrównoważony rozwój był także niższy niż w przypadku Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006, w którym wyniósł on ok. 67% (7342,55 mln zł). Można więc powiedzieć, iż SPO „Restrukturyzacja...” jest przede wszystkim narzędziem wspierania zmian i dostosowań w sektorze rolno-żywnościowym, które mają służyć poprawie jego konkurencyjności (wymiar ekonomiczny), choć wspiera także jego rozwój w wymiarze ekologicznym i społecznym.

Program SPO „Restrukturyzacja...” od momentu uruchomienia spotkał się z dużym zainteresowaniem beneficjentów. Pojawiły się dwa rodzaje postaw: rolnicy, wiążący swoją przyszłość z rolnictwem, przekształcają swoje gospodarstwa

¹⁰ M. Bułkowska, K. Chmurzyńska: Wyniki realizacji PROW i SPO „Rolnictwo” w latach 2004-2006, Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej, IERiGŻ PIB, Warszawa 2007, s. 73.

w nowoczesne i konkurencyjne przedsiębiorstwa, inni natomiast widzą szansę poprawy swojej sytuacji materialnej w prowadzeniu i rozwijaniu działalności pozarolniczej.¹¹ W rozkładzie środków pomiędzy działania II Priorytetu dominują jednak te nie związane z prowadzeniem działalności rolniczej. 63,5% wydatków w ramach Priorytetu „Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich” obejmują projekty w ramach działania 2.4. *Różnicowanie działalności rolniczej...* oraz działania 2.3. *Odnowa wsi...*, które mają umożliwiać wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich oraz wspierać rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej na wsi.

Rozkład środków pomiędzy poszczególne województwa Polski był bardzo zróżnicowany. Największą ilość środków finansowych przeznaczono na projekty realizowane w województwach mazowieckim, lubelskim i wielkopolskim. W województwach zachodniej i południowo-zachodniej Polski – lubuskim, opolskim, zachodniopomorskim, śląskim i dolnośląskim – wysokość wydatków była o około 2/3 niższa.

Literatura

1. Adamowicz M.: Koncepcja trwałego i zrównoważonego rozwoju wobec wsi i rolnictwa, [w:] M. Adamowicz (red.) *Zrównoważony i trwały rozwój wsi i rolnictwa*, Prace Naukowe Nr 38, SGGW, Wydział Ekonomiczno-Rolniczy, Katedra Polityki Agrarnej i Marketingu, Warszawa 2006.
2. Bułkowska M., Chmurzyńska K.: Wyniki realizacji PROW i SPO „Rolnictwo” w latach 2004-2006, *Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, IERiGŻ PIB, Warszawa 2007.
3. Kłodziński M., Dzun W. (red.): *Rolnictwo a rozwój obszarów wiejskich*, Wydawnictwo IRWiR PAN, Warszawa 2005.
4. Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006, MRiRW, <http://www.minrol.gov.pl>.
5. Skinder Z., Łojewski S.: Uwarunkowania zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich – wstępne wyniki badań na przykładzie regionu kujawsko-pomorskiego, *Pamiętnik Puławski*, t. II, z. 120.
6. Sprawozdanie okresowe z realizacji Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004 – 2006”, MRiRW, Warszawa 2008.
7. System Informacji Zarządczej ARiMR, Departament Analiz i Sprawozdawczości ARiMR, <http://www.arimr.gov.pl/index.php?id=67&id1=0&id2=2>.
8. Ustawa Prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r., Dz. U. Nr 62, poz. 627.
9. Wilkin J.: Dlaczego potrzebujemy długookresowej strategii zintegrowanego rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce?, *Więś i Rolnictwo*, Nr 2 (123), Warszawa 2004.
10. Woś A.: *Rozwój zrównoważony*, [w:] *Encyklopedia agrobiznesu*, Fundacja Innowacja, Warszawa 1998.
11. Woźniak M., Grzybek M.: *Zrównoważony rozwój – wyzwanie stojące przed wsią XXI wieku*, [w:] B. Kutkowska (red.) *Wyzwania stojące przed rolnictwem i wsią u progu XXI wieku*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Nr 980, Wrocław 2003.
12. Zawisza S. (red.): *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem obszarów wiejskich*, Wydawnictwo Akademii Techniczno-Rolniczej w Bydgoszczy, Bydgoszcz 2004.

¹¹ Ibidem, s. 73

Summary

Sustainable development is currently the inherent element of ecological, social and economic politics. It's also a part of various strategies of social and economic development. The aim of paper was to show the methods of how to support the sustainable development of agriculture and rural areas in Poland and to present the largeness of financial funds assigned in 2004-2008 on accomplishing this concept with the aid of EU structural funds. The distribution of financial funds on particular programs, priorities and operations as well as the level of funds' absorption by individual provinces in Poland were also presented in the article.

Informacje o autorze

mgr Justyna Kołyska
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego
Wydział Nauk Ekonomicznych
Katedra Polityki Agrarnej i Marketingu
ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa
e-mail: justyna_kolyska@sggw.pl

CZĘŚĆ III

POLITYKA ROZWOJU REGIONÓW

Jadwiga Gierczycka

Rola polityki regionalnej Unii Europejskiej w rozwoju Górnego Śląska

The role of the European Union regional policy in the development of Upper Silesia

Jednym z głównych celów Unii Europejskiej jest zmniejszenie różnic w rozwoju społeczno-gospodarczym między regionami i dążenie do likwidacji opóźnień w rozwoju regionów słabiej rozwiniętych. Realizacji tego celu służą polityki wspólnotowe, które mają doprowadzić do osiągnięcia spójności ekonomicznej i społecznej. Jedną z najważniejszych polityk związanych z potrzebami regionalnymi jest polityka strukturalna, dlatego pojęcie polityki regionalnej i strukturalnej stosuje się jako tożsame. Podstawowym instrumentem tej polityki jest Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego. Swym zasięgiem obejmuje wiele obszarów życia społeczno-gospodarczego. Są to między innymi: inwestycje służące powstawaniu nowych miejsc pracy, inwestycje w infrastrukturę, działania ukierunkowane na wspieranie małej i średniej przedsiębiorczości.

W latach 2007-2013 w ramach Narodowej Strategii Spójności realizowane będą Regionalne Programy Operacyjne (RPO) zarządzane przez Samorządy poszczególnych województw. Na realizację 16 RPO przeznaczone zostanie prawie 16 miliardów euro. Podstawowym celem RPO jest podnoszenie konkurencyjności regionów, promowanie zrównoważonego rozwoju, poprzez tworzenie warunków dla wzrostu inwestycji na poziomie lokalnym i regionalnym. Działania określone w RPO są koordynowane z podejmowanymi w ramach pozostałych Programów Operacyjnych.

Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego na lata 2007-2013 jest głównym instrumentem polityki regionalnej naszego województwa. Koordynuje liczne działania samorządów lokalnych oraz innych jednostek (publicznych, prywatnych) w ramach funduszy strukturalnych. „Realizuje on zapisy zawarte w Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego na lata 2000-2020, przyjętej przez Sejmik Województwa Śląskiego dnia 4 lipca 2005 roku.”¹

Śląsk jest najbardziej zurbanizowanym regionem Polski, obejmuje 71 miast, z czego aż 19 to powiaty grodzkie. Miasta Górnego Śląska w sposób szczególny zmagają się ze skutkami procesu przemian społecznych i transformacji gospodarczej. Sektory przemysłu schyłkowego; górniczy i hutniczy, z których słynął kiedyś Śląsk tracą na znaczeniu. Zaobserwowano rozwój gospodarki opartej na nowoczesnym przemyśle i usługach. Nastąpiła degradacja zurbanizowanych obszarów o typowo przemysłowym charakterze. Pojawił się problem przekształcenia terenów poprzemysłowych oraz rewitalizacji. Niezadowalający stan infrastruktury, przedsiębiorstw, zaplecza edukacyjnego, instytucji kulturalnych, społecznych oraz bazy rekreacyjnej mobilizuje do starania się o dotacje unijne. Ponad 1,7 mld euro może otrzymać województwo śląskie w latach 2007- 2013 co z pewnością wpłynie korzystnie na rozwój Górnego Śląska.

¹ Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego na lata 2007-2013, Katowice, 28.08.2007r.

Polityka regionalna UE wykorzystując odpowiednie instrumenty przyczynia się do rozwoju Górnego Śląska.

Wstęp

Polityka regionalna Unii Europejskiej utożsamiana jest z polityką spójności, ponieważ jej głównym celem jest zmniejszenie różnic w poziomie rozwoju gospodarczego i społecznego między regionami. Polityka spójności ma również prowadzić do zmniejszenia różnic między krajami członkowskimi Unii Europejskiej. Instrumentem wykorzystywanym w tym celu jest Fundusz Spójności, który finansuje rozwój najuboższych krajów.

Politykę regionalną utożsamia się również z polityką strukturalną, która prowadzona jest w regionach, w których występują sektory gospodarki tzw. schyłkowe bądź problemowe. Polityka strukturalna jest realizowana środkami szerszymi niż polityka regionalna. Również przez inne formy polityki (rolną, przemysłową). Używanie zamiennie nazwy polityka strukturalna i regionalna wynika również z faktu, iż podstawowym instrumentem finansowym polityki regionalnej są fundusze strukturalne². Wykorzystanie funduszy strukturalnych; szczególnie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności, który nie jest funduszem strukturalnym, przyczyniło się do rozwoju Górnego Śląska.

Geneza i ewolucja polityki regionalnej Unii Europejskiej

Źródeł europejskiej polityki regionalnej można się doszukiwać już w traktacie rzymskim, gdzie w preambule zamieszczono stwierdzenie, że państwa członkowskie postanowiły utworzyć Europejską Wspólnotę Gospodarczą "troszcząc się o wzmocnienie jedności swoich systemów gospodarczych i zapewnienie ich harmonijnego rozwoju przez zmniejszenie różnic między poszczególnymi regionami oraz usuwanie opóźnienia mniej uprzywilejowanych regionów"³.

Wspólne prowadzenie polityki regionalnej nastąpiło dopiero w 1972 roku. Do tego okresu działania Wspólnoty polegały na koordynowaniu interesów narodowych.

"Od lat 60. XX wieku we Wspólnocie nasilało się zróżnicowanie nie tylko między krajami ale regionami. Dysproporcje strukturalne wynikały z peryferyjnego położenia, trudnych warunków klimatycznych, geograficznych, nierozwiniętej infrastruktury oraz niskich kwalifikacji zawodowych ludności. Trudności gospodarcze przełomu lat 70. i 80. XX wieku podkreśliły regionalny charakter problemów strukturalnych - najbardziej ucierpiały obszary uzależnione od przemysłów tradycyjnych, przemysłu obronnego, rolnictwa i rybołówstwa. W rezultacie rozwiązywania kolejnych problemów zostały ustanowione kolejne fundusze strukturalne dysponujące coraz większą częścią budżetu Wspólnoty".⁴

Jednolity Akt Europejski, podpisany w 1986 roku, stworzył podstawy właściwej polityki regionalnej Wspólnoty. Do traktatu rzymskiego został wprowadzony nowy zapis

² Europeistyka w zarysie, red. nauk. A.Z. Nowak, D. Milczarek, PWE, Warszawa 2006 r., s.287

³ A.M Kowalski: Polityka regionalna w Unii Europejskiej w Irlandii i Wielkiej Brytanii w latach 1989-2006, SGH, Warszawa., 2008,s.58

⁴ Europeistyka... op.cit., s.289

poświęcony spójności społecznej i gospodarczej.⁵ Potwierdził on zobowiązanie do zmniejszenia regionalnych różnic w rozwoju gospodarczym i usuwania opóźnień najmniej uprzywilejowanych regionów Wspólnoty. Instrumentami realizacji tego celu miały być fundusze strukturalne. "W roku 1988 państwa członkowskie zaakceptowały perspektywę finansową Delors I i podwoiły swoje wpłaty na fundusze strukturalne w latach 1989-1993. Później w pakiecie Delors II z 1992 roku podwoiły je po raz kolejny dla okresu 1993-1999. Efektem był wzrost funduszy strukturalnych z 5% budżetu Wspólnoty w 1975 roku do 40% w 1999 roku.⁶

Dalszym krokiem w kierunku rozwoju wspólnej polityki regionalnej był Traktat z Maastricht, który w 1992 roku ustanowił Unię Europejską i Traktat amsterdamski z 1997 roku potwierdzający chęć dążenia do osiągnięcia większej spójności ekonomicznej i społecznej w całej Wspólnocie. W traktacie z Maastricht "Wspólnota dąży do zmniejszenia różnic w stopniach rozwoju poszczególnych regionów i zmniejszenia zacofania regionów mających najmniej korzystne warunki, w tym obszarów wiejskich. Traktat amsterdamski zmienił brzmienie drugiego akapitu artykułu 130 a traktatu z Maastricht na następujące; w szczególności Wspólnota dąży do zredukowania różnic w stopniach rozwoju poszczególnych regionów i zmniejszenia zacofania najmniej uprzywilejowanych regionów lub wysp, w tym terenów wiejskich.⁷

Istotną rolę w polityce regionalnej Wspólnoty odgrywają Fundusze Strukturalne. Powstały w oparciu o traktat rzymski, Jednolity Akt Europejski oraz Traktat z Maastricht. W następstwie przyjęcia Traktatu z Maastricht w 1991 roku podjęto reformę Funduszy Strukturalnych. Postanowienia Traktatu wzmocniły rolę Funduszy. W okresie od 1993 do 1999 roku wydatki na Fundusze wyniosły 176 mld ECU, co stanowiło wzrost o 100 mld w stosunku do okresu 1988-1992.⁸

Fundusze Strukturalne obejmowały wówczas:

1. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (ERDF).
2. Europejski Fundusz Socjalny (ESF).
3. Europejski Rolniczy Fundusz Doradczy i Gwarancyjny (EAGGF-G).
4. Europejski Instrument Doradczy dla Rybołówstwa (FIFG).

Funkcjonował również Fundusz Zwartości (Spójności) wprowadzony jako uzupełnienie Funduszy Strukturalnych dla państw, których PKB był niższy od 90% średniej unijnej. Obejmował Grecję, Irlandię, Portugalię i Hiszpanię i wynosił 13,6 mld ECU, które wydatkowano w latach 1994 - 1999.⁹

W ciągu dziesięciu lat istnienia Funduszy Strukturalnych do 1999 roku, łączna suma środków przeznaczonych na te fundusze osiągnęła 200 mld ECU. Priorytety inwestycyjne Funduszy podzielone były na Cele:

- Cel 1 (68,1% przeznaczonych sum) - pomoc regionom słabo rozwiniętym, gdzie PKB wynosi 75% średniej unijnej,
- Cel 2 (10,8% przeznaczonych sum) - pomoc w przekształcaniu upadających regionów przemysłowych,

⁵ Tytuł XVII, artykuły 158-162, poprzednio tytuł XIV artykuły 130 a-e

⁶ Unia Europejska - organizacja i funkcjonowanie, red. naukowa M. Cini, PWE, W-wa 2007 r., s.399

⁷ A.M Kowalski:...op.cit., s.59

⁸ Dialog Europejski tom 1 nr 3, wrzesień/październik 1995 r., s.6.

⁹ Ibid., s. 6

- Cel 3 (razem z 4 celem - 11,2%) - walka z bezrobociem,
- Cel 4 - dostosowanie pracowników do zmian zachodzących w przemyśle,
- Cel 5a (4,3%) - dostosowanie struktur rolniczych i modernizacja rybołówstwa,
- Cel 5b (4,5%) - rozwój i dostosowanie regionów wiejskich,
- Cel 6 - wraz z przyjęciem trzech nowych państw ustalono nową kategorię dla regionów takich, jakie występują w państwach skandynawskich, cechujących się bardzo małą gęstością zaludnienia.¹⁰

W 1999 roku w Berlinie Rada Europejska w ramach Agendy 2000 wyznaczyła na lata 2000-2006 trzy cele polityki regionalnej:

- Cel 1 (regionalny) - promocja rozwoju i przemian strukturalnych regionów zapóźnionych w rozwoju, (PKB per capita nie może przekraczać w danym regionie 75% średniej unijnej) Na ten cel przeznaczono 135,9 mld euro, tj. 2/3 środków funduszy strukturalnych;
- Cel 2 (regionalny) - wspieranie ekonomicznej i społecznej konwersji terenów silnie uzależnionych od upadającej gałęzi gospodarki. Na ten cel przewidziano 22,5 mld euro;
- Cel 3 (horyzontalny) - wspieranie modernizacji rynku pracy poprzez szkolenia zawodowe, poprawę dostępu do rynku pracy. Budżet celu na lata 2000-2006 wynosił 24,1 mld euro.

Rozszerzenie Unii w maju 2004 roku o 10 znacznie biedniejszych państw od dotychczasowych członków stanowiło nowe wyzwanie dla polityki regionalnej. Ponaddwukrotnie zwiększyła się liczba ludności zamieszkująca regiony o poziomie PKB per capita poniżej 75 % średniej UE i wzrosły dysproporcje między regionami. Nastąpiło obniżenie średniego unijnego poziomu PKB per capita o 12,5% i tym samym poprawa pozycji regionów "starej" Unii.¹¹

W latach 2004-2006 Polska była największym beneficjentem funduszu unijnych spośród nowych Państw Członkowskich. Całkowita alokacja w pierwszych trzech latach członkowska wyniosła 12,85 mld euro środków wspólnotowych, do czego dołączono zgodnie z wymogami ok.4 mld polskich środków publicznych i prywatnych. W okresie realizacji Narodowego Planu Rozwoju do 2006 roku trwało wydatkowanie środków pochodzących z programów przedakcesyjnych (Phare, ISPA, SAPARD)¹².

W lipcu 2006 roku Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej zatwierdziły rozporządzenia umożliwiające wdrożenie polityki regionalnej w latach 2007-2013. Sformułowano nowe cele polityki regionalnej:

- Cel 1 - dążenie do konwergencji państw członkowskich i regionów,
- Cel 2 - konkurencyjność regionalna i zwiększenie zatrudnienia,
- Cel 3 - europejska współpraca terytorialna¹³.

¹⁰ Ibid., s.6.

¹¹ Europeistyka....op.cit., s.295

¹² F Helbig., W Magryś., Instrumenty Polityki Strukturalnej w Polsce w latach 2007 -2013, Zeszyty Samorządowe nr 8, lipiec 2007r., ŚZGiP, Katowice 2007 r., s.9

¹³ Rozporządzenie Rady Wspólnot Europejskich nr 1083/2006

Dla realizacji powyższych celów służą trzy fundusze; Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny i Fundusz Spójności. Wyłączono poza politykę spójności dotychczasowe instrumenty finansujące rozwój obszarów wiejskich i rybołówstwo.

W celu ułatwienia analizy sytuacji gospodarczej i obiektywnego rozdziału środków państwa członkowskie są podzielone na jednostki terytorialne NUTS¹⁴. Funkcjonuje pięć poziomów jednostek terytorialnych NUTS, które pokrywają się z podziałem administracyjnym danego kraju.

Znaczenie Strategii Lizbońskiej dla realizacji polityki regionalnej UE

Na posiedzeniu Rady Europejskiej w marcu 2000 r. została przyjęta Strategia Lizbońska, stanowiąca długofalowy program rozwoju społeczno-gospodarczego UE. Początkowo obejmowała dwa filary; ekonomiczny i społeczny. Na szczycie w Goteborgu w czerwcu 2001 roku dodano do niej filar ekologiczny - ujęty w szerszej formule zrównoważonego rozwoju.

Głównym celem Strategii Lizbońskiej było stworzenie na obszarze UE do końca 2010r. najbardziej konkurencyjnej i dynamicznej gospodarki na świecie, opartej na wiedzy, zdolnej do tworzenia nowych miejsc pracy oraz zapewniającej spójność społeczną. Zgodnie z intencją państw członkowskich UE zdefiniowanie i przyjęcie nowych, długookresowych założeń ekonomiczno – społecznych powinno zagwarantować docelowo wzrost konkurencyjności oraz poziomu zatrudnienia w UE. Osiągnięcie tych celów jest szczególnie istotne dla przyszłości UE w kontekście takich wyzwań, jak proces globalizacji, postęp techniczny, a także rosnące zagrożenie marginalizacji niektórych grup społecznych. U podstaw opracowania założeń Strategii Lizbońskiej legła bowiem pogłębiająca się luka rozwojowa pomiędzy Stanami Zjednoczonymi oraz Japonią, a krajami członkowskimi Unii Europejskiej.

W Strategii przyjęto, że środkami realizacji będą działania systemowo-regulacyjne i koncentracja wydatków publicznych w pięciu obszarach:

1. Innowacyjność i przechodzenie do gospodarki opartej na wiedzy, rozwój społeczeństwa informacyjnego, badań i innowacji, kształcenie umożliwiające zdobycie odpowiedniej wiedzy i umiejętności;
2. Liberalizacja i integracja rynków i sektorów w szczególności: telekomunikacji, energetyki, transportu, poczty, usług finansowych i całości rynku usług;
3. Rozwój przedsiębiorczości poprzez deregulację i likwidację barier administracyjno-prawnych, przy zakładaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej, łatwiejszy dostęp do kapitału i technologii, tworzenie zdrowej konkurencji;
4. Wzrost zatrudnienia i zmiana modelu społecznego; wzrost aktywności zawodowej, uelastycznienie rynku pracy, poprawa edukacji, unowocześnienie systemu zabezpieczeń społecznych, ograniczenie biedy i wykluczenia społecznego;

¹⁴ Nomenklatura Jednostek Terytorialnych dla Celów Statystycznych (Nomenclature of Units for Territorial Statistics).

5. Dbłość o fundamenty zrównoważonego rozwoju i środowisko naturalne poprzez ograniczanie zmian klimatycznych i zachowanie zasobów naturalnych¹⁵.

Ocena realizacji celów założonych w Strategii Lizbońskiej dokonana przez Komisję Europejską w 2004 roku pokazała, iż pewne z nich udało się zrealizować, a realizacja innych wymaga znacznie dłuższego horyzontu czasowego.

Osiągnięciami były:

- stale spadający wskaźnik zadłużenia publicznego,
- wzrost poziomu wykształcenia młodzieży,
- znaczący wzrost wydatków na badania i rozwój, jednak nadal to jest zbyt mało w porównaniu z USA i planowanym 3% PKB w 2010 r.,
- inicjatywy mające na celu zmniejszenie obciążeń administracyjnych oraz zmierzające do wsparcia przedsiębiorczości.

Ciągłym ograniczeniem zrównoważonego rozwoju w UE pozostają:

- niska stopa zatrudnienia w UE, wysokie bezrobocie 7-10% i bardzo niska stopa zatrudnienia osób w wieku 55-64 lat,
- niski poziom rzeczywistej konkurencyjności na rynku energii,
- niski poziom udziału obywateli w kształceniu ustawicznym,
- trudności w interpretacji i transpozycji dyrektyw europejskich dotyczących rynku wewnętrznego¹⁶.

Na półmetku realizacji Strategii Lizbońskiej okazało się, że realizacja wszystkich celów nie będzie możliwa zgodnie z założonym horyzontem czasowym i nie jest to proces przebiegający w tym samym tempie we wszystkich krajach członkowskich. Stwierdził to m.in. Raport Wima Koka o charakterze analityczno-rekomendacyjnym, który jasno precyzuje, iż mimo niekorzystnych efektów w realizacji Strategii, konieczne jest przeformułowanie jej celów i dalsza ich realizacja.

W związku z tym Komisja Europejska zaproponowała 2 lutego 2005 roku nową wersję Strategii Lizbońskiej. W dokumencie tym stwierdza, iż UE nie zamierza się ścierać ze Stanami Zjednoczonymi, ani też nie stawia sobie za cel prześcignięcia wszystkich krajów pod względem konkurencyjności.

W znowelizowanej Strategii na pierwszy plan wysunięto dwa cele; wzrost produkcji i zatrudnienia. Realizacja tych celów miałyby nastąpić w wyniku poprawy poziomu edukacji społeczeństw, szybszego wdrażania postępu technologicznego, dalszej liberalizacji rynku i integracji gospodarek. Działania te powinny doprowadzić do zwiększenia konkurencyjności europejskiej gospodarki.¹⁷

Postanowiono również o nacjonalizacji Strategii Lizbońskiej. Państwa członkowskie miały przedstawić wiarygodne plany działań zapewniających powodzenie

¹⁵ Strategia Lizbońska a zarządzanie wartością red. L.Pawłowicz, CeDeWu.PL Wydawnictwa Fachowe, Warszawa 2006 r., s.43

¹⁶ Ibid., s.81

¹⁷ T.Radzyńska, Lizbona do poprawki w "Nowe życie gospodarcze" 2005 r, nr 4.

Strategii. System raportowania ma obejmować narodowy plan gospodarczy, zaś Komisja Europejska ma monitorować realizację Strategii Lizbońskiej.

Działania zawarte w Strategii zgodnie z wola Komisji Europejskiej znalazły się w dokumentach programujących środki funduszy strukturalnych na lata 2007 - 2013.

Polityka strukturalna w Unii Europejskiej w latach 2007- 2013

Komisja Europejska uznała, iż prowadzona w latach 2007-2013 polityka strukturalna powinna nie tylko uwzględniać cele strategii sformułowanej w Lizbonie i Goteborgu, lecz także zapewniać ich realizację poprzez krajowe i regionalne programy.¹⁸

Podejmowane w latach 2007-2013 działania koncentrują się na czterech priorytetach:

1. Innowacje i gospodarka oparta na wiedzy;
2. Ochrona środowiska i przeciwdziałanie klęskom żywiołowym;
3. Poprawie dostępności regionów i poziomu podstawowych usług;
4. Pełne zatrudnienie, poprawa jakości i wydajności pracy.¹⁹

Priorytety te realizowane są w ramach trzech wymienionych wcześniej celów polityki regionalnej. W ramach pierwszego z nich; Konwergencja i konkurencyjność, pomoc ukierunkowana będzie na niwelowanie różnic w rozwoju gospodarczym najslabiej rozwiniętych regionów i państw członkowskich z pozostałą częścią obszaru UE.

Drugi cel; Konkurencyjność regionów i zatrudnienie, zakłada podnoszenie konkurencyjności gospodarek regionalnych i poziomu zatrudnienia w regionach. Trzeci cel; Europejska współpraca terytorialna, ukierunkowany ma być na wzmocnienie współpracy transgranicznej, ponadnarodowej i międzyregionalnej na rzecz zrównoważonego rozwoju terytorialnego Unii Europejskiej.

W latach 2007-2013 realizacja tych celów następować będzie za pomocą dwóch funduszy strukturalnych; Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego oraz trzeciego instrumentu - Funduszu Spójności.

W ramach celu pierwszego wsparciem z funduszy strukturalnych objęte zostaną najslabiej rozwinięte regiony UE, których PKB per capita jest niższy niż 75% średniej unijnej. Pomocą w ramach tego celu objęte zostaną również regiony tzw. efektu statystycznego. W wyniku rozszerzenia UE o 10 krajów Europy Środkowej i Wschodniej liczba ludności wzrosła o około 20%, a PKB tylko o 5%. W efekcie przeciętny poziom PKB per capita obniżył się o około 12,5 pkt. procentowego w stosunku do średniej dla UE - 15. Dla 18 regionów o poziomie PKB niższym niż 75% średniej UE -15, zamieszkałych przez około 19 milionów ludzi, wiązałoby się to z przekroczeniem progu kwalifikującego do pomocy w ramach celu 1 w rozszerzonej Unii. Regiony te objęte byłyby w latach 2007-2013 wsparciem przejściowym, ponieważ nie zmieniają się obiektywne trudności, które muszą one przezwyciężyć. Wsparcie jest

¹⁸ Nowe partnerstwo dla spójności; konwergencja, konkurencyjność, współpraca. Trzeci raport na temat spójności gospodarczej i społecznej. Komisja Europejska, Luksemburg 2004

¹⁹ M.Bujnowski, Reforma polityki spójności UE zaproponowana w trzecim raporcie kohezyjnym, Wspólnoty Europejskie 3(149), marzec 2004, s.41

wyższe niż świadczone obecnie w regionach, które przekroczyły próg uzyskania pomocy w ramach celu pierwszego i ustałoby z końcem przyszłego okresu programowania (tj. z końcem 2013 roku). Ponadto w ramach tego celu obok pomocy z funduszy strukturalnych do niektórych krajów trafi pomoc z Funduszu Spójności.²⁰

Wsparcie w ramach celu drugiego; Konkurencyjność regionów i zatrudnienie ma być kierowane do wszystkich wspólnotowych regionów, z wyjątkiem tych które objęto celem 1 i udzielane w ramach dwojakiego rodzaju programów regionalnych i narodowych. Programy regionalne mają za zadanie podniesienie konkurencyjności i restrukturyzacje regionów mających trudności strukturalne. Programy te będą finansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Programy narodowe służyć będą wdrażaniu reform na rynku pracy, mających na celu zwiększenie poziomu zatrudnienia, poprawę wydajności pracy i przezwyciężenie barier w dostępie do rynku pracy, zgodnie z zaleceniami Europejskiej Strategii Zatrudnienia. Programy narodowe współfinansowane będą ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

Cel trzeci; Europejska współpraca terytorialna dotyczy współpracy na rzecz rozwoju przestrzennego i stanowi nowe rozwiązanie w systemie polityki spójności UE. Jego ustanowienie jest konsekwencją pozytywnej oceny działań podejmowanych dotychczas w ramach inicjatywy wspólnotowej Interreg. Doświadczenia współpracy na różnych szczeblach mogą być wykorzystane do wsparcia zrównoważonego rozwoju terytorialnego Unii, uwzględniającego postulaty Strategii Lizbońskiej. Działania w ramach tego celu finansowane będą z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

Komisja Europejska zaproponowała, aby 78% środków funduszy zostało zlokalizowanych na obszarach Celu 1, 18% zostanie podzielone w ramach Celu 2 oraz pozostałe 4% w ramach Celu 3.21

W procesie programowania funduszy strukturalnych biorą udział państwa członkowskie, jak i Komisja Europejska. Pierwszym etapem jest przygotowanie przez państwa członkowskie Narodowego Planu Rozwoju, w którym przedstawia się działania na rzecz rozwoju regionalnego, jakie dane państwo ma zamiar zrealizować przy wykorzystaniu środków UE. Stanowi on podstawę do negocjacji z Komisją Europejską Podstaw Wsparcia Wspólnoty - dokumentu określającego priorytety UE dotyczące rozwoju regionalnego w danym państwie oraz wysokość środków dla niego przeznaczonych. Podstawy Wsparcia Wspólnoty są wdrażane za pomocą programów operacyjnych.²²

Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego

Śląsk jako najbardziej zurbanizowany region Polski (obejmuje 71 miast, z czego 19 to powiaty grodzkie) zmaga się ze skutkami przemian gospodarczych i społecznych. Następuje restrukturyzacja tradycyjnych przemysłów i rewitalizacja zabytkowych dzielnic miast. W regionie tym wytwarzane jest prawie 14% krajowego PKB, co stanowi drugie miejsce po województwie mazowieckim. Zarejestrowane jest tutaj 426 tysięcy przedsiębiorstw, w tym 96% z sektora prywatnego. Funkcjonuje ponad 30 uczelni

²⁰ Ibid., s.41

²¹ Narodowy Plan Rozwoju 2007-2013 [Dokument elektroniczny]. Tryb dostępu: www.npr.gov.pl [Data wejścia: 10.04.2007 r.]

²² Europeistyka...op.cit., s.291

publicznych i niepublicznych stanowiących nie tylko silne ośrodki dydaktyczne ale również ważne centra naukowe i transferu technologii. Województwo śląskie jest drugim po województwie mazowieckim ośrodkiem badawczym w kraju. Na województwo przypada 12,1% potencjału badawczo-rozwojowego kraju. Znajduje się w nim 112 jednostek naukowo-badawczych w tym 36 spełnia misję edukacyjną oraz badawczo-rozwojową. W latach 2007-13 w ramach Narodowej Strategii Spójności (Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia) będą m.in. realizowane Regionalne Programy Operacyjne (RPO), zarządzane przez Samorządy poszczególnych województw. Na realizację 16 Regionalnych Programów Operacyjnych przeznaczonych zostanie ok. 15,9 mld euro (26,8% całości środków unijnych na lata 2007-13). Podstawowym celem RPO jest podnoszenie konkurencyjności regionów, promowanie zrównoważonego rozwoju, poprzez tworzenie warunków dla wzrostu inwestycji na poziomie regionalnym i lokalnym. Działania określone w RPO są koordynowane z podejmowanymi w ramach pozostałych PO. Głównymi grupami beneficjentów RPO są jednostki samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorcy.

Podstawowymi typami inwestycji w RPO są: inwestycje w infrastrukturę lokalną rozwój przedsiębiorczości, wzmacnianie funkcji miejskich i metropolitalnych, rozwój turystyki, rozwój lokalnej infrastruktury społecznej, rozwój społeczeństwa informacyjnego, ochrona dziedzictwa kulturowego, rewitalizacja obszarów powojkowych i przemysłowych, wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich, promowanie regionalnego produktu i usług, ochrona przeciwpowodziowa, rozwój wykorzystania odnawialnych źródeł energii.

Z 16 programów regionalnych jednym z największych pod względem rozmiarów wydatków jest Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego formalnie przyjęty przez Komisję Europejską w dniu 13 marca 2007 roku. Program ten finansowany jest z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

Głównym celem programu jest stymulowanie dynamicznego rozwoju, przy wzmocnieniu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej regionu. Cel ten ma być realizowany na następujących poziomach:

- gospodarczym – osiągnięcie wzrostu gospodarczego, zwiększenie zatrudnienia, rozwój technologiczny i innowacyjny, restrukturyzacja i dywersyfikacja działalności gospodarczej;
- społecznym – poprawa jakości życia mieszkańców, wzbogacenie tożsamości kulturowej i procesów integracyjnych, rozwój usług i procesów społecznych, wzrost mobilności zawodowej i społecznej;
- środowiskowym - zmniejszenie obciążeń i polepszenie jakości środowiska przyrodniczego, zachowanie bioróżnorodności;
- infra-technicznym - podnoszenie jakości, rozbudowa i racjonalne gospodarowanie istniejącymi zasobami infrastruktury technicznej.

W ramach RPO województwa śląskiego realizowanych będzie dziesięć priorytetów podzielonych na poddziałania. Priorytety w omawianym województwie są następujące:

1. Badania i rozwój technologiczny, innowacje i przedsiębiorczość;
2. Społeczeństwo informacyjne;
3. Turystyka;

4. Kultura;
5. Środowisko;
6. Zrównoważony rozwój miast;
7. Transport;
8. Infrastruktura edukacyjna;
9. Zdrowie i rekreacja;
10. Pomoc techniczna²³.

Duże znaczenie dla regionu miał również Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego na lata 2004-2006 (ZPORR) był jednym z siedmiu programów służących realizacji Narodowego Planu Rozwoju. Program ten zarządzany był na szczeblu krajowym, natomiast wiele elementów związanych z jego wdrażaniem odbywało się na poziomie regionów. Finansowany był z EFRR i EFS. Program Operacyjny realizowany był przez Urząd Marszałkowski, Wojewódzki Urząd Pracy i Górnośląską Agencję Rozwoju Regionalnego. Do realizacji przyjęto 1018 projektów i przeznaczono na nie 280 mln euro. Najwięcej zrealizowano projektów szkoleniowych i doradczych (378), wspomagających rozwój mikroprzedsiębiorstw (301), i projektów infrastrukturalnych (287). Najbardziej spektakularne projekty dofinansowane w ramach ZPORR w województwie to:

- Budowa drogi średnicowej (DTS) Zachód - odcinek w Rudzie Śląskiej - wkład UE - prawie 60 mln złotych;
- Centrum Edukacji Muzycznej SYMFONIA - dofinansowanie ponad 6 mln złotych,
- Adaptacja budynków przemysłowych dla skansenu Królowa Luiza - dofinansowanie 766 tys. złotych,
- Rewitalizacja Bielskiej Starówki - dofinansowanie 6 mln złotych;
- Elektroniczna karta miejska i publiczne punkty dostępu do internetu w Rybniku - prawie 4 mln złotych,
- Budowa kompleksu sportowo-rehabilitacyjnego przy Szkole Podstawowej w Jankowicach- 1,5 mln złotych;
- Wiele innych działań.

Projekty zrealizowane w ramach tego programu wyraźnie wpłynęły na krajobraz województwa śląskiego i warunki życia jego mieszkańców przybliżając je do podobnych regionów w rozwiniętych krajach UE.²⁴

Regionalny Program Operacyjny jest programem rozwoju skoordynowanym, wieloletnim i finansowo stabilnym. Jest on najważniejszym instrumentem przeprowadzania zmian strukturalnych w regionie i ważnym narzędziem służącym realizowaniu celów odnowionej strategii lizbońskiej. Alokacja środków na cele dotyczące strategii lizbońskiej wynosi ponad 40% całego budżetu programu. Strategicznym celem programu jest pobudzenie szybkiego wzrostu przy jednoczesnym wzmocnieniu społecznej, gospodarczej i terytorialnej spójności regionu. Rezultatem realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego województwa śląskiego ma być

²³ Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego na lata 2007 - 2013, Katowice, 18 grudnia 2006 r.

²⁴ Gospodarka śląska, <http://www.gospodarka.slaska.pl>, 30.09.08 r.

dotądki wzrost PKB o 2,91% oraz powstanie 9000 nowych miejsc pracy (w tym 4500 dla kobiet). Ponad 1300 MŚP otrzyma wsparcie, w tym 400 na innowacje.²⁵

Ogólna suma środków, z której finansowane są projekty w województwie śląskim wynosi 1 570,45 mln euro. Środki te pochodzą z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Zaangażowanie środków publicznych i prywatnych wyniesie 609,9 mln euro. Łącznie suma środków przeznaczonych na priorytety w RPO wynosi 2 180, 3 mln euro.

TABELA 1: ALOKACJA NA POSZCZEGÓLNE PRIORYTETY RPO WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO 2007-2013

Priorytet	Wkład wspólnotowy w mln euro	Wkład krajowy w mln euro	Ogółem w mln euro
Priorytet 1 – Badania i rozwój technologiczny; innowacje i przedsiębiorczość	364	262,3	626,3
Priorytet 2 – Społeczeństwo informacyjne	150	41,7	191,7
Priorytet 3 – Turystyka	110,4	79,6	190
Priorytet 4 – Kultura	53,3	14,8	68,1
Priorytet 5 – Środowisko	180,7	50,2	230,9
Priorytet 6 – Zrównoważony rozwój miast	208,8	58,1	266,9
Priorytet 7 – Transport	320	56,5	376,5
Priorytet 8 – Infrastruktura edukacyjna	82,5	22,9	105,4
Priorytet 9 – Zdrowie i rekreacja	57,7	16,1	73,8
Priorytet 10 – Pomoc techniczna	43	7,6	50,6
OGÓŁEM	1 570,4	609,9	2 180,3

Źródło: F.Helbig, W.Magryś; Instrumenty polityki strukturalnej w Polsce w latach 2007-2013. Kompendium informacji dla samorządów lokalnych. Zeszyty Samorządowe, lipiec 2007 r., s.233

Napływ środków z funduszy europejskich wpływa korzystnie na przeobrażenia w regionie w każdej dziedzinie.

Region zwany w XX wieku GOW - gospodarka oparta na węglu , transformuje również dzięki środkom z funduszy unijnych i właściwie realizowanej polityce regionalnej w GOW - gospodarkę opartą na wiedzy.

Podsumowanie

Nowoczesna polityka regionalna koncentruje się na pobudzaniu we wspomaganych regionach wzrostu endogenicznego z możliwie największym wykorzystaniem potencjału tkwiącego w lokalnych gospodarkach. W regionie Śląska wyraźnie jest widoczne takie znaczenie tej polityki i jej instrumentów. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego wspiera działalność miast i gmin regionu. Powstają nowe dziedziny produkcji, postępuje rozwój usług, coraz większe jest wykorzystanie wiedzy i innowacji, co pozwala na istotne przemiany społeczne i gospodarcze w tym

²⁵ http://ec.europa.eu/regional_policy, pl, 24.10.2008 r.

dotąd opartym na tradycyjnym przemyśle regionie. Od sprawnego pozyskiwania i efektywnego zagospodarowania środków europejskich zależy czy Górny Śląsk wykorzysta szansę na nadrobienie zaległości w rozwoju gospodarczym i zbliży się do rozwiniętych regionów Unii Europejskiej.

Literatura

1. Bujnowski M., Reforma polityki spójności UE zaproponowana w trzecim raporcie kohezyjnym, Wspólnoty Europejskie 3(149), 3/2004 r.
2. Dialog Europejski tom 1 nr 3, wrzesień/październik 1995 r.
3. Europeistyka w zarysie, red. nauk. A.Z. Nowak, D. Milczarek, PWE, Warszawa 2006 r.
4. Gospodarka śląska, <http://www.gospodarka.slaska.pl>, [data wejścia 30.09.08 r.]
5. Helbig, F., Magryś, W., Instrumenty Polityki Strukturalnej w Polsce w latach 2007 -2013, Zeszyty Samorządowe 8/2007, ŚZGiP, Katowice 2007 r
6. Kowalski A.M: Polityka regionalna w Unii Europejskiej w Irlandii i Wielkiej Brytanii w latach 1989-2006, SGH, Warszawa 2008.
7. Narodowy Plan Rozwoju 2007-2013 [Dokument elektroniczny]. Tryb dostępu: www.npr.gov.pl [Data wejścia:10.04.2007 r.].
8. Nowe partnerstwo dla spójności; konwergencja, konkurencyjność, współpraca. Trzeci raport na temat spójności gospodarczej i społecznej. Komisja Europejska, Luksemburg 2004.
9. Radzymińska T., Lizbona do poprawki w "Nowe życie gospodarcze" 4/2005.
10. Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego na lata 2007 - 2013, Katowice, 18 grudnia 2006 r.
11. Rozporządzenie Rady Wspólnot Europejskich nr 1083/2006.
12. Strategia Lizbońska a zarządzanie wartością red. L. Pawłowicz, CeDeWu.PL Wydawnictwa Fachowe, Warszawa 2006 r.
13. Unia Europejska - organizacja i funkcjonowanie, red. naukowa M.Cini, PWE, Warszawa 2007 r.
14. Zeszyty Samorządowe nr 8, lipiec 2007r., ŚZGiP, Katowice 2007 r.
15. Dokument elektroniczny: http://ec.europa.eu/regional_policy.pl, [data wejścia 24.10.2008 r.]

Summary

One of the major goals of the European Union is the reduction of differences in the socio-economic development among the regions, as well as aiming at the liquidation of delays in the development of the less developed regions. European community Policies, which are supposed to lead to reaching economic and social cohesion, serve this goal. One of the most important policies connected with regional needs is structural policy, and that is why the notions of regional and structural policies are used interchangeably as meaning the same. And a basic tool of this policy is European Regional Development Fund. ERDF covers many areas of socio-economic life, such as for example: investments focused on creating new jobs, infrastructural investments, activities supporting small and medium size enterprises sector.

In the years 2007-2013, within the National Cohesion Strategy the Regional Operational Programmes will be carried out, and they will be managed by self-governments of particular voivodships (regions). 16 milliard Euros will be assigned for the implementation of 16 such programmes. The main aim of ROPs is increasing the competitiveness of regions, promoting sustainable development by the creation of conditions for investments growth on a local and

regional level. Activities that are specified in a ROP are coordinated with activities undertaken within other Operational Programmes.

Regional Operational Programme for Śląskie Voivodship (Silesia) for the years 2007-2013 is the key instrument of regional policy in our voivodship. It coordinates numerous activities of territorial self-government units and other entities (public and private ones) under the Structural Funds. "It is an implementation of the Development Strategy for Śląskie Voivodship for the years 2000-2020 adopted by the Local Assembly (*Sejmik*) of Śląskie Voivodship on 4 July 2005."²⁶

Silesia is the most urbanized region in Poland, it covers 71 cities, including 19 poviats with independent municipal rights. It is particularly difficult for the cities of Upper Silesia to cope with the outcomes of social changes and economic transformation. The industry sectors on decline: mining and metallurgy, which Silesia region used to be famous for, are losing their significance. The development of high-tech industry and services has been observed. The areas of a typical industrial character were degraded. There occurred a problem of transforming post-industrial regions and their revitalization. Unsatisfactory condition of infrastructure, enterprises, educational sector, cultural and social institutions, as well as recreational centres – all this motivates to apply for the EU subsidies. It is estimated that Silesian voivodship may receive over 1,7 milliard Euros for the years 2007- 2013, which will certainly exert a positive impact on the development of Upper Silesia.

Thanks to the application of adequate tools, the EU Regional Policy contributes to the development of Upper Silesia.

Informacje o autorze

dr Jadwiga Gierczycka

Śląska Wyższa Szkoła Zarządzania im. gen. J. Ziętka w Katowicach

Katedra Europeistyki

ul. Krasińskiego 2, 40-952 Katowice

e-mail: j.gierczycka@swsz.katowice.pl

²⁶ Regional Operational Programme for Śląskie Voivodship for the years 2007-2013, 28.08.2007.

Hanna Pondel

Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego jako instrument polityki regionalnej na przykładzie województwa wielkopolskiego

The integrated Operational Programme of Regional Development as an instrument of the regional policy on the example of the Wielkopolska Voivodeship

Celem opracowania jest prezentacja i ocena stopnia wykorzystania w województwie wielkopolskim funduszy strukturalnych, dostępnych w ramach ZPORR, a także wskazanie barier i trudności związanych z ich pozyskaniem oraz wykorzystaniem. Obecnie fundusze unijne w Wielkopolsce przeznaczane są na podstawowe inwestycje infrastrukturalne, które dopiero w przyszłości znacząco mogą wpłynąć na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego oraz atrakcyjność regionu. W strukturze przedmiotowej projektów realizowanych w ramach Priorytetów 1 i 3 ZPORR, w grupie projektów o wyższej wartości całkowitej dominują inwestycje transportowe oraz środowiskowe. Przedmiotem największej liczby projektów są inwestycje w mikroprzedsiębiorstwa (około 40%), są to jednak na ogół projekty o stosunkowo niewielkiej całkowitej wartości jednostkowej. Nie są realizowane projekty w takich dziedzinach, jak selektywna zbiórka odpadów, recykling, sieć ciepłownicza czy odnawialne źródła energii.

Wstęp

Globalizacja, charakterystyczna dla XX i początku XXI wieku i obejmująca przemiany w sferach ekonomicznej, kulturowej, cywilizacyjnej, nasila proces polaryzacji i dysproporcji regionów – umacnia gospodarczo wiele krajów i regionów wysokorozwiniętych, jednocześnie osłabiając pozycję tych mniej rozwiniętych. W Polsce, zgodnie z Raportem EoRPA (European Regional Policy Research Consortium), „rośnie luka między dobrze rozwiniętymi regionami, położonymi głównie na zachodzie, a wschodnią i północną częścią kraju o charakterze rolniczym i staro przemysłowym. Celem działań politycznych jest podwójne wyzwanie nadrobienia zaległości w stosunku do pozostałej części UE, a jednocześnie zmniejszanie dysproporcji międzyregionalnych”¹. Wspomniane dysproporcje stanowią wyzwanie m. in. dla organizacji międzynarodowych, instytucji krajowych, polityków, naukowców –

¹ Wzrost czy równość?, Raporty EoRPA 1/2008, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008, tab. 2, s. 38.

wymagają bowiem podjęcia wielu analiz i działań zmierzających do łagodzenia nierówności, bądź też usuwania barier rozwoju regionów słabszych gospodarczo oraz poprawy ich pozycji konkurencyjnej. Celem takich działań jest przede wszystkim poprawa atrakcyjności regionów – dla inwestorów, funkcjonujących na ich obszarach podmiotów gospodarczych, mieszkańców, turystów itp. Osiągnięciu tego celu służą stabilne i skuteczne instrumenty stymulowania rozwoju regionów, wykorzystywane w ramach prowadzonej polityki regionalnej.

Niezaprzeczalnie istotną rolę w realizacji tej polityki w Polsce odgrywają fundusze Unii Europejskiej. Do grupy instrumentów umożliwiających wykorzystanie szerokiej gamy środków pomocowych należy *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004-2006* (ZPORR). Mimo iż zbyt wcześnie jeszcze na ostateczną ocenę jego rezultatów dla rozwoju poszczególnych regionów, w tym Wielkopolski, ponieważ zgodnie z obowiązującą zasadą n+2, projekty mogą być realizowane do końca 2008 r., to na podstawie dostępnych sprawozdań można już wskazać skalę zainteresowania Programem, strukturę wydatkowanych środków, czy też przedmiot realizowanych inwestycji.

Celem niniejszego opracowania jest prezentacja i ocena stopnia wykorzystania w województwie wielkopolskim funduszy strukturalnych, dostępnych w ramach ZPORR, a także wskazanie barier i trudności związanych z ich pozyskaniem oraz wykorzystaniem.

Założenia ogólne ZPORR i jego realizacja w skali kraju

Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego umożliwia realizowanie wielu inwestycji i skoncentrowany jest na następujących, kierunkowych celach:

- wzrost gospodarczy regionów i poprawa ich konkurencyjności,
- rozwój zasobów ludzkich,
- restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i obszarów wiejskich,
- ochrona środowiska naturalnego i gospodarki wodnej,
- infrastruktura transportowa².

ZPORR obejmuje 16 komponentów regionalnych (województw), zarządzany jest na poziomie centralnym, a wiele funkcji związanych z zarządzaniem realizują Instytucje Pośredniczące – Urzędy Wojewódzkie. Strukturę ZPORR tworzą priorytety i działania - Priorytet 1, 3 i 4 (*Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów, Rozwój lokalny oraz Pomoc techniczna*) współfinansowane są z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Priorytet 2 (*Wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich w regionach*) – z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS)³.

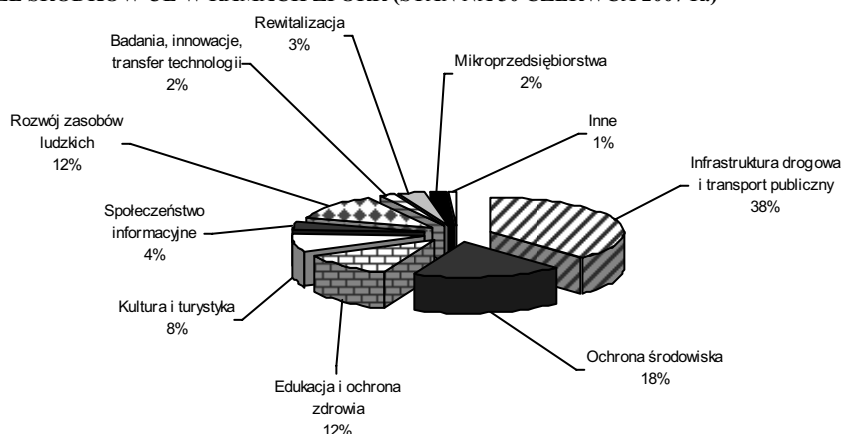
² T. Grzeszczyk, Zarządzanie funduszami europejskimi w rozwoju województwa, Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi, Łódź 2003, s. 150.

³ Projekty współfinansowane ze środków UE. Od pomysłu do studium wykonalności, pod red. J. Skrzypka, Twigger, Warszawa 2005, s. 48.

Na realizację ZPORR łącznie przeznaczono 2,96 mld euro, tj. około 36% ogółu środków z funduszy strukturalnych przyznanych Polsce na lata 2004-2006⁴. Do końca czerwca 2008 r. wartość dofinansowania z publicznych środków wspólnotowych (PŚW) wyniosła około 11,33 mld zł (co stanowiło 103,57% alokacji na lata 2004-2006), a od początku realizacji Programu podpisano 12 831 umów⁵.

Zgodnie z informacjami z 2007 r., największe kwoty przeznaczone zostały na infrastrukturę drogową i transport oraz ochronę środowiska (rysunek 1).

RYСУNEK 1. UDZIAŁ DZIEDZIN WSPARCIA W OGÓLNEJ WARTOŚCI DOFINANSOWANIA ZE ŚRODKÓW UE W RAMACH ZPORR (STAN NA 30 CZERWCA 2007 R.)



Źródło: ZPORR 2004-2006. Projekty dla rozwoju regionów, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007, s. 5.

Największą liczbę umów zawarto w skali kraju w ramach Priorytetu 3 - *Rozwój lokalny* (blisko 40% ogółu podpisanych umów, tabela 1). Największą popularność wśród beneficjentów w obszarze *Rozwoju lokalnego* zdobyło z kolei Działanie 3.4. - *Mikroprzedsiębiorstwa*, w ramach którego podpisano 2678 umów, co stanowi ponad połowę ogółu umów dla Priorytetu 3. Ze względu jednak na charakter tego Działania – projekty duże (powyżej 100 000 zł dofinansowania z EFRR) stanowią 33% ogółu realizowanych projektów, dominują natomiast projekty małe (poniżej 25 000 zł dofinansowania, 24%) oraz średnie (zawierające się w przedziale dofinansowania od 25 000 do 100 000 zł, 43%) – wartość dofinansowania tych projektów stanowi niespełna 7% ogółu dofinansowania w ramach całego Priorytetu. Dla porównania, w ramach Działania 3.1. – *Obszary wiejskie* zawarto połowę mniej umów, jednak na blisko 50% ogólnej wartości dofinansowania dla Priorytetu 3.

⁴ ZPORR 2004-2006. Projekty dla rozwoju regionów, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006, s. 3.

⁵ Sprawozdanie z realizacji ZPORR nr 0-1/2008, Departament Wdrażania Programów Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008, s. 3.

TABELA 1. REALIZACJA ZPORR W POLSCE (STAN NA KONIEC CZERWCA 2008 R.)

Priorytet	Liczba zawartych umów	Wartość dofinansowania (w mln zł.)	Zrealizowane wnioski o płatność końcową
1. Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów	1 394	6 743,8	1 022
2. Wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich w regionach	4 333	1 631,8	3 049
3. Rozwój lokalny	5 070	2 812,8	4 455
4. Pomoc techniczna	2 034	143,6	1 357
<i>Ogółem</i>	<i>12 831</i>	<i>11 332,0</i>	<i>9 883</i>

Źródło: Sprawozdanie z realizacji ZPORR nr 0-1/2008, Departament Wdrażania Programów Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008, s. 4-31.

W zakresie Priorytetu 1, największe zainteresowanie zaobserwowano w przypadku Działania 1.1. - *Modernizacja i rozbudowa regionalnego układu transportowego* (31% ogółu umów) oraz Działania 1.3. - *Regionalna infrastruktura społeczna* (blisko 28% ogółu umów). W przypadku Priorytetu 2, szczególną rolę odgrywa Działanie 2.2. - *Wyrównywanie szans edukacyjnych poprzez programy stypendialne* (42% ogółu umów w ramach tego Priorytetu).

W Priorytecie 4, największe znaczenie odegrało Działanie 4.1. - *Wsparcie procesu wdrażania ZPORR oraz programowanie RPO na lata 2007-2013 - wydatki limitowane*, w ramach którego podpisano blisko 600 umów na łączną wartość dofinansowania 91,4 mln zł. Pomoc finansowa znajduje tutaj zastosowanie przy wsparciu instytucji uczestniczących we wdrażaniu ZPORR w zakresie zatrudnienia odpowiednio wykwalifikowanego personelu, szkoleń pracowników, wyposażenia urzędów w niezbędny sprzęt oraz obsługi Komitetów Monitorujących i Sterujących, a także wsparcia działań informacyjnych i promocyjnych, dotyczących wykorzystania funduszy strukturalnych w ramach ZPORR⁶.

Regionalne Programy Operacyjne na lata 2007-2013

Na nowy okres programowania, tj. na lata 2007-2013, nie przewidziano w Polsce jednego wspólnego programu dla regionów (jakim był ZPORR na lata 2004-2006), ale uruchomionych zostało szesnaście regionalnych programów operacyjnych (RPO). Przeznaczono na ich realizację 16,55 mld euro⁷.

Głównym celem RPO jest podnoszenie konkurencyjności regionów oraz promowanie zrównoważonego rozwoju. Wsparcie w ramach RPO obejmuje m. in.:

- badania i rozwój technologiczny,
- społeczeństwo informacyjne,
- inicjatywy lokalne w zakresie zatrudnienia i rozwoju oraz wsparcie struktur świadczących usługi lokalne w tworzeniu nowych miejsc pracy,
- ochronę środowiska oraz zapobieganie i zwalczanie zagrożeń przyrodniczych i technologicznych,
- turystykę i inwestycje w kulturę,

⁶ Sprawozdanie z realizacji ZPORR..., op. cit., s. 29.

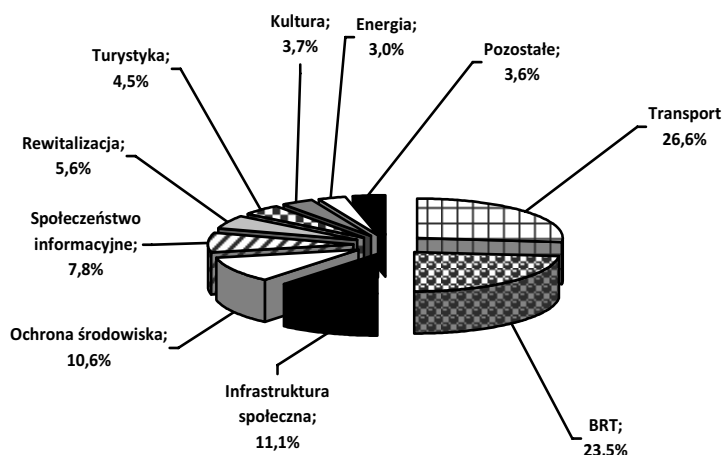
⁷ www.mrr.gov.pl

- inwestycje w transport, energetyczne⁸.

Zmiany w porównaniu ze ZPORR dotyczą przede wszystkim wielkości funduszy, ich przeznaczenia oraz sposobu zarządzania. Na RPO przewidziano znacznie wyższe fundusze, mogące służyć realizacji nowych celów, priorytetów i działań, a funkcję zarządzania programami przejęły zarządy województw⁹.

W ramach RPO, najwięcej środków przeznaczono na transport – przeciętnie ¼ budżetu ogółem (rysunek 2). Średnio co czwarte euro wydatkowane w ramach RPO trafi do sektora badań i rozwoju technologicznego, a co dziesiąte zostanie wykorzystane przy budowie infrastruktury społecznej. Do ważnych dziedzin wsparcia – o znacznym udziale środków w ramach 16 RPO – należy także ochrona środowiska (przeciętnie trafi tutaj także co dziesiąte euro z puli środków na RPO).

RYСУNEK 2. UDZIAŁ DZIEDZIN WSPARCIA W OGÓLNEJ WARTOŚCI DOFINANSOWANIA ZE ŚRODKÓW UE W RAMACH RPO (PRZECIĘTNY DLA 16 RPO)



Źródło: Unijne fundusze dla regionów, www.mrr.gov.pl

Udział dziedzin wsparcia przewidziany dla RPO, różni się zdecydowanie od struktury dla ZPORR - zaprezentowanej wyżej (rysunek 1). Zmiany są znaczące przede wszystkim w przypadku sektora badań i rozwoju technologicznego - dziesięciokrotny wzrost udziału w porównaniu ze stanem realizacji ZPORR na koniec czerwca 2007 r., w obszarze społeczeństwa informacyjnego – prawie dwukrotny wzrost udziału. Zmniejszył się natomiast – prawie o połowę, udział sektora ochrony środowiska w strukturze dziedzin wsparcia ze względu na wartość dofinansowania ze środków UE w ramach regionalnych programów operacyjnych.

Celem głównym Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego (WRPO) na lata 2007-2013 jest wzmocnienie potencjału rozwojowego Wielkopolski na

⁸ R. Poźdźik, Fundusze unijne. Zasady finansowania projektów ze Śródków unijnych w Polsce w latach 2007-2013, Oficyna Wydawnicza Verba, Lublin 2008, s. 174.

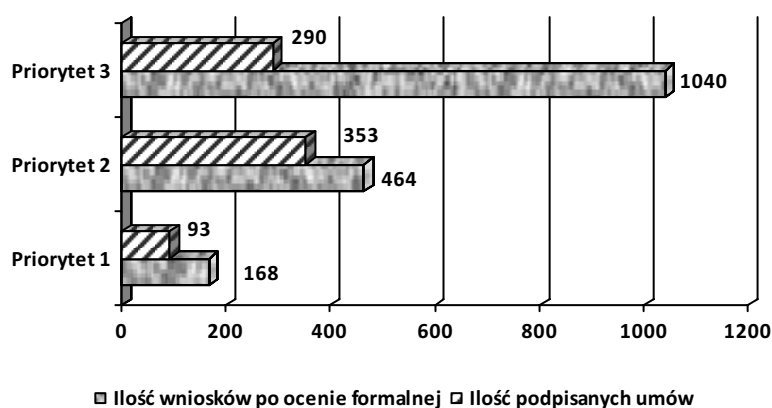
⁹ Tamże.

rzecz wzrostu konkurencyjności i zatrudnienia¹⁰. Na realizację WRPO zostało przeznaczonych 1 945,316 mln euro, z czego krajowy wkład publiczny wyniesie 382,361 mln euro¹¹. W Programie założono równowagę w procesie wspierania begunów wzrostu w regionie oraz niwelowania różnic wewnętrznych (przy koncentracji na wspieraniu najsłabszych).

Realizacja ZPORR w województwie wielkopolskim

W ramach ZPORR do 30 czerwca 2008 r. w województwie wielkopolskim zawarto 878 umów (101,33% alokacji), a wartość dofinansowania wyniosła ok. 785 mln zł¹². W całym okresie realizacji Programu, zainteresowanie beneficjentów pomocą finansową z tego źródła było bardzo duże, o czym świadczą informacje zawarte na rysunku 3. Największy odsetek złożonych wniosków, które uzyskały pozytywną ocenę i zakończyły się podpisaniem umów, dotyczył Priorytetu 2 - *Wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich w regionach* (ponad 75%). W przypadku Priorytetu 3 odsetek ten wyniósł nieco ponad 25%, Priorytetu 1 – 55%.

RYСУNEK 3. ZAINTERESOWANIE BENEFICJENTÓW ŚRODKAMI ZPORR ORAZ POZIOM PRZYJĘCIA WNIOSKÓW (STAN NA 30 CZERWCA 2008 R.)



Źródło: Informacja miesięczna dotycząca ZPORR na koniec czerwca 2008 r., Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu.

Największą pulę umów stanowią te, które zawarto w ramach Priorytetu 2 (tabela 2), co odbiega od podobnej struktury w skali kraju, w której dominuje Priorytet 3 (tabela 1). Umowy zawarte w obszarze *Wzmacnianie rozwoju zasobów ludzkich w regionach*, stanowią w województwie 40% ogółu podpisanych umów (w skali kraju ok. 33%). Z kolei umowy dominujące w skali kraju zawarte w ramach Priorytetu 3, w województwie wielkopolskim stanowią 1/3 ogółu podpisanych umów.

¹⁰ Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007-2013, Zarząd Województwa Wielkopolskiego, Poznań, sierpień 2007 r., s. 88.

¹¹ Tamże, s. 160.

¹² Sprawozdanie z realizacji ZPORR w województwie wielkopolskim za I półrocze 2008 r., Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu.

Beneficjenci z województwa wielkopolskiego, w ramach Priorytetu 1, największe zainteresowanie wykazali Działaniem 1.1. - *Modernizacja i rozbudowa regionalnego układu transportowego* – działanie to objęło 37% umów i blisko 45% wartości dofinansowania dla tego Priorytetu. Wśród działań składających się na Priorytet 2 dominowało Działanie 2.2. - *Wyrównywanie szans edukacyjnych poprzez programy stypendialne* - 63% umów, jednak tylko 34% wartości dofinansowania dla Priorytetu 2, co wskazuje na dominację projektów o niskiej wartości jednostkowej.

TABELA 2. REALIZACJA ZPORR W WOJEWÓDZTWIE WIELKOPOLSKIM (STAN NA KONIEC CZERWCA 2008 R.)

Priorytet	Liczba zawartych umów	% ogółu umów w kraju	Wartość dofinansowania (w mln zł)	% ogółu wartości w kraju	Zrealizowane wnioski o płatność końcową	% ogółu wniosków
1. Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów	93	6,7	467,5	6,9	68	6,7
2. Wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich w regionach	353	8,2	126,3	7,7	267	8,8
3. Rozwój lokalny	290	5,7	183,3	6,5	256	5,8
4. Pomoc techniczna	142	7,0	8,6	6,0	83	6,1
<i>Ogółem</i>	<i>878</i>	<i>6,8</i>	<i>785,7</i>	<i>6,9</i>	<i>674</i>	<i>6,8</i>

Źródło: Sprawozdanie z realizacji ZPORR w województwie wielkopolskim za I półrocze 2008 r., Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu; Sprawozdanie z realizacji ZPORR nr 0-1/2008, Departament Wdrażania Programów Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.

Ponad połowa umów zawartych w ramach Priorytetu 3 przypada na Działanie 3.4. - *Mikroprzedsiębiorstwa*, jednak obejmują one tylko niespełna 5% wartości dofinansowania, co również świadczy o niskiej wartości jednostkowej projektów. Znaczące środki przeznaczone zostały w tym Priorytecie na Działanie 3.1. - *Obszary wiejskie* - 62% ogólnej wartości dofinansowania dla 1/3 spośród ogółu projektów.

W strukturze wartości realizowanych w ramach ZPORR projektów dominują: Priorytet 1 – projekty o całkowitej wartości 5-10 mln zł, Priorytet 2 – o wartości do 1 mln zł (w tym prawie 60% o wartości do 500 tys. zł), Priorytet 3 – o wartości 1 – 5 mln zł (tabela 3).

W strukturze przedmiotowej projektów realizowanych w ramach Priorytetów 1 i 3 ZPORR w województwie wielkopolskim (383 projekty), w grupie projektów o wysokiej wartości całkowitej, dominują inwestycje transportowe - 22% oraz środowiskowe - 19% (tabela 4). Przedmiotem największej liczby projektów są inwestycje w mikroprzedsiębiorstwa (około 40%), jednak jak już wcześniej wspomniano, są to na ogół projekty o stosunkowo niewielkiej całkowitej wartości jednostkowej.

TABELA 3. STRUKTURA WARTOŚCI REALIZOWANYCH W RAMACH ZPORR PROJEKTÓW W WOJEWÓDZTWIE WIELKOPOLSKIM (W %, STAN NA KONIEC CZERWCA 2008 R.)

Całkowita wartość projektów	Priorytet 1	Priorytet 2 (bez Działania 2.2.)*	Priorytet 3 (bez Działania 3.4.)*
do 1 mln zł	19,3	67,4	40,9
1-5 mln zł	28,0	32,6	53,8
5-10 mln zł	32,2	-	5,3
10-20 mln zł	12,9	-	-
20-50 mln zł	5,4	-	-
Powyżej 50 mln zł	2,2	-	-

*Działania 2.2. i 3.4. dotyczą odpowiednio stypendiów oraz mikroprzedsiębiorstw, zatem z założenia obejmują projekty małe.

Źródło: Sprawozdanie z realizacji ZPORR w województwie wielkopolskim za I półrocze 2008 r., Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu; dane pozostałych instytucji wdrażających Program: Wojewódzkiego Urzędu Pracy (Działania 2.1., 2.3., 2.4.) oraz Fundacji UAM (Działanie 2.6.).

W tabeli 4 nie uwzględniono Priorytetów 2 i 4, ze względu na ich specyfikę, a także beneficjentów i adresatów wsparcia. Dofinansowanie w ramach Priorytetu 2 - *Wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich w regionach* objęło w województwie wielkopolskim ponad 68 tys. osób, a wśród nich największą grupę stanowiły osoby młode (16-25 lat) – 78%. Znaczna część środków skierowana została do kobiet – stanowiły one 60% adresatów pomocy udzielonej z puli środków przewidzianych dla Priorytetu 2. Przedmiotem finansowania w ramach Priorytetu 4 - *Pomoc techniczna* były m. in. posiedzenia Komitetu Monitorującego, Komitetów Sterujących, zatrudnienie osób do realizacji ZPORR, zlecane ekspertyzy, dokonywane ewaluacje, zakup sprzętu do obsługi Programu, szkolenia, seminaria itp.

TABELA 4. STRUKTURA PRZEDMIOTOWA ORAZ WSKAŹNIKI POSTĘPU RZECZOWEGO REALIZACJI PRIORYTETÓW 1 I 3 ZPORR W WOJEWÓDZTWIE WIELKOPOLSKIM (STAN NA KONIEC CZERWCA 2008 R.)

Wyszczególnienie	Wskaźnik - liczba projektów w szt.		Stopień realizacji wskaźnika: województwo/kraj (w %)
	Województwo wielkopolskie	Założenia ZPORR oraz UZZPORR* dla kraju	
Ogółem	383	1407	27,2
Transport	85	187	45,5
Środowisko	73	350	20,9
Kultura i turystyka	20	300	6,7
Infrastruktura edukacyjna	16	190	8,4
Infrastruktura ochrony zdrowia	22	230	9,6
Technologie informacyjne	3	150	2,0
Mikroprzedsiębiorstwa	158	10000	1,6
Modernizacja terenu	6	34	17,7

* Uzupełnienie Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego

Źródło: Sprawozdanie z realizacji ZPORR w województwie wielkopolskim za I półrocze 2008 r., Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu

Przyjmując za wskaźnik liczbę projektów, w województwie wielkopolskim zrealizowano blisko połowę założeń ZPORR dla kraju w zakresie transportu oraz 1/5 w zakresie środowiska. Jednak oceniając poszczególne komponenty obszarów transport

i środowisko (w ramach Priorytetu 1 i 3), udział Wielkopolski w realizacji założeń krajowych jest zróżnicowany:

a) transport:

- długość nowych i zmodernizowanych dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych – 230,8 km, tj. 36,7% założeń dla Polski,

b) ochrona środowiska:

- długość sieci kanalizacyjnych – 380,9 km, tj. 35,1% założeń,
- liczba oczyszczalni ścieków – 12, tj. 17,7% założeń,
- długość sieci wodociągowej – 68,2 km, tj. 31,3% założeń,
- stacje uzdatniania wody – 4, tj. 3,2 % założeń¹³.

Rezultaty ZPORR oraz problemy związane z realizacją Programu w województwie wielkopolskim

Znaczące środki, jakie otrzymało województwo wielkopolskie w ramach ZPORR pozwoliły na realizację wielu inwestycji, które będą służyły niewątpliwie przez kolejne lata. Do pozytywnych aspektów funkcjonowania Programu, zaliczyć należy przede wszystkim:

- rozbudowę i modernizację infrastruktury drogowej, ochrony zdrowia, kulturalnej, a zatem zmniejszenie zróżnicowania jakości życia w poszczególnych regionach,
- wzrost dynamiki rozwoju województwa i jego atrakcyjności inwestycyjnej,
- wzrost dostępności komunikacyjnej województwa,
- poprawę stanu środowiska i życia mieszkańców poprzez ograniczenie emisji zanieczyszczeń do wód i gleb,
- poprawę sytuacji na rynku pracy (poprzez szkolenia, podnoszenie kwalifikacji, rozwój przedsiębiorczości w regionie, poprawę dostępu do kształcenia),
- rozwój społeczeństwa informacyjnego (nowe technologie, e-usługi publiczne),
- kreowanie współpracy pomiędzy sektorem naukowym i gospodarką,
- aktywizację osób zamieszkujących zdegradowane tereny (np. warsztaty terapii zajęciowej osób niepełnosprawnych)¹⁴.

Realizacja znaczącej liczby projektów w ramach różnych priorytetów i działań, generuje wiele problemów. Są one związane z obowiązującymi przepisami, obsługą Programu, wypełnianiem zadań przez beneficjentów, ale należy wskazać także trudności systemowe. Do podstawowych problemów występujących przy realizacji ZPORR należą:

- często zmieniające się wytyczne i procedury,
- w zakresie sprawozdawczości: terminowość, błędy, potrzeba licznych korekt, niedotrzymywanie harmonogramów,

¹³ Sprawozdanie z realizacji ZPORR w województwie wielkopolskim za I półrocze 2008 r., Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu

¹⁴ Sprawozdanie z realizacji ZPORR w województwie wielkopolskim za I półrocze 2008 r., Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu oraz informacje bezpośrednie z Wydziału Zarządzania Funduszami Europejskimi WUW w Poznaniu.

- problemy związane z wnioskami o refundacje: niezgodność z harmonogramami, błędy, zachowanie procedur, kwalifikowalność wydatków,
- nadkontraktacja środków unijnych, związana z aprecjacją złoto,
- problemy dotyczące kontroli: nieprzygotowanie beneficjentów, braki w dokumentacji, opóźnienia w realizacji projektów, problemy w wykazywaniu wskaźników,
- nieprawidłowości w zakresie prawa zamówień publicznych, VAT oraz ochrony środowiska,
- liczba pracowników nieadekwatna do stanu zadań,
- niedoskonałości we wdrażaniu Systemu Informatycznego Monitorowania i Kontroli (SIMIK)¹⁵.

Wnioski

Ponad 75% ogółu środków ZPORR przeznaczono w kraju na projekty infrastrukturalne, podczas gdy na działania wspierające rozwój nowoczesnej gospodarki i regionalnej przedsiębiorczości przewidziano mniej niż 5% środków¹⁶. Celem ZPORR jest wzmocnienie konkurencyjności gospodarek polskich regionów – proces osiągania tego celu realizowany jest głównie przez tworzenie koniecznej dla rozwoju regionów infrastruktury. Wiele celów ujętych w poszczególnych Priorytetach ZPORR ma znaczenie ogólnospołeczne (np. ochrona zdrowia, kultura, szkolnictwo), jednak niewielkie dla rozwoju regionalnego.

W województwie wielkopolskim nie są realizowane projekty w takich dziedzinach jak: selektywna zbiórka odpadów i recykling, sieć ciepłownicza czy odnawialne źródła energii. Struktura projektów świadczy o charakterze zgłaszanych potrzeb – potrzeb elementarnych, takich jak wodociągi czy kanalizacja. Fundusze unijne przeznaczane są obecnie na podstawowe inwestycje infrastrukturalne, które dopiero w przyszłości znacząco mogą wpłynąć na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego oraz atrakcyjność regionu, zarówno dla mieszkańców, jak i potencjalnych inwestorów. Na kolejny okres programowania rekomendowane są dla województwa wielkopolskiego m. in. następujące działania: poprawa stanu środowiska, wsparcie obszarów peryferyjnych i ich aktywizacja gospodarcza, zwiększanie innowacyjności gospodarki, osłabienie zróżnicowania poziomu rozwoju gospodarczego na poszczególnych obszarach województwa, tworzenie warunków do inwestycji, rozwój produkcji na bazie rodzimych surowców, wzmocnienie dróg i lotniska regionalnego, promocja energii ze źródeł odnawialnych. Te wszystkie działania zostały ujęte w *Wielkopolskim Regionalnym Programie Operacyjnym na lata 2007-2013* i mogą przyczynić się do realizacji potrzeb wyższego rzędu – związanych np. z pełnieniem nowoczesnych funkcji przez wieś i obszary wiejskie (dostarczania tzw. dóbr wolnych).

Wykorzystanie funduszy dla podnoszenia konkurencyjności regionu zależy w największym stopniu od jednostek samorządowych, które powinny decydować o kierunkach lokalnego rozwoju gospodarczego i które są zobowiązane do analizy i oceny wpływu realizacji różnych projektów na sytuację gospodarczą regionu.

¹⁵ Spostrzeżenia Wydziału Zarządzania Funduszami Europejskimi WUW w Poznaniu.

¹⁶ Raport o rozwoju i polityce regionalnej, Departament Koordynacji Programów Regionalnych, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, listopad 2007, s. 71.

Literatura

1. Grzeszczyk T., Zarządzanie funduszami europejskimi w rozwoju województwa, Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi, Łódź 2003.
2. Informacja miesięczna dotycząca ZPORR na koniec czerwca 2008 r., Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu.
3. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego: www.mrr.gov.pl.
4. Poździk R., Fundusze unijne. Zasady finansowania projektów ze środków unijnych w Polsce w latach 2007-2013, Oficyna Wydawnicza Verba, Lublin 2008.
5. Projekty współfinansowane ze środków UE. Od pomysłu do studium wykonalności, pod red. J. Skrzypka, Twigger, Warszawa 2005.
6. Raport o rozwoju i polityce regionalnej, Departament Koordynacji Programów Regionalnych, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, listopad 2007.
7. Sprawozdanie z realizacji ZPORR nr 0-1/2008, Departament Wdrażania Programów Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.
8. Sprawozdanie z realizacji ZPORR w województwie wielkopolskim za I półrocze 2008 r., Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu.
9. Unijne fundusze dla regionów, www.mrr.gov.pl.
10. Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007-2013, Zarząd Województwa Wielkopolskiego, Poznań, sierpień 2007 r.
11. Wzrost czy równość? Raporty EoRPA 1/2008, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.
12. ZPORR 2004-2006. Projekty dla rozwoju regionów, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.

Summary

The aim of this article is presentation and opinion to the point of European Union Funds extent using in Wielkopolska Voivodship, funds accessible within the confines of IROP, identification the barriers and difficulty connected with funds getting and using.

Currently, Union Funds in Wielkopolska are designed for elementary infrastructural investments, which just in the future can significant influence to the level of social-economic development and regions attractiveness. In the objective structure of projects which were realized within the confines of Priority 1 and 3 IROP, in group of projects with higher total value, predominate forwarding and environmental investments. Object of the large number of projects are investment into microenterprise (about 40%), there are yet, in general, projects with relatively not large total unit value. There are not realized projects in such field as selective material collection, recycling, heat distribution network, renewables.

Informacje o autorze

dr inż. Hanna Pondel
Akademia Ekonomiczna w Poznaniu
Wydział Ekonomii
Katedra Teorii i Historii Ekonomii
Al. Niepodległości 10, 60-967 Poznań
e-mail: hanna.pondel@ue.poznan.pl

Alina Walenia

Wybrane czynniki warunkujące wdrażanie polityki spójności Unii Europejskiej w regionie Podkarpacia

Selected features determining implementation of the cohesion policy of the European Union in Podkarpacie region

Podstawowym czynnikiem wspierającym sprawną absorpcję środków UE przez beneficjentów z regionu Podkarpacia powinno być wzmocnienie kadrowe służb, w tym przygotowanie merytoryczne pracowników, którzy uczestniczą we wdrażaniu polityki regionalnej i spójności z wykorzystaniem instrumentów finansowych UE. Najważniejszym zadaniem do wdrożenia przez samorządową administrację regionalną i lokalną w woj. Podkarpackim w okresie 2007 - 2013, a związanym z funkcjonowaniem tego regionu w strukturach Wspólnoty Europejskiej jest osiągnięcie sprawności instytucjonalnej przez wszystkie podmioty administracyjne oraz instytucje wspierające rozwój regionu. Konkretnie, chodzi o stworzenie systemu struktur organizacyjnych, wzrost zatrudnienia, opracowanie procedur wdrażania instrumentów strukturalnych przez wszystkie instytucje zaangażowane w realizację polityki strukturalnej UE w regionie. Brak umiejętności opracowywania wymaganych procedurami UE dokumentów dotyczących wnioskowania, a następnie wywiązywania się z warunków umów o dofinansowanie projektów inwestycyjnych to podstawowa bariera w rozdysponowaniu środków z budżetu UE.

Badania ankietowe potwierdzały niski poziom przygotowania administracji samorządowej szczebla lokalnego do realizacji zadań wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej. Potwierdzeniem braku merytorycznego przygotowania pracowników zatrudnionych w samorządach w zakresie wiedzy i umiejętności zapewniającej realizację zadań wynikających z członkostwa Polski w Unii było w niewielkim zakresie uczestnictwo w dodatkowych formach kształcenia (m.in. studiach podyplomowych, egzaminach certyfikujących). Ze 160 jednostek samorządowych gmin funkcjonujących w województwie podkarpackim, tylko w 10 jednostkach samorządowych zatrudnieni pracownicy podnosili swoje kwalifikacje w zakresie problematyki UE. W niewielkim zakresie przygotowane zostały struktury organizacyjne i kadrowe jednostek samorządowych, tylko w 12 samorządach gmin (8% badanych) zostały wyodrębnione komórki organizacyjne zajmujące się problematyką pozyskiwania i zarządzania środkami UE.

Materiał empiryczny wskazuje, że w województwie podkarpackim istnieje duża ilość i różnorodność instytucji wspierających rozwój regionu, a zakres świadczonych przez nich usług jest wielokierunkowy. Uniwersalność w świadczeniu usług i dostosowywaniu ich do potrzeb odbiorców nie idzie w parze z jakością. Potwierdziły to wyniki badań ankietowych, tj. potencjalni odbiorcy nisko oceniali przede wszystkim jakość usług szkoleniowo-doradczych, a także zakres tej oferty skierowanej do odbiorców z uwzględnieniem polityki rozwoju regionu. Oferta szkoleniowa, doradcza i informacyjna nie zawsze dostosowana była do potrzeb konkretnych podmiotów. Większość oferowanych informacji miała charakter ogólny, a usługi specjalistyczne zbyt wysoko były wyceniane. Podkarpacie posiada duży potencjał instytucjonalny w zakresie wspierania rozwoju regionalnego, dorównujący do województwa małopolskiego o wyższym poziomie rozwoju gospodarczego. Potencjał ten nie w pełni jest wykorzystywany w odniesieniu do kierunków

rozwoju regionu, określonych w przyjętej strategii rozwoju oraz w innych dokumentach programowych Podkarpacia.

Wprowadzenie

Polityka rozwoju regionalnego Podkarpacia określana jako polityka zmniejszania różnic i promowania spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej stanowi integralny element polityki strukturalnej UE. Europejska polityka spójności to tworzenie nowych form partnerstwa, angażowanie władz regionalnych i lokalnych, rządów państw członkowskich do współpracy w obrębie oraz ponad granicami narodowymi, do planowania i realizowania wspólnych strategii rozwoju. Powiększenie dysproporcji w rozwoju społecznym i gospodarczym pomiędzy regionami spowodowane zostało głównie procesem globalizacji, a także wdrażaniem nowych technologii¹.

Wspieranie rozwoju regionalnego przez Wspólnotę to realizacja traktatowych jej celów, zwłaszcza spójności gospodarczej i społecznej całego europejskiego kontynentu. Główną jego cechą jest wzrost konkurencyjności regionu poprzez zwiększenie produkcji dóbr i usług wynikający z efektywnego wykorzystania rzeczowych i osobowych czynników produkcji. Zwiększenie ilości oraz poprawa jakości produkowanych dóbr i usług stanowi podstawę zmian w sposobie, poziomie i jakości życia mieszkańców regionu. Współczesny rozwój regionu zdeterminowany jest różnymi czynnikami tak ekonomicznymi jak i społecznymi oraz ekologicznymi, których stopień wykorzystania powoduje, że jedne regiony są bardziej konkurencyjne, a inne mniej. Możliwości rozwojowe poszczególnych regionów są zdeterminowane przez ich wewnętrzne zdolności i potencjały endogeniczne oraz otoczenie zewnętrzne. Rozwój regionu uzależniony jest od potencjału ludzkiego, innowacyjnego, ekologicznego, infrastrukturalnego, finansowego i instytucjonalnego. Szczególnie duże znaczenie dla rozwoju regionu posiadają wysokie kwalifikacje ludzi oraz nowoczesna infrastruktura. Specjalne miejsce w polityce rozwoju regionalnego zajmują wartości niematerialne jak wiedza, badania naukowe, nowe kwalifikacje i umiejętności oraz zdolności przywódcze i inicjatywy lokalne². Polityka regionalna obejmuje zespół działań i uregulowań prawnych państwa w odniesieniu do regionów z uwzględnieniem wewnętrznych endogenicznych uwarunkowań i predyspozycji rozwojowych danego regionu. Polityka ta prowadzona przez organy władzy publicznej mająca na celu optymalne wykorzystanie zasobów regionu dla trwałego wzrostu gospodarczego i podniesienia konkurencyjności powinna uwzględniać interesy funkcjonujących w regionie przedsiębiorców. Na procesy aktywizacji gospodarki regionu w istotnym zakresie wpływa rozwój sektora małych i średnich przedsiębiorstw, a także środowiska biznesowego³.

Konkurencyjność gospodarki regionalnej i jej zdolność do trwałego rozwoju zależą nie tylko od lokalizacji tradycyjnych czynników: ziemi, kapitału i pracy, ale głównie od wiedzy i umiejętności jej praktycznego wykorzystania. Istotne znaczenie w rozwoju regionów odgrywają współcześnie zw. endogeniczne czynniki wzrostu, w tym poziom kwalifikacji społeczności regionalnej i lokalnej. Wyniki osiągnięte przez

¹ Gawlikowska-Hueckel K.: Procesy rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej. UG Gdańsk 2003, s. 134

² Bury P.: Polityka finansowa samorządu jako narzędzie konkurencyjności jednostek terytorialnych. Prace Naukowe AE im. O. Langego we Wrocławiu. Wrocław 2004, s.140

³ Patrzalek L.: Finanse samorządu terytorialnego. Wyd. AE we Wrocławiu. Wrocław 2004, s.34.

organizacje publiczne zależą przede wszystkim od kwalifikacji i umiejętności oraz motywacji i wysiłku zatrudnionych w nich pracowników, a także od właściwego ukształtowania struktur organizacyjnych umożliwiających dobre wykonywanie pracy⁴.

Proces rozwoju regionalnego uzależniony jest także od zasobów finansowych regionu. Podstawowym problemem finansowania rozwoju regionalnego jest harmonizacja wydatków poszczególnych podmiotów, którą można osiągnąć poprzez konstruowanie montażu finansowych w układzie podmiotowym (obejmujących podmioty rozwoju regionalnego) oraz przedmiotowych (obejmujących instrumenty pozyskiwania środków, tj. środki własne, dotacje, subwencje, kredyty i pożyczki). Harmonizacja wydatków może przyjąć postać średniookresowej strategii finansowania rozwoju regionalnego lub „indyktywnej kompleksowej tabeli finansowej środków przeznaczonych na priorytety dziedzinowe” stanowiącej element strategii rozwoju regionu⁵. Specyficzną formą harmonizacji wydatków podmiotów rozwoju regionalnego jest partnerstwo publiczno – prywatne⁶.

Celem publikacji jest wskazanie wybranych czynników warunkujących rozwój społeczno – gospodarczy Podkarpacia. Dane statystyczne potwierdzają, iż dystans Podkarpacia w porównaniu do najlepszych regionów Polski i Europy powiększa się, zachodzi więc pilna konieczność przeciwdziałania tym tendencjom, potrzeba „ucieczki do przodu”, co znajduje wyraz w wizji rozwoju zawartej w strategii województwa podkarpackiego. Dlatego też szczególnie istotne jest wyodrębnienie czynników warunkujących rozwój Podkarpacia. Z wykorzystaniem materiałów empirycznych i wyników badań ankietowych omówiona została sfera instytucjonalna Podkarpacia i jej znaczenie w rozwoju regionu, a także przygotowanie organizacyjne i kadrowe administracji samorządowej do absorpcji środków UE. Badaniami objęte zostały lata 2004 – 2006, a na ich podstawie sformułowano wnioski mające zastosowanie do aktualnego okresu finansowania, tj. lat 2007 – 2013.

Sfera instytucjonalna jako czynnik rozwoju gospodarczego Podkarpacia

Ocenie poddany został sektor instytucjonalny Podkarpacia, tj. instytucje finansowe i otoczenia biznesu wspomagające rozwój regionalny. Materiał empiryczny wskazuje, że w województwie podkarpackim istnieje duża ilość i różnorodność instytucji wspierających rozwój regionu, a zakres świadczonych przez nich usług jest wielokierunkowy. Łączą się często różne kategorie usług, najczęściej bez względu na nazwę instytucji, jej zakres jest uniwersalny, a świadczone usługi dostosowywane są do potrzeb odbiorców. Region Podkarpacki posiada duży potencjał instytucjonalny w zakresie wspierania rozwoju regionalnego, dorównujący do województwa małopolskiego o wyższym poziomie rozwoju gospodarczego. Potencjał ten nie w pełni jest wykorzystywany w odniesieniu do kierunków rozwoju regionu, określonych w przyjętej strategii rozwoju oraz w innych dokumentach programowych Podkarpacia.

⁴ Paliwoda K.: Programy pomocowe UE i ich rola w rozwoju regionalnym Polski, AE Wrocław 2003, s.12.

⁵ Klasik A.: Strategia konkurencyjna regionu. W: Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym, red. A. Klasik, F. Kuźnik, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2002, s.57 – 60

⁶ Zalewski A.: Ekonomika rozwoju lokalnego. W: Samorząd terytorialny a rozwój lokalny. Red. M. Majchrzak, A. Zalewski, Monografie i opracowania nr 483, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2000.

Statystyczne dane dotyczące liczby instytucji wspomagających rozwój regionalny i pośredniczących w wykorzystaniu środków UE w odniesieniu do sąsiednich województw przedstawia tabela 1.

TABELA 1. LICZBA PODMIOTÓW GOSPODARCZYCH TWORZĄCYCH OTOCZENIE BIZNESU W REGIONIE PODKARPACIA

Przedmiot działalności	2005			
	Podkarpackie	Lubelskie	Małopolskie	Świętokrzyskie
Pośrednictwo finansowe	614	644	649	562
Ubezpieczenia	336	405	448	363
Działalność prawnicza	260	305	515	361
Księgowość, doradztwo podatkowe	445	491	690	481
Badania rynku	29	29	83	28
Doradztwo w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej	147	186	343	148
Doradztwo w zakresie wnioskowania i zarządzania środkami UE	421	321	389	190
Zarządzanie przedsiębiorstwami	35	43	51	37
Reklama	336	396	845	344

Źródło: Dane statystyczne GUS, Warszawa 2006

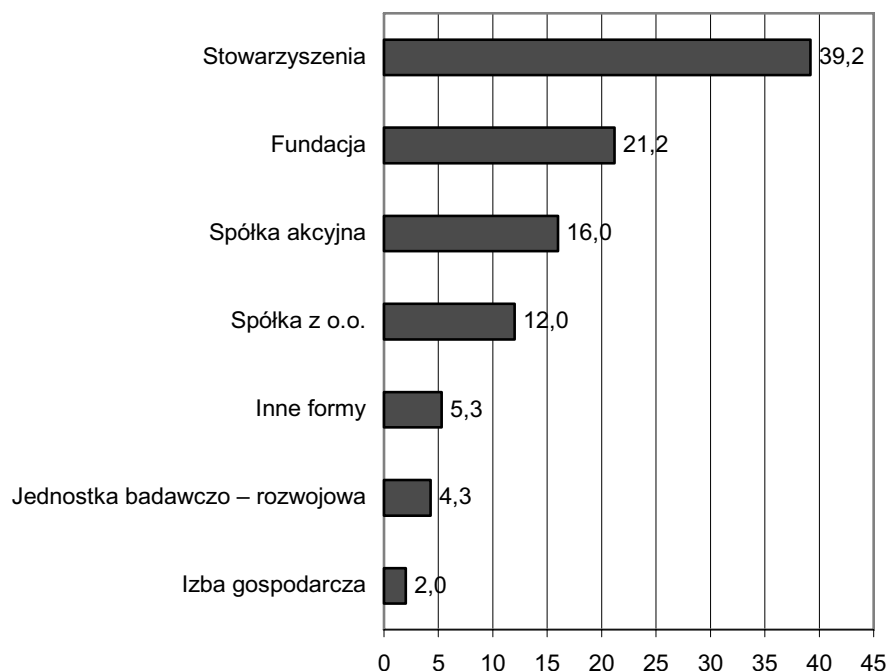
Wymienione grupy instytucji wspierających rozwój regionalny pełnią funkcje doradcze, szkoleniowe, informacyjne, finansowe, proinnowacyjne i rzeczowe. Efektywność realizacji tych funkcji uzależniona jest m.in. od jakości oferty usług, poziomu środków finansowych przeznaczonych na działalność oraz stabilność instytucji. Jakość oferty usług to głównie wiedza, kwalifikacje i doświadczenie zawodowe pracowników zatrudnionych w tych instytucjach. Stabilność instytucji wyraża czas jej funkcjonowania na rynku, tj. im instytucja działa dłużej, tym ma większe doświadczenie w realizacji swojej misji i jest bardziej znana przez odbiorców jej działalności⁷.

Według badań⁸ statystyczna instytucja wspierająca rozwój regionu Podkarpacia działa od 3 do 5 lat i jest zlokalizowana na terenie miejskim do 50 tys. mieszkańców. Instytucje otoczenia najczęściej funkcjonują w formule stowarzyszenia lub fundacji (rys.1). Do wykonywanych zadań dostosowują swoje struktury organizacyjne, tworząc oddziały lub podstruktury wewnątrz własnych organizacji. Obszar odbioru oferty (usług) najczęściej pokrywa się z obszarem oddziaływania. Ofertę adresują do małych i średnich firm, osób fizycznych rozpoczynających działalność, samozatrudnionych i osób bezrobotnych, jednostek samorządu terytorialnego.

⁷ Dołęgowski T.: Konkurencyjność instytucjonalna i systemowa w warunkach gospodarki globalnej, Monografie i Opracowania nr 505, Wyd. SGH, Warszawa 2002, s.93 – 94.

⁸ Wyniki badań ankietowych

RYСУNEK 1. FORMA ORGANIZACYJNO – PRAWNA BADANYCH INSTYTUCJI WSPIERAJĄCYCH POLITYKĘ REGIONALNĄ PODKARPACIA

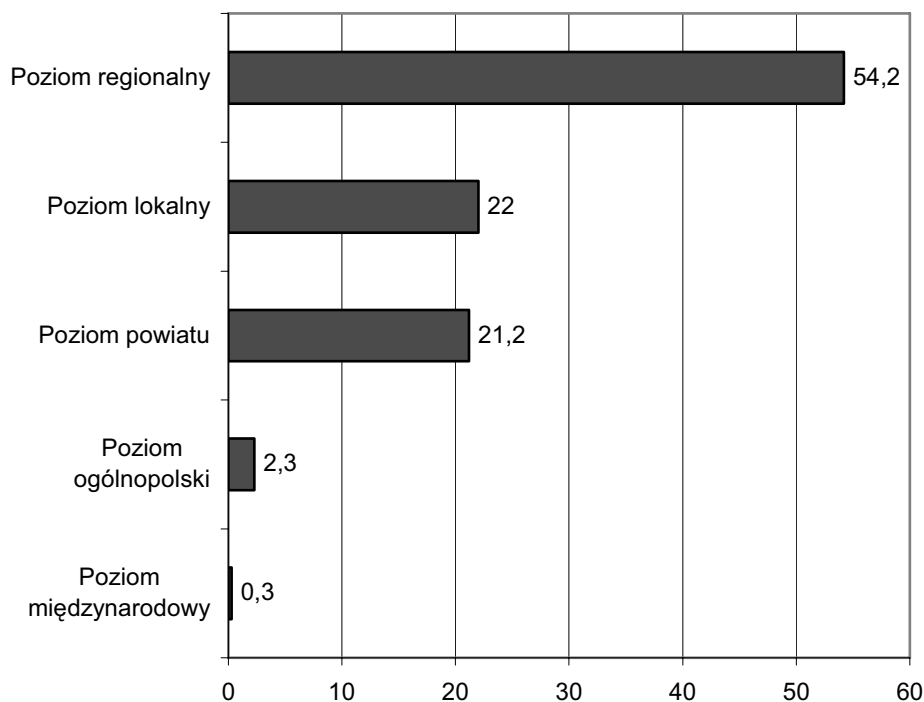


Źródło: Opracowania własne

Wśród badanych instytucji najliczniejszą grupę stanowią organizacje wspierające przedsiębiorców (43%), inkubatory przedsiębiorczości (14,4%), centra transferu technologii (5,1%), ośrodki szkoleniowe (3%), izby gospodarcze (2,2%), parki przemysłowe (1,8%) i parki naukowo-techniczne (1,1%). Znaczna część działających na Podkarpaciu instytucji zorganizowana jest w formie fundacji i stowarzyszeń (rys.1). Ta forma wydaje się być korzystna dla ośrodków innowacyjności i przedsiębiorczości ze względu na konstrukcję systemu podatkowego oraz możliwość pozyskiwania środków rządowych lub pomocy innego typu (głównie funduszy strukturalnych UE). Instytucje wspierające rozwój Podkarpacia zlokalizowane są głównie na terenach miejskich, z czego najwięcej w miastach do 50 tys. mieszkańców - 28,2%. Niewielka liczba instytucji (1,5%) zlokalizowana jest na terenach wiejskich.

Badane instytucje różnią się zasięgiem prowadzonej działalności i obszarem odbioru oferty usług. Przeważająca liczba instytucji (37,2%) działa na poziomie regionu (rys.2). Drugim, co do liczebności instytucji obszarem działania jest powiat- 19,7%.

RYSUNEK 2. ZASIĘG DZIAŁANIA INSTYTUCJI WSPIERAJĄCYCH POLITYKĘ REGIONALNĄ W WOJ. PODKARPACKIM



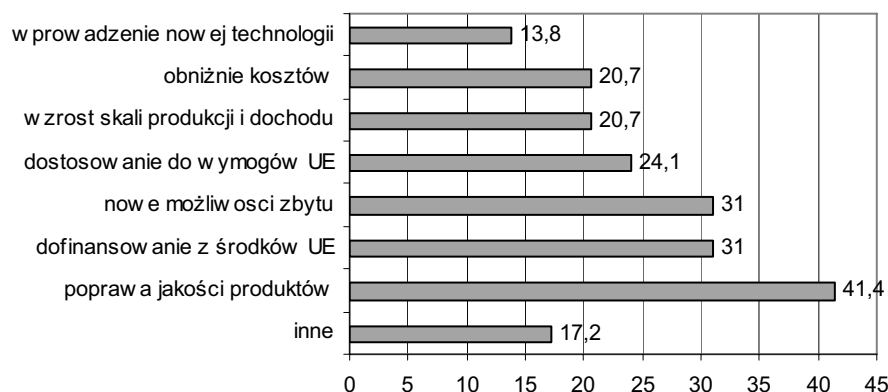
Źródło: Opracowania własne

Badania ankietowe przeprowadzone wśród podmiotów z regionu Podkarpacia wskazują, że z instytucjami wspierającymi rozwój regionu współpracuje jedynie co czwarty mały przedsiębiorca (31,2% badanych)⁹. Najczęściej współpraca dotyczyła takich instytucji jak: urząd pracy, Agencja Rozwoju Regionalnego, ARiMR, banki, organizacje branżowe, ODR (rolnicy). W niewielkim zakresie respondenci wskazywali potrzebę współpracy z ośrodkami badawczo – rozwojowymi, czy też instytucjami wyspecjalizowanymi we wspieraniu przedsięwzięć innowacyjnych i transferu technologii. W większości współpraca podmiotów z otoczeniem instytucjonalnym dotyczyła pozyskiwania środków finansowych na różnego rodzaju przedsięwzięcia inwestycyjne, zatrudniania pracowników w ramach programów refundowanych, a także rozwiązywania zwykłych, np. administracyjnych problemów związanych z prowadzeniem firmy, podejmowaniem i prowadzeniem działalności gospodarczej, wnioskowaniem o fundusze strukturalne UE oraz o pomoc w uzyskaniu zwrotnych środków finansowych. Głównie na efekty współpracy z instytucjami otoczenia biznesu wskazywali przedsiębiorcy, natomiast wg opinii samorządów gmin i powiatów współpraca pomiędzy tymi jednostkami nie była widoczna. Przedsiębiorcy podkreślali,

⁹ Badaniem objęto 90 przedsiębiorców i 20 samorządów gmin i powiatów z terenu województwa podkarpackiego

że efekty współpracy z instytucjami otoczenia biznesu dotyczyły głównie poprawy jakości produktów, możliwości ich zbytu, pomocy w pozyskiwaniu środków finansowych z UE (rys.3).

RYСУNEK 3. EFEKTY WSPÓŁPRACY JEDNOSTEK SAMORZĄDOWYCH I BADANEJ GRUPY PRZEDSIĘBIORCÓW Z INSTYTUCJAMI OTOCZENIA BIZNESU W WOJ. PODKARPACKIM (W %)



Źródło: Opracowania własne

Przeprowadzone wywiady pozwoliły na wskazanie pewnych postulowanych działań, które w opinii podmiotów z regionu Podkarpacia mogłyby ułatwić współpracę z instytucjami otoczenia biznesu i podnieść jej efektywność. Do działań takich można zaliczyć:

- ściślejsze dostosowanie oferty instytucji wsparcia do potrzeb podmiotów regionu,
- szerszą promocję działalności instytucji wsparcia,
- obniżenie kosztów korzystania z usług instytucji,
- większa aktywność instytucji w terenie, stworzenie zachęty do współpracy,
- odbiurokratyzowanie procedur związanych z korzystaniem ze wsparcia niektórych instytucji.

Materiał empiryczny wskazuje, że w województwie podkarpackim istnieje duża ilość i różnorodność instytucji wspierających rozwój regionu, a zakres świadczonych przez nich usług jest wielokierunkowy. Łączą się często różne kategorie usług, najczęściej bez względu na nazwę instytucji jej zakres jest uniwersalny, co świadczone usługi dostosowywane są do potrzeb odbiorców, a ich jakość może być wątpliwa. Potwierdziły to wyniki badań ankietowych, tj. potencjalni odbiorcy nisko oceniali przede wszystkim jakość usług szkoleniowo – doradczych, a także zakres oferty skierowanej do odbiorców z uwzględnieniem polityki rozwoju regionu. Oferta szkoleniowa, doradcza i informacyjna nie zawsze dostosowana była do potrzeb konkretnych podmiotów. Większość oferowanych informacji miała charakter ogólny, a usługi specjalistyczne zbyt wysoko były wyceniane.

Przygotowanie organizacyjne i kadrowe potencjalnych beneficjentów do absorpcji środków UE

Czynnikiem determinującym możliwości korzystania ze środków z budżetu UE jest dobrze przygotowana kadra instytucji wdrażających komponenty regionalne programów operacyjnych (RPO woj. podkarpackiego, PO Rozwoju Polski Wschodniej), instytucji pośredniczącej (Urzędu Wojewody Podkarpackiego), a także samorządów terytorialnych jako głównych beneficjentów będących wnioskodawcami oraz realizujących projekty objęte dofinansowaniem ze środków UE. Sprawne wdrażanie środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz Inicjatyw Wspólnotowych, a także innych instrumentów finansowych z budżetu UE wspierających politykę rozwoju regionalnego to konieczność rozbudowy w instytucjach regionu komórek organizacyjnych zajmujących się problematyką rozwoju regionalnego.

Przygotowanie organizacyjne i kadrowe administracji rządowej i samorządowej to zadanie wynikające z zobowiązań negocjacyjnych podjętych w obszarze 21 „Polityka regionalna i koordynacja instrumentów strukturalnych”. Wszystkie instytucje (szczebla centralnego i regionalnego) wskazane w systemie wdrażania Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004-2006 i w następnym okresie 2007 – 2013 oraz w poszczególnych programach operacyjnych odpowiedzialne za zarządzanie i wdrażanie programów i projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, zobligowane zostały do osiągnięcia pełnej zdolności do wypełniania powierzonych im zadań. Sprawne zarządzanie i wykorzystanie środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności¹⁰ przez administrację możliwe będzie poprzez:

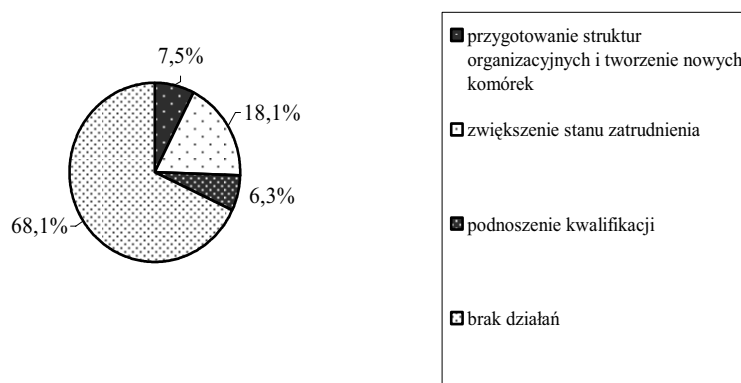
- wdrożenie wewnętrznych struktur organizacyjnych zgodne z zadaniami przypisanymi jednostce w systemie wdrażania funduszy UE (zatwierdzony regulamin wewnętrzny jednostki),
- odpowiedni poziom zatrudnienia w jednostce zapewniający efektywne funkcjonowanie w systemie,
- kadre przeszkoloną w zakresie obsługi funduszy UE,
- wypracowane procedury wewnętrzne funkcjonowania jednostki w systemie wdrażania funduszy UE (instrukcje postępowania – ścieżki audytu, szczegółowy opis poszczególnych stanowisk).

Wyniki badań ankietowych¹¹ wskazywały, iż podstawowym zadaniem mającym na celu sprawną absorpcję środków UE przez beneficjentów z regionu Podkarpacia powinno być wzmocnienie kadrowe służb, w tym przygotowanie merytoryczne pracowników, którzy będą uczestniczyć we wdrażaniu polityki regionalnej i spójności z wykorzystaniem instrumentów finansowych UE (rys.4). Brak umiejętności opracowywania wymaganych procedurami UE, dokumentów dotyczących wnioskowania, a następnie wywiązywania się z warunków umów o dofinansowanie projektów inwestycyjnych to podstawowa bariera w rozdysponowaniu środków z budżetu UE.

¹⁰ Plan działań przygotowania administracji rządowej i samorządowej do absorpcji środków UE przyjęty przez Zespół Przygotowawczy KIE w dniu 19.07.2002 r.

¹¹ Wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w jednostkach samorządowych.

RYSUNEK 4. OCENA STANU PRZYGOTOWANIA ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ SZCZEBŁA PODSTAWOWEGO DO ABSORPCJI ŚRODKÓW UE W WOJ. PODKARPACKIM – WYNIKI BADAŃ ANKIETOWYCH



Źródło: opracowanie własne w oparciu o wyniki badań ankietowych.

W większości samorządów gmin w woj. podkarpackim nie zatrudniano dodatkowo pracowników w celu przygotowywania wniosków o dofinansowanie projektów ze środków UE wraz z niezbędną dokumentacją. Zwiększenie stanu zatrudnienia dotyczyło 29 samorządów. Zadania w zakresie procedur pozyskiwania środków UE przydzielane były najczęściej do zakresu czynności inspektora ds. inwestycji w Urzędzie, a także przejmowane były przez Zarząd Gminy. Z grupy ankietowanych samorządów, tylko w 24 jednostkach (15% badanych) wnioski o dofinansowanie projektów ze środków UE sporządzane były przez komórki organizacyjne tych samorządów. Najczęściej opracowanie kompletu dokumentów aplikacyjnych zlecane było dla firm specjalizujących się w usługach z tego zakresu (formę taką deklarowało 80 samorządów, tj. 50% badanych).

Słabe przygotowanie administracji samorządów gmin w województwie podkarpackim do wdrażania polityki rozwoju lokalnego w oparciu o środki UE potwierdziła także ekspertyza przeprowadzona przez Instytut Gospodarki Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie¹².

Wyniki przeprowadzonej ekspertyzy potwierdziły występowanie następujących podstawowych mechanizmów ograniczających funkcjonowanie administracji samorządowej, tj.:

- brak przygotowania organizacyjnego i merytorycznego pracowników samorządowych do wnioskowania, a następnie realizowania projektów finansowanych ze środków UE,
- nadmiar kompetencji w rękach jednego urzędnika,
- uznaniowość decyzji,
- lekceważenie dokumentów i sprawozdawczości,
- słabość kontroli wewnętrznej,
- brak odpowiedzialności osobistej.

¹² Raport z badań stanu przygotowania administracji rządowej i samorządowej do absorpcji środków UE w regionie Podkarpacia sporządzony przez WSiIZ, Rzeszów 2006.

Niski poziom sprawności administracji samorządowej wpływa negatywnie na poziom absorpcji środków UE. Głównym wskazaniem zamieszczonym w Raporcie było „Przygotowanie zespołu profesjonalistów, uczestniczących w szkoleniach, seminariach, w zakresie pisania wniosków o dofinansowane projektów, zarządzania projektami, ewaluacji i monitoringu”.

Badania wykazały, że w zakresie szkolenia administracji samorządowej szczebla lokalnego i regionalnego, efektywność i praktyczne zastosowania tych szkoleń nie zawsze odpowiadały aktualnym potrzebom w zakresie przygotowania urzędników do programowania i monitorowania środków UE. W latach 2004-2006 pracownicy samorządów gmin, powiatów uczestniczyli w wielu szkoleniach i seminariach mających na celu przekazanie im wiedzy na temat zasad funkcjonowania europejskich funduszy strukturalnych. Szkolenia te organizowane były przez różne jednostki, najczęściej finansowane z budżetu funduszy strukturalnych - EFS. Istotnym problemem, który stanowi równocześnie barierę rozwoju zasobów ludzkich w regionie Podkarpacia jest brak koordynacji w zakresie organizacji szkoleń. W regionie nie ma żadnego informatora na temat profilu szkoleń, terminów, wykładowców, kosztów, itp. Instytucje prowadzące szkolenia najczęściej finansowane ze środków EFS nie informują o harmonogramie szkoleń. Pracownicy samorządowi wskazywali, że informacje na temat większości szkoleń zamieszczane były na stronach internetowych lub przesyłane były faksem na kilka dni przed ich terminem. Tym samym wiele ofert pozostawało niewykorzystanych. Większość urzędników coraz bardziej sceptycznie podchodzi do udziału w szkoleniach, szczególnie finansowanych ze środków UE. Przeważała opinia, że tematyka oferowanych seminariów i konferencji w coraz mniejszym stopniu nadążała za potrzebami samorządów w zakresie problematyki absorpcji środków UE. Najczęściej pracownicy samorządowi uczestniczyli w szkoleniach z zakresu wykonania budżetu gminy, zamówień publicznych, ochrony środowiska. Nie zdarzyło się, aby gminy z własnej inicjatywy podejmowały organizowanie szkoleń specjalistycznych, których celem byłoby przygotowanie do aplikowania o środki europejskie.

Zdecydowanie wyżej oceniona została¹³ administracja samorządowa i rządowa szczebla wojewódzkiego w regionie Podkarpacia. Pracownicy tych Urzędów uczestniczyli w wielu szkoleniach, seminariach organizowanych przez różne instytucje w kraju i za granicą. Istotną rolę odegrały szkolenia specjalistyczne prowadzone przez urzędy centralne związane głównie z wykorzystaniem środków w ramach programów operacyjnych oraz szkolenia podstawowe obejmujące zakres wiedzy ogólnej o Unii Europejskiej. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej wprowadzał nowe formy szkoleniowe w oparciu o multimedialne metody z wykorzystaniem Internetu i płyt CD. Przedsięwzięcia szkoleniowe dla administracji regionalnej związane z przygotowaniem naszego kraju do członkostwa w Unii Europejskiej prowadzone były przez UKIE oraz ministerstwa i urzędy centralne ogrywające wiodącą rolę w opracowywaniu i wdrażaniu programów operacyjnych, w ramach których realizowane były projekty infrastrukturalne. Nie budziła zastrzeżeń organizacja pracy Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego pełniącego funkcję Instytucji Pośredniczącej w ramach ZPORR oraz aktualnie RPO dla województwa podkarpackiego, a także Podkarpackiego Urzędu Marszałkowskiego odpowiedzialnego za wdrażanie środków UE w regionie.

¹³ Wyniki badań Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, Rzeszów 2006.

W instytucjach tych dostosowana została struktura organizacyjna i kadrowa do zasad polityki regionalnej UE wdrażanych w regionie Podkarpacia. Działania informacyjno-edukacyjne to kompetencje i zadanie administracji rządowej, ale równie istotny czynnik ograniczający możliwości absorpcyjne regionu.

Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z administracją rządową oraz z instytucjami wspierającymi politykę rozwoju regionu

Do istotnych zadań regionalnej administracji rządowej i samorządowej związanych z funkcjonowaniem we Wspólnocie należy stałe informowanie o możliwościach i sposobie wykorzystania szans wynikających z członkostwa, głównie w zakresie wsparcia instrumentami finansowymi z budżetu Wspólnoty. Zakres działań informacyjnych powinien być ściśle powiązany z zadaniami edukacyjnymi. Zadania te administracja rządowa i samorządowa szczebla regionalnego powinna realizować we współpracy z sektorem badawczo-rozwojowym, z przedsiębiorcami, a także z instytucjami wspierającymi politykę rozwoju regionu. Do najważniejszych partnerów samorządów, z punktu widzenia realizacji celów polityki regionalnej należy wymienić:

- ośrodki, instytuty naukowe i badawcze, które w sposób szczególny zajmują się problematyką programowania, finansowania rozwoju regionu. Wyniki przeprowadzanych przez nie badań i analiz są szczególnie istotne dla regionów, ponieważ wskazują nie tylko na podstawy teoretyczne ich rozwoju, ale także na praktyczne zastosowanie w zakresie wykorzystania funduszy UE,
- media, jako najważniejszy element kształtowania opinii publicznej, sieci i ośrodki informacyjne, zarówno te o charakterze ogólnym, jak i specjalistyczne,
- samorządy i związki komunalne, organizacje pozarządowe, agencje rządowe, szczególnie te odpowiedzialne za programy wspólnotowe.

Współpraca administracji samorządowej i rządowej z partnerami społecznymi w zakresie wykorzystania środków UE to także istotny czynnik poprawiający możliwości absorpcyjne regionu. Potwierdzają to także prace T. Kudłacza dotyczące innych regionów¹⁴. Do zadań administracji odpowiedzialnej za politykę regionalną należy m.in. kontynuowanie i pogłębianie współpracy z partnerami społecznymi umożliwiającej pełne i właściwie zagospodarowanie potencjału organizacyjnego i merytorycznego regionu w celu wykorzystania planowanej alokacji środków UE. Współpraca ta powinna mieć charakter:

- organizacyjny poprzez np. udział ekspertów rządowych w przedsięwzięciach partnerów lub organizację spotkań czy paneli dyskusyjnych umożliwiających nawiązanie współpracy i wymianę doświadczeń przez partnerów,
- merytoryczny poprzez np. publikację i dystrybucję materiałów informacyjnych, także w postaci multimedialnej oraz prowadzenie serwisów internetowych,
- finansowy poprzez dotacje na realizację projektów o charakterze informacyjnym i edukacyjnym udzielane w formie dotacji bezpośrednich lub konkursowych.

¹⁴ Kudłacz T.: Programowanie rozwoju regionalnego, PWN, Warszawa 2002, s.324.

Istotnym zadaniem administracji odpowiedzialnej za rozwój regionu pozostaje współpraca z mediami regionalnymi i lokalnymi w zakresie promowania programów operacyjnych Unii Europejskiej wdrażanych w kraju i w regionie. Zaangażowanie dziennikarzy regionalnych i lokalnych wspomaga propagowanie efektów, rozwiązań i szkoleń w zakresie możliwości korzystania z programów UE. W regionie Podkarpacia wydawanych jest kilkanaście tytułów prasowych, działają regionalne stacje radiowe i telewizyjne, dlatego też zaktywizowanie tego środowiska wpłynie korzystnie na udostępnienie informacji dotyczących środków UE dla wszystkich odbiorców. Aktywność tych środowisk mogłaby posłużyć jako załączek do stworzenia Lokalnego Forum Debaty i Wymiany Informacji, skupiającego osoby i instytucje chcące zaangażować się w działanie na rzecz absorpcji środków UE, a tym samym rozwoju gospodarczego Podkarpacia.

Zadaniem administracji rządowej i samorządowej szczebla wojewódzkiego jest budowanie współpracy z samorządami lokalnymi (gminami, powiatami) w zakresie działań informacyjnych i edukacyjnych mających na celu pełną absorpcję środków UE.

Samorzady terytorialne, z uwagi na funkcję, jaką pełnią w społeczeństwach lokalnych, są niezastąpionymi beneficjentami w zakresie wykorzystania środków UE i kreowania polityki rozwoju lokalnego. Zadaniem administracji wojewódzkiej powinna być współpraca w zakresie działań informacyjnych i promocyjnych na rzecz istniejących związków komunalnych oraz wskazywania korzyści zrzeszania się jednostek samorządowych gmin w związkach komunalnych mających większe szanse na realizację zadań inwestycyjnych w środowisku lokalnym. Współpraca z samorządami lokalnymi i powiatowymi powinna zmierzać w kierunku: organizacji szkoleń i warsztatów z zakresu wykorzystania i zarządzania funduszami unijnymi, opracowania i dystrybucji materiałów multimedialnych, a szczególnie poradników i instrukcji wypełniania formularzy i opracowywania projektów, prowadzenia serwisu o programach UE. Działania te powinny nie tylko przygotować pracowników samorządów do samodzielnego zarządzania funduszami, ale także wspomagać ich własne działania skierowane do przedsiębiorców, osób bezrobotnych, rolników, organizacji pozarządowych i in., związane z pozyskiwaniem dodatkowych środków z różnych źródeł, a głównie z wykorzystaniem funduszy strukturalnych.

Budowanie współpracy administracji z organizacjami pozarządowymi w zakresie działań informacyjnych i edukacyjnych w celu wykorzystania środków UE to zadanie zapisane w „Strategii rozwoju województwa podkarpackiego na lata 2007 - 2020”. Organizacje pozarządowe pełnią ważną funkcję w prowadzeniu działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie polityki regionalnej UE.

Współpraca administracji z agencjami rządowymi w zakresie działań informacyjnych i edukacyjnych to kolejny warunek pełnego zagospodarowania środków UE. Agencje rządowe nadzorowane przez poszczególne ministerstwa, odgrywają ważną rolę w zarządzaniu środkami UE. Ich rola jest tym bardziej znacząca, że jako wyspecjalizowane jednostki administracyjne, najczęściej to one prowadzą działania skierowane do poszczególnych grup społecznych, czy zawodowych oraz odpowiadają za zarządzanie środkami finansowymi programów wspólnotowych. Zadaniem administracji jest koordynacja w regionie działań poszczególnych agencji w zakresie problematyki dotyczącej środków UE i zasad polityki regionalnej. Działania takie prowadzą

w regionie: Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencji Rynku Rolnego, Agencji Rozwoju Turystyki, Energii Odnawialnej, a także wiele innych. Istotnym warunkiem celowego i efektywnego wykorzystania środków UE w regionie jest opracowanie systemu monitorowania i kontroli realizacji programów UE.

Skuteczność polityki lokalnej i regionalnej to szansa na uzyskanie efektów zakładanych w programach rozwoju Podkarpacia, głównie w oparciu o środki z budżetu UE. Pełna absorpcja środków UE możliwa jest tylko poprzez stworzenie „kompleksowego systemu zarządzania rozwojem regionalnym” będącego zadaniem administracji rządowej i samorządowej w woj. podkarpackim. Podstawową zasadą, na której musi opierać się system jest zasada partnerstwa. Partnerstwo określa, jakie instytucje na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym są odpowiedzialne za programowanie, wdrażanie i monitorowanie oraz za poszczególne działania finansowane ze środków UE. System partnerstwa na szczeblu regionu to współpraca następujących podmiotów: Zarząd Województwa Podkarpackiego, Wojewoda Podkarpacki, Komitet Sterujący i Komitet Monitorujący oraz uprawnione do korzystania ze środków UE podmioty. Zarząd Województwa realizuje działania operacyjne związane z zarządzaniem, wdrażaniem i monitoringiem Programu Wojewódzkiego, a nie monitoruje systemowo całego wykorzystania środków UE w regionie. Na podstawie informacji otrzymanych od beneficjentów środków UE sporządza zbiorcze okresowe informacje dotyczące wykonanych zadań w ramach Programu Wojewódzkiego i kontraktu wojewódzkiego. Wojewoda natomiast w oparciu o przygotowaną przez Zarząd Województwa informację zbiorczą sporządza roczny raport o stanie realizacji kontraktu wojewódzkiego, a po zakończeniu okresu wydatkowania środków określonych w Programie Wsparcia – raport końcowy. Opracowania przekazywane są następnie do zatwierdzenia Wojewódzkiemu Komitetowi Monitorującemu utworzonemu w celu zapewnienia sprawnego i efektywnego wdrażania kontraktu wojewódzkiego¹⁵.

Istotne zadania w „kompleksowym systemie zarządzania rozwojem regionalnym” przypisane zostały do instytucji otoczenia biznesu, tj. regionalnych i lokalnych agencji rządowych oraz innych instytucji wspierających rozwój społeczno-gospodarczy.

Literatura

1. Bury P.: Polityka finansowa samorządu jako narzędzie konkurencji jednostek terytorialnych. Prace Naukowe AE im. O. Langego we Wrocławiu. Wrocław 2004.
2. Dołęgowski T.: Konkurencyjność instytucjonalna i systemowa w warunkach gospodarki globalnej, Monografie i Opracowania nr 505, Wyd. SGH, Warszawa 2002.
3. Gawlikowska-Hueckel K.: Procesy rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej. UG Gdańsk 2003.
4. Golik D.: Znaczenie rozwoju lokalnego oraz przedsiębiorczości w polityce rozwoju regionalnego. W: Przedsiębiorczość a lokalny i regionalny rozwój gospodarczy.
5. Red. J. Targalska. Wyd. Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1999.
6. Gorzelak G.: Polska Wschodnia – perspektywy rozwoju. W: Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego. Red. J. Szlachta. Biuletyn KPZK PAN, 191/2004, Warszawa 2004.

¹⁵ Podręcznik wdrażania ZPORR w woj. podkarpackim. Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie, Rzeszów 2006.

7. Kosiedowski W., Potoczek A.: Strategia rozwoju jako instrument podnoszenia konkurencyjności lokalnych jednostek terytorialnych. W: Strategia i polityka rozwoju regionalnego. Red. W. Kosiedowski, Wszechnica Mazurska, Olecko 2003.
8. Klasik A.: Strategia konkurencyjna regionu. W: Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym, red. A. Klasik, F. Kuźnik, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2002.
9. Kudłacz T.: Programowanie rozwoju regionalnego, PWN, Warszawa 2002.
10. Patrzalek L.: Finanse samorządu terytorialnego. Wyd. AE we Wrocławiu. Wrocław 2004.
11. Patrzalek L.: Podsektor samorządowy w sektorze finansów publicznych w warunkach akcesji Polski do Unii Europejskiej. Wyd. WSB w Poznaniu, Poznań 2006.
12. Zalewski A.: Ekonomika rozwoju lokalnego. W: Samorząd terytorialny a rozwój lokalny. Red. M. Majchrzak, A. Zalewski, Monografie i opracowania nr 483, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2000.

Summary

The analysis of the empirical material and the results of survey research revealed that the significant factor determining development of the region of Podkarpacie is a well organised and mutually cooperating institutional system as well as organisational and personnel preparation of the managing authorities distributing resources from the UE budget. The condition of efficient absorption of UE resources by beneficiaries from the region of Podkarpacie shall be connected with strengthening the personnel, including factual their preparation of the employees which will participate in implementing the regional and cohesion policies within the use of UE financial instruments. The most important task to be implemented by regional and local government authorities in the province of podkarpackie in the period of 2007-2013 and connected with functioning of this region within European Community structures is to achieve the institutional effectiveness by all administrative units and the institutions supporting development of the region. Creating the system of organisational structures, an increase in employment, preparing the procedures of implementing structural instruments by all institutions engaged in adopting the UE structural policy in the region. The empirical material reveals that in the province of podkarpackie there is a great number and diversity of the institutions supporting development of the region, the scope of their services is broad. They gather various categories of services, mostly regardless of the institution's name their scope of operation is universal what is proved by the services adjusted to the needs of the recipients and their services may be questionable. The survey research proved it i.e. prospective recipients assessed at a low level the quality of training and consulting services as well as the scope of the offer directed to the recipients considering the policy of regional development.

Informacje o autorze

dr inż. Alina Walenia
Uniwersytet Rzeszowski
Wydział Ekonomii
Katedra Polityki Gospodarczej
ul. M. Źwiklińskiej 2, 35-601 Rzeszów
e-mail: alinawalenia@poczta.onet.pl

Jan Cebulak

Znaczenie partnerstwa publiczno – prywatnego we wdrażaniu polityki regionalnej Podkarpacia w procesie integracji europejskiej

Public and private partnership as a form of supporting investment projects in the Podkarpacie region in the process of European integration

Uwzględniając korzyści i zagrożenia wynikające z partnerstwa publiczno – prywatnego należy stwierdzić, że rozwój udanej współpracy tych sektorów wymaga skupienia się na wielu kwestiach. Z racji tego, że PPP to ciągle rozwijająca się koncepcja, konieczne jest stwarzanie odpowiedniej struktury organizacyjnej i prawnej funkcjonowania porozumień między sferą prywatną a publiczną. Podstawową zasadą udanej współpracy jest rozwój struktury instytucjonalnej zdolnej do kierowania, rozwijania i zarządzania PPP w imieniu sektora publicznego. Rozwój struktur zarządzających projektami powinien wymusić powstanie i rozwój przepisów oraz regulacji prawnych, co z kolei przyczyni się do stworzenia efektywnego zarządzania

i nadzoru. Praktyka gospodarcza wskazuje wiele problemów i utrudnień w zakresie właściwego i skutecznego wykorzystania PPP dla rozwoju lokalnego. Za najistotniejsze problemy można uznać rozpowszechnienie informacji o szansach i zagrożeniach wynikających z PPP, stworzenie zaufania między stronami kontraktu, wybór najbardziej odpowiedniego modelu PPP dla otoczenia lokalnego i cech projektu, włączenie społeczeństwa do realizacji funkcji monitoringu.

We wdrażaniu zasad PPP należy brać pod uwagę także ryzyko polityczne i legislacyjne, zwłaszcza niestabilność polityczna i częste zmiany personalne, głównie po stronie partnerów publicznych, mogą być zagrożeniem dla realizacji rozpoczętych projektów, transferowania środków finansowych, powodowania zmian obowiązujących obciążeń podatkowych czy też innych uregulowań prawnych. Podsumowując należy stwierdzić, iż PPP jako forma współpracy jednostek samorządu terytorialnego z różnymi podmiotami sprzyja pozyskiwaniu kapitału prywatnego i łączeniu go z kapitałem publicznym celem finansowania przedsięwzięć podejmowanych w sferze usług publicznych. PPP to także wykorzystanie wiedzy, umiejętności i doświadczenia sektora prywatnego w realizacji zadań publicznych oraz zwiększenie efektywności wykorzystania istniejących zasobów dla polepszenia jakości świadczonych usług.

Wprowadzenie

Termin partnerstwa publiczno – prywatnego (PPP) oznacza łączenie kapitałów prywatnych i środków publicznych. Jest to porozumienie zawarte między jednostką samorządu terytorialnego, której działalność opiera się na zasadach non profit, a podmiotem prywatnym, nastawionym na realizację celów komercyjnych. Partnerstwo opiera się o długoterminowe zaangażowanie partnera prywatnego w realizację inwestycji

publicznych oraz partycypacji w świadczeniu usług publicznych. Każdy z partnerów przyjmuje na siebie tę część ryzyka, którą jest w stanie najlepiej zarządzać. W uregulowaniach prawnych partnerstwo publiczno – prywatne określone zostało jako „oparta na umowie współpraca podmiotu publicznego i partnera prywatnego, służąca realizacji zadania publicznego, w ramach której partner prywatny w całości albo w części poniesie nakłady na wykonanie przedsięwzięcia będącego przedmiotem współpracy”¹.

Partnerstwo publiczno – prywatne dotyczy realizacji wspólnego przedsięwzięcia, którym może być zadanie ze sfery inwestycyjnej lub użyteczności publicznej, świadczenie usług publicznych w dłuższym okresie czasu jeżeli obejmuje eksploatację, utrzymanie lub zarządzanie składnikami majątku, działanie na rzecz rozwoju gospodarczego, społecznego oraz inne przedsięwzięcia promocyjne, naukowe, edukacyjne lub kulturalne². Wskazane działania muszą należeć do sfery zadań publicznych realizowanych przez podmiot publiczny. Koncepcja partnerstwa publiczno – prywatnego opiera się o cztery elementy, które muszą być uwzględnione w konstrukcji prawnej tej formy współpracy, tj. umowa, finansowanie, realizacja i eksploatacja.

W artykule przedstawiono uwarunkowania prawne, organizacyjne i finansowe współpracy sektora publicznego głównie samorządowego z sektorem prywatnym dotyczącej realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych mających na celu rozwój regionu. Omówiona została współpraca sektora samorządowego z instytucjami wspierającymi rozwój Podkarpacia. Oceny i uwagi sformułowane zostały z wykorzystaniem materiałów empirycznych, wyników badań ankietowych przeprowadzonych w jednostkach samorządu terytorialnego Podkarpacia³ oraz w 90 podmiotach gospodarczych prowadzących działalność na terenie wybranych powiatów woj. podkarpackiego⁴. Współpraca określana jako partnerstwo publiczno – prywatne jest formą zdobywania kapitału przez samorząd terytorialny, z przeznaczeniem na realizację zadań ustawowych, dotyczących szczególnie świadczenia usług publicznych. Często rozmiary tych zadań wykraczają znacznie poza możliwości finansowe samorządu lokalnego, dlatego władze samorządowe poszukują możliwości finansowego wsparcia wśród partnerów z sektora prywatnego. Z wykorzystaniem wyników badań ankietowych wyszczególnione zostały czynniki ograniczające współpracę w ramach PPP, tj. sektora samorządowego z prywatnym w zakresie finansowania inwestycji komunalnych.

¹ H. Janowska: Partnerstwo publiczno – prywatne w dziedzinie usług komunalnych . „Finanse Komunalne” nr 2/2003, s. 12.

² J. Zysnarski: Partnerstwo publiczno – prywatne. Teoria i praktyka. ODDK. Gdańsk 2003, s. 55 – 58.

³ Badania ankietowe przeprowadzone w 2006 r. we wszystkich funkcjonujących w woj. podkarpackim jednostkach samorządu gmin

⁴ Wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w 2006 r. w 90 podmiotach prowadzących działalność gospodarczą w ramach projektu pt. „Tworzenie sieci współpracy w zakresie innowacji pomiędzy przedsiębiorcami z obszarów wiejskich, a sektorem badawczo – rozwojowym na przykładzie wybranych powiatów w woj. podkarpackim” objętego dofinansowaniem ze środków EFS.

Istota partnerstwa publiczno – prywatnego

Partnerstwo publiczno – prywatne jest szansą dla władz samorządowych na zgromadzenie finansowego wkładu własnego na realizację projektów współfinansowanych przez fundusze europejskie⁵. PPP jest kolejnym ze sposobów przyspieszenia rozwoju lokalnego i regionalnego i stanowi poszukiwanie kapitału prywatnego, a także zagranicznego, do udziału w inwestycjach komunalnych będących zadaniem ustawowym samorządów. Taka koncepcja wspólnego realizowania zadań publicznych przez sektor publiczny i prywatny określana jest jako partnerstwo publiczno-prywatne (PPP), które polega na współpracy jednostek samorządu terytorialnego z podmiotami prywatnymi. Definicje partnerstwa publiczno – prywatnego, obejmują najczęściej następujące elementy⁶:

- współdziałanie podmiotów sektora publicznego i prywatnego (biznesu i społecznego),
- podział odpowiedzialności i władzy,
- montaż środków finansowych
- przenikanie i przekształcanie się racjonalności ekonomiczno – technicznej, polityczno – społecznej oraz humanistyczno – środowiskowej reprezentowanej odpowiednio przez sektor publiczny, biznesowy oraz społeczny,
- pozyskiwanie przez sektor publiczny zasobów od sektora prywatnego, bez których realizacja danego zadania nie byłaby możliwa.

PPP można określić jako formę współpracy podmiotów publicznych i prywatnych dla realizacji zadań publicznych. Kapitał prywatny włączony jest w takie projekty i przedsięwzięcia, które tradycyjnie leżą w gestii władzy publicznej, nie zwalniając jej jednak z obowiązku zaspokojenia potrzeb publicznych i ze związanej z tym odpowiedzialności⁷. W nawiązaniu do wytycznych Komisji Europejskiej przyjmuje się, iż partnerstwo publiczno – prywatne oznacza długoterminową współpracę pomiędzy jednostkami administracji rządowej i samorządowej a podmiotami prywatnymi w sferach zazwyczaj kontrolowanych przez administrację, takich jak: gospodarka komunalna i obsługa społeczno – socjalna określonej wspólnoty. Zakres podejmowanych wspólnych zadań może być bardzo szeroki i obejmować różnorodne elementy infrastruktury drogowej i kolejowej, zaopatrzenie mieszkańców w wodę, usuwanie i oczyszczanie ścieków, gospodarkę odpadami, organizowanie transportu publicznego, budowę obiektów sportowych, kulturalnych, budynków administracyjnych, szpitali, szkół, itp.

Podstawowe formy udziału sektora prywatnego w projekcie publicznym z uwzględnieniem podziału odpowiedzialności przedstawia tabela 1.

⁵ D. Hajdys: Partnerstwo publiczno – prywatne szansą na rozwój infrastruktury w jednostkach samorządu terytorialnego [w:] *Finanse samorządu terytorialnego*, red. L. Patrzalek, Poznań – Wrocław 2005, s. 134 – 136.

⁶ *Guidelines for succesful public – private partnership*, European Commission Brussels, 2003

⁷ K. Brzozowska: *Partnerstwo publiczno – prawne*, Warszawa 2006, s. 112 – 113.

TABELA 1. FORMY UDZIAŁU SEKTORA PRYWATNEGO

Forma prawna	Aktywa	Eksploatacja i utrzymanie	Rodzaj inwestycji	Podział ryzyka
Zarząd jednostki samorządu	publiczne	publiczne i prywatne	publiczne – samorządowe	samorząd
Świadczenie usług	publiczne	prywatne	publiczne – samorządowe	samorząd
Dzierżawa i umowy o podobnym charakterze	publiczne	prywatne	publiczne – samorządowe	Publiczne i prywatne
BOT	publiczne	prywatne	prywatne	prywatne
Koncesjonowanie	publiczne	prywatne	prywatne	prywatne

Źródło: opracowanie własne na podstawie J. Zysnarski: op.cit., s. 58 - 59

Wykorzystanie kapitału prywatnego do finansowania usług publicznych znane i stosowane jest już w całej Europie. Ojczyzną partnerstwa publiczno – prawnego jest Wielka Brytania. Udokumentowane w literaturze europejskiej⁸ przykłady wskazują, że ta forma współpracy daje pozytywne efekty, nie tylko przez otwarcie nowych obszarów dla działalności gospodarczej i sprzyjanie tworzeniu nowych miejsc pracy, ale przede wszystkim wpływa na poprawę jakości świadczonych usług, zwiększenie ich dostępności, obniżenie jednostkowych kosztów, dostęp do technologii lub nowoczesnych metod zarządzania. Ponadto dodatkowym argumentem przemawiającym za upowszechnianiem PPP jest to, że daje ono możliwość pozyskiwania środków finansowych spoza budżetu, koniecznych na realizację nowych inwestycji bądź na modernizację lub rozbudowę już istniejących. W Polsce forma ta z uwagi na członkostwo w strukturach UE zaczyna zdobywać coraz większe uznanie. Współpracę w tej formie wprowadziła uchwalona przez Sejm ustawa z dnia 28 lipca 2005 r.o partnerstwie publiczno-prywatnym (w skrócie ustawa o PPP)⁹. Ustawa ta reguluje zasady i tryb współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego opartej na umowie podmiotu publicznego i partnera prywatnego, która służy realizacji zadania publicznego, a więc określonego przedsięwzięcia. Przedsięwzięciem w rozumieniu ustawy może być:

- zaprojektowanie lub realizacji inwestycji z przeznaczeniem na cele publiczne,
- świadczenie usług publicznych przez okres powyżej 3 lat,
- działanie na rzecz rozwoju społecznego i gospodarczego (np. rewitalizacja lub zagospodarowanie miasta lub innego obszaru),
- działanie pilotażowe, promocyjne, naukowe edukacyjne lub kulturalne wspomagające realizację zadań publicznych.

⁸ J.Y. Perrot, G. Chatelus, Financing of major infrastructure and service public projects, Paris, 2000

⁹ Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno – prywatnym, Dz.U nr 169, ustawa ta weszła w życie 7 października 2005 r.

Pomimo, że przepisy ustawy i rozporządzeń wykonawczych¹⁰ obowiązują od niedawna można podać wiele przykładów ich pozytywnego działania w praktyce:

- następuje reorientacja w zakresie finansowania zadań publicznych, zwłaszcza w sytuacji istniejących niedoborów finansów publicznych,
- PPP jest skutecznym sposobem pozyskiwania kapitału na inwestycje,
- umowy o partnerstwie w sensie realizacji są długookresowe, a więc w ten sposób finansowanie staje się działalnością, którą można odpowiednio planować,
- PPP to forma oszczędności w wyniku obniżki kosztów inwestycyjnych i zmniejszania kosztów eksploatacji oraz ryzyka,
- poprawienie sytuacji na rynku pracy, gdyż wzrasta liczba podejmowanych przedsięwzięć,
- tworzona i sprawnie funkcjonująca infrastruktura przyczynia się do szybkiego pozyskiwania inwestorów zagranicznych,
- PPP dla sektora prywatnego wskazuje możliwości angażowania kapitału w długoterminowe przedsięwzięcia, do których dostęp był utrudniony z uwagi na dość rygorystyczne zapisy zawarte w ustawie o zamówieniach publicznych¹¹ (transport, komunikacja, ochrona środowiska, gospodarka komunalna, energetyka cieplna, usługi medyczne, itp.).

Wprowadzenie do polskich samorządów mechanizmów partnerstwa publiczno – prywatnego jako formy realizacji inwestycji jest szansą na poprawę stanu infrastruktury komunalnej przy niewystarczających środkach własnych. Pozwalają one na pozyskanie zarówno kapitału prywatnego jak i funduszy UE, która jest zainteresowana promowaniem i rozwojem PPP. Jest to dobry sposób finansowania przez samorząd zwłaszcza dużych, kapitałochłonnych inwestycji, które mają szczególne możliwości uzyskania wsparcia ze środków UE. Wspólnota preferuje finansowanie inwestycji komunalnych tą metodą, wychodząc z założenia, że sektor publiczny samorządowy nie jest w stanie samodzielnie wykonać inwestycji i ponieść koszty eksploatacji, a prywatni inwestorzy zainteresowani są szybkim wykonaniem projektu. Zasada PPP w europejskiej polityce regionalnej (obok powszechnie obowiązującej i akceptowanej zasady subsydiarności) nabiera w UE dużego znaczenia i staje się zalecanym systemem finansowania inwestycji¹².

Partnerstwo publiczno – prywatne może być odpowiedzią na problemy samorządów terytorialnych związane z brakiem środków przewidzianych na niezbędne inwestycje infrastrukturalne. Szansą efektywnej realizacji inwestycji infrastrukturalnych jest właściwy dobór partnerów publiczno – prywatnych – uczestników danego przedsięwzięcia. Zasady doboru partnerów powinny być kształtowane, tak aby

¹⁰ Rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu form i zasad sporządzania informacji dotyczących umów o ppp, rozporządzenie w sprawie ryzyka związanego z realizacją przedsięwzięć w ramach ppp, rozporządzenie w sprawie niezbędnych elementów analizy przedsięwzięcia w ramach ppp, Dz.U nr 125 z 2006 r., poz. 866,867, 868

¹¹ Ustawa z dnia 9.02.2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. nr 19 z 2004 r. poz. 1230)

¹² B. Zagożdżon, Partnerstwo publiczno – prywatne jako zalecany przez UE system finansowania inwestycji, „Samorząd Terytorialny” nr 9, 2004, s. 34 – 36.

umożliwiały niezakłócone realizowanie zadań z obopólną korzyścią. Partnerem prywatnym może być:

- przedsiębiorca w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej;
- organizacja pozarządowa;
- kościół lub inny związek wyznaniowy;
- podmiot zagraniczny, jeżeli jest przedsiębiorcą w rozumieniu prawa kraju rejestracji i spełnia warunki do wykonywania w Rzeczypospolitej Polskiej działalności gospodarczej.

Zasadą jest, że w realizacji partnerstwa publiczno – prawnego podmiot publiczny jest najważniejszym uczestnikiem przedsięwzięcia. Jego zadaniem jest podejmowanie decyzji, wybór celów, które mają być zrealizowane, sprawowanie kontroli realizacji i zabezpieczenie szeroko rozumianego interesu publicznego. Te elementy są zawarte w tzw. studium wstępnym, do opracowania którego podmiot publiczny jest zobligowany. W tym dokumencie muszą być dokładnie określone i przeanalizowane między innymi takie elementy jak: skala przedsięwzięcia, lokalizacja, rozwiązania techniczne oraz ocena oddziaływania na środowisko. Pojawia się także inny ważny problem, a mianowicie zachowanie zgodności celów działania podmiotów w ramach podjętego partnerstwa, gdyż niektóre cele się uzupełniają, zaś inne nie, a ponadto w miarę powiększania liczby uczestników wrasta stopień złożoności ustanawiania zasad fair play dotyczących poszczególnych uczestników¹³. W kontekście tych ważnych czynności związanych z doбором partnerów w ramach PPP należy uwzględnić zagrożenie ryzyka. Ryzyko stwarza szanse powodzenia danego przedsięwzięcia to jednocześnie grozi niepowodzeniem, co poważnie jest utożsamiane ze stratą. Należy uwzględnić to, że ryzyko z jednej strony może być motorem podejmowania działania (jeżeli zamierza się osiągnąć określoną korzyść), a z drugiej to, że istnienie określonego ryzyka może do działania zachęcić. Konieczność uwzględnienia ryzyka pojawia się na każdym etapie realizacji określonego przedsięwzięcia w ramach PPP¹⁴. Ryzyko niesie przede wszystkim wybór partnera prywatnego.

Prawne uregulowania partnerstwa publiczno – prywatnego

Podstawowe zasady współpracy podejmowanej w ramach PPP reguluje cyt. ustawa o partnerstwie publiczno – prawnym. Podstawą jest umowa o PPP, gdyż określa prawa i obowiązki podmiotu publicznego i partnera prywatnego.

Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym określa w szczególności:

- cel i przedmiot przedsięwzięcia oraz harmonogram jego realizacji,
- łączną wartość środków przewidzianych na realizację w całości przedsięwzięcia będącego przedmiotem umowy, niezależnie od źródła ich pochodzenia,
- zobowiązanie partnera prywatnego do poniesienia w całości albo w części nakładów na realizację przedsięwzięcia lub zapewnienie poniesienia tych nakładów przez osoby trzecie,

¹³ Wytyczne Komisji Europejskiej dotyczące udanego PPP, Bruksela 2003

¹⁴ M. Kowalczyk, Zarządzanie ryzykiem w projektach finansowych, PWN Warszawa 2001, s. 245 – 246.

- zobowiązania podmiotu publicznego, w tym wielkość, zasady i terminy wnoszenia wkładu własnego, jeżeli wkład taki jest przewidywany, a także zasady dysponowania tym wkładem,
- normy jakościowe, wymagania i standardy stosowane przy realizacji przedsięwzięcia,
- uprawnienia podmiotu publicznego w zakresie bieżącej kontroli realizacji przedsięwzięcia przez partnera prywatnego lub spółkę oraz zasady okresowego przeprowadzania przez strony wspólnej oceny realizacji przedsięwzięcia wraz z ustaleniami realizacyjnymi,
- czas, na jaki umowa została zawarta oraz warunki przedłużenia lub skrócenia okresu obowiązywania umowy, a także warunki i sposób jej rozwiązania przed upływem terminu, na jaki została zawarta, oraz zasady rozliczeń i odszkodowań w takim przypadku,
- warunki i procedurę zmiany umowy oraz zmiany zakresu przedsięwzięcia, jeżeli taka możliwość była przewidziana w specyfikacji wyboru partnera prywatnego,
- formy, wysokość i zasady ustalania i przekazywania wynagrodzenia partnera prywatnego;
- podział ryzyk związanych z realizacją przedsięwzięcia,
- zasady i zakres ubezpieczeń realizowanego przedsięwzięcia, a także dodatkowe gwarancje i umowy oraz zobowiązania stron w tym przedmiocie,
- tryb i zasady rozstrzygnięcia sporów wynikłych na tle umowy;
- postanowienia dotyczące zawiązania spółki, w przypadku gdy strony postanowią zawiązać tą spółkę.

W terminie 14 dni od dnia podpisania umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym podmiot publiczny musi przekazać do ministra właściwego do spraw gospodarki następujące informacje dotyczące zawartej umowy:

- łączną kwotę wydatków na wykonanie umowy, w tym łączną kwotę wydatków budżetu,
- łączne kwoty wydatków na wykonanie umowy w poszczególnych latach, w tym łączną kwotę wydatków budżetu w poszczególnych latach,
- podział ryzyk, związanych z realizacją przedsięwzięcia, pomiędzy partnera prywatnego i podmiot publiczny.

Literatura przedmiotu nie zawiera jednoznacznej definicji PPP¹⁵. Wśród wielu można wskazać te, które najbardziej odpowiadają koncepcji europejskiego PPP. „Partnerstwo publiczno-prywatne to oparte na umowie między jednostką publiczną i podmiotem prywatnym porozumienie o charakterze komercyjnym. PPP można rozumieć też jako: „[...] formę długoterminowej współpracy sektora prywatnego i publicznego, której celem jest osiągnięcie obopólnych korzyści. Istotą tak pojmowanego PPP jest zatem ukierunkowanie na realizację zarówno celów komercyjnych, jak i

¹⁵ H. Janowska: Partnerstwo publiczno – prywatne w dziedzinie usług komunalnych . „Finanse Komunalne” nr 2/2003, s. 12.

społecznych danego przedsięwzięcia, a fundamentalną zasadą tak pojmowanej koncepcji PPP jest zachowanie przez sektor publiczny odpowiedzialności za zapewnienie odpowiedniej jakości świadczonych usług. Również Komisja Europejska nie wypracowała jednoznacznej definicji PPP. Ogólnie odnosi ona ten termin do wszelkich form współpracy pomiędzy władzami publicznymi a światem biznesu, którego celem jest zapewnienie finansowania, konstruowania (bądź renowacji), zarządzania i konserwacji infrastruktury lub dostarczania usług¹⁶. Strony partnerstwa dzielą się nie tylko zasobami, potencjalnymi korzyściami, ale także ryzykiem. Każdy z partnerów przyjmuje na siebie tę część ryzyka, z którą lepiej sobie poradzi. W efekcie rozłożenie ryzyka powinno przyczynić się do racjonalizacji kosztów i optymalizacji efektu finansowego dla stron PPP. Bardzo ogólną definicję formułuje ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o PPP, zgodnie z którą PPP stanowi umowa o współpracy podmiotu publicznego i partnera publicznego, służąca realizacji zadania publicznego, w ramach którego partner prywatny poniesie lub zorganizuje, w całości lub części, nakład finansowy na wykonanie konkretnego przedsięwzięcia będącego przedmiotem współpracy.

Każdy projekt realizowany w koncepcji PPP wymaga indywidualnego podejścia. Z tego powodu praktyka gospodarcza wypracowała i nadal formułuje nowe koncepcje PPP, które mają na celu dostosowanie do oczekiwań stron umowy oraz zmieniających się warunków otoczenia. Za podstawowe modele PPP można uznać¹⁷:

- kontraktacje usług,
- kontrakty menedżerskie w ramach których wyróżnia się modele: Projektowanie i Budowa - DB (Desing - Build) oraz Projektowanie, Budowa i Eksploatacja - DBO (Desing - Build - Operate),
- umowy typu Buduj - Eksploatuj - Przekaż - BOT (Build - Operate - Transfer),
- umowy typu Projektuj - Buduj - Sfinansuj - Eksploatuj - DBFO (Desing - Build - Finance - Operate),
- koncesjonowanie.

Zaangażowanie władz lokalnych w PPP to także wzmocnienie lokalnej przedsiębiorczości, poprzez pozyskanie nowych rynków zbytu dla przedsiębiorstw oznaczające poprawę ich kondycji finansowej oraz wzrost zatrudnienia, a tym samym przyczyniające się do przyspieszenia wzrostu gospodarczego. PPP to nie tylko korzyści, źle zaprojektowana współpraca może być równie nieefektywna, a nawet błędy w ułożeniu relacji między partnerami mogą spowodować dużo groźniejsze konsekwencje, niż błędne decyzje podjęte przez całkowicie samodzielną administrację publiczną. Aby odpowiednio wcześniej zminimalizować ryzyko oraz wyeliminować potencjalne niebezpieczeństwo, należy zwracać uwagę na zagrożenia jakie może nieść podjęcie współpracy w ramach PPP. Do najczęściej wymienianych można zaliczyć¹⁸:

- osłabienie kontroli publicznej nad inwestycją,

¹⁶ B. Filipiak, M. Kogut, M. Szewczyk, M. Ziolo: Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania finansowe i procedury, Szczecin 2005, s. 386 – 387.

¹⁷ M. Bitner: Modele partnerstwa publiczno – prywatnego w krajach UE, „Finanse Komunalne” nr 2, 2003,

¹⁸ K. Brzozowska: Kapitał prywatny w finansowaniu projektów infrastruktury gospodarczej w oparciu o partnerstwo publiczno – prywatne, Akademia Rolnicza w Szczecinie, Szczecin 2003, s. 323 – 325.

- niekontrolowany wzrost cen usług podyktowany głównie przez partnera prywatnego,
- niesolidność partnera prywatnego,
- zaburzenia płynności świadczonych usług,
- rozmycie odpowiedzialności za realizację zadań publicznych,
- podejrzenia o stronniczość i ryzyko politycznych nieporozumień.

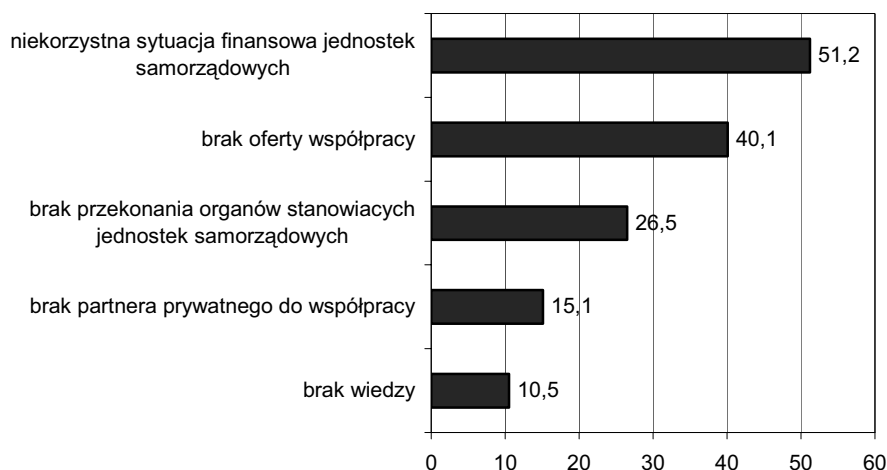
Problemy wdrażania zasad partnerstwa publiczno – prywatnego w woj. podkarpackim

Finansowanie projektów inwestycyjnych realizowanych przez sektor publiczny w województwie podkarpackim z udziałem sektora prywatnego to proces, który wdrażany jest w niewielkim zakresie. Potwierdzały to badania ankietowe przeprowadzone w jednostkach samorządu terytorialnego (gminach, powiatach) z woj. podkarpackiego. Ankietowane jednostki samorządowe nie wykazywały umownej formy realizowania przedsięwzięć w ramach PPP. Ze 160 samorządów gmin, tylko 35 jednostek potwierdziło występującą współpracę z sektorem prywatnym, lecz bez zawierania umów i angażowania środków finansowych. Zadania administracji samorządowej dotyczyły obsługi administracyjnej, wydawanych decyzji. Wyniki badań¹⁹ potwierdziły, iż podejmowanie i finansowanie lokalnych inwestycji komunalnych w województwie podkarpackim w ramach partnerstwa publiczno – prywatnego związane było z problemami, niedogodnościami, a także wzbudzało niepewność i wątpliwości. W opinii jednostek samorządowych budowa partnerstwa to skomplikowana operacja zarówno w wymiarze społecznym, jak i finansowym, a także prawno – organizacyjnym. PPP to nie tylko jednostki samorządowe i partner prywatny, ale także grono innych uczestników, np. banki, instytucje ubezpieczeniowe, doradcy organizacyjno – prawni, eksperci finansowi. Głównym czynnikiem ograniczającym współpracę sektora publicznego i prywatnego była sytuacja finansowa jednostki samorządowej, a także mentalność i utrwalony sposób myślenia przedstawicieli organu stanowiącego i zarządzającego tych podmiotów (rad gmin, powiatów oraz zarządów). Większość radnych uważało PPP za mało przejrzysty i trudny układ z partnerem prywatnym, a także utratę kontroli nad majątkiem komunalnym.

Wyniki badań wskazujące główne bariery ograniczające współpracę sektora publicznego i prywatnego w zakresie realizacji projektów infrastrukturalnych w woj. podkarpackim przedstawia rys. 1

¹⁹ Wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w 2006 r. w 160 jednostkach samorządowych w woj. podkarpackim

RYSUNEK 1. CZYNNIKI OGRANICZAJĄCE WSPÓŁPRACĘ W RAMACH PPP, T.J. SEKTORA SAMORZĄDOWEGO Z PRYWATNYM W ZAKRESIE FINANSOWANIA INWESTYCJI KOMUNALNYCH W WOJ. PODKARPACKIM



Źródło: Badania własne

Badania potwierdziły, że niedostateczna wiedza w zakresie nowych możliwości współfinansowania inwestycji komunalnych to także bariera ograniczająca rozwój PPP w woj. podkarpackim. W związku z tym duża rola w zakresie doradztwa finansowego i organizacyjnego przypisana została do instytucji wspierających rozwój regionalny. Nowe źródło finansowania rozwoju lokalnego wymusza zmianę mentalności urzędników i podejście urzędów samorządowych do sposobu przygotowywania projektu. W budżetach samorządowych powinny być zarezerwowane odpowiednie środki na przygotowanie projektów rozwojowych. Władze samorządowe powinny dążyć do „pozyskiwania i łączenia środków finansowych: publicznych i prywatnych, w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej”²⁰. Rola jednostek samorządowych, które były inwestorami w realizacji projektów została zmieniona i ograniczona do działań kontrolnych i regulacyjnych w ramach umowy zawartej z partnerem prywatnym.

Z rozważań teoretycznych wynika, że finansowanie inwestycji komunalnych w drodze partnerstwa publiczno - prywatnego otwiera duże możliwości rozwoju infrastruktury lokalnej i regionalnej. Wejście Polski w struktury UE i możliwości absorpcji środków unijnych wpływa pozytywnie na rozwijanie współpracy między sektorem samorządowym władzy publicznej a sektorem prywatnym w zakresie finansowania inwestycji komunalnych, a tym samym pełniejszego zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej. W regionie Podkarpacia współpraca tych dwóch sektorów, pomimo dwuletniego okresu członkostwa we Wspólnocie jest na etapie organizowania. W „Strategii rozwoju województwa podkarpackiego na lata 2007 – 2013” zaplanowano, iż udział środków prywatnych w realizacji wydatków wyniesie aż 19%, a w przypadku

²⁰ ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590)

RPO oraz PO RPW 16,7%. Uwzględniając doświadczenia okresu 2004 – 2006, gdzie udział kapitału prywatnego wynosił ok. 6% założenia te wydają się nad wyraz optymistyczne. Niewielki udział kapitału prywatnego w finansowaniu sektora publicznego wskazuje na duże rozdrobnienie sektora przedsiębiorstw i mało znaczącą pozycję finansową w regionie. Nierealne planowanie montażu finansowego może wpłynąć na wskaźnik absorpcji środków UE. W przypadku województwa podkarpackiego, w którym potencjał MŚP jest względnie niewielki, nie będzie możliwe zrealizowanie planowanego poziomu współfinansowania ze strony kapitału prywatnego.

Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z instytucjami wspierającymi rozwój Podkarpacia

Istotne zadania w „kompleksowym systemie zarządzania rozwojem regionalnym” przypisane zostały do instytucji otoczenia biznesu, tj. regionalnych i lokalnych agencji rządowych oraz innych instytucji wspierających rozwój społeczno-gospodarczy.

Wymienione grupy instytucji wspierających rozwój regionalny pełnią funkcje doradcze, szkoleniowe, informacyjne, finansowe, proinnowacyjne. Efektywność realizacji tych funkcji uzależniona jest m.in. od jakości oferty usług, poziomu środków finansowych przeznaczonych na działalność oraz stabilność instytucji. Jakość oferty usług to głównie wiedza, kwalifikacje i doświadczenie zawodowe pracowników zatrudnionych w tych instytucjach. Stabilność instytucji wyraża czas jej funkcjonowania na rynku, tj. im instytucja działa dłużej, tym ma większe doświadczenie w realizacji swojej misji i jest bardziej znana przez odbiorców jej działalności²¹.

Badania ankietowe przeprowadzone wśród podmiotów z regionu Podkarpacia wskazują, że z instytucjami wspierającymi rozwój regionu współpracuje nie więcej niż co trzeci mały przedsiębiorca (31,2% badanych)²². Najczęściej współpraca dotyczyła takich instytucji jak: Urząd Pracy, Agencja Rozwoju Regionalnego, ARiMR, banki, organizacje branżowe, ODR (rolnicy). W niewielkim zakresie respondenci wskazywali potrzebę współpracy z ośrodkami badawczo-rozwojowymi, czy też instytucjami wyspecjalizowanymi we wspieraniu przedsięwzięć innowacyjnych i transferu technologii. W większości współpraca podmiotów z otoczeniem instytucjonalnym dotyczyła pozyskiwania środków finansowych na różnego rodzaju przedsięwzięcia inwestycyjne, zatrudniania pracowników w ramach programów refundowanych, a także rozwiązywania zwykłych, np. administracyjnych problemów związanych z prowadzeniem firmy, podejmowaniem i prowadzeniem działalności gospodarczej, wnioskowaniem o fundusze strukturalne UE oraz o pomoc w uzyskaniu zwrotnych środków finansowych. Głównie na efekty współpracy z instytucjami otoczenia biznesu wskazywali przedsiębiorcy, natomiast wg opinii samorządów gmin i powiatów współpraca pomiędzy tymi jednostkami nie była widoczna. Przedsiębiorcy podkreślali, że efekty współpracy z instytucjami otoczenia biznesu dotyczyły poprawy jakości

²¹ T. Dołęgowski: Konkurencyjność instytucjonalna i systemowa w warunkach gospodarki globalnej. Monografie i Opracowania Nr 505. Wyd. SGH, Warszawa 2002, s. 93 – 94.

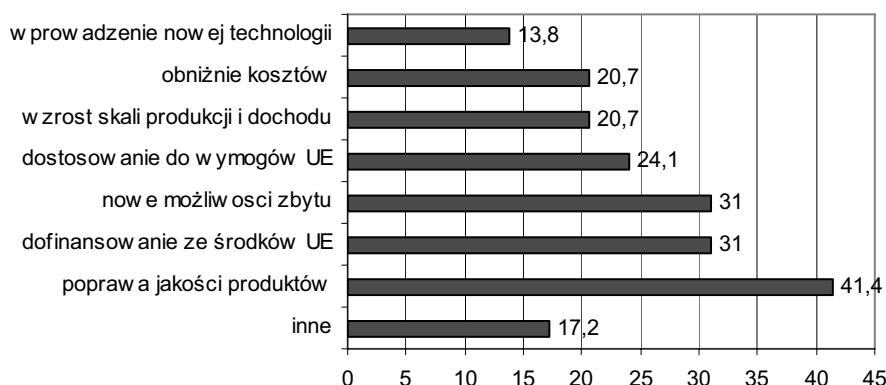
²² Badaniem w ramach projektu realizowanego w 2006 r. przez Uniwersytet Rzeszowski w ramach ZPORR dofinansowanego z EFS pt. „Tworzenie sieci współpracy pomiędzy sektorem badawczo – rozwojowym a przedsiębiorcami” objęto 90 przedsiębiorców i 20 samorządów gmin i powiatów z terenu województwa podkarpackiego.

produktów, możliwości ich zbytu, pomocy w pozyskiwaniu środków finansowych z UE (rys. 2).

Przeprowadzone wywiady pozwalają na wskazanie postulowanych działań, które w opinii podmiotów z regionu Podkarpacia mogłyby ułatwić współpracę z instytucjami otoczenia biznesu i podnieść jej efektywność. Do działań takich można zaliczyć:

- ściślejsze dostosowanie oferty instytucji wsparcia do potrzeb podmiotów regionu,
- szerszą promocję działalności instytucji wsparcia,
- obniżenie kosztów korzystania z usług instytucji,
- większa aktywność instytucji w terenie, stworzenie zachęty do współpracy,
- odbiurokratyzowanie procedur związanych z korzystaniem ze wsparcia niektórych instytucji.

RYСУNEK 2. EFEKTY WSPÓŁPRACY JEDNOSTEK SAMORZĄDOWYCH I BADANEJ GRUPY PRZEDSIĘBIORCÓW Z INSTYTUCJAMI OTOCZENIA BIZNESU W WOJ. PODKARPACKIM (W %)



Źródło: Opracowania własne na podstawie badań ankietowych

Materiał empiryczny wskazuje, że w województwie podkarpackim istnieje duża ilość i różnorodność instytucji wspierających rozwój regionu, a zakres świadczonych przez nich usług jest wielokierunkowy. Łączą się często różne kategorie usług, najczęściej bez względu na nazwę instytucji, jej zakres jest uniwersalny, a świadczone usługi dostosowywane są do potrzeb odbiorców. W związku z tym ich jakość może być niska. Potwierdziły to wyniki badań ankietowych, tj. potencjalni odbiorcy nisko oceniali przede wszystkim jakość usług szkoleniowo-doradczych, a także zakres tej oferty skierowanej do odbiorców z uwzględnieniem polityki rozwoju regionu. Oferta szkoleniowa, doradcza i informacyjna nie zawsze dostosowana była do potrzeb konkretnych podmiotów. Większość oferowanych informacji miała charakter ogólny, a usługi specjalistyczne zbyt wysoko były wyceniane.

W podsumowaniu należy stwierdzić, iż region Podkarpacki posiada duży potencjał instytucjonalny w zakresie wspierania rozwoju regionalnego, dorównujący do województwa małopolskiego o wyższym poziomie rozwoju gospodarczego. Potencjał

ten nie w pełni jest wykorzystywany w odniesieniu do kierunków rozwoju regionu, określonych w przyjętej strategii rozwoju oraz w innych dokumentach programowych Podkarpacia.

Literatura

1. Brzozowska K: Partnerstwo publiczno – prawne, Warszawa 2006.
2. Hajdys D: Partnerstwo publiczno – prywatne szansą na rozwój infrastruktury w jednostkach samorządu terytorialnego [w:] Finanse samorządu terytorialnego, red. L. Patrzalek, Poznań – Wrocław 2005.
3. Janowska H: Partnerstwo publiczno – prywatne w dziedzinie usług komunalnych . „Finanse Komunalne” nr 2/2003.
4. Kowalczyk M: Zarządzanie ryzykiem w projektach finansowych, PWN Warszawa 2001.
5. Zagożdżon B: Partnerstwo publiczno – prywatne jako zalecany przez UE system finansowania inwestycji , „Samorząd Terytorialny” nr 9, 2004.
6. Zysnarski J: Partnerstwo publiczno – prywatne. Teoria i praktyka. ODDK. Gdańsk 2003

Summary

In the article law conditions as well as organizational and financial factors of cooperation between public and private sector in terms of investment undertakings resulting in regional development were presented. The cooperation between the above mentioned entities is one of methods used in the process of financial means obtaining. The financial means are indispensable in realization of statutory provisions in terms of local government duties that involve mainly rendering public services. The scope of the activities is often larger than financial potential of local governments and this is the reason why the governments search for financial support of partners form private sector.

Informacje o autorze

Ks. dr Jan Cebulak
Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie
Wydział Ekonomiczny
Katedra Turystyki i Rekreacji
majora Henryka Sucharskiego 2, 35-225 Rzeszów
e-mail: jcebulak@wsiz.rzeszow.pl

Andrzej Soloma

Banki w roli multiplikatorów rozwoju najuboższych regionów Unii Europejskiej - niektóre konstatacje z badań w regionie warmińsko-mazurskim

Banks as a multipliers of development the poorest regions of UE - some evidences from research in the Warmińsko-Mazurskie region

W artykule podjęto próbę analizy roli banków jako multiplikatorów rozwoju regionów na przykładzie woj. warmińsko-mazurskiego. Przeprowadzona analiza zgromadzonych danych pozwoliła na sformułowanie m.in. następujących wniosków.

1. *Bankowość spółdzielcza oraz część banków komercyjnych wspiera rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich, głównie za pomocą kredytów preferencyjnych z dopłatami do oprocentowania ARiMR zaliczanymi do form tzw. pomocy krajowej. Tego rodzaju kredytów w latach 1994-2006 w skali kraju udzielono na ponad 90 mld zł.*

2. *Banki promują, prefinansują i współfinansują wszystkie przedsięwzięcia ujęte w unijnych projektach pomocy finansowej dla regionu. Jednocześnie dzięki temu generują dodatkowe zyski dla swoich akcjonariuszy.*

3. *Banki specjalizujące się w obsłudze rolnictwa szczególnie na poziomie lokalnym świadczą klientom niezbędne usługi doradcze w zakresie pozyskania środków finansowych. Jednakże niezbędne jest dalsze promowanie wśród podmiotów funkcjonujących w obszarach wiejskich szerszej współpracy z instytucjami finansowymi w tym zakresie.*

4. *Empiryczne badania własne autora wskazują, że większość właścicieli mikro i małych przedsiębiorstw regionu warmińsko-mazurskiego jest skłonna do obsługi swych firm wybierając te banki, które swe dochody wypracowane w regionie reinwestują je na jego terenie.*

Wstęp

Z pewnością nie mała grupa teoretyków i praktyków bankowości, a w ślad za nimi czy obok nich, przedstawicieli i innych dyscyplin ekonomicznych, wydaje się być skłonna podzielać pogląd o bankach jako czynniku rozwoju państw i regionów. Oto np. obszerna i kompetentna Nowa Encyklopedia Funka i Wagnallsa uzasadnia to przeświadczenie w następujący sposób: „Niedostateczny rozwój instytucji finansowych w krajach rozwijających się powoduje, że ich mieszkańcy nie mają możliwości lokowania swoich oszczędności, przechowując je w domu. Skutkiem czego nie mogą być one bardziej zyskownie wykorzystane zarówno przez ich właścicieli, jak i ich kraj do finansowania kredytów inwestycyjnych [...] Stan aktywności gospodarki w danym momencie może być mierzony stopniem aktywności kredytowej banków, tzn. większa liczba kredytów świadczy o tym, że gospodarka jest w fazie rozwoju, natomiast ograniczenie działalności kredytowej wskazuje na występowanie recesji, może sygnalizować cykl dekonjunktury lub osłabienia działalności gospodarczej[...].

Transakcje kredytowe były i są niezastąpionym czynnikiem w rozwoju gospodarczym współczesnego świata. Jedną z najbardziej istotnych różnic pomiędzy krajami słabo a wysoko rozwiniętymi jest stopień w jakim w tych ostatnich działalność kredytowa umożliwia to, że oszczędności nieustannie pracują¹. Kierując się taką mniej więcej inspiracją, choć i nie miałym krytycyzmem do jej monokauzalistycznych wyjaśnień oraz ogólnej gloryfikacji banków², autor niniejszego tekstu od kilku już lat prowadzi samodzielne i niezależne badania funkcjonowania instytucji bankowych w regionie Warmii i Mazur³.

Cel i metoda badań

W sygnalizowanym wyżej rekonesansie badawczym, podejmowano w zasadzie różne, choć uzupełniające się merytorycznie, tematy z zakresu relacji między bankami a mikro i małymi przedsiębiorstwami (usytuowanymi także na obszarach wiejskich) regionu. Badania miały charakter eksploracyjno-deskryptywny oraz eksplanacyjny. W zbieraniu danych posługiwano się indywidualnym wywiadem standaryzowanym, uzupełnianym w niektórych wątkach problemowych, wywiadem swobodnym. W trzecim badaniu z 2007 roku – przeprowadzono 370 wywiadów standaryzowanych (i 92 wywiadów swobodnych). Ogólnie rzecz biorąc, wyniki tych empirycznych i regionalnych rekonesansów naukowych potwierdzają, weryfikują bądź uzupełniają i uszczegółwiają wiele ogólnopolskich i międzynarodowych ustaleń badawczych. Jednocześnie jednak niektóre kwestie tylko sygnalizują, otwierają dyskurs⁴ lub też poddają w wątpliwość wartość obiegowych ocen bankowych public relations. Celem niniejszego opracowania jest:

1. Ocena działalności banków jako multiplikatora wzrostu konkurencyjności gospodarki regionu.
2. Rozpoznanie i ocena które z produktów bankowych multiplikują trendy rozwojowe regionu, a które działają neutralnie lub wręcz hamująco.

¹ Funk & Wagnalls, *New Encyclopedia*, V. 7, New York 1998, s.308.

² Wiele racji miał dr Franciszek Tomanek, profesor Wyższej Szkoły Handlu Zagranicznego we Lwowie, aplikując w okresie międzywojennym społeczeństwu polskiemu wiedzę o bankach – nie jak o jakichś charyzmatycznych i wyidealizowanych instytucjach, lecz jako o zwykłych (normalnych) przedsiębiorstwach zajmujących się handlem pieniędzmi. Por. Dr F. Tomanek: *Handel towarowy i pieniężny. Jego organizacja i technika*. Wyd. Książnica –Atlas, Lwów-Warszawa 1937. Reprint w serii. „Biznes”. Wydawnictwo Andrzej Bonarski, Warszawa 1990, s.205 i n.

³ Dość obszerne omówienie rezultatów poszczególnych rodzajów badań znajduje się, m. in., w opracowaniach zwartych autora: *Kredyty bankowe a rozwój małych przedsiębiorstw*. Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2004, *Kredytowanie w sferze wzajemnej ostrożności i niepewności*. Wyd. UWM, Olsztyn 2005, *Instytucje i usługi bankowe w opinii właścicieli mikro i małych przedsiębiorstw*. Wyd. UWM, Olsztyn 2008.

⁴ Nie rozwijając tematu, zauważmy jedynie, że w dość rozległej dziedzinie studiów regionalnych w Polsce prawie nie ma badań dotyczących roli banków. Por. Z. Chojnicki: *Problematyka metodologiczna studiów regionalnych*, w: *Studia Regionalne i Lokalne* 4/2004, s. 5-11.

Województwo warmińsko-mazurskie – jeden z peryferyjnych i najbiedniejszych regionów UE

Od wielu lat prowadzony jest dyskurs naukowy i publicystyczny co do specyfiki regionu warmińsko-mazurskiego, jego nazwy „habitusu i imago”, tradycji kulturowych i narodowych, granic przestrzennych, czynników rozwoju ekonomiczno-społecznego itp.⁵ Do znamion o dość „długim trwaniu”, bo sięgającym jeszcze okresu międzywojennego⁶, należy relatywnie niski, oparty głównie na rolnictwie i sezonowej turystyce, poziom rozwoju gospodarczego. Trwająca już prawie 20 lat polska systemowa transformacja gospodarcza wraz ze swą szokową terapią, wolnym rynkiem, likwidacją PGR, prywatyzacją i odpaństwowieniem własności itp. - nie zaowocowała dość powszechnie oczekiwanym „dobrostanem społecznym” czy „ucieczką do przodu”⁷.

TABELA 1. WAŻNIEJSZE DANE O WOJEWÓDZTWIE NA TLE KRAJU

Wyszczególnienie	Polska	Województwo	Polska = 100
Powierzchnia w km ²	312 683	24 173	7,7
Miasta	887	49	5,5
Miejscowości wiejskie	53 023	3 768	7,1
Sołectwa	40 345	2 227	5,5
Ludność	38 157 055	1 428 601	3,7
Ludność na 1 km ² powierzchni	122	59	x
Ludność zam. na wsi	14 733 315	570 751	3,9
Przyrost naturalny na 1000 ludności	- 0,1	1,6	x
Saldo migracji wew. i zagr. na pobyt stały	- 0,3	- 2,2	x
Pracujący (w tys.)	12 576,3	396,9	3,2
Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (w zł.)	2 360,62	2 015	85,4
Stopa bezrobocia rejestrowanego w %	17,6	27,2	x
Produkt krajowy brutto na 1 mieszkańca w zł.	24 181	18 778	x
Nominalne dochody do dyspozycji brutto w sektorze gospodarstw domowych na 1 mieszk. w zł.	16 382	13 981	x

Źródło: Rocznik Statystyczny Województwa Warmińsko-Mazurskiego 2006, s. 31-48.

Region jest nadal integralną częścią Polski B czy nawet C i tzw. „wschodniej ściany płaczu”⁸. „Ma on wciąż niższe od średniej krajowej tempo wzrostu, niską innowacyjność, słabą infrastrukturę, zwłaszcza komunikacyjną, małą urbanizację (bez wielkich aglomeracji miejskich). Relatywnie niska jest też tu wartość PKB na jednego mieszkańca”⁹. O tych i innych aspektach zapóźnienia rozwojowego regionu informują

⁵ Struktura organizacji terytorialnej państw tworzących UE jest różnorodna. W Polsce począwszy od zrealizowanej w 1999 reformy podziału administracyjno-terytorialnego kraju rolę regionów pełnią województwa. Obok tego na mocy Rozporządzenia Rady Ministrów z 27 IV 2004 . funkcjonuje ustanowiona głównie do celów statystycznych przez Eurostat tzw. NUTS (Nomenclature des Unités Territoriales pour des besoins Statiques). Dzieli ona każdy kraj na regiony duże (NUTS 1), średnie (NUTS 2) i małe (NUTS 3). Oprócz tych kategorii wielkości wyróżniono również NUTS 0 (obejmujący teren całego państwa) oraz NUTS 4 i NUTS 5 (stosowane do zakresów lokalnych). Polska podzielona jest na 6 regionów NTS 1 (centralny, południowy, wschodni, północno-zachodni, południowo-zachodni i północny). W tym układzie woj. warmińsko-mazurskie wraz z takimi województwami, jak: świętokrzyskie, lubelskie, podkarpackie i podlaskie należy do regionu wschodniego. Por. Dz. U. 2004, nr 98, poz. 998.

⁶ Por. Statistisches Handbuch für die Provinz Ostpreussen 1938. Schlosberg (Ostpr.) und Leipzig 1939, s.263-288.

⁷ Termin zapożyczono z art. A. Gąsior- Niemiec: Pole, habitus i imago regionis: propozycja alternatywnego podejścia do analizy regionu, w: *Studia Regionalne i Lokalne* 4/2004, s.19.

⁸ Por. G. Gorzelak: Wschodnia ściana płaczu, w: *Polityka* 2/2003.

⁹ J. Pantak, Na wschód od Wisły, w: *Krajobrazy i Spojrzenia* 2/ 2007, s.16.

zarówno statystyki GUS (sygnalizuje je np. tabela 1) jak i komparatystryka Eurostatu¹⁰. Różne są, oczywiście, miary tego zapóźnienia, podobnie jak i jego przyczyny oraz skutki. Niewykluczone, że na habitusie regionu dojmująco odciska się jego peryferyjność¹¹. Wciśnięty przestrzennie w północno-wschodni załęk Unii, odgradzony od Rosji (Obwodu Kaliningradzkiego) „uszczelnioną”, liczącą 210 - kilometrów unijną granicą celną i jednocześnie polską granicą państwową, obecnie nie może on w zasadzie nawet poprzez tzw. mały ruch przygraniczny wykorzystywać walorów gospodarczych tego sąsiedztwa¹². Nie pozostaje nic innego jak dostosowywać region do kosztowniejszej choć innego typu transgraniczności, jak też do korzystania w jej realizacji z pomocy unijnej.

Banki w kontekście czynników rozwoju regionu

Abstrahując od tego, czy i jak praktycznie są opracowywane, realizowane i rozliczane plany rozwoju regionalnego¹³, w sferze teoretycznej nie ma raczej wątpliwości co do tego, że również w gospodarce wolnorynkowej planowanie (programowanie) nie traci na znaczeniu. Co więcej, odpowiedzialne społecznie władze samorządowe i państwowe zobligowane są do posługiwania się instrumentem planistycznym w uruchamianiu i harmonizowaniu czynników endogennych i egzogennych (wewnętrznych i zewnętrznych) służących rozwojowi danej jednostki administracyjno-terytorialnej¹⁴. Do owych czynników pomnażających siły i mechanizmy rozwojowe regionu zwykło się zaliczać również w bardzo wyidealizowanym ujęciu

¹⁰ Chociaż według tego ostatniego „nie jesteśmy już najbiedniejsi, nie znajdujemy się już na dnie europejskich statystyk. Uratowało nas od tego przede wszystkim przyjęcie do UE Rumunii i Bułgarii. 15 polskich, 8 rumuńskich, 7 czeskich i 6 bułgarskich regionów ma PKB mniejszy niż 75 % średniej unijnej. W Polsce niżej od Warmii i Mazur sytuują się: Lubelskie (35 % średniej), Podkarpackie (35,4%), Podlaskie (37,9 %) i Świętokrzyskie (38,3 %)”. Por. http://arendarski.blogbank.pl/2008/02/15_kto_jest_najbiedniejszy_w_unii/2008-06-06.

¹¹ W znaczeniu potocznym peryferyjność to tyle co oddalenie od centrum i trudna pod względem komunikacyjnym dostępność do danego terenu. Peryferie cechuje też z reguły niska gęstość zaludnienia oraz słaba urbanizacja. „W polityce spójności UE podstawowym kryterium dla określania peryferyjności jest niski poziom rozwoju gospodarczego, przede wszystkim mierzony PKB poniżej 75 % średniej w UE na jednego mieszkańca (według parytetu siły nabywczej)”. Cyt. za: T.G. Grosse: Wybrane koncepcje teoretyczne i doświadczenia praktyczne dotyczące rozwoju regionów peryferyjnych, w: *Studia Regionalne i Lokalne* 1/2007, s.27.

¹² Na granicy tej są tylko 3 przejścia drogowe (w Bezedach, Gołdapi i Gronowie) oraz jedno przejście kolejowe w Braniewie. Według standardów UE na takim odcinku granicy powinno być co najmniej siedem przejść granicznych. Z pomocą funduszy unijnych można je budować i modernizować. Strona polska ma jednak w tym względzie swoje „ale”- podstawę opieszałości. Pytał o nią prezesa Rady Ministrów poseł Jerzy Gosiewski w interpelacji nr 962 w styczniu 2008. Por. [http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/48B51AC1\(2008-07-21\)](http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/48B51AC1(2008-07-21))

¹³ W jednym np. z takich planów, zatytułowanym „Strategia rozwoju społeczno –gospodarczego woj. warmińsko-mazurskiego do roku 2020” przewidywana była budowa trzech nowych przejść granicznych (Grzechotki-Mamonowo II, Michałowo-Żelaznodorożnyj i Perły-Kryłowo). Rzecz chyba jednak w trybie i warunkach realizacji tych zadań oraz (w tym źródeł finansowania) oraz w niedostatecznej kohezji planowanych przedsięwzięć z priorytetami strategicznymi państwa. Por. J. Sawicka: Programowanie rozwoju regionalnego w Polsce w dostosowaniu do standardów Unii Europejskiej. W: *Zeszyty Naukowe SGGW* 2003, nr 48, s. 5-19.

¹⁴ Por. G. Gorzelak: Bieda i zamożność regionów. Założenia, hipotezy, przykłady, w: *Studia Regionalne i Lokalne* 11/2003, s.37-58.

banki. „Wszem i wobec” głosi się pochwałą ich uczciwości, pewności, służebności itp.¹⁵. Realnie jednak rzecz traktując mamy tu do czynienia z określonym konglomeratem krajowych (a teraz w większości swej już zagranicznych), prywatnych, półprywatnych bądź państwowych firm, które w swej zindywidualizowanej czy też sektorowej formie nie działają „non profit”, nie czynią nic co nie przynosi zysku a ich gra rynkowa – coraz częściej jak się wydaje - bywa, oględnie mówiąc, niespójna nawet z najbardziej elementarnymi i interesami gospodarczymi regionu czy kraju¹⁶. Pentor w swych badaniach zadawał swym respondentom pytanie o to, czy banki wspomagają, czy hamują rozwój firm i przedsiębiorstw w Polsce¹⁷. Analogicznie można by pytać o interes regionu, gdyby jakieś gremium na odpowiednio kompetentnym szczeblu decydenckim próbowało definiować, monitorować czy korelować te sfery działań. Tymczasem działa się tu w paradygmacie „wolności gospodarczej w wolnym społeczeństwie”, rozumianym jako ograniczanie do minimum presji czy ingerencji strony publicznej w działalność podmiotów gospodarczych, szczególnie tych międzynarodowych¹⁸. Z drugiej zaś strony banki, wzorem banku centralnego, bronią jako dobra konstytucyjnego swej niezależność od władz rządowych i samorządowych. Nadto w regionie nie ma ani jednego banku regionalnego. Mimo, iż tradycja tego typu banków (stanowych), jeszcze do niedawna kultywowana była w USA, a w Niemczech banki regionalne cieszą się do dziś niezłą prosperitą. Co prawda w strukturze organizacyjnej niektórych instytucji bankowych funkcjonujących na Warmii i Mazurach utrzymują się także ogniwa o nazwie: „Oddział Regionalny”, ale jest to znamię nie tyle ich samodzielności, co pośrednictwa i dyspozycyjności w trójstopniowej organizacji zarządczej danej instytucji. Nie ma w nich ani udziałów finansowych regionu ani też wpływów na obsadę personalną stanowisk, czy też na inne decyzje. Mamy więc do czynienia z klasycznym niejako izomorfizmem. Mimo takiego układu koegzystencji, banki w granicach administracyjnych województwa mają się dobrze. Wynika to chyba przede wszystkim z faktu, że idą one tam, gdzie pieniądź, nawet ten relatywnie mały, bo dobry bankowiec potrafi zarobić wszędzie, także w slumsach, wszak „nierogaczna również przysparza nawozu”¹⁹. A region z racji sygnalizowanych uprzednio powodów wspierany dotacjami unijnymi ma przecież wiele do zaoferowania. Poprawiać się więc zaczyna jego bankowienie (w sensie ilości placówek oraz bankowych kanałów dystrybucji przypadających na km² oraz na milion mieszkańców)²⁰. W porównaniu

¹⁵ Bardziej wzniosłych, szlachetnych i czystych moralnie celów, niż te wypisywane w tzw. „misjach” banków, wręcz trudno sobie wyobrazić. Od dawna jednak wiadomo, że wartości deklarowane i faktycznie realizowane to nie to samo. Aż nadto dobrze wiedzą o tym praktycy biznesu. Por. R. Jungbluth: Werte und Worte, w: *Die Zeit* 29/2008.

¹⁶ Por.1 i 2 punkt porządku dziennego 13 posiedzenia Sejmu RP (z dnia 14.03.2006) Dyskusja i projekty uchwał (druk nr 400 i nr 401).

¹⁷ Raport Pentor-a: Banki 2005, Zmiany w aktywności, postrzeganiu i odczuciach klientów, www.zbp.pl/photo/pr2/BANKI.ppp?PHPSESSID=dfa9f792d6611799f07f49gbooa2cc82d.

¹⁸ D. L .Bark: *Thinking About America: the United States in the 1990s*. Hoover Institution Press, Stanford University, Stanford 1988, s.254-255.

¹⁹ H.G. Möntmann: *Die Bank als Räuber oder wie nehmen wir den Kunden aus*. Wyd. Th. Knaur, München 2004, s. 240.

²⁰ Pod względem liczby placówek na 1000 km² woj. warmińsko-mazurskie (według danych z maja 2007) plasowało się w polskiej szesnastce województw na miejscu ostatnim. Tak samo jak i woj. podlaskie posiada ich zaledwie 20 podczas, gdy średnia dla Polski = 46. Również pod względem placówek na milion mieszkańców sytuowało się na 3 miejscu od końca. Posiadało ich 338 (łącznie z SKOK-mi), podczas gdy

z rokiem 2004 sieć placówek bankowych wyraźnie się zagęściła, mimo przeprowadzanych różnorodnych fuzji i konsolidacji (by wspomnieć tu chociażby podział Banku Przemysłowo-Handlowego (BPH) między GE Money Bank i Bank Pekso a właściwie UniCredit) (tabela 2). Wiele banków utworzyło nowe oddziały, filie, punkty kasowe, agencje itp. Niektóre banki są w trakcie modernizacji swych tradycyjnych kanałów dystrybucji, inne dynamicznie tworzą nowe placówki. Komisja Nadzoru Finansowego szacuje, że w 2007 roku powstało blisko 1000 nowych placówek bankowych na terenie Polski a w pierwszej połowie 2008 roku kolejne 450. Łącznie w Polsce działa ich ponad 13,6 tys a dodatkowo ponad miliard złotych banki chcą wydać w tym i przyszłym roku na budowę kolejnych placówek²¹. Regionowi przybyło również nowych banków. Zainstalowały się w nim bowiem nieobecne dotychczas placówki AIG Banku, Polbanku, Getin Banku i Fortis Banku.

TABELA 2. LICZBA BANKÓW W WOJ. WARMIŃSKO-MAZURSKIM WG STANU NA 30.08.08.

	Banki spółdzielcze*	Banki komercyjne
Liczba placówek bankowych (oddziały, filie) w tym:	70	255
centrale	22	0

* nie uwzględniono SKOK-ów

Źródło: opracowanie własne na podstawie wojewódzkiej bazy publikacyjnej REGON województwa warmińsko-mazurskiego GUS.

W samym Olsztynie mniej więcej w promieniu 500- 600 metrów od ratusza usytuowało się 15 placówek bankowych. Poszerzyły zakres swej działalności i zyskały na renomie banki spółdzielcze a także oferujące podobny zakres usług jak banki Spółdzielcze Kasy Oszczędnościowo-Pożyczkowe (popularne SKOK-i). Podkreślić też trzeba, nieomal czterokrotne zwiększenie się liczby bankomatów (do wpłat, wypłat i sprawdzania kont) a także to, iż nieomal wszystkie banki (w ślad za internetowym mBankiem i Inteligo) oferują już rozmaite typy bankowości elektronicznej tak w obsłudze klientów indywidualnych, jak i korporacyjnych.

Wśród szerokiej gamy produktów i usług bankowych poczesne miejsce zaczynają coraz bardziej zajmować różne przedsięwzięcia związane z absorpcją unijnych środków finansowych przeznaczonych na realizację w latach 2007-2013 Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO), projektów poprawy jakości Kapitału Ludzkiego (PO KL), innowacyjności gospodarki (PO IG), infrastruktury i środowiska (PO IiS), rozwoju Polski Wschodniej, rozwoju obszarów wiejskich i różnicowania działalności rolniczej „w kierunku podejmowania lub rozwijania przez rolników, (domowników i małżonków

średnia dla Polski = 378 Por. Baza placówek bankowych w Polsce 2007 i statystyka powiatów. Intelace Research, 2007, s. 4-5. (www.intelace.com/pdf/0057.pdf 03.09.08)

²¹ Bankowcy szacują, że mimo rozwoju bankowości internetowej, co drugi klient preferuje aby bank dysponował placówką blisko jego miejsca zamieszkania. Przez Internet nie wszystkie usługi bankowe dobrze się sprzedają. Z tego powodu budowę dużej sieci placówek zapowiadają kolejne banki co może zwiększyć liczbę placówek bankowych w Polsce w przeliczeniu na milion mieszkańców, która jest niska (150) w porównaniu np. do Hiszpanii (prawie 1000). „Jednakże, gdy wziąć pod uwagę liczbę oddziałów w największych miastach, bo tam najłatwiej o dochodowego klienta, to nie odbiegamy od średniej w Europie.” Por. I. Sudak, M.Samcik: Banki wydadzą miliard zł na placówki. Czy to się kiedykolwiek zwróci? w: *Gazeta Wyborcza* 187/2008.

rolników) działalności nierolniczej lub związanej z rolnictwem (PROW)²². Nie wyczerpuje to oczywiście ofert unijnych dotacji lub refundacji, gdyż przewidziane są one również do kilku innych typów zamierzeń przedsięwzięć społeczno-gospodarczych. Głównym beneficjentem tego dość szerokiego strumienia funduszy, jeśli będą one wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, powinny być nie tylko przedsiębiorstwa, instytucje i organizacje społeczne, ale także osoby fizyczne. Nie ulega natomiast wątpliwości, że z dobrodziejstw owej pomocy w mniej lub bardziej znaczących proporcjach skorzystają banki. Już np. teraz, tylko z tytułu pośrednictwa w realizacji tzw. płatności bezpośrednich do gruntów rolnych, nawiasem mówiąc najpopularniejszej formy unijnego wsparcia dla rolników, banki w zasadzie bez większego wysiłku i ryzyka pomnażają swą dochodowość²³, nie mówiąc już o tym, że mają okazję poznać i pozyskać przy tym duże grupy klientów, których przedtem prawdopodobnie nieczym innym nie udałooby się im zwabić do siebie. W okresie międzywojennym na terenach stanowiących dziś region warmińsko-mazurski popularne było porzekadło: „banki nie tracą ani na suszach, ani na pożarach, ani na powodziach”, ponieważ cała pomoc państwowa dla poszkodowanych z reguły przechodzi przez ich bramy, lady i kasy. Banki są też - w pewnym sensie pierwszymi beneficjentami sygnalizowanej tu unijnej alokacji finansowej. Zyskują na kredytach pomostowych zapewniających realizację przedsięwzięcia do czasu jego sfinansowania dotacją unijną. Nie tracą na poręczeniach i gwarancjach, na usługach doradczych i szkoleniowych, na różnych wariantach prefinansowania i współfinansowania czy też na analizach rentowności, opracowaniach strony ekonomiczno-finansowej wniosku i innych bankowych usługach wspierających. Wreszcie, banki zyskują także w sferze wartości niematerialnych, gdy pilotowany przez nich projekt, pomyślnie zakończony i rozliczony, spełnia związane z nim oczekiwania społeczne. W rezultacie tego, na omawianym tu terenie, podobnie jak w całym kraju, w zasadzie wszystkie banki z pełnym zaangażowaniem promują unijne wsparcie dla regionu. I analogicznie jak przy krajowym systemie pomocy dla polskiej wsi²⁴ stanowią one dla tych działań jakby swoiste spontaniczne lobby.

Bankowość spółdzielcza oraz część banków komercyjnych wpiera rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich, głównie za pomocą kredytów preferencyjnych z dopłatami Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa zaliczanymi do form tzw. pomocy krajowej. Tego rodzaju kredytów w latach 1994-2006 w skali kraju udzielono na ponad 90 mld zł (tab.3). Dopłaty do kredytów preferencyjnych stanowią znaczący udział w dochodach banków spółdzielczych, które stanowią główny sektor bankowości kredytującej rolnictwo w Polsce. Szacuje się, że dopłaty do tego rodzaju

²² Por. Uruchamianie działań PRW 2007-2013, w: Biuletyn Informacyjny, Wyd. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, 5/ 2008, s.15-18.

²³ Dla ilustracji skali wypłat, od których uzyskują one profity i marże zauważyć warto, że np. tylko w kampanii 2007 r. 43 850 rolnikom z Warmii i Mazur wypłacono 555 831 671,80 zł. Por. System Informacji Zarządczej ARMR Departament Analiz i Sprawozdawczości AriMR www.armir.gov.pl/pliki/67/1/0/płatności_bezpośrednie_827.xls 03.09.08

²⁴ System pomocy krajowej dla wsi w 2006 przechodził przez banki w następujących proporcjach: 29 % -BPS SA, 25% - GBW SA, 20 % - BGŻ SA 15 % - MR Bank SA, 3% - PKO BP SA, 3% - BZ WBK SA. Po 1 % miały swój udział: Pekao SA, ING BSK SA, BPH SA oraz pozostałe banki. Por. A. Lewicki, P. Matwiej, D. Kempczyńska: Banki filarem pomocy krajowej, w: Raport specjalny. Banki w systemie pomocy krajowej dla sektora rolnego i leśnego w okresie 2007-2013. Wyd. Centrum Prawa Bankowego i Informacji, Warszawa 2007, s.20.

kredytów stanowiły ok.10% przychodów odsetkowych sektora banków spółdzielczych w latach 1995–2002²⁵.

TABELA 3. KREDYTY DLA ROLNICTWA I PRZETWÓRSTWA ROLNO SPOŻYWCZEGO Z DOPLATAMI ARIMR W LATACH 1994–2006

	Liczba (tys.szcz.)	Kwota (mln zł)
Kredyty ogółem, w tym:	5538	90356
a/ inwestycyjne	355	23659
b/ klęskowe	1040	6522
c/ obrotowe	4143	60175

Źródło: System Informacji Zarządczej ARIMR Departament Analiz i Sprawozdawczości 2007.

Kredyty preferencyjne są udzielane przez banki, które podpiszą z ARMiR umowę o współpracy. Bank udziela kredytu z własnych środków natomiast agencja dopłaca do oprocentowania kredytu. Kredytobiorca w zależności od linii kredytowej płaci oprocentowanie od 0,25 do 0,5 oprocentowania kredytu należnego bankowi. Wśród dostępnych kredytów inwestycyjnych największym zainteresowaniem rolników od wielu lat cieszy się linia „Młody Rolnik” oraz „Zakup Gruntów Rolnych” (tab.4).

TABELA 4. PRZEZNACZENIE KREDYTÓW INWESTYCYJNYCH (Z DOPLATAMI ARIMR) W 2007R.

Linia kredytowa	Liczba kredytów	Kwota kredytów (mln zł)	Struktura kwot kredytów (%)
Kredyty dla młodych rolników	10616	1625,8	49,9
Kredyty na zakup gruntów	5227	497,5	15,2
Kredyty w zakresie nowych technologii	1861	489,8	15,0
Kredyty inwestycyjne podstawowe	4248	474,2	14,6
Kredyty branżowe	293	86,6	2,6
Pozostałe linie (dla grup producentów, osadnictwo)	461	87,6	2,7
<i>Razem</i>	<i>22706</i>	<i>3261,5</i>	

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdania z działalności ARiMR w 2007r. ARiMR, Warszawa 2008, s.48.

Oprocentowanie kredytu jest zmienne i nie może wynosić więcej niż 1,5 stopy redyskontowej weksli NBP. Bank zgodnie z warunkami umowy z ARiMR do momentu ostatecznej spłaty kredytu jest zobowiązany do monitorowania przedsięwzięcia zrealizowanego przy udziale kredytu preferencyjnego.

Kontrowersje co do działalności banków – aspekty społeczne

Działalność banków jest niewątpliwie poważnym stymulatorem unijnej alokacji środków finansowych dla prorozwojowych przedsięwzięć regionów i sprzyja wzrostowi konkurencyjności oraz innowacyjności jego gospodarki²⁶, ale nie wyczerpuje się ona tylko w tej funkcji. A ponadto zarówno ten zakres działalności, jak i inne produkty i usługi bankowe implikują wiele dylematów społecznych, zasługujących z wielu

²⁵ T.Siudek: Dopłaty AriMR do oprocentowania rolniczych kredytów preferencyjnych udzielanych przez sektor bankowości spółdzielczej w Polsce, w: J.Węclawski (red.) Bankowość, Wyd.UMCS, Lublin 2006, s.360.

²⁶ Por. Wystąpienie prezesa Związku Banków Polskich- K. Pietraszkiewicza: Sektor Bankowy partnerem rozwoju innowacyjności we Wrocławiu 2008, www.bs.net.pl/upload/file/prezentacje/zpb_p_pietraszkiewicz.ppt 03.09.08

względów na rozważenie²⁷. Jednym z nich jest, m.in., sygnalizowana na wstępie niniejszego tekstu, kwestia rozpoznania i oceny, które z produktów bankowych multiplikują trendy rozwojowe regionu, a które działają neutralnie lub wręcz hamująco.

Tak oto, przyjmując np. opinię, iż „gospodarka regionu, w aspekcie kreowania mnożnika regionalnego, daje się podzielić na gałęzie podstawowe, których produkcja nastawiona jest na sprzedaż poza granicami regionu oraz gałęzie uzupełniające, usługowe, dla których rynek zbytu ma charakter głównie lub wyłącznie lokalny”²⁸, to multiplikatory rozwoju regionalnego znajdują się nie tyle w całej gospodarce, co w jej gałęziach podstawowych²⁹. Stąd wnosić można, że tylko te banki i te ich produkty/usługi zaliczyć wolno do multiplikatorów rozwoju regionalnego, które wspierają jego podstawowe (eksportowe) dziedziny. Tak więc w zakres multiplikatorów wchodziłyby w owym ujęciu (w pewnym sensie jakby zgodnie z intencją Gunnara Myrdala) przede wszystkim - bankowe oferty inwestycyjne³⁰, ale chyba już nie wszystkie kredyty konsumpcyjne, współcześnie tak intensywnie i agresywnie marketingowo proponowane ludności. Być może dlatego, że wolny rynek bez kredytów nie istnieje. Według J.Schumpetera kredyt uniezależnia jednostkę od odziedziczonej własności jest „rumakiem, na którym talent galopuje do sukcesu”³¹. Banki prześcigają się więc w formach zadłużania społeczeństwa. Za anachroniczną uznano klasyczną zasadę ekonomii „ograniczania wydatków do poziomu swoich dochodów”. Nawet w najbardziej polskich regionach osoby fizyczne (prywatne) i prawne, gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa dług zaczynają spłacać długiem. Niebawem w tym aspekcie wolnego rynku dogonimy Stany Zjednoczone. Chcąc nie chcąc, pojawiają się tylko pytania, w jakiej relacji pozostanie ta pętla zadłużenia do planów rozwojowych regionu, gdy przyjdzie państwu na większą niż dotąd skalę kosztem wszystkich podatników „umarzać długi”, kompensować „upadłości konsumenckie”. Dla bankowych manipulacji długami i kapitałem klientów powinno się znaleźć miejsce w analizach interesu regionalnego³².

Jednym z wątków tej tematyki może być problem bankowego drenażu zasobów finansowych mieszkańców regionu. Wiadomo bowiem, iż wśród wielu źródeł zysków banków znajdują się lokaty i konta oszczędnościowe. Abstrahując od specjalizacji i rodzaju instytucji bankowej przyjąć wolno, iż wszystkie one postępują według zasady „tanio kupić, drogo sprzedać.” Różnorako zatem manipulują oprocentowaniem wkładów³³ a zarobkiem dysponują w zasadzie dowolnie. Tylko niektóre banki deklarują wolę lokowania zysków w regionie, w którym zostały wypracowane. Z badań

²⁷ Por. J. Wiśniewski: UE a globalizacja – aspekty społeczne, w: Biuletyn Analiz Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej 2008, nr 18 (luty), s. 40-49.

²⁸ T. Hunek: Regionalizm, regionalna polityka – klucz do rozwoju rolnictwa „gospodarki obszarów wiejskich w Polsce, w: Zeszyty Naukowe Akademii Rolniczej im. H. Kołłątaja w Krakowie. Kraków 2002, z.81, s. 166.

²⁹ Por. W. Isard i in.: Metody analizy regionalnej. Wprowadzenie do nauk o regionach. PWN, Warszawa 1965, s.71.

³⁰ G. Myrdal: Przeciw nędzy w świecie. PiW, Warszawa 1975, s. 280 i n.

³¹ J. Schumpeter: Teoria rozwoju gospodarczego. PWN, Warszawa 1960, s. 110.

³² Por. Prof. dr. E. Hamer (Hannover): Der Staat als Spekulationsgarant, w: Zeit – Fragen 19/ 2008.

³³ W 3 kw.2008r. zysk z nawet najlepiej oprocentowanej lokaty bankowej (po uwzględnieniu inflacji i podatku od dochodów kapitałowych) nie przekracza 1,5 %.

³² Np. Money Bank nie spieszy się ze zmianą nazwy placówek Banku Przemysłowo-Handlowego, którego jest właścicielem, a UniCredit CAIB Poland SA z powodzeniem posługuje się nazwą Pekao S.A.

zrealizowanych w pierwszym kwartale 2007, którymi objęto 370 właścicieli mikro i małych przedsiębiorstw, usytuowanych w województwie warmińsko-mazurskim, wynika,

że 60,5 % respondentów, gdyby wiedziało, gdzie dany bank lokuje swej dochody, to do obsługi finansowej swych firm wybrałoby ten, który inwestuje je w regionie, na terenie którego działa. Spośród pozostałych 19,7% związałyby się z bankiem wyprowadzającym uzyskane dochody poza region, ale nie poza granice kraju. Pozostali (około 20%) nie mieli wyrobionego poglądu w omawianej tu sprawie. Również w nieco w innym pytaniu, próbującym sondować opinię badanej populacji właścicieli (lub współwłaścicieli) firm w odniesieniu do procesów globalizacyjnych i postępującej internalizacji podmiotów gospodarczych, uzyskano bardzo podobny wynik. Mianowicie: 73,2% respondentów było skłonnych preferować te banki, które inwestują swe zyski na terenie Polski. Tylko 7,6% badanych wołałoby zlecić obsługę finansową swej firmy instytucji bankowej wyprowadzającej uzyskane w regionie dochody poza granice Polski. Pozostali nie potrafili zająć jednoznacznego stanowiska w tej sprawie. Pomijając rezultaty dociekań, które z tych opinii najbardziej właściwe są określonym grupom badanych, wyróżnianych ze względu na ich cechy społeczno-demograficzne i parametry prowadzonych przez nich firm, ogólnie skonstatować wolno, że wyniki sygnalizowanych tu badań nie tyle może odzwierciedlają antynomie tego co globalne z tym co lokalne, ile wskazują na dość znaczące „zakorzenienie” badanych właścicieli firm w regionie i kraju oraz na uwarunkowane tym otoczeniem ich relacje z bankami. Przypomnieć tu warto, iż zdają sobie z tego sprawę także niektórzy zagraniczni inwestorzy strategiczni banków, utrzymując np. ich tradycyjne polskie (też regionalne) nazwy jako znaki handlowe³⁴.

Konstatacje końcowe

- Działalność banków w regionie, abstrahując od całej ich różnorodności i specyfiki, nie należy idealizować, gdyż jak wszystkie inne spółki prawa handlowego – mają one swoje strony pozytywne i negatywne.

- Banki promują, prefinansują i współfinansują wszystkie przedsięwzięcia ujęte w unijnych projektach pomocy finansowej dla regionu. Jednocześnie dzięki temu generują dodatkowe zyski dla swoich akcjonariuszy.

- Banki specjalizujące się w obsłudze rolnictwa szczególnie na poziomie lokalnym świadczą klientom niezbędne usługi doradcze w zakresie pozyskania środków finansowych. Jednakże niezbędne jest dalsze promowanie wśród podmiotów funkcjonujących w obszarach wiejskich szerszej współpracy z instytucjami finansowymi w tym zakresie.

- Niektóre produkty/usługi banków związane z zadłużaniem społeczeństwa kredytami konsumpcyjnymi uznane być mogą za neutralne, bądź nieproduktywne i nie mieszczące się w zasygnalizowanej w artykule koncepcji multiplikatorów rozwoju regionalnego.

- Empiryczne badania własne autora wskazują, że większość właścicieli mikro i małych przedsiębiorstw regionu warmińsko-mazurskiego jest skłonna do obsługi swych firm wybierać te banki, które swe dochody wypracowane w regionie reinwestują je na jego terenie.

Literatura

1. Bark D.L.: Thinking About America: the United States in the 1990s, Hoover Institution Press, Stanford University, Stanford 1998.
2. Chojnicki Z.: Problematyka metodologiczna studiów regionalnych, w: Studia Regionalne i Lokalne 4/2004.
3. Gąsior- Niemiec A.: Pole, habitus i imago regionis: propozycja alternatywnego podejścia do analizy regionu, w: Studia Regionalne i Lokalne 4/2004.
4. Gorzelak G.: Bieda i zamożność regionów. Założenia, hipotezy, przykłady, w: Studia Regionalne i Lokalne 11/2003.
5. Grosse T. G.: Wybrane koncepcje teoretyczne i doświadczenia praktyczne dotyczące rozwoju regionów peryferyjnych, w: Studia Regionalne i Lokalne 1/2007.
6. Hunek T.: Regionalizm, regionalna polityka – klucz do rozwoju rolnictwa, gospodarki obszarów wiejskich w Polsce, w: Zeszyty Naukowe Akademii Rolniczej im. H. Kołłątaja w Krakowie 2002, z.81.
7. Isard W. i in.: Metody analizy regionalnej. Wprowadzenie do nauk o regionach. PWN, Warszawa 1965.
8. Lewicki A., Matwiej P., Kempczyńska D.: Banki filarem pomocy krajowej, w: Raport specjalny. Banki w systemie pomocy krajowej dla sektora rolnego i leśnego w okresie 2007-2013. Wyd. Centrum Prawa Bankowego i Informacji, Warszawa 2007.
9. Möntmann H.G.: Die Bank als Räuber oder wie nehmen wir den Kunden aus. Wyd. Th. Knaur, München 2004.
10. Pantak J.: Na wschód od Wisły, w: Krajobrazy i Spojrzenia 2/ 2007.
11. Sawicka J.: Programowanie rozwoju regionalnego w Polsce w dostosowaniu do standardów Unii Europejskiej, w : Zeszyty Naukowe SGGW 203, nr 48.
12. Sprawozdania z działalności ARiMR w 2007r. ARiMR , Warszawa 2008.
13. Siudek T.: Dopłaty ARiMR do oprocentowania rolniczych kredytów preferencyjnych udzielanych przez sektor bankowości spółdzielczej w Polsce, w: J.Węclawski (red.) Bankowość, Wyd.UMCS, Lublin 2006.
14. Sudak I., Samcik M.: Banki wydadzą miliard zł na placówki. Czy to się kiedykolwiek zwróci? w: Gazeta Wyborcza 187/2008.
15. Tomanek F.: Handel towarowy i pieniężny. Jego organizacja i Technika. Reprint w serii „Biznes”, wyd. A. Bonarski, Warszawa 1990.
16. Wiśniewski J.: UE a globalizacja – aspekty społeczne, w : Biuletyn Analiz Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej 2008 nr 18.

Summary

The article presents some of the findings from research concerning banks as multipliers of regions development. The most important conclusions of the research are as follow:

1. Corporative banks and part of commercial banks are supporting agriculture and rural development by granting preferential loans. ARiMR (Agency for Restructuring and Modernization

of Agriculture)subsidies to interest on loans. Total amount of preferential loans exceeded over 90 milliard pln during 1994 –2006.

2. Banks are engaged in promoting, prefinancing and co-financing all UE programs of financial support to regions. Such operations give additional profit for banks.

3. Consulting services concerning acquisition of funds are provided by banks which are close working with local agriculture business. Cooperation between financial institutions and agriculture entitles should to be increased in this subject.

4. Most of the micro and small business owners are willing to open account with bank reinvesting profits in the region, as the results of research in Warmia-Mazury voivodeship had shown.

Informacje o autorze

dr Andrzej Sołoma

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Wydział Nauk Ekonomicznych

Katedra Finansów i Bankowości

ul. M. Oczapowskiego 4,10-719 Olsztyn

e-mail: soloma@uwm.edu.pl

Pozyskiwanie i zastosowanie środków finansowych polityki regionalnej Unii Europejskiej w gminach wiejskich województwa wielkopolskiego

Obtaining and allocating the European Union regional policy funds in rural communes of the Wielkopolska Province

Artykuł ma na celu przedstawienie skuteczności władz gmin województwa wielkopolskiego w procesie ubiegania się o środki finansowe polityki regionalnej Unii Europejskiej w latach 2004-2006.

Artykuł prezentuje zastosowanie środków polityki regionalnej Unii Europejskiej przez gminy wiejskie województwa wielkopolskiego oraz bariery determinujące sprawne ich pozyskiwanie. Na podstawie przeprowadzonych analiz można stwierdzić, że skuteczność gmin w aplikowaniu o środki oraz wielkość pozyskanych środków są związane z grupą rozwoju, do jakiej została dana gmina zakwalifikowana. Władze gmin w większości opowiedziały się za zmianą systemu pozyskiwania środków, oceniając go jako skomplikowany.

Wstęp

Ekonomiczno-społeczny rozwój gmin w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej jest zdeterminowany przez wiele czynników, do których zaliczyć można również pozyskiwanie środków finansowych, w tym środków polityki regionalnej UE, między innymi w celu realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych. Środki te mają służyć wyrównywaniu poziomu rozwoju poszczególnych regionów Unii¹. Ocena zastosowania tych środków w latach 2004 – 2006, jest ważna, ponieważ wnioski z niej płynące, mogą pomóc w uzyskaniu jeszcze szerszej pomocy przez polskie gminy w kolejnej perspektywie budżetowej na lata 2007-2013².

Dysproporcje w pozyskaniu przez gminy środków finansowych ze źródeł zagranicznych były już zauważalne w przypadku wykorzystania funduszy przedakcesyjnych, na przykład programu SAPARD³. Obecnie w Polsce, w skali kraju a

¹ Art. 130a Traktatu ustanawiającego WE.

² W latach 2004 – 2006 Polsce zagwarantowano ok. 13 mld zł. W kolejnej perspektywie 2007 – 2013 Polska może liczyć na pomoc finansową w wysokości ponad 67 mld zł, z czego dużą część środków skierowano również do jednostek samorządu terytorialnego.

³ Zob. szerzej: A. Rosner., M. Stanny.: Zróżnicowanie przestrzenne aktywności władz lokalnych w korzystaniu z instrumentów polityki rozwoju gminy w: A. Rosner (red.): Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno – gospodarczego obszarów wiejskich zróżnicowanie dynamiki przemian, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa, 2007, s. ; A. Kotala., J. Puchała.: Próba oceny dotychczasowego wykorzystania funduszy unijnych w gminach Małopolski, http://www.ar.krakow.pl/rol/wrol/soc_wsi/proba_oceny_funduszy_unijnych.html

także poszczególnych województw również występuje znaczne zróżnicowanie w wielkościach pozyskanych środków Unii Europejskiej⁴. Ważne jest więc, prawidłowe rozpoznanie beneficjentów, skali oraz kierunku pomocy dla gmin w ramach realizowanej polityki regionalnej Unii Europejskiej i przekazanych Polsce środków finansowych, a także barier ich pozyskiwania.

Material i metody

W artykule przedstawiono wykorzystanie środków finansowych polityki regionalnej w gminach wiejskich województwa wielkopolskiego (N=117). Dane dotyczące: liczby realizowanych projektów, wartości dofinansowania UE oraz całkowitej wartości projektów, uzyskano z Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Z badania wyłączono projekty, których beneficjentami były związki gmin (Leader+). W celu rozpoznania beneficjentów oraz skali pomocy unijnej, dokonano zmierzenia rozwoju poszczególnych gmin oraz podziału na cztery klasy. Ponieważ rozwój jest zjawiskiem złożonym tzn. trudno dokonać jego zmierzenia w oparciu o jedną mierzalną cechę wykorzystano taksonomiczny miernik rozwoju Z. Hellwiga⁵. Konstrukcję cechy syntetycznej wykonano w oparciu o wieloetapową metodę zaproponowaną przez Wysockiego, Lire⁶. Do badania przyjęto następujący zestaw cech:

1. Liczba bezrobotnych na 1000 mieszkańców w wieku produkcyjnym,
2. Liczba podmiotów gospodarki narodowej zarejestrowana w REGON na 100 mieszkańców w wieku produkcyjnym,
3. Syntetyczny miernik rozwoju infrastruktury (0-1)
4. Dostępność do szkolnictwa maturalnego (liczba uczniów szkół maturalnych na 1000 mieszkańców w wieku 15 (16)-19 lat).
5. Poziom dochodów własnych gmin (w zł na mieszkańca)
6. Poziom wydatków inwestycyjnych gmin (w zł na mieszkańca)

Przyjęto, że wszystkie wymienione zmienne mają charakter stymulant.

Charakter dobranych wskaźników pozwala na diagnozę poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego oraz dokonania oceny przygotowania gmin do sprostania nowym wyzwaniom rozwojowym⁷. Analizę stanu przeprowadzono w oparciu o dane z roku 2004. Źródłem danych był Bank Danych Regionalnych (GUS).

W celu sprawdzenia uwarunkowania numerycznego macierzy, zbadano elementy diagonalne macierzy odwrotnej do macierzy korelacji R^8 . Z uwagi na fakt, że zmienne diagnostyczne wyrażone były w różnych mianach oraz rzędach wielkości, należało

⁴ O problemie pasywności gmin zob. szerzej: Dziemianowicz W., Swianiewicz P. (red): Gmina Pasywna, Polska Akademia Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Warszawa, 2007.

⁵ Z. Hellwig. : Zastosowanie metody taksonomicznej do typologicznego podziału krajów ze względu na poziom ich rozwoju oraz zasoby i strukturę wykwalifikowanych kadr, Przegląd Statystyczny nr 4, 1968.

⁶ F. Wysocki, J. Lira, 2005. Statystyka opisowa, Wydawnictwo Akademii Rolniczej im. Augusta Cieszkowskiego w Poznaniu, Poznań

⁷ M. Tarkowski: Dysproporcje poziomu i dynamiki rozwoju społeczno-gospodarczego Polski w układzie centra–peryferie w: E. Wojnicka, P. Klimczak : Przestrzenne i regionalne zróżnicowania ośrodków wzrostu. Polaryzacja a wyrównywanie szans rozwojowych. Przesłanki dla kształtowania polityki regionalnej państwa, Ekspertyza dla Ministerstwa Gospodarki i Pracy, Gdynia-Rzeszów, <http://www.nsr.gov.pl>, 2005, s.

⁸ Jeśli elementy te przekraczają wartość 10, mówi się o złym uwarunkowaniu macierzy.

znormalizować cechy. Posłużono się unitaryzacją, której dokonuje się według następujących formuł w przypadku stymulant:

$$z_{ij} = \frac{x_{ij} - \min_i \{x_{ij}\}}{\max_i \{x_{ij}\} - \min_i \{x_{ij}\}}$$

gdzie:

$\max_i \{x_{ij}\}$ – maksymalną wartość j -tej cechy,

$\min_i \{x_{ij}\}$ – minimalną wartość j -tej cechy,

Do konstrukcji miernika syntetycznego zastosowano metodę wzorcową Hellwiga. Polega ona na obliczeniu odległości euklidesowych poszczególnych jednostek od jednostki modelowej ze względu na rozpatrywane cechy proste:

$$q_i = \sqrt{\frac{\sum_{j=1}^m (z_{ij} - z_{0j})^2}{m}}, \quad (i = 1, 2, \dots, n),$$

gdzie z_{0j} jest znormalizowaną wartością j -tej cechy dla jednostki wzorcowej.

W większości analiz przyjmuje się, że $z_{0j} = \max \{z_{ij}\}$ dla j -tej cechy prostej będącej stymulantą lub przekształconej w stymulantę. Wzorzec dla cech prostych nie przekształconych w stymulanty, wyznacza się $x_{0j} = \min_i \{x_{ij}\}$ dla destymulant oraz $x_{0j} = \max \{x_{ij}\}$ dla nominant.

Uzyskane wartości q_i służą do obliczenia syntetycznego miernika rozwoju Hellwiga⁹:

$$\tilde{q}_i = 1 - \frac{q_i}{q_0},$$

gdzie:

$$q_0 = \bar{q}_0 + 2 \cdot s_0, \quad \bar{q}_0 = \frac{\sum_{i=1}^n q_i}{n}, \quad s_0 = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (q_i - \bar{q}_0)^2}{n}}.$$

Im wyższa jest wartość tego miernika, tym wyższy jest poziom rozwoju gmin. W rezultacie, im gmina uzyskała wynik bardziej zbliżony do 0 oznaczało to słabszy

⁹ F. Wysocki, J. Lira : *Statystyka...*, s.

rozwój a wartość bliższa 1 cechowała gminy o relatywnie lepszym rozwoju społeczno – gospodarczym. Wykorzystując średnią arytmetyczną i odchylenie standardowe z wartości syntetycznego miernika można dokonać uporządkowania gmin oraz przydzielić je do jednej z następujących grup:

- klasa I (wysoki poziom): $q_i \geq \bar{q} + s_q$
- klasa II (średni – wyższy poziom): $\bar{q} + s_q > q_i \geq \bar{q}$
- klasa III (średni - niższy poziom): $\bar{q} > q_i \geq \bar{q} - s_q$
- klasa IV (niski poziom): $q_i < \bar{q} - s_q$

gdzie \bar{q} jest średnią arytmetyczną wartości miernika, natomiast s_q jest odchyleniem standardowym.

W pracy zastosowano również analizę wariancji ANOVA, która posłużyła do zbadania wpływu klasy rozwoju gminy na ocenę barier sprawnego pozyskiwania środków finansowych UE. Poszczególne opinie władz gmin wiejskich województwa wielkopolskiego pozyskano za pomocą kwestionariusza ankietowego¹⁰.

Z uwagi na fakt, że analiza wariancji wykazała istotność różnic pomiędzy rozpatrywanymi średnimi, przeprowadzono dokładniejsze badania wykorzystujące test post-hoc - test (RIR) Tukeya, z uwagi na jego dużą przydatność¹¹.

Wyniki badań

Gminom wiejskim województwa wielkopolskiego udało się pozyskać środki finansowe Unii Europejskiej na łączną kwotę ponad 86 mln zł, co stanowiło ponad 65% sumy całkowitej wartości projektów. Wdrażały one łącznie 167 projektów w ramach 3 programów operacyjnych: SPO ROL, ZPORR oraz SPO RZL¹².

Ponad 2/3 projektów realizowanych było w ramach programu SPO ROL – Działanie 2.3 *Odnowa wsi i zachowanie dziedzictwa kulturowego*. Środki finansowe tego programu pochodziły z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnych Sekcja Orientacji a pozwalały gminom na finansowanie przede wszystkim budowy lub modernizacji obiektów: kultury oraz sportowo-rekreacyjnych. Inwestycje te charakteryzowała relatywnie niska kosztocłonność. Potwierdza to przeciętna wartość dofinansowania projektu z UE w ramach tego Programu wynosząca około 326 tys. zł. W sumie wartość wszystkich projektów związanych z Działaniem 2.3 stanowiła zaledwie 27,8% łącznej kwoty ogółu realizowanych projektów.

Natomiast prawie 1/3 projektów wdrażanych przez gminy była realizowana w ramach Programu ZPORR finansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (Priorytet I oraz III) oraz z Europejskiego Funduszu Społecznego (Priorytet II). Działania tego Programu związane były przede wszystkim z

¹⁰ Kwestionariusz ankiety wysłano drogą e-mailową do wszystkich urzędów gmin wiejskich. W publikacji zaprezentowano odpowiedź władz gmin wiejskich na jedno z pytań dotyczących oceny barier (N=104).

¹¹ A. Stanisławski: Przystępny kurs statystyki z zastosowaniem STATISTICA PL na przykładach z medycyny, Tom 1 i 2, Statsoft, Kraków, 2007.

¹² SPO RZL= Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich, ZPORR = Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego oraz SPO ROL = Sektorowy Program Operacyjny Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich.

budową lub modernizacją infrastruktury technicznej oraz społecznej. W przypadku Działań związanych z tymi inwestycjami, średnia wartość dofinansowania projektu z UE kształtowała się zatem na wysokim poziomie od około 590 tys. zł do ponad 3 400 tys. zł. Jednak średnia ta dla dwóch Działań związanych z finansowaniem kapitału ludzkiego (przeprowadzanie kursu językowego oraz pomoc stypendialna) była wyraźnie niższa i wynosiła od około 16 tys. zł do około 49 tys. zł.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że gminy w największym stopniu skorzystały z Działania 3.1 *Obszary wiejskie*, w ramach którego wdrażały 44 projekty na łączną kwotę stanowiącą ponad połowę wszystkich projektów. Obszar interwencji tego Działania został wyznaczony bardzo szeroko, stąd gminy zdobywały dofinansowanie UE na inwestycje takie, jak: inwestycje majątkowe (171), inwestycje niemajątkowe (172), drogi (312), odnawialne źródła energii (332), ochronę powietrza (341), utylizację i zagospodarowanie odpadów komunalnych i przemysłowych (343), wodę pitną (344), oczyszczalnie ścieków (345), ochronę, poprawę i odtworzenie środowiska naturalnego (353) oraz utrzymanie i ochronę dziedzictwa kulturowego (354)¹³.

Zaledwie 1 projekt, z zakresu kapitału ludzkiego, pt. *Aktywizacja osób bezrobotnych poprzez zastosowanie aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu* był wdrażany przez gminę w ramach Programu SPO RZL sfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Uzyskane dofinansowanie wyniosło aż 73,7%. Należy zaznaczyć, że wszystkie gminy równie rzadko korzystały z SPO RZL. Sytuacja taka wynikała z faktu, że głównym podmiotem wspierającym walkę z bezrobociem były Powiatowe Urzędy Pracy (tab.1).

TABELA 1. WYKORZYSTANIE ŚRODKÓW POLITYKI REGIONALNEJ PRZEZ GMINY WIEJSKIE WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO.

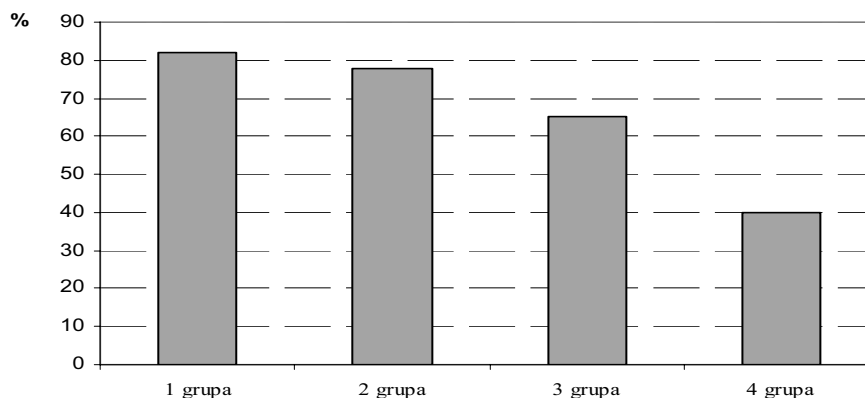
Program	Projekt		Wartość całkowita projektu		Dofinansowanie UE	
	liczba	%	zł	%	zł	%
SPO RZL	1	0,60	163 274,42	0,12	120 333,25	0,14
ZPORR	54	32,34	94 608 774,44	72,04	61 028 044,04	70,57
SPO ROL	112	67,07	36 549 192,44	27,83	25 329 282,00	29,29
<i>Suma</i>	<i>167</i>	<i>100,00</i>	<i>131 321 241,30</i>	<i>100,00</i>	<i>86 477 659,29</i>	<i>100,00</i>

Źródło: Niepublikowane dane Ministerstwa Rozwoju Regionalnego

Ze środków polityki regionalnej Unii Europejskiej skorzystało 63% gmin. Biorąc pod uwagę klasę rozwoju gmin, największy udział gmin pozyskujących środki unijne cechuje gminy najbardziej rozwinięte (1 grupa) – 82%, następnie gminy o wysokim poziomie rozwoju (2 grupa) – 78% oraz gminy o średnim poziomie rozwoju (grupa 3) – 65%. Pozostała grupa (4) odstaje nawet o około 40 pkt. proc., co można uznać za zjawisko bardzo niekorzystne i niepokojące w kontekście głównego celu jaki został postawiony polityce regionalnej Unii Europejskiej (wykres 1).

WYKRES 1. ODSETEK GMIN WIEJSKICH WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO POZYSKUJĄCYCH ŚRODKI POLITYKI REGIONALNEJ UE W ZALEŻNOŚCI OD POZIOMU ROZWOJU (%)

¹³ Aneks 1 Uzupełnienia ZPORR 2004 – 2006.



Źródło: Obliczenia własne

Gminy słabiej rozwinięte mają gorzej rozbudowaną infrastrukturę i w związku z tym większe potrzeby. Biorąc pod uwagę środki w przeliczeniu na 1 mieszkańca okazuje się, że najczęściej udało się zdobyć gminom, które cechuje najwyższy poziom rozwoju (grupa 1) – 151,70 zł. Grupy gmin średnio rozwiniętych (grupa 3) oraz najmniej rozwiniętych (grupa 4) pozyskały ich najmniej (odpowiednio 87,22 zł oraz 95,55 zł). Również w przypadku środków w przeliczeniu na 1 gminę, wynik dla grup 3 oraz 4 jest najmniej korzystny (tab.2).

TABELA 2. POZYSKANE ŚRODKI POLITYKI REGIONALNEJ UE W ZALEŻNOŚCI OD KLASY ROZWOJU GMIN (ZŁ)

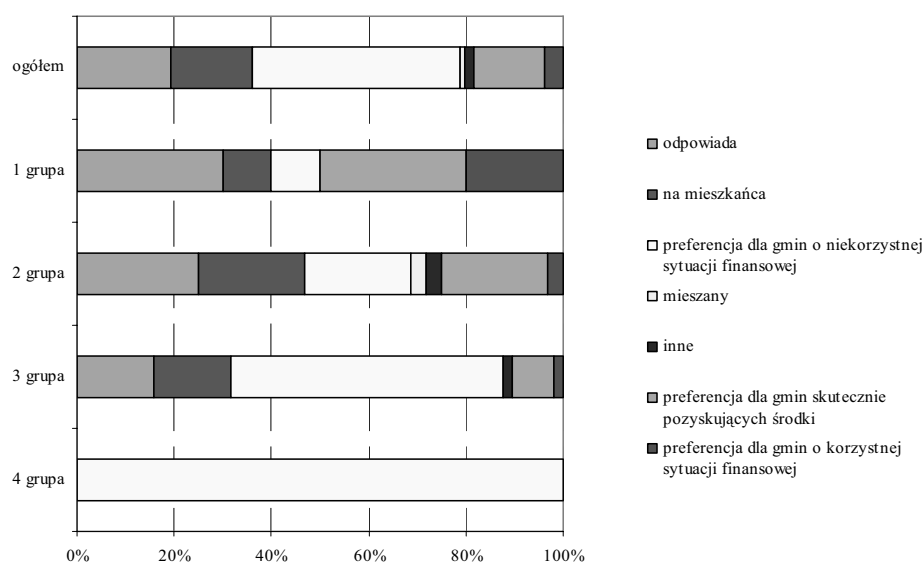
Klasa rozwoju	Liczba gmin	Pozyskane środki na 1 mieszkańca	Pozyskane środki na 1 gminę
1 grupa	11	151,70	1 713 452,64
2 grupa	35	129,16	871 772,65
3 grupa	66	87,72	579 564,74
4 grupa	5	95,55	605 264,13

Źródło: obliczenia własne

Warto również podkreślić, że w przypadku dwóch obliczonych wskaźników najgorszą sytuacją odznaczają się gminy grupy 3 oraz 4. W grupie 3 około 2/3 gmin pozyskuje środki polityki regionalnej UE, to należy podkreślić, że jest to najliczniejsza grupa obejmująca 66 gmin. Przeciętna pomoc dla tej grupy gmin jest najniższa w przeliczeniu na gminę jak również w przeliczeniu na 1 mieszkańca. W związku z tym, można przypuszczać, że różnice w rozwoju pomiędzy gminami mogą się jeszcze bardziej nasilać. Pozyskane środki UE nie są co prawda jedyną determinantą rozwoju, ale w znaczący sposób wspierają przede wszystkim rozwój infrastruktury. Zdobyte środki mogą powodować między innymi dwa istotne efekty: przeprowadzenie dodatkowych inwestycji oraz budowanie doświadczenia w zdobywaniu unijnej pomocy, które może zaowocować pozyskiwaniem środków w następnej perspektywie okresowej.

Mechanizm pozyskiwania środków polityki regionalnej UE w opinii władz gmin charakteryzuje się różnymi mankamentami. Największą barierą okazał się *nieodpowiedni system rozdziału środków* (2,84). Szczególnie tę barierę wysoko oceniły gminy skupione w grupie o najniższym poziomie rozwoju (grupa 4) – 3,25. Zaszła korelacja o przeciętnej sile ($\chi^2=29,9776$ przy $p=0,0337$) pomiędzy typem rozdziału środków a stopniem rozwoju gminy.

WYKRES 2. OPINIE WŁADZ GMIN NA TEMAT PREFEROWANEGO SYSTEMU ROZDZIAŁU ŚRODKÓW.

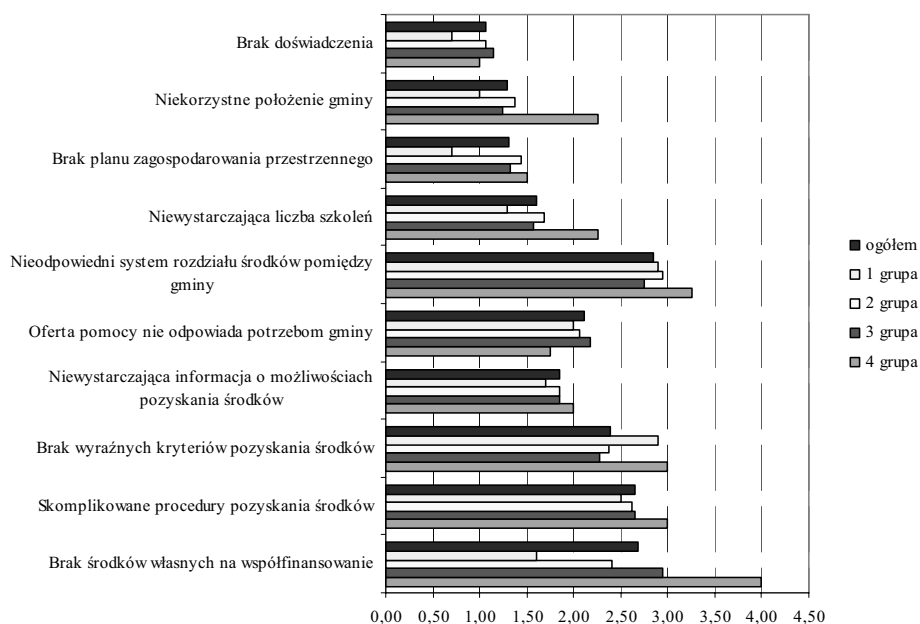


Źródło: Badanie własne na podstawie danych ankietowych.

Grupa 1 opowiedziała się przede wszystkim za dotychczasowym podziałem środków (30%) oraz za preferencją dla gmin skutecznie pozyskujących (30%), a także dla gmin o lepszej kondycji finansowej (20%). Taki wynik można uznać za oczywisty, gdyż gminy te dobrze pozyskiwały środki, w związku z tym, dążą do podtrzymania tego systemu pozyskiwania środków. Z kolei wszystkie gminy najmniej rozwinięte (grupa 4) oraz 56% gmin średnio rozwiniętych (grupa 3) opowiedziało się za preferencją dla gmin o niekorzystnej sytuacji finansowej. Ponadto, należy dodać, że aż 73% odpowiedzi wskazującej na preferencję dla gmin o niekorzystnej sytuacji finansowej pochodziło od gmin grupy 3. Podsumowując można stwierdzić, że im gmina bardziej rozwinięta, tym dotychczasowy system rozdziału środków odpowiadał lub wyrażano chęć zmiany na system wspierający pozyskanie środków gminom skutecznym w poprzednim okresie budżetowym, albo gminom o korzystnej sytuacji finansowej. Natomiast im poziom gminy niższy, tym zwiększała się preferencja dla systemu sprzyjającemu gminom mniej rozwiniętym. Wydaje się więc oczywiste, że każda z grup gmin dokonując wyboru systemu rozdziału środków, kierowała się własnym interesem. Warto zauważyć także,

że za ogólnym podziałem środków unijnych według liczby mieszkańców, opowiedziały się gminy o wysokim i średnim poziomie rozwoju.

WYKRES 3. WPŁYW BARIER NA OGRANICZENIE POZYSKIWANIA ŚRODKÓW UE W OPINII ANKIETOWANYCH GMIN WIEJSKICH WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO



Skala: od 0 (brak wpływu) do 4 (bardzo duży wpływ).

Źródło: Badanie własne na podstawie danych ankietowych.

Kolejną najbardziej uciążliwą barierą był *brak środków własnych* (2,68). Warto zwrócić uwagę na fakt, że brak środków własnych jest barierą, która uzyskała najbardziej zróżnicowane oceny. Gminy najmniej rozwinięte wystawiły jej najwyższą notę spośród wszystkich wymienionych barier (4,00) a gminy najbardziej rozwinięte - bardzo niską ocenę (1,60). Tę rozpiętość not potwierdza analiza wariancji, która tylko w tym przypadku potwierdziła zaistniałą statystycznie istotną różnicę pomiędzy średnimi (tab. 3). Test RIR-Tukeya potwierdza, że ocena gmin najbardziej rozwiniętych jest istotnie statystycznie różna od średnich not grupy średnio i najmniej rozwiniętej. Wyniki te potwierdzają tezę m.in. Swianiewicza i Dziemianowicza¹⁴ o tym, że to właśnie brak środków na pokrycie przez gminy wkładu własnego przy montażu projektów jest jednym z najważniejszych czynników ograniczających możliwości biedniejszych gmin. Warto również podkreślić, że analiza wariancji nie wykazała istotnych różnic w przypadku ocen pozostałych barier, co oznacza, że w jednakowym

¹⁴ Dziemianowicz W., Swianiewicz P. (red): *Gmina Pasywna*, Polska Akademia Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Warszawa, 2007.

stopniu utrudniają one sprawną absorpcję środków unijnych bez względu na poziom rozwoju.

Następną barierą występującą w średnim stopniu były *skomplikowane procedury* (2,64), która została oceniona najwyższej spośród wszystkich barier przez grupę gmin wysoko rozwiniętych. Jako bariery występujące w małym stopniu, gminy oceniły *brak doświadczenia* (1,07) oraz *niekorzystne położenie* (1,30). Szczególnie niska nota dla *braku doświadczenia* jest zaskakująca i wymaga dalszych badań, gdyż wydaje się, że została ona zaniżona.

TABELA 3. WYNIKI ANALIZY WARIANCJI DLA BARIER POZYSKIWANIA ŚRODKÓW POLITYKI REGIONALNEJ UE

Wyszczególnienie	Analiza wariancji	
	F	P
Brak środków własnych na współfinansowanie	5,0662	0,0027
Skomplikowane procedury pozyskania środków	0,2105	0,8889
Brak wyraźnych kryteriów pozyskania środków	1,4889	0,2224
Niewystarczająca informacja o możliwościach pozyskania środków	0,0871	0,9670
Oferta pomocy nie odpowiada potrzebom gminy	0,2537	0,8585
Nieodpowiedni system rozdziału środków pomiędzy gminy	0,3040	0,8224
Niewystarczająca liczba szkoleń	1,0297	0,3830
Brak planu zagospodarowania przestrzennego	0,9059	0,4412
Niekorzystne położenie gminy	1,3910	0,2502
Brak doświadczenia	0,5357	0,6589

Źródło: Obliczenia własne.

Podsumowanie

Gminy wiejskie województwa wielkopolskiego w ramach polityki regionalnej Unii Europejskiej realizowały 167 projektów na kwotę ponad 131 mln zł. Dużym ich zainteresowaniem cieszyła się przede wszystkim odnowa wsi (SPO ROL), z którą związane jest 2/3 projektów na kwotę niespełna 1/3 kwoty wszystkich przedsięwzięć. Inwestycje o największej wartości sfinansowane były głównie z EFRR, z Programu Operacyjnego ZPORR, a związane były najczęściej z rozbudową i modernizacją infrastruktury technicznej (kanalizacje, oczyszczalnie ścieków, wodociągi).

Spośród czterech grup gmin, najbardziej skuteczną i aktywną okazały się gminy skupione w grupie o najwyższym poziomie rozwoju. Okazało się, że im wyższy poziom rozwoju gmin tym wyższy odsetek gmin korzystających ze środków polityki regionalnej. Jednocześnie zarówno w ich przeliczeniu na 1 gminę oraz na 1 mieszkańca, grupa gmin o najwyższym poziomie rozwoju zyskała najwięcej. Niekorzystny poziom wskaźników charakteryzuje najbardziej liczną grupę gmin o średnim poziomie rozwoju oraz grupę gmin o niskim poziomie rozwoju.

Władze gmin za najbardziej istotne bariery oceniły *nieodpowiedni system rozdziału środków*. Jednocześnie okazało się, że większość gmin skłania się ku zmianie systemu pozyskiwania środków, a wybór preferowanego mechanizmu podyktowany jest rozwojem danej gminy. Oceny poszczególnych barier są zgodne biorąc pod uwagę grupę rozwoju, za wyjątkiem drugiej pod względem ważności bariery: *brak środków własnych*. Wymagany wkład własny w montażu projektów ogranicza relatywnie mniej rozwiniętych beneficjentów.

Literatura

1. Aneks 1 Uzupełnienia ZPORR 2004 – 2006.
2. Bank Danych Regionalnych GUS, <http://www.gus.gov.pl>.
3. Dziemianowicz W., Swianiewicz P. (red): Gmina Pasywna, Polska Akademia Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Warszawa, 2007.
4. Hellwig Z., 1968. : Zastosowanie metody taksonomicznej do typologicznego podziału krajów ze względu na poziom ich rozwoju oraz zasoby i strukturę wykwalifikowanych kadr, Przegląd Statystyczny nr 4.
5. Kotala A., Puchała J.: Próba oceny dotychczasowego wykorzystania funduszy unijnych w gminach Małopolski, http://www.ar.krakow.pl/rol/wrol/soc_wsi/proba_oceny_funduszy_unijnych.html.
6. Rosner A., Stanny M.: Zróżnicowanie przestrzenne aktywności władz lokalnych w korzystaniu z instrumentów polityki rozwoju gminy w: Rosner A. (red.): Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno – gospodarczego obszarów wiejskich zróżnicowanie dynamiki przemian, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa, 2007.
7. Stanisz A.: Przystępny kurs statystyki z zastosowaniem STATISTICA PL na przykładach z medycyny, Tom 1 i 2, Statsoft, Kraków, 2007.
8. Tarkowski M.: Dysproporcje poziomu i dynamiki rozwoju społeczno-gospodarczego Polski w układzie centra–peryferie w: Wojnicka E., Klimaczak P.2005: Przestrzenne i regionalne zróżnicowania ośrodków wzrostu. Polaryzacja a wyrównywanie szans rozwojowych. Przesłanki dla kształtowania polityki regionalnej państwa, Ekspertyza dla Ministerstwa Gospodarki i Pracy, Gdynia-Rzeszów, <http://www.nsr.gov.pl>, 2005.
9. Traktat ustanawiający WE.
10. Wysocki F. , Lira J.: Statystyka opisowa, Wydawnictwo Akademii Rolniczej im. Augusta Cieszkowskiego w Poznaniu, Poznań, 2005.

Summary

The article is aiming at presenting the effectiveness of the local authorities in the Wielkopolska Province when applying for the European Union Common Regional Policy funds during the programming period, 2004-2006, depending on the development level. The barriers of obtaining these funds have been identified.

The article presents the allocation of the EU Common Regional Policy funds by rural communes in the Wielkopolska Province and barriers which determine their effective obtaining. The paper indicates relations between effectiveness of communes in allocating the funds, their amount and communes' development level. The majority of the local authorities have opted for changing the way of obtaining funds, defining it as a complicated.

Informacje o autorze

dr Aldona Standar
Akademia Rolnicza w Poznaniu
Wydział Ekonomiczno-Społeczny
Katedra Ekonomii i Polityki Gospodarczej w Agrobiznesie
ul. Wojska Polskiego 28, 60-637 Poznań
e-mail: standar@up.poznan.pl

CZEŚĆ IV

ROZWÓJ REGIONALNY I ROZWÓJ LOKALNY

Mieczysław Adamowicz
Agnieszka Smarżewska

Model oraz mierniki trwałego i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w ujęciu lokalnym

Model and indicators of sustainable development in rural areas from the local perspective

Koncepcja zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich wymaga zastosowania odpowiedniego systemu wskaźników i miar pozwalających na zintegrowane ujęcie charakteru i stanu zrównoważenia. W pracy podjęto próbę stworzenia modelu rozwoju zrównoważonego obszarów wiejskich na poziomie lokalnym (NUTS 5). Celem stworzenia takiego modelu jest pokazanie roli samorządu gminnego w kształtowaniu kierunków rozwoju pozwalającego osiągnąć stan zarówno całościowego zrównoważenia sfery ekonomicznej, społecznej i środowiskowej, jak też osiągnięcia tzw. ładów cząstkowych. Praca stawia sobie za cel określenie poziomu zrównoważonego rozwoju będącego efektem działania trzydziestu wybranych gmin z regionu woj. lubelskiego i mazowieckiego, w którym przeprowadzono badania działalności samorządów lokalnych. Szczegółowe wartości cząstkowych wskaźników rozwoju zrównoważonego pozwalały na stworzenie ogólnego wskaźnika rozwoju zrównoważonego, który wyliczono dla badanych gmin. Umożliwiło to uporządkowanie badanych gmin według stopnia zrównoważonego rozwoju.

Wprowadzenie

Obszary wiejskie w Polsce zajmują ponad 93% powierzchni kraju¹ i spełniają podstawowe funkcje środowiskowe dla społeczeństwa. Dominacja obszarów wiejskich decyduje o ich ogromnym znaczeniu dla jakości życia całego społeczeństwa. Obszary te kumulują wiele dóbr publicznych, które są bardzo cenne społecznie, ekonomicznie i przyrodniczo.²

Rolnictwo stanowi kurczący się element składowy gospodarki wiejskiej. Wdrażanie koncepcji zrównoważonego rozwoju do rolnictwa oddziałuje z jednej strony na całe środowisko wiejskie i z drugiej strony otoczenie gospodarcze, społeczne i środowiskowe rolnictwa, stopień jego zrównoważenia wpływają na to co dzieje się w samym rolnictwie w warunkach kurczenia się rolnictwa w gospodarce wiejskiej i rozwoju wielofunkcyjności przestrzeni rolniczej i samego rolnictwa zasadne staje się rozpatrywanie koncepcji zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do całych układów

¹ Kapusta A.: Podstawy strategii zintegrowanego rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce, w: Rolnictwo a rozwój obszarów wiejskich, Kłodziński M., Dzun W. (red.), IRWiR PAN, Wydział Ekonomiki i Organizacji Gospodarki Żywnościowej AR w Szczecinie, Warszawa 2005, s.66.

² Woś A., Zegar J.S.: Rolnictwo społecznie zrównoważone, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa 2002, s. 48.

lokalnych obejmujących rolnictwo wraz z całym jego otoczeniem. Koncepcja zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich wymaga zastosowania adekwatnych mierników i sposobów pomiaru. Praca stanowi próbę stworzenia modelu trwałego i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w ujęciu lokalnym (NUTS 5) oraz jego weryfikacji empirycznej na wybranych reprezentatywnych gminach z województwa lubelskiego i mazowieckiego.

Władze lokalne powinny uwzględniać rolnictwo jako jeden z obszarów gospodarki wiejskiej i kształtować warunki w celu podjęcia działań na rzecz pozarolniczych funkcji gospodarczych oraz tworzenia nowych miejsc pracy poza rolnictwem, a także dostarczać możliwości odchodzenia od rolnictwa jako głównego źródła utrzymania.

W pracy podjęto próbę budowy modelu rozwoju trwałego i zrównoważonego w układach lokalnych (gminach). Celem budowy modelu jest przedstawienie możliwości wyboru samorządowi gminnemu drogi prowadzącej do uzyskania stanu pełnego zrównoważenia ładu zintegrowanego oraz ładów cząstkowych. Punktem wyjścia do rozważań w zakresie konstrukcji nowego spojrzenia na koncepcję rozwoju zrównoważonego w skali lokalnej było wyodrębnienie zestawu kategorii cech rozwojowych, które są pochodną translacji zwrotu „sustainable development” i odnoszą się do terminów takich jak, trwałość, zrównoważenie oraz samopodtrzymywanie się.

Model zrównoważonego rozwoju

Rozwój zrównoważony rozumiany i traktowany powszechnie jako „sustainable development” wynika z przyjęcia zasady ładu zintegrowanego, postrzeganej jako spójne i jednoczesne postrzeganie ładu ekonomicznego, społecznego i przyrodniczego. Istnieje możliwość wyodrębnienia z ładu społecznego - ładu instytucjonalno-politycznego (określanego czasami także jako społeczno-instytucjonalny, który odnosi się do trwania społeczeństw poprzez poczucie integracji i jedności społecznej, a kształtowany jest w wyniku zrównoważenia gospodarki i systemu wartości³) oraz z ładu przyrodniczego dodatkowo ładu przestrzennego (czasami wyróżnia się formę ładu w postaci ekologiczno-przestrzennej, w której podkreśla się zachowanie infrastruktury ekologicznej i długookresowej integralności by utrzymać produktywność ekosystemów poprzez wykazanie takiego sposobu użytkowania dóbr i usług środowiskowych, który nie naruszałby równowagi łańcuchów ekologicznych i nie zmniejszał ich udziału w budowaniu dobrobytu człowieka⁴), co wynika z przyjęcia określonego poziomu zarządzania w planowaniu strategicznym. Najbardziej zatem rozwiniętą formą ładu (wymiaru) zintegrowanego jest kompleks pięciu ładów (wymiarów): społecznego, instytucjonalno-politycznego, ekonomicznego, przyrodniczego oraz przestrzennego.

Integracja wymiarów rozwoju zrównoważonego i trwałego zachodzi przy spełnieniu warunku koniecznego i wystarczającego. Warunek konieczny polega na eliminowaniu sprzeczności celów, stanowiących kryterium elementów ładu zintegrowanego oraz hierarchii w zakresie ładów i celów. Natomiast warunek wystarczający wskazuje na określenie celu integrującego, który ma za zadanie sprzyjać

³ Malik K.: Efektywność zrównoważonego i trwałego rozwoju w wymiarze lokalnym i regionalnym, Wydawnictwo Instytut Śląski, Opole 2004, s. 76

⁴ Borys T., Śleszyński J.: Ekorozwój jako zbiór zasad, w: Wskaźniki ekorozwoju, Borys T. (red.), Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 1999, s. 74

działaniami na rzecz utrzymania poszczególnych łańcuchów. Tym samym zrównoważenie i trwałość rozwoju stanowią proces osiągania celów strategicznych w oparciu o integrację polityk rozwoju lokalnego i regionalnego.⁵

W wyniku analizy literatury przedmiotu została podjęta próba budowy koncepcji rozwoju zrównoważonego i trwałego, oparta o konfrontację definicji w zakresie kategorii cech rozwoju określanego jako „sustainable development”. Celem przeprowadzonej konfrontacji było wyodrębnienie wspólnego obszaru badanych cech rozwoju.

Punktem wyjścia do rozważań w zakresie konstrukcji nowego spojrzenia na koncepcję rozwoju zrównoważonego i trwałego było wyodrębnienie zestawu kategorii cech rozwojowych, które są pochodną translacji zwrotu „sustainable development” i odnoszą się do terminów takich jak, trwałość, zrównoważenie oraz samopodtrzymywanie się.

Rysunek 1 prezentuje zestawienie tych cech oraz wyodrębnia ich wspólny obszar definicyjny.

RYSUNEK 1. ZESTAW KATEGORII CECH ROZWOJOWYCH



Źródło: Opracowanie własne

⁵ Malik K.: Efektywność zrównoważonego i trwałego..., s. 79.

Bazą budowy terminu rozwoju zrównoważonego i trwałego zostały cechy, określające koncepcję rozwoju trwałego, tj. „durable development”, w której wyodrębniono cztery zasady trwałości⁶, oparte o stopniowanie według restrykcyjności zasady zachowania kapitału naturalnego:⁷

1. Słaba zasada trwałości (doskonała substytucja kapitałów), która zakłada, iż różne rodzaje kapitału (przyrodniczy, antropogeniczny – ekonomiczny i kulturowy oraz ludzki) są substytutami, należy zachować jednak wielkość kapitału całkowitego. Rozwój trwały nie może być w tej zasadzie utożsamiany z rozwojem zrównoważonym i samopodtrzymującym.
2. Wrażliwa zasada trwałości (ograniczona substytucja kapitałów), podobnie zachowuje całkowitą wielkość kapitału, ale wymaga nie naruszenia zasady, określającej relacje między elementami kapitału naturalnego. Zakłada, iż kapitał antropogeniczny i przyrodniczy mogą być substytutami w ściśle określonych granicach, co oznacza ostrożną eksploatację zasobów przyrody i unikanie zbyt szybkiego ich zużywania.
3. Silna zasada trwałości (komplementarność kapitałów) nakazuje zachowanie każdego kapitału z osobna, gdyż zakłada ona komplementarność kapitałów, a nie ich substytucyjność. Oznacza to, iż ubytek poszczególnego kapitału powinien być rekompensowany przyrostem tego samego kapitału, a nie inwestycją w inny kapitał.
4. Restrykcyjna zasada trwałości oznacza zakaz uszczuplania każdego z kapitałów. Zgodnie z tą zasadą, zasoby nieodnawialne nie mogą być eksploatowane, odnawialne zaś, tylko w zakresie ich rocznego przyrostu. Takie podejście wynika z koncepcji ekosystemów naturalnych, która kładzie nacisk na konieczność konserwacji przyrody we wszystkich obszarach działalności człowieka.

Definiowanie trwałego rozwoju, również przeprowadził W. Meyer⁸, który określił to, jako proces społecznej integracji potrójnego T („Triple-T-Social Integration”):

- wymiar celowy (Target-Dimension), określający horyzontalną integrację społeczną w zakresie kapitału społecznego, gospodarczego i przyrodniczego (jest to odniesienie się do zrównoważonego rozwoju),
- wymiar terytorialny (Territorial-Dimension), zawierający pionową integrację społeczną opartą o zwrot „myśl globalnie, działaj lokalnie”,
- wymiar czasowy (Time-Dimension), oparty na społecznej integracji międzypokoleniowej.

⁶ Turner R. K.: Sustainability: Principles and Practice, w: Sustainable Environmental Economics and Management: Principle and Practice, Belhaven Press, New York-London, 1993, s. 9-15

⁷ Borys T. (red.): Wskaźniki zrównoważonego rozwoju, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Warszawa-Białystok, 2005, s. 41-43

⁸ Meyer W.: Evaluation, Design and Data Collection, Part III: Investigating Sustainability, Prezentacja przedstawiona podczas EASY-ECO Training, Bratysława, 27 września 2005 r., za Wieliczko B.: Polityka Unii Europejskiej wobec obszarów wiejskich, Studia i monografie 134, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2006, s. 38

Następnie wybrano te cechy trwałości, które są obecne w koncepcjach rozwoju samopodtrzymującego oraz zrównoważonego. Po ich zestawieniu możliwe było określenie tych cech, które są obecne w każdej z analizowanych koncepcji. Efektem tego działania jest obszar, który wskazuje cechy odnoszące się do rozwoju zrównoważonego i trwałego.

Najszerzy zakres znaczeniowy ma rozwój trwały (durable development) w odniesieniu do jego zasad (od słabej do restrykcyjnej), węższy nieco rozwój zrównoważony, który uznaje zasadę trwałości wrażliwą i silną, nie uznaje z kolei zasady słabej i restrykcyjnej. Skutkuje to określeniem, iż każdy rozwój zrównoważony jest rozwojem trwałym, ale nie każdy trwały jest zrównoważonym. Rozwój samopodtrzymujący akceptuje restrykcyjną zasadę trwałości, odrzuca zaś słabą, co umożliwia traktowanie tej koncepcji jako bliskiej ekorozwojowi.

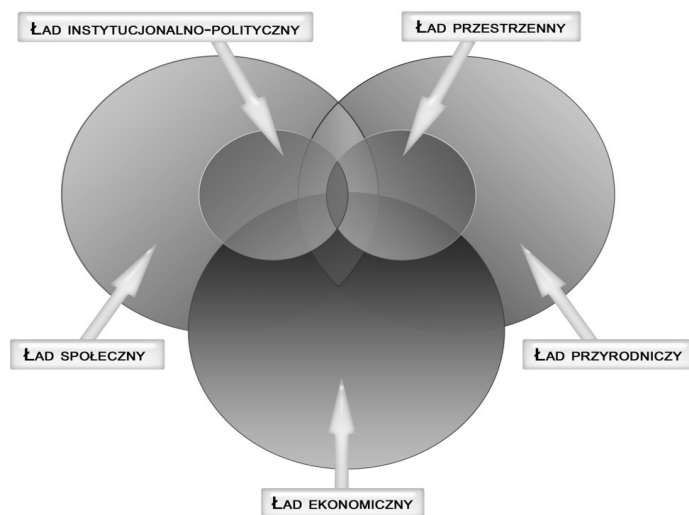
Można, zatem stwierdzić, iż każdy rozwój zrównoważony jest rozwojem trwałym, ale nie każdy rozwój trwały jest zrównoważonym. Należałoby, zatem używać obu określeń (tj. zrównoważony i trwały) w stosunku do terminu „trwały”, natomiast zwrot „zrównoważony i trwały” w myśl nowego ujęcia, należałoby rozumieć, jako zrównoważony (już w treści termin „zrównoważony” zawiera dwie zasady trwałości – wrażliwą i silną) oraz poszerzony o pozostałe zasady trwałości, tj. słabą i restrykcyjną.

W drodze powyższych rozważań warto przyjąć w nowej koncepcji rozwoju zrównoważonego i trwałego definicję, w której rozwój ten jest postrzegany jako proces zmian, w którym cechy trwałości oraz zrównoważenia są realizowane oraz oceniane jako pozytywne, w co najmniej antropocentrycznym systemie wartości.

W wyniku przyjęcia, że rozwój zrównoważony i trwały wywodzący się ze zwrotu „sustainable development” dotyczy zasady ładu zintegrowanego, rozumianej jako spójne i jednocześnie postrzeganie ładu ekonomicznego, społecznego i przyrodniczego, należałoby, zatem odnieść tę zasadę do powyższej definicji rozwoju zrównoważonego i trwałego.

Rysunek 2 przedstawia w sposób graficzny specyfikę przenikania się elementów ładu zintegrowanego, który opiera się na trzech ładach głównych (społecznym, ekonomicznym oraz przyrodniczym) oraz dwóch ładach szczegółowych, wyodrębnionych z ładów głównych (ład instytucjonalno-polityczny z ładu społecznego oraz ład przestrzenny z ładu przyrodniczego).

RYСУNEK 2. PRZENIKANIE SIĘ ŁADÓW W WYMIARZE ZINTEGROWANYM



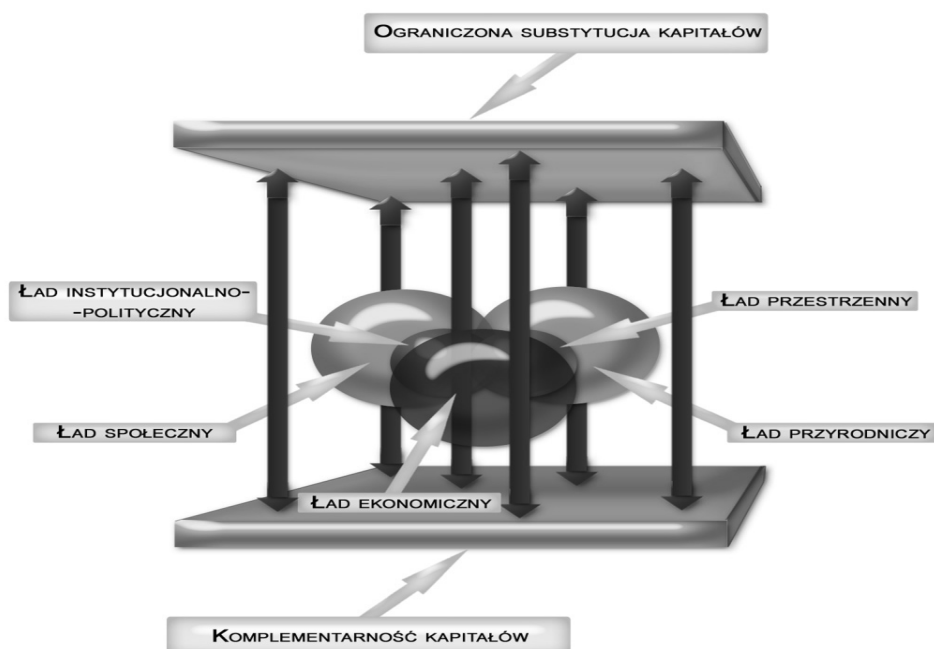
Źródło: Opracowanie własne

Przenikanie się łańdów w obszarze łańdu zintegrowanego umożliwia realizację koncepcji rozwoju zrównoważonego i trwałego w każdym z łańdów składowych oraz możliwość jej monitoringu czy adaptacji do zmieniających się warunków w odniesieniu do poszczególnych łańdów.

Koncepcja opiera się na dwóch cechach trwałości, wrażliwej i silnej, które odnoszą się do zasady zachowania kapitału naturalnego. Wrażliwość oznacza ograniczoną substytucję kapitałów: antropogenicznego (wytworzonego przez człowieka – ekonomicznego i kulturowego) i przyrodniczego w ściśle określonych granicach, opartych na ostrożnej eksploatacji zasobów przyrody i unikaniu zbyt szybkiego ich zużywania, zabrania zaś naruszania relacji między elementami kapitału naturalnego. Silna zasada trwałości uwzględnia natomiast komplementarność kapitałów, która oznacza zachowanie każdego kapitału z osobna, wyklucza zaś ich substytucyjność. Ubytek poszczególnego kapitału powinien być rekompensowany przyrostem tego samego kapitału, a nie inwestycją w inny kapitał.

Powyższe dwie zasady trwałości można określić jako płaszczyzny o wyraźnych granicach, które budują przestrzeń dla przenikających się łańdów w sferze łańdu zintegrowanego. Na rysunku 3 przedstawiony został model, ukazujący koncepcję rozwoju zrównoważonego i trwałego.

RYСУNEK 3. MODEL KONCEPCJI ROZWOJU ZRÓWNOWAŻONEGO I TRWAŁEGO



Źródło: Opracowanie własne

Ład zintegrowany ma możliwość funkcjonowania oraz przemieszczania się w przestrzeni między płaszczyzną, określoną jako „ograniczona substytucja kapitałów” (odzwierciedla wrażliwą zasadę trwałości) a płaszczyzną nazwaną „komplementarność kapitałów”, która jest odzwierciedleniem silnej zasady trwałości. Granice tych płaszczyzn są wyraźnie zaznaczone, co oznacza brak możliwości łamania obowiązujących zasad i przepisów prawnych. Ład zintegrowany może zająć każdy poziom przestrzeni między ograniczającymi go płaszczyznami, co oznacza, iż zajmując miejsce bliżej płaszczyzny „komplementarność kapitałów”, zachowuje prawa odnoszące się do silnej zasady trwałości, jeżeli natomiast bliskość ładu zintegrowanego będzie oscylować w sferze płaszczyzny „ograniczonej substytucji kapitałów” i wówczas prawa będą oparte o wrażliwą zasadę trwałości. Należy zaznaczyć, iż niezależnie od zajmowanego miejsca w przestrzeni pomiędzy ograniczoną substytucją kapitałów a komplementarnością kapitałów, ład zintegrowany objęty jest zrównoważeniem i trwałością działań.

Metoda badań

Celem budowy modelu jest przedstawienie możliwości wyboru samorządowi gminnemu drogi prowadzącej do uzyskania stanu pełnego zrównoważenia ładu zintegrowanego oraz ładów cząstkowych. W celu poznania aktywności władz lokalnych w realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju oraz dokonania oceny poziomu zrównoważonego rozwoju wybrano celowo 30 gmin w województwie mazowieckim

i lubelskim, by przeprowadzić badania w tym zakresie. W wyniku przeprowadzonych badań wyodrębniono dwie grupy gmin, które różniły się sposobem realizacji rozwoju trwałego i zrównoważonego.

Wartości szczegółowe mierników lokalnych zrównoważonego rozwoju zbudowały tzw. ogólny wskaźnik zrównoważonego rozwoju (OWZR) badanych gmin. Na jego podstawie zestawiono rangi poszczególnych gmin do całości próby badawczej. Ogólne wskaźniki zrównoważonego rozwoju gmin zostały uporządkowane w sposób hierarchiczny, tj. od 1 do 30 - w odniesieniu do próby badawczej. Rangę 1 przyporządkowano gminie o najniższej wartości OWZR, zaś rangę 30 gminie, która osiągnęła najwyższą wartość tego wskaźnika.

Rozwój zrównoważony w wymiarze lokalnym

W celu kontroli zaleceń Globalnego Programu Działań na XXI wiek, zwanego Agendą 21 tworzone są zestawy wskaźników służące do diagnozy i zarządzania obszarami w wymiarze społecznym, ekonomicznym i środowiskowym. Wskaźniki rozwoju zrównoważonego są rodzajem narzędzi informacyjno – diagnostycznych pomocnych w działaniach na rzecz zapewnienia odpowiedniej jakości życia w oparciu o poszanowanie zasady sprawiedliwości międzypokoleniowej i zasady trwałości. Podstawową rolę wskaźników zrównoważonego rozwoju jest „operacjonalizacja tej koncepcji rozwoju na potrzeby monitorowania realizacji różnego typu dokumentów planistycznych opracowanych na poziomach lokalnym, regionalnym i krajowym poprzez określenie dla każdego poziomu uzgodnionego i dobrze określonego zestawu mierników”.⁹

Na potrzeby realizacji tematu referatu skoncentrowano się na wymiarze lokalnym zestawu wskaźników zrównoważonego rozwoju, który umożliwił określenie stopnia rozwoju zrównoważonego badanych gmin w oparciu o wybór wskaźników z tzw. długiej listy¹⁰ wskaźników zrównoważonego rozwoju. Długa lista została opracowana w oparciu o trzy łady (wymiar): środowiskowy z elementami ładu przestrzennego, gospodarczy oraz społeczny z elementami ładu instytucjonalno – politycznego.

Do określenia poziomu rozwoju zrównoważonego badanych gmin wybrano te wskaźniki, które umożliwiały uzyskanie danych statystycznych na poziomie lokalnym, stąd zróżnicowana liczba wskaźników w poszczególnych wymiarach. Dane statystyczne pochodziły z Banku Danych Regionalnych za rok 2005. Szczegółowy zestaw wybranych mierników przedstawiają tabele 3, 4 oraz 5.

⁹ Borys T. (red.): Wskaźniki zrównoważonego... , s. 14.

¹⁰ Istnieje także tzw. krótka lista wskaźników zrównoważonego rozwoju, porównaj Borys T. (red.): Wskaźniki zrównoważonego... , s. 233.

TABELA 3. WYKAZ WSKAŹNIKÓW WYMIARU ŚRODOWISKOWEGO Z ELEMENTAMI WYMIARU PRZESTRZENNEGO W ZAKRESIE OCENY STOPNIA ROZWOJU ZRÓWNOWAŻONEGO BADANYCH GMIN

Lp.	Wyszczególnienie wskaźników	Dziedzina
1	Udział powierzchni gruntów leśnych w powierzchni ogółem (w %) - lesistość	Ochrona i zrównoważony rozwój lasów
2	Udział odnowień leśnych i zalesień w ogólnej powierzchni lasu (w %)	
3	Zużycie wody przez gospodarstwa domowe na 1000 mieszkańców (w dam ³ /rok)	Kształtowanie stosunków wodnych
4	Nakłady inwestycyjne na ochronę wód i gospodarkę ściekową na jednego mieszkańca (w zł)	Jakość wód
5	Ludność korzystająca z sieci wodociągowej do ludności zamieszkałej ogółem (w %)	
6	Ludność korzystająca z sieci kanalizacyjnej do ludności zamieszkałej ogółem (w %)	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Borys T. (red.): Wskaźniki zrównoważonego rozwoju, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Warszawa-Białystok, 2005, s. 253 i nast.

Do wskaźników z zakresu wymiaru przestrzennego z tabeli powyżej należy zaliczyć dwa pierwsze wskaźniki, tj. lesistość oraz udział odnowień leśnych i zalesień w ogólnej powierzchni lasu, które są częścią działań w sferze ochrony i zrównoważonego rozwoju lasów. Im wyższe wartości przyjmują wskaźniki, tym efektywniejsza działalność na rzecz zasobów naturalnych i ich odnawiania oraz dbałość o koordynację planowania przestrzennego. Pozostałe wskaźniki określają ład środowiskowy. Kształtowanie stosunków wodnych jest szczególnie ważnym aspektem dla regionów, które posiadają małą dyspozycyjność wód powierzchniowych oraz niski stopień retencji. Dlatego też wskaźnik ten ma charakter destymulacyjny. Ilość mieszkańców, korzystających z sieci wodociągowej oraz kanalizacyjnej może wskazywać na stopień dbałości ludności i władz lokalnych o środowisko naturalne, podobnie jak skala wydatków inwestycyjnych na ochronę wód i gospodarkę ściekową świadczyć może o dążeniu władz lokalnych do poprawy jakości wód, a tym samym warunków bytu ludności.

W przypadku wymiaru gospodarczego dobrane wskaźniki mogą wskazywać na poziom zamożności mieszkańców regionu, ich aktywność i przedsiębiorczość. Wyższy wskaźnik udziału osób pracujących w usługach może świadczyć o nowoczesności gospodarki regionu, a pośrednio o większym poziomie dochodów, podobnie jak duża liczba osób prowadzących działalność gospodarczą wskazuje na wysoki poziom operatywności i inicjatywy mieszkańców. Najczęściej zjawisko to wiąże się z wyższym poziomem dochodów ludności. Długość czynnych sieci wodociągowej, kanalizacyjnej, czy gazowej charakteryzuje standard zasobów mieszkaniowych oraz świadczy o dostępności do podstawowych urządzeń cywilizacyjnych. Wskaźnik dochodów własnych budżetu gminy odzwierciedla poziom zamożności, a jednocześnie sprawności samorządów, gdyż mają one wpływ na kształtowanie się tej grupy dochodów, natomiast wskaźnik skali wydatków inwestycyjnych świadczyć może o dążeniu władz lokalnych do poprawy jakości przestrzeni, a tym samym warunków bytu ludności.

TABELA 4. WYKAZ WSKAŹNIKÓW WYMIARU GOSPODARCZEGO W ZAKRESIE OCENY STOPNIA ROZWOJU ZRÓWNOWAŻONEGO BADANYCH GMIN

Lp.	Wyszczególnienie wskaźników	Dziedzina
1	Udział pracujących w usługach (w %)	Struktura zatrudnienia
2	Dochody własne budżetu gminy na 1 mieszkańca (w zł)	Generowanie zysków
3	Wydatki budżetu gminy na 1 mieszkańca (w zł)	
4	Udział wydatków inwestycyjnych samorządu w wydatkach ogółem budżetu gminy (w %)	
5	Liczba podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców	Przedsiębiorczość i struktura gospodarki
6	Długość czynnej sieci wodociągowej rozdzielczej na km ² powierzchni (w km)	Infrastruktura
7	Długość czynnej sieci kanalizacyjnej rozdzielczej na km ² powierzchni (w km)	
8	Długość czynnej sieci gazowej rozdzielczej na km ² powierzchni (w km)	
9	Udział powierzchni użytków rolnych w powierzchni ogółem (w %)	Rolnictwo
10	Udział gruntów ornyc w powierzchni użytków rolnych (w %)	
11	Powierzchnia użytków rolnych na jednego mieszkańca (w ha)	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Borys T. (red.): Wskaźniki zrównoważonego rozwoju, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Warszawa-Białystok, 2005, s. 300 i nast.

Rolnictwo na Lubelszczyźnie charakteryzuje się niekorzystną strukturą agrarną i społeczną, polegającą na rozdrobnieniu struktury gospodarstw oraz występowaniu nadwyżek siły roboczej na obszarach wiejskich. Niższa, niż średnia w kraju, wydajność pracy w województwie lubelskim jest wynikiem bardzo niskiej wydajności pracy w rolnictwie, w którym zatrudnionych jest ponad 50% mieszkańców regionu (w kraju 28%).¹¹ Przeciętna powierzchnia użytków rolnych gospodarstwa indywidualnego powyżej 1 ha UR na Lubelszczyźnie kształtowała się poniżej średniej krajowej i wynosiła 6,5 ha. Należy zauważyć, iż słabością tych obszarów oprócz rozdrobnienia struktury obszarowej gospodarstw rolnych jest monofunkcyjny charakter gospodarczy wsi. O możliwościach produkcyjnych rolnictwa decydowały gospodarstwa indywidualne, które wytworzyły w 2005 r. 96,7% wartości produkcji rolniczej, zaś końcowa produkcja rolnicza na 1 ha użytków rolnych ukształtowała się na poziomie 2564 zł, tj. ponad 16,0% mniej niż średnio w kraju.

Struktura agrarna Mazowska również charakteryzuje się dużą liczbą małych gospodarstw.¹² Sektor rolnictwa cechuje się relatywnie niską produktywnością (16,0%) w stosunku do przeciętnej wszystkich sektorów. Użytki rolne w 2006 r. stanowiły blisko 60,0% ogólnej powierzchni województwa i ponad 13,0% areалу krajowego. Prawie 99,0% użytków rolnych należało do sektora prywatnego. Przeciętna powierzchnia UR w gospodarstwach indywidualnych o powierzchni powyżej 1 ha UR wynosiła 7,5 ha i była niższa od średniej w kraju (7,7 ha) przy niezbyt korzystnej strukturze obszarowej,

¹¹ Józwicki I.: Ogólna charakterystyka lubelskiego rynku pracy, projekt "Agencja Zatrudnienia Fundacji Fuga Mundi" współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, 2006

¹² Mazowiecka Izba Rolnicza, 2005

gdzie blisko 80,0% gospodarstw nie przekroczyło 10 ha, zaś gospodarstw dużych, powyżej 20 ha było ok. 6,0%.¹³

Powyższe dane, dotyczące struktury agrarnej gospodarstw wiejskich województwa lubelskiego oraz mazowieckiego, wskazują na konieczność potraktowania grupy wskaźników lokalnych zrównoważonego rozwoju z dziedziny rolnictwa jako destymulant.

TABELA 5. WYKAZ WSKAŹNIKÓW WYMIARU SPOŁECZNEGO Z ELEMENTAMI WYMIARU INSTYTUCJONALNO – POLITYCZNEGO W ZAKRESIE OCENY STOPNIA ROZWOJU ZRÓWNOWAŻONEGO BADANYCH GMIN

Lp.	Wyszczególnienie wskaźników	Dziedzina
1	Liczba mieszkańców w wieku nieprodukcyjnym w stosunku do liczby mieszkańców w wieku produkcyjnym (wskaźnik obciążenia demograficznego)	Demografia, starzenie się społeczeństwa
2	Przyrost naturalny na 1000 mieszkańców (różnica między liczbą urodzeń a liczbą zgonów na 1000 mieszkańców)	
3	Udział wydatków na oświatę i wychowanie w wydatkach gminy ogółem (w %)	Edukacja i rozwój
4	Liczba dzieci w przedszkolach na 100 dzieci w wieku 3-6 lat	
5	Stopa zatrudnienia (liczba pracujących na 1000 mieszkańców)	Aktywność ekonomiczna mieszkańców
6	Udział pracujących w liczbie mieszkańców w wieku produkcyjnym (w %)	
7	Udział zarejestrowanych bezrobotnych w liczbie mieszkańców aktywnych zawodowo (w %)	Ubóstwo i wykluczenie społeczne
8	Wydatki budżetu na opiekę społeczną na 1 mieszkańca (w zł)	
9	Liczba osób przypadających na izbę	Poziom i jakość życia
10	Powierzchnia użytkowa mieszkania przypadająca na osobę (w m ²)	
11	Wydatki budżetu na kulturę fizyczną i sport na 1000 mieszkańców (w zł)	
12	Wydatki budżetu na ochronę zdrowia na 1000 mieszkańców (w zł)	
13	Wydatki budżetu na oświatę i wychowanie na 1 mieszkańca (w zł)	
14	Czytelnicy bibliotek publicznych na 1000 mieszkańców	
15	Wydatki na ośrodki kultury na jednego mieszkańca (w zł)	
16	Wydatki na biblioteki na jednego mieszkańca (w zł)	
17	Wydatki na kulturę i sztukę na jednego mieszkańca (w zł)	
18	Liczba mieszkańców na placówkę apteczną	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Borys T. (red.): Wskaźniki zrównoważonego rozwoju, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Warszawa-Białystok, 2005, s. 322 i nast.

W powyższej tabeli znalazły się trzy wskaźniki wymiaru instytucjonalno – politycznego: liczba dzieci w przedszkolach na 100 dzieci w wieku 3-6 lat (obrazuje zakres edukacji przedszkolnej, ukazuje pośrednio poziom aktywności zawodowej dorosłych mieszkańców, zwłaszcza kobiet), czytelnicy bibliotek publicznych na 1000 mieszkańców (im wyższa wartość wskaźnika, tym wyższy poziom rozwoju w wymiarze

¹³ Dane na podstawie: Rocznik statystyczny... s. 101 oraz Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego..., s. 87

ładu instytucjonalnego) oraz liczba mieszkańców na placówkę apteczną (niski wskaźnik mówi o lepszej dostępności punktu aptecznego). Pozostałe wskaźniki dotyczyły wymiaru społecznego. Proces starzenia się społeczeństwa może obrazować przyrost naturalny, który pokazuje potencjał reprodukcyjny ludności. Wysoki poziom współczynnika obciążenia demograficznego wskazuje na niekorzystną strukturę wiekową mieszkańców, wpływającą na ich poziom życia.

Poziom i jakość życia społeczności lokalnej wyrażają m. in. wydatki na placówki kulturalne, które pokazują podaż usług kulturalnych i możliwości ich wykorzystania przy organizacji czasu wolnego mieszkańców oraz ochronę zdrowia, a także oświatę i wychowanie. Wydatki z budżetu gminy na opiekę społeczną mają charakter destymulacyjny, gdyż ukazują zasięg ubóstwa mieszkańców i konieczność wsparcia osób, które same nie są w stanie zaspokoić swych podstawowych potrzeb życiowych.

Ilość osób przypadająca na jedną izbę oraz wielkość powierzchni użytkowej mieszkań mówią o warunkach mieszkaniowych, jak i o tradycjach zamieszkiwania w danym regionie.

Wysoki poziom miernika udziału zarejestrowanych bezrobotnych może wskazywać na małą aktywność ekonomiczną mieszkańców, a tym samym osiągany niższy poziom dochodów, w przeciwieństwie do stopy zatrudnienia oraz udziału pracujących w ogólnej liczbie mieszkańców w wieku produkcyjnym, gdzie wysoki poziom wskaźnika określa dużą aktywność ekonomiczną mieszkańców.

Analizę poziomu rozwoju zrównoważonego przeprowadzono odrębnie w odniesieniu do województwa mazowieckiego i lubelskiego, następnie zaś porównano oba regiony w oparciu o uzyskane rangi rozwojowe.

Wybrane do analizy wskaźniki zostały uporządkowane w sposób hierarchiczny, od 1 do 15 w każdym z badanych województw. Rangę 1 przyporządkowano gminie o najniższej wartości danego wskaźnika, zaś rangę 15 gminie, która osiągnęła najwyższą wartość wskaźnika. Proces rangowania umożliwił wyodrębnienie gmin o różnych stopniach rozwoju, które określono jako relatywnie poniżej średniej, relatywnie średni oraz relatywnie powyżej średniej. Gminy posiadające rangę od 1 do 5 określone zostały jako gminy posiadające poziom rozwoju zrównoważonego relatywnie poniżej średniej, gminy z rangą 6-10 to gminy o relatywnie średnim poziomie zrównoważonego rozwoju, zaś gminy z rangą od 11 do 15 określone zostały jako gminy posiadające poziom rozwoju relatywnie powyżej średniej.

Należy zaznaczyć, iż określenie poziomu zrównoważonego rozwoju w ramach zaproponowanych łądów dotyczy tylko gmin z obszarów województwa mazowieckiego i lubelskiego, biorących udział w badaniu. Zdiagnozowany poziom rozwoju ma charakter względny, co oznacza, iż uzyskany przez określoną gminę poziom rangi odnosi się do zbioru badanych gmin i nie może być odnoszony do gmin nie objętych badaniem. Wybrane wskaźniki o charakterze stymulanty oznaczają, że im wyższa wartość danego wskaźnika, tym wyższy poziom rozwoju i wyższa ranga oraz destymulanty, która wskazuje z kolei, zależność odwrotną, tj. im niższa wartość wskaźnika statystycznego, tym wyższy poziom rozwoju i wyższa ranga.

Po określeniu ogólnego wskaźnika zrównoważonego rozwoju badanych gmin w województwie mazowieckim i lubelskim dokonano zestawienia rang poszczególnych gmin do całości próby badawczej. W tym celu przeprowadzono proces rangowania z uwzględnieniem wartości rang gmin województwa mazowieckiego i lubelskiego, bez

podziału na województwa. Wybrane do analizy ogólne wskaźniki zrównoważonego rozwoju zostały uporządkowane w sposób hierarchiczny, tj. od 1 do 30 - w odniesieniu do próby badawczej. Rangę 1 przyporządkowano gminie o najniższej wartości ogólnego wskaźnika zrównoważonego rozwoju, zaś rangę 30 gminie, która osiągnęła najwyższą wartość tego wskaźnika. Proces rangowania umożliwił wyodrębnienie gmin o różnych stopniach rozwoju, które określono jako relatywnie poniżej średniej, relatywnie średnie oraz relatywnie powyżej średniej. Gminy posiadające rangę od 1 do 10 określone zostały jako gminy posiadające poziom rozwoju zrównoważonego relatywnie poniżej średniej, gminy z rangą 11-20 to gminy o relatywnie średnim poziomie zrównoważonego rozwoju, zaś gminy z rangą od 21 do 30 określone zostały jako gminy posiadające poziom rozwoju relatywnie powyżej średniej w odniesieniu do całej próby badawczej. Tabele 6 przedstawia zestawienie badanych gmin ogółem w odniesieniu do wartości rangi ogólnego wskaźnika zrównoważonego rozwoju oraz podział gmin względem poziomu ich rozwoju.

Na podstawie tabeli 6 sporządzono zestawienie badanych gmin z uwzględnieniem ich przynależności do regionu Mazowsza i Lubelszczyzny w celu dokonania klasyfikacji gmin względem poziomu rozwoju zrównoważonego ustalonego w odniesieniu do całej próby badawczej. W wyniku analizy poszczególnych wymiarów ustalono, iż wymiar środowiskowy i społeczny był zdecydowanie korzystniej ukształtowany w województwie lubelskim, natomiast wymiar gospodarczy w województwie mazowieckim, biorąc pod uwagę ilość gmin, które osiągnęły wysokie rangi tego wymiaru (6 gmin z Mazowsza, 4 gminy z Lubelszczyzny). W przypadku Lubelszczyzny tylko 20,0% badanych gmin uplasowało się w grupie reprezentującej poziom zrównoważonego rozwoju poniżej średniej w wymiarze środowiskowym i społecznym, w regionie Mazowsza zaś blisko 50,0% badanych gmin do tej grupy należało w odniesieniu do tych dwóch wymiarów. Należy zauważyć, iż wskaźniki wymiaru gospodarczego w województwie lubelskim w grupie gmin relatywnie poniżej średniej poziomu rozwoju zrównoważonego cechowały 3 gminy, w mazowieckim zaś 7 gmin.

Mierzenie poziomu zrównoważonego rozwoju może być interpretowane w wymiarze lokalnym, tj. w odniesieniu do badanych gmin jednego województwa lub w wymiarze regionalnym, tj. w odniesieniu do badanych gmin innego województwa. Wybór wymiaru może mieć wpływ na ustalenie kolejności gmin w rankingu ogólnego wskaźnika zrównoważonego rozwoju badanych gmin z wytypowanych województw.

Zbyt duże różnice w wartościach mierników lokalnych zrównoważonego rozwoju badanych gmin, odnoszące się do płaszczyzny społeczno – instytucjonalnej, gospodarczej i środowiskowo – przestrzennej mogą świadczyć o niskim poziomie zrównoważenia między tymi płaszczyznami oraz wpływać na lokatę gminy w rankingu ogólnego wskaźnika zrównoważonego rozwoju.

Im większe różnice między poszczególnymi płaszczyznami rozwoju, tym bardziej prawdopodobny jest spadek w rankingu ogólnego wskaźnika zrównoważonego rozwoju mierzonej gminy w wymiarze regionalnym, tj. odnosząc wartości mierników lokalnych badanych gmin danego województwa do wartości mierników badanych gmin innego województwa.

TABELA 6. ZESTAWIENIE RANG BADANYCH GMIN WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO I LUBELSKIEGO OGÓLEM

Województwo	Gmina	Ład środowiskowy		Ład gospodarczy		Ład społeczny		Średnia ogółem	OWZR
		średnia	ranga	średnia	ranga	średnia	ranga		
mazowieckie	Karczew	9,67	26	10,09	25	9,72	26	25,67	26
	Sobienie-Jeziory	7,5	13	9,27	22	7,56	14	16,33	17,5
	Wiązowna	9,5	24,5	12,86	30	9,83	27,5	27,33	28,5
	Klwów	5,5	3	5,81	5,5	5,61	1	3,2	1
	Przysucha	11,83	30	9,05	21	9,83	27,5	26,17	27
	Wieniawa	7,83	15,5	6,72	10	6,75	8	11,17	11
	Ceranów	7,17	10	5,81	5,5	6,72	7	7,5	5,5
	Jabłonna Lacka	9,0	21	6,27	8	8,03	17	15,33	14,5
	Sokołów Podlaski	8,0	17	4,86	2	6,97	10	9,67	8
	Biezuń	6,67	7	7,72	13	6,5	2,5	7,5	5,5
	Lutocin	6,83	8,5	5,18	3	6,53	5	5,5	2
	Żuromin	9,5	24,5	8,59	19	8,28	19	20,83	23
	Mszczonów	9,33	23	10,81	29	11,3	30	27,33	28,5
	Radziejowice	5,83	4,5	10,27	26	9,0	23	17,83	21
Wisłok	5,83	4,5	6,63	9	6,67	6	6,5	4	
lubelskie	Drelów	8,5	18,5	6,09	7	7,06	11	12,17	12
	Sosnówka	7,67	14	5,45	4	7,44	13	10,33	9
	Zalesie	10,17	27	9,90	24	8,47	20	23,67	25
	Goraj	7,33	11,5	7,73	14,5	6,5	2,5	9,5	7
	Księżpol	6,83	8,5	8,77	20	9,22	24,5	17,67	20
	Łukowa	11,17	29	10,60	28	10,58	29	28,67	30
	Annapol	7,83	15,5	7,73	14,5	7,92	16	15,33	14,5
	Szastarka	4,83	1	7,82	16	8,5	21,5	12,83	13
	Wilkołaz	5,0	2	4,41	1	7,69	15	6,0	3
	Kamionka	8,5	18,5	7,28	11	9,22	24,5	18,0	22
	Kock	8,83	20	10,41	27	8,5	21,5	22,83	24
	Uścimów	9,25	22	8,45	18	7,42	12	17,33	19
	Lubycza Królewska	10,67	28	8,36	17	6,51	4	16,33	17,5
	Rachanie	6,08	6	9,64	23	8,19	18	15,67	16
Tyszowce	7,33	11,5	7,36	12	6,78	9	10,83	10	

Źródło: Opracowanie własne

Niewielkie różnice wartości mierników lokalnych zrównoważonego rozwoju w badanych gminach między płaszczyznami zrównoważonego rozwoju decydują o utrzymaniu przez gminę ogólnego wskaźnika zrównoważonego rozwoju na tym samym poziomie, zarówno w wymiarze lokalnym, jak i regionalnym (badana gmina utrzymuje się w grupie gmin o określonym poziomie zrównoważonego rozwoju, nie odnotowując, ani wzrostu, ani spadku z danej grupy gmin).

Tym samym, możliwe jest stwierdzenie, iż zrównoważenie płaszczyzn rozwoju, wyrażające się niewielkimi wartościami różnic pomiędzy badanymi płaszczyznami, wpływa na utrzymanie przez gminę miejsca w rankingu ogólnego wskaźnika zrównoważonego rozwoju i wskazuje, iż koncepcja zrównoważonego rozwoju w takich

gminach może być pełniej realizowana, w przeciwieństwie do gmin, cechujących się dużymi różnicami wartości pomiędzy płaszczyznami zrównoważonego rozwoju, w których zrównoważenie między wymiarami społeczno – instytucjonalnym, gospodarczym i środowiskowo – przestrzennym wskazuje na niższy poziom.

Należałoby przyjąć, iż mierzenie poziomu zrównoważonego rozwoju powinno być prowadzone zarówno w wymiarze lokalnym, regionalnym, jak i ponadregionalnym.

Warunkiem rozwoju obszarów wiejskich w długookresowej perspektywie jest podjęcie działań w zakresie przekształcenia struktury społeczno-ekonomicznej obszarów niezurbanizowanych¹⁴ z wykorzystaniem lokalnych zasobów naturalnych i materialnych oraz cech społeczności, a rezultaty tych zmian posłużą efektywniejszemu zaspokajaniu potrzeb mieszkańców i powiększaniu ich dobrobytu.¹⁵

Jak zauważa M. Adamowicz rozwój obszarów wiejskich opiera się na pięciu poziomach, które determinują ten rozwój¹⁶:

- poziom pierwszy to ogólne relacje między rolnictwem i społeczeństwem, które uwzględniają sposoby dostosowania się rolnictwa do szybko zmieniających się potrzeb społecznych,
- poziom drugi odnosi się do nowego modelu rozwoju rolnictwa, jako sektora produkcyjnego, który buduje płaszczyznę spójności i synergii między różnymi formami działalności podmiotów w skali lokalnej i regionalnej,
- poziom trzeci opiera się na rolniczym gospodarstwie domowym, jego miejscu w układzie stosunków i więzi z innymi podmiotami oraz alokacji zasobów pracy pomiędzy różne formy rolniczej i nierolniczej aktywności,
- poziom czwarty zlokalizowany został w sferze przedsiębiorczości wiejskiej, która może być źródłem współpracy między różnymi formami działalności użytkowników przestrzeni wiejskiej,
- poziom piąty to sfera polityki i instytucji, którego rola opiera się na koordynacji różnych aspektów polityki, mających wpływ na obszary wiejskie, zapewnieniu powiązań przestrzennych i strukturalnych w zakresie stymulacji procesu rozwoju wiejskiego.

Rozwój obszarów wiejskich jest procesem przebiegającym na wielu poziomach, angażującym wiele podmiotów oraz posiadającym wiele działań i form aktywności.¹⁷ Złożoność tego rozwoju pozwala na budowanie kapitału społecznego (podążanie w kierunku społeczeństwa informacyjnego, opartego na umiejętnościach kreatywnych i innowacyjnych, co stwarza szansę na dywersyfikację aktywności ekonomicznej poprzez różnorodne formy działalności gospodarczej i poszukiwanie nisz

¹⁴ Spychalski G.: Wielofunkcyjność jako czynnik rozwoju obszarów wiejskich, w: Wiejskie gospodarstwa domowe w obliczu problemów transformacji, integracji i globalizacji, Adamowicz M. (red.), Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2004, s. 43

¹⁵ Potoczek A.: Polityka regionalna i gospodarka przestrzenna, Wydawnictwo Agencja TNOiK i Centrum Kształcenia i Doskonalenia Kujawscy, Toruń 2003, s. 152-154

¹⁶ Adamowicz M.: Wielofunkcyjne gospodarstwa rolne jako podmiot w rozwoju wsi i rolnictwa, w: Wiejskie gospodarstwa domowe w obliczu problemów transformacji, integracji i globalizacji, Adamowicz M. (red.), Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2004, s. 39-41

¹⁷ Por. Spychalski G.: Mezoekonomiczne aspekty kształtowania rozwoju obszarów wiejskich, IRWiR PAN, Warszawa 2005

rynkowych¹⁸⁾¹⁹ oraz wzrost aktywności społeczności wiejskiej w kontaktach lokalnych i ponadlokalnych, również ze społecznościami miejskimi. Rozwój zrównoważony obszarów wiejskich powinien przebiegać w taki sposób, aby „osiąganie wzrostu w jednej sferze nie odbywało się kosztem innej”²⁰ oraz „czynniki gospodarcze, społeczne i ekologiczne powinny być traktowane w procesie podejmowania decyzji łącznie, a nie rozdzielnie”²¹.

Wartym podkreślenia jest fakt, iż samorzady gminne określając działania w sferze rozwoju zrównoważonego muszą dostosować je do specyficznych warunków lokalnych oraz warunków zewnętrznych (polityka gospodarcza państwa, system podatkowy, regulacje prawne, kredyty, itp.) a także zachować równowagę pomiędzy elementami społecznymi i materialnymi gminy oraz ekonomicznymi i ekologicznymi.²²

Zrównoważony rozwój powinien, zatem „zagwarantować harmonijną koegzystencję człowieka i gospodarki w przyrodzie. System społeczno - ekonomiczny powinien być więc harmonijnie wmontowany w system środowiska przyrodniczego tak, by można było racjonalnie wykorzystać jego zasoby dla potrzeb obecnych i przyszłych pokoleń. Tej harmonii i racjonalności nie można jednak osiągnąć wyłącznie przez mechanizm rynkowy, niezbędne jest, więc w tej kwestii zaangażowanie i ingerencja państwa”²³, lub jego przedstawicieli w terenie – jednostek samorządu terytorialnego.

Wnioski

1. W wyniku analizy literatury przedmiotu została podjęta próba budowy koncepcji rozwoju trwałego i zrównoważonego, oparta o konfrontację definicji w zakresie kategorii cech rozwoju określanego jako „sustainable development”. W wyniku przeprowadzonych rozważań, ustalono, iż każdy rozwój zrównoważony jest rozwojem trwałym, ale nie każdy rozwój trwały jest zrównoważonym. Należałoby, zatem używać obu określeń (tj. trwały i zrównoważony) w stosunku do terminu „trwały”, natomiast zwrot „zrównoważony i trwały” w myśl nowego ujęcia, należałoby rozumieć, jako zrównoważony.

2. Realizacja koncepcji zrównoważonego rozwoju była obecna w każdej z badanych gmin, to jednak sposób i efekty jej wdrażania były zróżnicowane. Oznacza to, iż gminy cechowały się zróżnicowanym poziomem rozwoju zrównoważonego, wyrażonym przynależnością i obecnością we wszystkich określonych trzech poziomach rangowania, uwzględniających poziom zrównoważonego rozwoju w wymiarze relatywnie poniżej średniej, relatywnie średni oraz relatywnie powyżej średniej.

¹⁸ Spychalski G.: Regionalny model rozwoju obszarów wiejskich, w: Rolnictwo a rozwój obszarów wiejskich, Kłodziński M., Dzun W. (red.), IRWiR PAN, Wydział Ekonomiki i Organizacji Gospodarki Żywnościowej AR w Szczecinie, Warszawa 2005, s. 204

¹⁹ Por. Wilkin J., Budzich-Szukała U., Saloni J.: Wizja rozwoju polskiej wsi-elementy wspólne i różnicujące. Próba syntezy, w: Polska wieś 2025. Wizja rozwoju, Wilkin J. (red.), Warszawa 2005, s. 15 i nast. (autorzy wskazują nowe technologie jako czynnik pozarolniczej aktywizacji wiejskich zasobów pracy)

²⁰ Domański T.: Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy. Wydawnictwo Hamal Books, Warszawa 2000, Agencja Rozwoju Komunalnego, s. 16-17

²¹ Ibidem, s. 17

²² Wiatrak A. P.: Rozwój zrównoważony w strategii rozwoju gminy rolniczej, Wydawnictwo PAN, Tom XL, Kraków 2003, s. 127 i nast.

²³ Adamowicz M.: Rola polityki agrarnej w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich, w: Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu t II z.1, Wydawnictwo Wieś Jutra, Warszawa- Poznań- Zamość 2000

Konieczne jest, zatem mierzenie rozwoju zrównoważonego, w celu określenia jego poziomu.

3. Mierzenie poziomu zrównoważonego rozwoju może być interpretowane w wymiarze regionalnym, tj. w odniesieniu do badanych gmin jednego województwa lub w wymiarze ponadregionalnym, tj. w odniesieniu do badanych gmin innego województwa. Wybór wymiaru może mieć wpływ na ustalenie kolejności gmin w rankingu ogólnego wskaźnika zrównoważonego rozwoju gmin z badanych województw. Należałoby przyjąć, iż mierzenie poziomu zrównoważonego rozwoju powinno być prowadzone zarówno w wymiarze regionalnym, jak i ponadregionalnym.

4. Zrównoważenie płaszczyzn rozwoju zrównoważonego, wyrażające się niewielkimi wartościami różnic pomiędzy badanymi wymiarami, wpływa na utrzymanie przez gminę miejsca w rankingu ogólnego wskaźnika zrównoważonego rozwoju i wskazuje, iż koncepcja zrównoważonego rozwoju w takich gminach może być pełniej realizowana, w przeciwieństwie do gmin, cechujących się dużymi różnicami wartości pomiędzy płaszczyznami zrównoważonego rozwoju, w których zrównoważenie między wymiarami społeczno – instytucjonalnym, gospodarczym i środowiskowo – przestrzennym jest na niższym poziomie.

Literatura

1. Adamowicz M.: Rola polityki agrarnej w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich, w: Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu t II z.1, Wydawnictwo Wieś Jutra, Warszawa- Poznań- Zamość 2000
2. Adamowicz M.: Wielofunkcyjne gospodarstwa rolne jako podmiot w rozwoju wsi i rolnictwa, w: Wiejskie gospodarstwa domowe w obliczu problemów transformacji, integracji i globalizacji, Adamowicz M. (red.), Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2004
3. Borys T.: Wąskie i szerokie interpretacje zrównoważonego rozwoju oraz konsekwencje wyboru, w: Zrównoważony rozwój, od utopii do praw człowieka, Papuziński A. (red.), Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2005
4. Borys T. (red.): Wskaźniki zrównoważonego rozwoju, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Warszawa-Białystok, 2005
5. Borys T., Śleszyński J.: Ekorozwój jako zbiór zasad, w: Wskaźniki ekorozwoju, Borys T. (red.), Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 1999
6. Domański T.: Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy. Wydawnictwo Hamal Books, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 2000
7. Józwicki I.: Ogólna charakterystyka lubelskiego rynku pracy, projekt "Agencja Zatrudnienia Fundacji Fuga Mundi" współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, 2006
8. Kapusta A.: Podstawy strategii zintegrowanego rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce, w: Rolnictwo a rozwój obszarów wiejskich, Kłodziński M., Dzun W. (red.), IRWiR PAN, Wydział Ekonomiki i Organizacji Gospodarki Żywnościowej AR w Szczecinie, Warszawa 2005
9. Malik K.: Efektywność zrównoważonego i trwałego rozwoju w wymiarze lokalnym i regionalnym, Wydawnictwo Instytut Śląski, Opole 2004
10. Meyer W., Elbe S.: Local Network Governance. Perspectives and Problems for the German Rural Sector, referat prezentowany podczas XI World Congress of Rural Sociology – Globalisation, Risks and Resistance in Rural Economics and Societies, Trondheim 25-30 lipca 2004 r.

11. Meyer W.: Evaluation, Design and Data Collection, Part III: Investigating Sustainability, Prezentacja przedstawiona podczas EASY-ECO Training, Bratysława, 27 września 2005 r.
12. Potoczek A.: Polityka regionalna i gospodarka przestrzenna, Wydawnictwo Agencja TNOIK i Centrum Kształcenia i Doskonalenia Kujawscy, Toruń 2003
13. Rocznik statystyczny województw 2006, GUS, Warszawa 2006
14. Spychalski G.: Wielofunkcyjność jako czynnik rozwoju obszarów wiejskich, w: Wiejskie gospodarstwa domowe w obliczu problemów transformacji, integracji i globalizacji, Adamowicz M. (red.), Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2004
15. Spychalski G.: Mezoekonomiczne aspekty kształtowania rozwoju obszarów wiejskich, IRWiR PAN, Warszawa 2005
16. Spychalski G.: Regionalny model rozwoju obszarów wiejskich, w: Rolnictwo a rozwój obszarów wiejskich, Kłodziński M., Dzun W. (red.), IRWiR PAN, Wydział Ekonomiki i Organizacji Gospodarki Żywnościowej AR w Szczecinie, Warszawa 2005
17. Strategia Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2006-2020, Zarząd Województwa Lubelskiego, Lublin 2005, tom II
18. Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego do roku 2020 (aktualizacja), Samorząd Województwa Mazowieckiego, Warszawa 2006
19. Turner R. K.: Sustainability: Principles and Practice, w: Sustainable Environmental Economics and Management: Principle and Practice, Belhaven Press, New York-London, 1993
20. Wiatrak A. P.: Rozwój zrównoważony w strategii rozwoju gminy rolniczej, Wydawnictwo PAN, Tom XL, Kraków 2003
21. Wilkin J., Budzich-Szukała U., Saloni J.: Wizja rozwoju polskiej wsi-elementy wspólne i różnicujące. Próba syntezy, w: Polska wieś 2025. Wizja rozwoju, Wilkin J. (red.), Warszawa 2005
22. Woś A., Zegar J.S.: Rolnictwo społecznie zrównoważone, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa 2002

Summary

The concept of sustainable development in rural areas requires an application of appropriate indicators and measurement systems of a fully-balanced integrated order.

The paper attempts to create a model of sustainable development in rural areas from the local perspective (NUTS 5). The aim of creating this model is to present the district self-government with the possibility of choosing the direction which leads to achieving the state of a fully-balanced integrated order or partial orders. In order to present the progress of local governments in implementing the concept of sustainable development and to assess its level, 30 rural districts from Mazowieckie and Lubelskie provinces were chosen on purpose to conduct relevant research.

Detailed values of local indicators of sustainable development created the so called general indicator for sustainable development (GISD) of the surveyed rural districts. General indicators for sustainable development of districts were organized hierarchically, namely, from 1 to 30 – in reference to the research sample.

Informacje o autorach

prof. dr hab. dr h.c. Mieczysław Adamowicz

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego

Wydział Nauk Ekonomicznych

Katedra Polityki Europejskiej, Finansów Publicznych i Marketingu

ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa

e-mail: mieczyslaw_adamowicz@sggw.pl

dr inż. Agnieszka Smarzewska

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Papieża Jana Pawła II

ul. Sidorska 95/97, 21-500 Biała Podlaska

e-mail: asmarzewska@poczta.onet.pl

Bożena Grad

Kształtowanie konkurencyjności regionu – nowego atrybutu przestrzeni gospodarczej Unii Europejskiej w świetle uwarunkowań polityki innowacyjnej perspektywy finansowej UE dla Polski na lata 2007-13

Forming the region's competitiveness - the new attribute of the economical area of the European Union in the perspective of the conditions of innovative financial projection policy for Poland in the European Union for the years 2007-13

Polityka innowacyjna należy do najmłodszych dziedzin polityki gospodarczej. Powstanie polityki innowacyjnej jest datowane na lata pięćdziesiąte dwudziestego wieku, co jest zgodne z uznaniem pozytywnego wpływu postępu technicznego na rozwój gospodarczy. Do głównych obszarów polityki innowacyjnej możemy zaliczyć tworzenie sprzyjających warunków dla innowacyjności, stymulowanie sprzężenia badań i innowacji, tworzenie kultury innowacyjnej.

Obejmuje ona m.in. następujące obszary: wzmocnienie powiązań w narodowym systemie innowacji, kształtowanie i rozbudowywanie zdolności do wprowadzania innowacji, zarówno w dziedzinie techniki i technologii jak też organizacji i edukacji, optymalne wykorzystanie innowacji jako podstawowego czynnika wzrostu gospodarczego oraz zwiększającą liczbę trwałych miejsc pracy, dokonywanie strukturalnych zmian technicznych, technologicznych, jakościowych w przemyśle, wykorzystanie współpracy międzynarodowej oraz procesów globalizacji w gospodarce.

Jednym z najważniejszych celów polityki innowacyjnej, zarówno rozwiniętych jak i rozwijających się państw, jest rozwój krajowego i regionalnych systemów innowacji, tzn.: systemu instytucji, umiejętności i zachęt (podatkowych, kredytowych i in.), służących do:

- wprowadzania innowacji, zwiększających konkurencyjność gospodarki i polepszających jakość życia społeczeństwa;*
- jednoczesnego przekształcania systemu badawczo-rozwojowego ze skierowanego do wewnątrz, na zorientowanego na potrzeby kraju oraz gospodarki opartej na wiedzy;*
- zwiększania wzajemnych powiązań między nauką, techniką, rynkiem, administracją państwową i terytorialną, organizacjami pozarządowymi, edukacją.*

Polityka innowacyjna Polski jest w dużym stopniu spójna z polityką innowacyjną Unii Europejskiej.

Uwarunkowania konkurencyjności regionu w świetle założeń polityki innowacyjnej

Konkurencyjność, to ogólnie zdolność do konkurowania. W praktyce pojęcie to odnosi się do produktu, przedsiębiorstwa, technologii, a także do konkurencyjności kraju czy regionu. J. Bosak uważa, że: „... konkurencyjność kraju można określić jako takie

ukształtowanie się warunków instytucjonalnych, makroekonomicznych i warunków konkurencji oraz sprawności mechanizmu rynkowego, które budują podstawy ekonomiczne dla dynamicznego rozwoju przedsiębiorstw w warunkach zmieniającego się otoczenia.”¹ W budowaniu konkurencyjności istotną rolę odgrywa zdolność przystosowania się gospodarki, jako całości i działających w niej podmiotów do zmieniających się warunków otoczenia. Pozwala ona utrzymać lub poprawić pozycję na rynku w warunkach globalnych.² Konkurencyjność jest związana z konkurencją, od której zależy. Im intensywniejsza jest konkurencja na danym rynku, tym większe szanse poprawy konkurencyjności. Intensywność konkurencji, a co za tym idzie warunki kształtowania się konkurencyjności, zależą od warunków wewnętrznych funkcjonowania gospodarki oraz od warunków oddziaływania na nią jej otoczenia międzynarodowego.³

Konkurencyjność ma również wymiar regionalny. Czynniki kształtowania się przewag ekonomicznych sformułowane przez M.E. Portera, można odnieść do regionów. Determinanty przewag konkurencyjnych tworzą otoczenie, w którym działają podmioty gospodarki regionalnej. Otoczenie to może sprzyjać lub utrudniać podmiotom regionalnym uzyskanie lub utrzymanie przewagi konkurencyjnej, a przez to wpływać na konkurencyjność regionu – jako całości. Cztery podstawowe czynniki przewagi konkurencyjnej według M.E. Portera, w odniesieniu do regionu to: uwarunkowania w zakresie czynników wytwórczych w regionie, charakter popytu w regionie – który powinien być zbliżony do struktury popytu ogólnokrajowego i światowego, występowanie w regionie gałęzi pokrewnych, które cechuje konkurencyjność w odniesieniu do innych regionów krajowych i zagranicznych tj: dostawcy maszyn, urządzeń i materiałów, umożliwiające wysoką jakość i wydajność produkcji oraz nowoczesność produktów, struktura rynku wewnętrznego regionu, charakter panującej na nim konkurencyjności oraz stosowane systemy zarządzania przedsiębiorstwami i gospodarką regionalną.⁴ Wynika z tego, że źródła przewag konkurencyjnych regionu można lokalizować wewnątrz regionu, jak i w jego mikro- i makrootoczeniu.

Współcześnie istotną rolę w kształtowaniu konkurencyjności regionu odgrywa polityka innowacyjna. Polityka innowacyjna jest jedną z najmłodszych dziedzin polityki gospodarczej. Jej powstanie, jak wskazuje B. Winiarski, jest datowane na lata pięćdziesiąte dwudziestego wieku, co jest zgodne z uznaniem pozytywnego wpływu postępu technicznego na rozwój gospodarczy.⁵ Procesy innowacyjne wymagają interwencji państwa ponieważ ich głównym czynnikiem jest wiedza. Wiedza będąca dobrem, którego produkcja na społecznie optymalnym poziomie, może nie być zapewniona bez stworzenia odpowiednich warunków dla podjęcia procesu

¹ J. Bosak: Międzynarodowa konkurencyjność gospodarki polskiej – ujęcie instytucjonalne.[w:] Konkurencyjność gospodarki polskiej a rola państwa przed akcesją do Unii Europejskiej. Pod red. J. Grabowiecki, H. Wnorowski, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Wydział Ekonomiczny, ZMSG, 2000.

² K. Żukrowska: Umieędzynarodowienie produkcji a konkurencyjność. [w:] Międzynarodowa konkurencyjność gospodarki Polski uwarunkowania i perspektywy. Instytut Rozwoju i Studiów Strategicznych, seria: „Raporty. Studia nad konkurencyjnością” z. 35, Warszawa 1995.

³ J. Ziemiński, K. Żukrowska: Konkurencja a transformacja w Polsce. Wybrane aspekty polityki gospodarczej. Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2004.

⁴ Pod red. W. Kowalczewski: Zarządzanie przedsiębiorstwem w regionie. Wydawnictwo Akademickie „DIALOG”, Warszawa 2003.

⁵ B. Winiarski, Polityka gospodarcza, PWN, Warszawa 2002.

innowacyjnego cechującego się dużymi kosztami pierwszej kopii/prototypu, a często niskimi kosztami reprodukcji.⁶ Polityka innowacyjna zgodnie z koncepcją systemu innowacyjnego, to polityka horyzontalna. Odnosi się ona do elementów systemu innowacyjnego państwa i jest realizowana w ramach szerszych strategii obejmujących dziedziny wpływające na innowacje. Do głównych obszarów polityki innowacyjnej możemy zaliczyć:⁷

- *tworzenie sprzyjających warunków dla innowacyjności*, polegające głównie na stymulowaniu własnej konkurencyjności, ochronie praw własności intelektualnej i przemysłowej, uproszczeniu procedur administracyjnych i podatkowych, poprawie otoczenia prawnego, zwiększeniu finansowania działalności innowacyjnej.
- *stymulowanie sprzężenia badań i innowacji*, polegające na tworzeniu wizji strategicznej dotyczącej kierunków prac badawczych i rozwojowych, zwiększeniu nakładów na badania prowadzone przez firmy, tworzeniu nowych firm technologicznych, intensyfikowaniu współpracy pomiędzy instytucjami naukowymi, badawczo – rozwojowymi, uniwersytetami i firmami oraz wzmocnieniu zdolności MSP do absorpcji technologii i know-how.
- *tworzenie kultury innowacyjnej*, polegające na edukacji i szkoleniach, wymianie pracowników, studentów, naukowców pomiędzy instytucjami naukowymi i przedsiębiorstwami, kształtowaniu świadomości społecznej w zakresie innowacji, kształtowaniu postaw innowacyjnych przedsiębiorców, kształtowaniu świadomości władz publicznych, promowaniu współpracy na rzecz innowacji.

Wymienione obszary polityki innowacyjnej powinny uwzględniać powiązania wzajemne – bezpośrednie i pośrednie występujące pomiędzy uczestnikami systemu innowacyjnego. Państwo może wspierać działalność innowacyjną podmiotów systemu innowacyjnego w sposób aktywny lub pasywny, lub poprzez stosowanie pośrednich instrumentów wsparcia. Pasywne wsparcie państwa, finansowania i pobudzania rozwoju technologicznego polega głównie na udostępnieniu przedsiębiorstwom innowacyjnym potrzebnego im kapitału. Zazwyczaj odbywa się to poprzez publiczne lub prywatne fundusze, które inwestują bądź reinwestują środki, zgodnie z obowiązującą procedurą prawną, otrzymując w zamian pewne korzyści np.: podatkowe. Natomiast aktywne wsparcie innowacyjności przez państwo polega na tworzeniu i dofinansowaniu instytucji wspierających innowacyjność m.in. takich, które ułatwiają pokonywanie trudności typowych dla początków działalności gospodarczej. Chodzi tu głównie o centra wynalazcze, parki i inkubatory technologiczne, firmy doradztwa innowacyjnego, parki nauki, centra transferu technologii itp. Jak już wspomniano, działalność innowacyjna może być również wspierana pośrednio poprzez ułatwienia dotyczące działalności gospodarczej. W ramach tych rozwiązań mogą być stosowane wszelkiego rodzaju gwarancje państwowe dla przedsiębiorców lub branż przedsiębiorczości, prowadzenie

⁶ E. Wojnicka: System innowacyjny Polski z perspektywy przedsiębiorstw, IBnGR, Gdańsk 2004.

⁷ A. Bąkowski: Wspomaganie innowacyjności przedsiębiorstw przez Programy ramowe Unii Europejskiej [w:] Praca zbiorowa pod redakcją Michała Górzyńskiego i Richarda Woodwarda: Innowacyjność polskiej gospodarki. Zeszyty Innowacyjne CASE 2003, www.case.com.pl

mechanizmów ułatwiających zakładanie nowych firm, promocja kreatywności, przyznawanie zamówień rządowych firmom z sektora małych i średnich przedsiębiorstw (sektor MSP), na produkty z określonych, innowacyjnych branż.⁸

Polityka innowacyjna rozumiana jest, według standardów międzynarodowych, jako jedna z polityk gospodarczych. Obejmuje ona m.in. następujące obszary:

- wzmocnianie powiązań w narodowym systemie innowacji,
- kształtowanie i rozbudowywanie zdolności do wprowadzania innowacji, zarówno w dziedzinie techniki i technologii jak też organizacji i edukacji,
- optymalne wykorzystanie innowacji jako podstawowego czynnika wzrostu gospodarczego oraz zwiększającego liczbę trwałych miejsc pracy,
- dokonywanie strukturalnych zmian technicznych, technologicznych i jakościowych w przemyśle,
- wykorzystanie współpracy międzynarodowej oraz procesów globalizacji w gospodarce.

Jednym z najważniejszych celów polityki innowacyjnej, zarówno rozwiniętych jak i rozwijających się państw, jest rozwój krajowego i regionalnych systemów innowacji, tzn. systemu instytucji, umiejętności i zachęt (podatkowych, kredytowych i in.) służących:

- wprowadzaniu innowacji, zwiększających konkurencyjność gospodarki i polepszających jakość życia społeczeństwa;
- jednoczesnemu przekształcaniu systemu badawczo-rozwojowego ze skierowanego do wewnątrz, na zorientowany na potrzeby kraju oraz gospodarki z opartej na pracy, kapitale i surowcach w gospodarce opartą na wiedzy;
- zwiększaniu wzajemnych powiązań między nauką, techniką, rynkiem, administracją państwową i terytorialną, organizacjami pozarządowymi, edukacją.

Tak postawiony cel polityki innowacyjnej wymaga wykorzystywania odpowiednich środków i instrumentów z różnych dziedzin takich jak:

- edukacja - kształcenie na różnych poziomach,
- rozwój nauki poprzez , krajowe programy badawcze, oraz programy unijne itp.,
- rozbudowa infrastruktury wspomagającej działalność innowacyjną - parki technologiczne, sieć pomocy technicznej i technologicznej dla małych i średnich przedsiębiorstw, centra innowacji i transferu technologii,
- informacja - ośrodki i sieci informacyjne, biblioteki,
- specjalistyczne usługi doradcze dla MSP,
- finanse - pożyczki, ulgi podatkowe, gwarancje kredytowe,
- prawo i regulacje-kontrola monopolii, ochrona własności intelektualnej (w tym przemysłowej), i innych.

⁸ T. Czechowicz: Rola państwa w finansowaniu działalności innowacyjnej. [w:] Praca zbiorowa pod redakcją Michała Górczyńskiego i Richarda Woodwarta: Innowacyjność polskiej gospodarki. Zeszyty Innowacyjne CASE 2003, www.case.com.pl

Analiza i ocena stanu innowacyjności polskiej gospodarki spowodowały podjęcie przez polski rząd działań, mających na celu wzrost innowacyjności polskiej gospodarki. Poprawa poziomu innowacyjności jest jednym z niezbędnych warunków uzyskania korzystnej pozycji Polski w Unii Europejskiej. Konieczne jest wypracowanie odpowiednich instrumentów, które z jednej strony oddziaływałyby na sferę badawczo-rozwojową z drugiej zaś na gospodarkę. Instrumenty te zostały zaproponowane w „Kierunkach zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007-2013”. Natomiast sposoby ich realizacji w Programie Operacyjnym Innowacyjna Gospodarka (PO IG) i innych Programach Operacyjnych zaprogramowanych na lata 2007-13. Działania w ramach wspomnianego Programu Operacyjnego PO IG oraz w innych Programach Operacyjnych obejmują przede wszystkim sferę organizacyjno-instytucjonalną i szkoleniową. Mają one na celu wykorzystanie mocnych stron polskiej gospodarki, związanych z jej innowacyjnością, takich jak m.in.: znaczna ilość organizacji pośredniczących w zakresie działań na rzecz innowacji w różnych formach działania np.: edukacja, konsulting, transfer technologii, doradztwa itp., rozkład terytorialny organizacji pośredniczących - skorelowany z rozkładem potencjału naukowo-badawczego; istnienie firm innowacyjnych, zwłaszcza tych, które posiadają własne zaplecze badawczo-rozwojowe czy przekazanie odpowiedzialności za regionalne programy innowacyjne w gestię samorządów regionalnych (województw). Wśród szans polskiej gospodarki, które wynikają z wymienionych uwarunkowań można wyliczyć m.in.: rozwijający się sektor małych i średnich przedsiębiorstw nastawionych na innowacje, w tym na zaawansowane technologie, edukację i szkolenia w zakresie innowacyjności, przygotowujące do zadań społeczeństwa informacyjnego, inwestycje w projekty innowacyjne, w tym w sferze zaawansowanych technologii.

Wśród zagrożeń, które spowodowane są słabymi stronami polskiej gospodarki można wskazać m.in.: słabe przygotowanie instytucji finansowych w zakresie produktów finansowych przeznaczonych dla innowacji, pasywne podejście instytucji badawczo-rozwojowych w kwestii komercjalizacji wyników badań naukowych, niewystarczający wpływ programów edukacyjnych na kształtowanie postaw innowacyjnych na wszystkich poziomach edukacji społeczeństwa, niski udział sektora przedsiębiorstw w nakładach na B+R.

Realizacja polityki innowacyjnej powinna prowadzić do dwu zasadniczych kierunków zmian tj.: zmiany charakteru polityki innowacyjnej z centralnego na regionalny oraz wzrostu efektywności krajowego systemu innowacyjnego.

W pierwszej z wymienionych dziedzin duży nacisk kładzie się na regionalizację polityki innowacyjnej i stosowanie instrumentów stymulujących innowacje. Ważną rolę w procesie regionalizacji polityki innowacyjnej odegrają małe i średnie przedsiębiorstwa oraz władze regionalne uczestniczące aktywnie w jej tworzeniu. O konkurencyjności regionu w przeszłości zadecyduje miejsce, jakie w strategii regionalnej zajmuje innowacyjność. Kluczową rolę przypisuje się nowym technologiom, pomocy w tworzeniu nowych przedsiębiorstw wprowadzających zaawansowane technologie oraz wspomagania powstawania i rozwoju innowacyjnych małych i średnich przedsiębiorstw poprzez rozbudowę odpowiedniej infrastruktury tj.: parków technologicznych, centrów innowacji i transferu technologii, centrów doskonałości itp..

W drugiej z wymienionych dziedzin działania mają na celu efektywność krajowego systemu innowacyjnego. W Polsce istnieje szereg instytucji, które zajmują się transferem technologii oraz innowacji, w tym do małych i średnich przedsiębiorstw. Są one dwojakiego rodzaju. Pierwszy rodzaj stanowią sieci programów bezpośrednio wspierających projekty innowacyjne, drugi to wszelkiego rodzaju organizacje i instytucje ukierunkowane na wspieranie rozwoju sektora MSP. Instytucje te nie tworzą w Polsce jednolitego systemu, który obejmowałby zarówno same instytucje jak i jasno określone relacje i funkcje konieczne dla zapewnienia sprawności całego systemu, jak i jego części składowych. A jest to warunek niezbędny, aby efektywnie wspierać procesy innowacyjne.

Rozwiązania systemowe w zakresie wspierania działalności innowacyjnej wpisują się w zakres polityki innowacyjnej Polski i są ukierunkowane na poprawę innowacyjności polskiej gospodarki, w tym również na podnoszenie konkurencyjności regionów. Głównym celem podejmowanych działań jest zmniejszanie dystansu, który dzieli polską gospodarkę od gospodarek krajów wysokorozwiniętych, zaś polskim przedsiębiorcom - zapewnienie lepszej pozycji konkurencyjnej na rynku.

Region innowacyjny - atrybut kształtowania konkurencyjności polskiej gospodarki w perspektywie finansowej UE dla Polski n a lata 2007-13.

Fundament pod budowę zasad tworzenia regionów innowacyjnych dały instytucjonalne i neoinstytucjonalne teorie firmy.⁹ Region innowacyjny, to spójny wewnętrznie regionalny system innowacyjny, który jest zdolny do implementowania zmian zachodzących w jego konkurencyjnym otoczeniu. Koncepcja systemów innowacyjnych istnieje w literaturze przedmiotu od kilkunastu lat. Do charakterystycznych cech tej koncepcji możemy między innymi zaliczyć: postawienie w centrum rozważań innowacji i procesu uczenia się, akceptację i zrozumienie perspektywy historycznej, a w jej ramach ewolucji procesu innowacyjnego, położenie nacisku na zależności między uczestnikami procesu innowacyjnego z naciskiem na centralną rolę instytucji kreujących zasady systemu innowacyjnego itp. System innowacyjny składa się z czynników, które są istotne dla procesu rozwoju, dyfuzji i użyteczności innowacji, jak i relacji między tymi mechanizmami. Połączenie rozwoju badań i technologii czy innowacji z rozwojem regionalnym pozwala zmniejszać dysproporcje ekonomiczne pomiędzy regionami. Jest to więc zbieżne z celami polityki regionalnej w Unii Europejskiej, jakim jest redukcja luki spójności. Polityka innowacyjna w tym rozumieniu obejmuje: procesy nauki i technologii, nauczania i szkolenia, produkcję instytucje publiczne, politykę publiczną i zgłaszane zapotrzebowanie rynku.¹⁰ Dlatego właśnie system innowacyjny ma wymiar regionalny, jest specyficzny- unikalny dla danego regionu. W literaturze przedmiotu region innowacyjny jest postrzegany jako system innowacji zamknięty trzema obręczami:

⁹ A. Świadek: Doświadczenia regionalnych strategii innowacyjnych w Krajach Unii Europejskiej. Praca zbiorowa pod red. W. Janasza: Innowacje w rozwoju przedsiębiorczości w procesie transformacji., Wyd. Difin Warszawa 2004.

¹⁰ A. Świadek: Regionalne systemy innowacyjne w Unii Europejskiej Praca zb. pod red. W. Janasza: Innowacje w dziedzinie przedsiębiorstw w integracji z Unia Europejską. Wydawnictwo Difin sp. z o. o., Warszawa 2002 s.89.

1. Rdzeniem – który stanowi potencjalna innowacyjność firm przejawiająca się umiejętnościami tworzenia przez nie środowiska współpracy tj. aliance i praca w sieci.
2. Środowiska wspierania innowacyjności – tzw.: infrastruktura rynkowa, prawo, regulacje administracyjne.
3. Zdefiniowane zasady gry w regionie.¹¹

Możemy więc powiedzieć, że Regionalny System Innowacji składa się z szeregu czynników, warunków i uczestników identyfikowanych w ramach wyżej wymienionych bloków tworzących spójny sektorowo, technologicznie i przestrzennie system innowacji. System ten w sposób efektywny i szybki przystosowuje się do zmian społeczno-ekonomicznych zachodzących w jego otoczeniu, przez co stymuluje aktywnie rozwój całego regionu. Efektywność regionalnego systemu innowacji (RSI) może być zapewniona raczej przez relacje pomiędzy czynnikami i uczestnikami procesu innowacyjności niż przez jednostki uczestniczące. W ten sposób Regionalny System Innowacji można scharakteryzować jako celowe i odpowiednie, przy udziale unikalnych czynników regionalnych, wzajemne oddziaływanie publicznych i prywatnych uczestników procesu innowacji. Tworzą oni sektory: produkcyjny, naukowy i usługowy prowadząc do stanowienia polityk i działań, które będą poprawiać ekonomiczne i społeczne warunki rozwoju regionu. W Regionalnego Systemu Innowacyjnego kluczową rolę odgrywa kultura regionalna. Kształtuje ona relacje zachodzące pomiędzy sektorem instytucjonalnym a innymi uczestnikami systemu. Wraz z zestawem specyficznych dla danego regionu czynników regionalnych stanowi ona główne źródło sukcesu i trwałości Regionalnego Systemu Innowacyjnego. Poszczególne elementy RIS wpływają na siebie nawzajem i prowadzą do ciągłej adaptacji systemu do zmian zachodzących w jego konkurencyjnym otoczeniu. W ten sposób zapewniają mu trwałość rozwoju w czasie. Dotychczasowe doświadczenia polskich regionów tworzących Regionalne Systemy Innowacji (RSI) oraz doświadczeniach regionów Unii Europejskiej pozwalają na sformułowanie podstawowych zasad w zakresie metodologii budowania RSI, są to:

RSI powinien być zbudowany na bazie partnerstwa publiczno-prywatnego i konsensusu (sektor prywatny i główni regionalni przedstawiciele z sektora nauki i techniki powinny być blisko powiązane zarówno na etapie budowy strategii jak i jej wdrażania);

- opracowanie RSI powinno być ukierunkowane popytowo, czyli koncentrować się na potrzebach innowacyjnych firm (szczególnie małych i średnich przedsiębiorstw) i zakładać podejście od dołu do góry (bottom-up) z szerokim zaangażowaniem regionalnych jednostek naukowych i badawczo-rozwojowych,
- RSI powinna być ukierunkowana na działania praktyczne, gdyż końcowym jej efektem powinny być projekty nowych innowacji w firmach i/albo programy nowej polityki innowacyjnej w regionie;
- regiony tworzące RSI powinny wykorzystywać wymiar europejski przez angażowanie się we współpracę międzyregionalną, porównywanie i korzystanie

¹¹ The Conseil de la science et de la technologie du Quebec 1997, za E. Okoń Horodyńska: Jak budować regionalne systemy innowacji. IbnGR Warszawa, 2000, s. 13.

z doświadczeń innych regionów (benchmarking) w zakresie polityki i metod działania.

Mimo, że Komisja Europejska wspiera finansowo rozwój Regionalnych Systemów Innowacyjnych (RSI), to nie narzuca jednej, standardowej metodologii budowania RIS. Zgodnie z obowiązującą zasadą pomocniczości oraz z powodu zróżnicowania instytucjonalnych i produkcyjnych warunków w regionach, Komisja Europejska proponuje jedynie kierunki oraz elastyczne podejście metodologiczne dla regionów uczestniczących w projektach Regionalnych Strategii Innowacyjnych, w ramach których opracowuje się koncepcje tworzenia Regionalnych Systemów Innowacyjnych. Kierunki te obejmują:

- analizę narastania i poziomu świadomości innowacyjnej oraz budowanie regionalnego konsensusu między kluczowymi aktorami regionalnymi,
- analizę regionalnego systemu innowacji (jego głównych aktorów i ich wzajemnych powiązań i oddziaływań), włączając oszacowanie technologicznych i rynkowych trendów, prognozy rozwoju techniki oraz porównanie i korzystanie z doświadczeń innych regionów,
- analizę silnych i słabych stron firm regionalnych, oszacowanie regionalnego popytu na innowacyjne usługi, włączając audyty technologiczne (szczególnie w małych i średnich firmach). Etap ten obejmuje również badanie firm w zakresie odnośnych potrzeb i możliwości, włączając w to zarządzanie, finanse, technologie, szkolenie, marketing, itd.,
- oszacowanie istniejącej regionalnej infrastruktury i sposobów działań w zakresie wspierania innowacji,
- określenie kierunków i priorytetów strategii, włączając określenie planu działań i stworzenie systemu monitorowania oraz oceny przedsięwzięcia.

Budowanie Regionalnych Strategii Innowacyjnych przyczyniło się do wzrostu konkurencyjności gospodarek wielu regionów Unii Europejskiej, opiera się i wykorzystuje innowacyjność regionalną. Źródłem innowacyjności w regionie jest mądre i uczciwe zarządzanie własnymi zasobami, w tym zasobami ludzkimi oraz dbanie o kulturę innowacyjną zarówno wewnątrz podmiotów gospodarki regionalnej, jak i w otoczeniu regionu. Polskie regiony tworząc strategie podnoszenia innowacyjności regionu powinny skorzystać z już istniejących doświadczeń regionów europejskich.

Regionalne Strategie Innowacyjne kształtują konkurencyjność regionu wykorzystując kierunki i założenia polityki innowacyjnej w oparciu o Regionalny System Innowacyjny (RSI). Elementami Regionalnego Systemu Innowacyjnego są: przedsiębiorstwa, publiczna sfera badań i rozwoju oraz instytucje pośredniczące tj. niekomercyjne centra innowacji i transferu technologii oraz pozostałe podmioty okołobiznesowe świadczące usługi, zaliczane do infrastruktury rynkowej. Regionalny System Innowacyjny będący zbiorem podmiotów gospodarujących, instytucji generujących wiedzę i innowacje oraz kanały dystrybucji wiedzy pomiędzy nimi są ze sobą złączone w jeden system – gospodarki regionalnej, wspierany

zinstytucjonalizowanym systemem pomocy regionalnej.¹² Wszystko to służy podnoszeniu konkurencyjności regionów i dynamizowaniu rozwoju gospodarczego. Warunkiem niezbędnym do tworzenia Regionalnych Systemów Innowacyjnych jest zmiana nastawienia przedsiębiorców regionalnych polegająca na wspólnym działaniu, współpracy szczególnie w dziedzinie innowacyjności.

Regionalne Systemy Innowacyjne są częścią Narodowego Systemu Innowacyjnego (NSI), który stanowi zagregowany zespół powiązań pomiędzy poszczególnymi instytucjami kreującymi innowacje na rynku krajowym.

Narodowy System Innowacyjny, to system dynamiczny mający charakter systemu otwartego. Jest on siecią współdziałających ze sobą instytucji sektora publicznego i prywatnego, której efektem jest import, modyfikacje i dyfuzja nowych technologii.¹³ Wzajemne relacje pomiędzy Narodową Strategią Innowacyjną a Regionalną Strategią Innowacyjną zależą od prowadzonej w danym kraju polityki regionalnej.¹⁴ Regionalne Strategie Innowacyjne stanowią istotny przyczynek dla tworzenia regionów innowacyjnych.

Komisja Europejska postuluje opracowanie strategii innowacyjnych na poziomie lokalnym i regionalnym. Strategie innowacyjne określone przez decydentów i uczestników Regionalnego Systemu Innowacyjnego zidentyfikują potrzeby społeczne i potrzeby przedsiębiorców tworzących gospodarkę regionalną oraz określą system wsparcia innowacyjności regionalnej.

W ramach Regionalnych Strategii Innowacyjnych opracowywanych przez polskie regiony, a wskazywanych przez Komisję Europejską jako skuteczny instrument prawno-finansowy rozwoju regionalnego w Unii, możliwe będzie skuteczniejsze pozyskanie zewnętrznych środków finansowych. Wśród nich najistotniejsze to środki z funduszy unijnych, zaprogramowanych w perspektywie finansowej UE dla Polski na lata 2007-2013 przeznaczone na rozwój i podniesienie konkurencyjności regionów. Do najważniejszych Programów Operacyjnych realizowanych w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007 – 2013 (NSRO) należy zaliczyć między innymi¹⁵: Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka (PO IG).

Na realizację PO IG przeznaczono 12,3% środków publicznych z 67,3 mld euro dostępnych do rozdysponowania w ramach NSRO. W gestii Ministra Gospodarki będzie ok. 54% środków z 8,3 mld euro (z czego ponad 7 mld euro ze środków europejskich) dostępnych w ramach Programu na lata 2007 – 2013. Program stanowi również wypełnienie wskazań ujętych w Kierunkach zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007-2013 oraz wpisuje się w dwa priorytety Krajowego Programu Reform na lata 2005 – 2008 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej tj.:

¹² P. Pełka, M. Stasiak: Pomoc publiczna dla przedsiębiorców w Unii Europejskiej. Dyfin, W-wa 2002, s. 56-61, 128-132, 140.

¹³ Ch. Freeman, Technology and Economic Performance: Lessons From Japan, Printer Publisher, London 1987, p. 4. za A. Świadek: Doświadczenia regionalnych strategii innowacyjnych w Krajach Unii Europejskiej. Praca zbiorowa pod red. W. Janasza: Innowacje w rozwoju przedsiębiorczości w procesie transformacji, Wyd. Difin Warszawa 2004.

¹⁴ A. Pyszkowski, J. Szlachta, J. Szomburg: Model instytucjonalny polityki rozwoju regionalnego w Polsce. IBnGR, Warszawa 2000.

¹⁵ Opracowanie własne na podstawie danych źródłowych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego zamieszczonych na stronach internetowych pod adresem: www.funduszezstrukturalne.pl według stanu na dzień 10 lipca 2007 r.

- Priorytetu 2. - Rozwój przedsiębiorczości;
- Priorytetu 3. - Wzrost innowacyjności przedsiębiorstw.

PO IG w największym stopniu ze wszystkich Programów Operacyjnych zaplanowanych na lata 2007-13 skierowany jest do przedsiębiorców. Nie stanowi on prostej kontynuacji Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw na lata 2004 – 2006. Podstawowe wsparcie dla przedsiębiorców, zbliżone w zakresie do wdrażanych obecnie przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości działań skierowanych na bezpośrednie wsparcie przedsiębiorstw, dostępne jest w ramach szesnastu Regionalnych Programów Operacyjnych.

Wsparcie w ramach PO IG znajdujące się w kompetencjach Ministra Gospodarki dostępne będzie zarówno bezpośrednio dla przedsiębiorców, jak również dla instytucji otoczenia biznesu, których zadaniem jest świadczenie usług dla przedsiębiorców, w szczególności w zakresie wspierania działalności innowacyjnej. W kontekście osiągnięcia celów NSRO oraz PO IG wspierane i promowane będą działania innowacyjne o takim charakterze i zasięgu, które generują najwyższą wartość dodaną dla gospodarki i przedsiębiorstw, a co za tym idzie w największym stopniu przyczyniają się do umacniania zdolności konkurencyjnej polskiej gospodarki w wymiarze międzynarodowym.

Zakończenie

Polityka innowacyjna Polski jest w dużym stopniu spójna z polityką innowacyjną Unii Europejskiej. Na poziomie europejskim formułowane są priorytety takie jak np.: zapewnienie spójności krajowych i regionalnych polityk innowacyjnych, tworzenie norm administracyjno-prawnych sprzyjających działalności innowacyjnej, stymulowanie tworzenia i rozwoju przedsiębiorstw innowacyjnych, doskonalenie powiązań w systemie innowacyjnym, tworzenie społeczeństwa otwartego na innowacje.¹⁶ Kreowanie polityki innowacyjnej uwzględnia zasadę subsydiarności, a więc na szczeblu wspólnotowym podejmowane są tylko te problemy badawcze, które ze względu na rangę i zasięg mogą być rozwiązane wspólnie. Natomiast każdy kraj członkowski prowadzi własną politykę B+R. Polityka ta jest w dużym stopniu spójna z polityką wspólnotową, głównie ze względu na współfinansowanie projektów w ramach programów europejskich. Na szczeblu Unii Europejskiej politykę innowacji i badań koordynuje DG ds. Polityki regionalnej, zaś najważniejszym instrumentem polityki badawczej są programy ramowe badań i rozwoju. Programy ramowe, to wieloletnie programy określające całokształt działalności w sferze B+R. Na poziomie regionalnym Unia Europejska wspiera formułowanie regionalnych strategii innowacji tj. programy RIS i RIS+ finansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, a także „Regionalne inicjatywy na rzecz innowacji i transferu technologii” (RITTS) finansowane przez DG ds. Przedsiębiorstw. Programy te wraz z siecią Innowacyjnych Regionów Europy są instrumentem Komisji Europejskiej w sferze realizacji projektów na rzecz innowacji.

¹⁶ A. Bąkowski: Wspomaganie innowacyjności przedsiębiorstw przez Programy ramowe Unii Europejskiej [w:] Praca zbiorowa pod redakcją Michała Górzyńskiego i Richarda Woodwarta: Innowacyjność polskiej gospodarki. Zeszyty Innowacyjne CASE 2003, www.case.com.pl

Konkurencyjność i rozwój polskich regionów powinny być kształtowane w oparciu o instrumenty perspektywy finansowej Unii Europejskiej dla Polski na lata 2007-2013. Wykorzystanie szans, jakie stwarza Polsce wspomniana perspektywa finansowa Unii Europejskiej zależeć będzie od wielkości absorpcji środków finansowych z funduszy Unii Europejskiej. Ta zaś uzależniona jest w praktyce od barier administracyjnych, prawnych czy finansowych, których pokonanie stanowić będzie istotny czynnik kształtowania konkurencyjności polskich regionów. Działania podejmowane w sferze usprawnienia absorpcji środków unijnych winny być spójne i programowane zarówno na poziomie państwowej jak i regionalnej władzy publicznej.

Literatura

1. Bąkowski A.: Wspomaganie innowacyjności przedsiębiorstw przez Programy ramowe Unii Europejskiej. [w:] Praca zbiorowa pod redakcją Górzyńskiego M. i Woodwarda R.: Innowacyjność polskiej gospodarki. Zeszyty Innowacyjne CASE 2003, www.case.com.pl
2. Bosak J: Międzynarodowa konkurencyjność gospodarki polskiej – ujęcie instytucjonalne.[w:] Konkurencyjność gospodarki polskiej a rola państwa przed akcesją do Unii Europejskiej. Pod red. Grabowiecki J., Wnorowski H., Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Wydział Ekonomiczny, ZMSG, 2000.
3. Czechowicz T.: Rola państwa w finansowaniu działalności innowacyjnej. [w:] Praca zbiorowa pod redakcją Górzyńskiego M. i Woodwarda R.: Innowacyjność polskiej gospodarki. Zeszyty Innowacyjne CASE 2003, www.case.com.pl
4. Freeman Ch.: Technology and Economic Performance: Lessons From Japan, Printer Publisher, London 1987, p. 4. za Świadek A.: Doświadczenia regionalnych strategii innowacyjnych w Krajach Unii Europejskiej. Praca zbiorowa pod red. Janasza W.: Innowacje w rozwoju przedsiębiorczości w procesie transformacji. Wyd. Difin Warszawa 2004.
5. Pod red. Kowalczewski W.: Zarządzanie przedsiębiorstwem w regionie. Wydawnictwo Akademickie „DIALOG”, Warszawa 2003.
6. The Conseil de la science et de la technologie du Quebec 1997, za Okoń Horodyńska E.: Jak budować regionalne systemy innowacji. IBnGR Warszawa, 2000.
7. Opracowanie własne na podstawie danych źródłowych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego zamieszczonych na stronach internetowych pod adresem: www.fundusze-strukturalne.pl według stanu na dzień 10 lipca 2007 r.
8. Pełka P., Stasiak M.: Pomoc publiczna dla przedsiębiorców w Unii Europejskiej. Dyfin, W-wa 2002.
9. Pyszkowski A., Szlachta J., Szomburg J.: Model instytucjonalny polityki rozwoju regionalnego w Polsce. IBnGR, Warszawa 2000.
10. Świadek A.: Doświadczenia regionalnych strategii innowacyjnych w Krajach Unii Europejskiej. Praca zbiorowa pod red. Janasza W.: Innowacje w rozwoju przedsiębiorczości w procesie transformacji. Wyd. Difin Warszawa 2004.
11. Świadek A.: Regionalne systemy innowacyjne w Unii Europejskiej Praca zb. pod red. Janasza W.: Innowacje w dziedzinie przedsiębiorstw w integracji z Unią Europejską. Wydawnictwo Difin sp. z o. o., Warszawa 2002.
12. Winiarski B.: Polityka gospodarcza. PWN, Warszawa 2002.
13. Wojnicka E.: System innowacyjny Polski z perspektywy przedsiębiorstw. IBnGR, Gdańsk 2004.

14. Ziemiecki J., Żukrowska K.: Konkurencja a transformacja w Polsce. Wybrane aspekty polityki gospodarczej. Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2004.
15. Żukrowska K.: Umiędzynarodowienie produkcji a konkurencyjność. [w:] Międzynarodowa konkurencyjność gospodarki Polski uwarunkowania i perspektywy. Instytut Rozwoju i Studiów Strategicznych, seria: „Raporty. Studia nad konkurencyjnością” z. 35, Warszawa 1995.

Summary

Innovation policy is one of the latest branches of economical policy. Its origins are dated back to the 50s of the twentieth century what is compatible with the positive influence of technical progression on the economical development.

One of the crucial aims of innovation policy either developed or developing countries, is the improvement of national and regional innovation systems including institutions, abilities and encouragements (taxation, credits, etc.).

Innovation policy in Poland is coherent with innovation policy in European Union. On the European level there are priorities established such as: cohesion of national and European innovation policies, stating administrative and legal rules which are inclined innovation, stimulating development of innovation enterprises, improving the bounds in innovation system, creating society open to innovation.

Innovation policy of public authorities: state and regional influences of region – the new attribute of economical area of European Union.

Informacje o autorze

dr Bożena Grad

*Wyższa Szkoła Ekonomii, Turystyki i Nauk Społecznych w Kielcach
ul. Pomurego Piwnika 49, 25-666 Kielce
e-mail: bozenagrad@kki.net.pl*

Zróźnicowanie wsparcia unijnego i jego znaczenie w rozwoju lokalnym na przykładzie wybranych gmin województwa mazowieckiego

Diversity of union support and its role in the local development based on selected communes of Mazowieckie Voivodeship

W artykule przedstawiono zróźnicowanie wsparcia unijnego z funduszy strukturalnych, w powiązaniu z rozwojem lokalnym. Omówiono wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w 2007 roku w dwóch grupach gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa mazowieckiego, wybranych ze względu na poziom rozwoju wyrażony syntetycznym wskaźnikiem rozwoju. Analizie poddano realizowane w 117 urzędach gmin projekty w ramach programów operacyjnych w okresie programowania 2004-2006. Ponad 70% badanych gmin w obydwu grupach korzysta z funduszy strukturalnych. Dominują projekty realizowane w ramach ZPORR. Środki finansowe skierowane są przede wszystkim na budowę bądź modernizację infrastruktury technicznej.

Analiza sposobów przeznaczenia środków w badanych gminach pozwala stwierdzić, że taka forma wsparcia finansowego ma istotne znaczenie w procesie rozwoju lokalnego i w dłuższej perspektywie ma szansę przyczynić się do wyrównania dysproporcji rozwojowych na szczeblu lokalnym.

Wstęp

Wzmacnianie potencjału rozwojowego regionów, jak również jednostek szczebla lokalnego oraz prowadzenie działań zmierzających do przeciwdziałania marginalizacji niektórych obszarów stanowią cel strategiczny rozwoju kraju. Realizacja tak sformułowanego celu nadrzędnego, wraz z zestawem celów szczegółowych wpisana jest w politykę regionalną i znajduje odzwierciedlenie w tworzonych na różnych szczeblach dokumentach planistycznych.

Z chwilą wejścia Polski w struktury Unii Europejskiej realizacja polityki rozwoju prowadzona jest według zasad i przy wsparciu finansowym Wspólnoty. Należy przy tym podkreślić, że Polska jako płatnik składek do budżetu UE zaliczana jest do płatników netto. Wsparcie finansowe UE możliwe było już przed akcesją i realizowane za pomocą wdrażania programów przedakcesyjnych np.: PHARE, ISPA czy SAPARD. Jednak od momentu akcesji wsparcie zdecydowanie zmieniło swój charakter, bowiem uzyskano dostęp do funduszy strukturalnych. Możliwość korzystania z takiej formy środków finansowych spowodowała, że Polska stanęła przed wielką szansą nadrobienia zapóźnień rozwojowych w regionach jak i na szczeblu lokalnym. Tym samym zaistniała szansa na pokonanie istniejących barier infrastrukturalnych oraz technicznych przy aktywnym udziale władz administracyjnych i społeczności lokalnych. Można stwierdzić,

że potrzeby gmin w tym zakresie są bardzo duże, a zwykle czynnikiem ograniczającym ich zaspokojenie jest brak środków finansowych. W realizacji działań prorozwojowych nie można oczywiście pominąć znaczenia współpracy różnych jednostek i podmiotów, w tym inicjatyw podejmowanych przez samorząd terytorialny. Możliwość realizacji projektów w ramach funduszy strukturalnych dotyczy różnych podmiotów, a w konsekwencji różnych beneficjentów. Jednocześnie we wszelkich analizach na temat aktywności podmiotów oraz stopnia korzystania z funduszy należy wyraźnie zwrócić uwagę na fakt, że mamy do czynienia z początkową fazą realizacji projektów.

Instrumenty finansowe polityki strukturalnej

Fundusze strukturalne to zasoby finansowe UE, które służą realizacji polityki strukturalnej. Jej nadrzędnym celem jest pomoc słabiej rozwiniętym regionom i sektorom gospodarek państw członkowskich, a w konsekwencji zmniejszenie różnic w poziomie rozwoju poszczególnych obszarów i poprawy warunków życia mieszkańców.

Fundusze strukturalne tworzą: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS), Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR) oraz Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa (FIWR).

Obecny okres programowania czyli okres obowiązywania dokumentów programowych, stanowiących podstawę ubiegania się o pomoc ze środków Funduszy Strukturalnych obejmuje lata 2007-2013. Poprzedni okres obejmował lata 2000-2006 przy czym dla Polski były to lata 2004-2006.

Podstawą do planowania poszczególnych dziedzin interwencji strukturalnych jak i zintegrowanych wieloletnich programów operacyjnych w kraju członkowskim jest Narodowy Plan Rozwoju, który zawiera propozycje celów, działań oraz wielkości interwencji ukierunkowanych na zmniejszanie dysproporcji w rozwoju społeczno-gospodarczym w kraju akcesyjnym. Tym samym Plan stanowi punkt wyjścia do prowadzenia przez kraj wchodzący w struktury UE uzgodnień z Komisją Europejską w zakresie Podstaw Wsparcia Wspólnoty (PWW). Ocena Narodowego Planu Rozwoju, umożliwia Komisji Europejskiej w uzgodnieniu z danym państwem członkowskim przyjęcie PWW, jako dokumentu który zawiera strategię, priorytety działań Funduszy oraz państwa członkowskiego, ich cele szczegółowe, wielkość przyznanego wkładu Funduszy i innych środków finansowych. Wdrożeniu PWW służą określone programy operacyjne¹. W Polsce, w okresie programowania 2004-2006 działały następujące programy operacyjne:

- Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw,
- Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich,
- Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego,
- Sektorowy Program Operacyjny Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb,
- Sektorowy Program Operacyjny Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich,

¹ Wojewódzka A.: Wykorzystanie środków z funduszy strukturalnych na przykładzie wybranych gmin województwa mazowieckiego, Roczniki Naukowe SERiA, Tom IX, Zeszyt 2, Warszawa – Poznań-Kraków 2007, s. 417-419.

- Sektorowy Program Operacyjny Transport,
- Program Operacyjny Pomoc Techniczna.

Na potrzeby artykułu szczególną uwagę zwrócono na dwa spośród wymienionych: Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR) oraz Sektorowy Program Operacyjny Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich (SPO ROL).

Cel strategiczny ZPORR sformułowano jako: „*tworzenie warunków wzrostu konkurencyjności regionów oraz przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów w taki sposób, aby sprzyjać długofalowemu rozwojowi gospodarstwu kraju, jego spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej oraz integracji z Unią Europejską*”. Program określa cele i kierunki, a także wysokość wykorzystywania środków na realizację polityki regionalnej państwa, które uruchomiono w latach 2004–2006 z udziałem dwóch funduszy strukturalnych: EFRR i EFS². Cel strategiczny ZPORR podzielono na trzy priorytety:

- Priorytet 1- Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów (wzrost atrakcyjności regionów poprzez inwestycje w infrastrukturę techniczną i społeczną),
- Priorytet 2 -Wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich w regionach (stworzenie warunków dla rozwoju zasobów ludzkich, zwłaszcza działania przyczyniające się do reorientacji zawodowej pracowników, także na obszarach zagrożonych marginalizacją),
- Priorytet 3 - Rozwój lokalny (aktywizacja społeczna i gospodarcza obszarów zagrożonych marginalizacją).

Celem SPO ROL jest poprawa konkurencyjności gospodarki rolno-żywnościowej oraz zrównoważony rozwój obszarów wiejskich. Tak sformułowany cel strategiczny został podzielony na 2 priorytety:

- Priorytet 1 - Wspieranie zmian i dostosowań w sektorze rolno-żywnościowym,
- Priorytet 2- Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich.

Cel i metoda

Celem opracowania jest określenie stopnia zróżnicowania wsparcia unijnego oraz sposobów wykorzystania środków finansowych z funduszy strukturalnych w rozwoju lokalnym na przykładzie gmin województwa mazowieckiego.

Na wstępie dokonano szczegółowej analizy literatury przedmiotu zarówno w zakresie definiowania rozwoju lokalnego, jak i stosowania różnych metod służących do pomiaru stopnia rozwoju jednostek samorządu terytorialnego, szczególnie gmin. Proces badawczy składał się z dwóch etapów. W pierwszym etapie w oparciu o skonstruowaną miarę agregatową w postaci syntetycznego wskaźnika rozwoju

² Filipiak B., Kogut M., Szewczuk A., Ziolo M.: Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse, procedury, Szczecin 2005, s. 390-408

(z_i)³ określono poziom rozwoju wszystkich gmin województwa mazowieckiego. Uzyskano w ten sposób możliwość porównania stopnia rozwoju społeczno-gospodarczego gmin, w określonym czasie, bez wyjaśniania przyczyn istniejącego stanu. Przy wyodrębnianiu grupy zmiennych, które w kolejnym etapie pozwoliły zbudować syntetyczny miernik, określający potencjał rozwojowy wybranych gmin uwzględniono kryteria merytoryczne, formalne i statystyczne⁴. Wyselekcjonowane zmienne mają charakter statyczny, co pozwala pozycjonować jednostki terytorialne na tle innych tego samego typu, w danym okresie (najczęściej rok kalendarzowy)⁵. W realizacji badań uwzględniono podejścia badawcze prezentowane przez A. Zeliasia⁶, M. Sej-Kolasę i A. Zielińską⁷ oraz A. Harańczyk⁸. Ostatecznie na podstawie danych Banku Danych Regionalnych GUS za rok 2004 wyodrębniono 16 zmiennych, w podziale na grupy.

Następnie w wyniku porządkowania liniowego obiektów, gdzie za kryterium wzięto syntetyczny wskaźnik rozwoju (z_i) uzyskano ranking gmin. Zastosowano dobór kwartylowy, gdzie do drugiego etapu badań z wykorzystaniem kwestionariusza ankiety wybrano dwie grupy gmin - 25% gmin o najniższych wartościach syntetycznego wskaźnika rozwoju z_i ($Q_1=0,3045$) i 25% o stosunkowo najwyższych wartościach ($Q_3=0,3717$). Łącznie zakwalifikowano 140 jednostek⁹ o charakterze wiejskim i miejsko-wiejskim. Analogicznie, obiekty zależnie od poziomu rozwoju podzielono na dwie grupy: grupę pierwszą (G_1) stanowią gminy o stosunkowo najniższym poziomie rozwoju (według wartości wskaźnika z_i), zaś grupa druga (G_2) to gminy o stosunkowo najwyższym poziomie rozwoju (według wartości wskaźnika z_i). Kwestionariusz ankiety skierowano do 140 wójtów i burmistrzów gmin w pierwszym półroczu 2007 roku.

³ Na potrzeby artykułu wskazano jedynie ogólne założenia i etapy konstrukcji syntetycznego wskaźnika. Szczegółowy opis Wojewódzka A: Klasyfikacja gmin miejsko-wiejskich województwa mazowieckiego według poziomu rozwoju, [w:] red. Strahl D. Gospodarka lokalna w teorii i praktyce, Prace Naukowe AE Wrocław Nr 1161, Wyd. AE Wrocław, Wrocław 2007, s. 361-369 oraz Wojewódzka A: Klasyfikacja gmin wiejskich województwa mazowieckiego ze względu na poziom rozwoju, [w:] red. Bład M., Klepacka-Kołodziejka D. Społeczno-ekonomiczne aspekty rozwoju polskiej wsi, IRWiR PAN, Warszawa 2007, s. 79-87.

⁴ Obrębalski M.: Mierniki rozwoju regionalnego, [w:] red. Strahl D. Metody oceny rozwoju regionalnego, Wydawnictwo AE Wrocław, Wrocław 2006, s. 33.

⁵ Zestaw zmiennych diagnostycznych wyselekcjonowanych do budowy syntetycznego wskaźnika składa się z następujących zmiennych: liczba zgonów na 1000 osób, liczba przychodni na 10000 mieszkańców, stopa bezrobocia rejestrowanego w %, pracujący na 1000 mieszkańców, udział pracujących w liczbie ludności w wieku produkcyjnym, liczba podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców, dochody budżetów gmin ogółem na 1 mieszkańca w zł, nakłady inwestycyjne ogółem na 1 mieszkańca w zł, liczba mieszkań oddanych do użytku na 1000 zawartych małżeństw, liczba mieszkań wyposażonych w łazienkę w % ogółu mieszkań zamieszkałych, długość sieci wodociągowej w km na 1 km² powierzchni, długość sieci kanalizacyjnej w km na 1 km² powierzchni, długość gminnych dróg o nawierzchni twardej w km na 1 km² powierzchni, liczba radnych z wyższym wykształceniem w stosunku do ogółu radnych, liczba uczniów w szkołach ponadpodstawowych na 1000 mieszkańców, liczba czytelników bibliotek w ciągu roku na 1000 osób.

⁶ Zeliś A. red. Taksonomiczna analiza przestrzennego zróżnicowania poziomu życia w Polsce w ujęciu dynamicznym, Wydawnictwo AE Kraków, Kraków 2000.

⁷ Sej-Kolasa M., Zielińska A: Analiza porównawcza gmin woj. dolnośląskiego na podstawie wybranych wskaźników zrównoważonego rozwoju, [w:] red. K. Jajuga, M. Walesiak, Taksonomia 9. Klasyfikacja i analiza danych. Teoria i zastosowania, Prace Naukowe AE Wrocław nr 942, Wrocław 2002, s. 84-96.

⁸ Famulska T., Znaniecka K. red. Finansowe aspekty rozwoju lokalnego, Wydawnictwo Uczelniane AE Katowice, Katowice 2004, s. 20-23.

⁹ Województwo mazowieckie składa się z 314 gmin, w tym 229 to jednostki o statusie wiejskim, a 50 miejsko-wiejskim Stan na 31 XII 2004, 2006 (GUS 2007).

Badania obejmują okres programowania 2004-2006 i dotyczą projektów realizowanych przez urzędy gmin.

Wyniki badań

Odnotowano zwrotność ankiet na poziomie 83,6%, stąd wyniki badań zaprezentowano dla 117 gmin¹⁰. Jednostki z grupy G₁ stanowiły 57,3% ogółu, a należące do G₂ 42,7%. Taka struktura obiektów to bezpośredni wynik zwrotności ankiet w poszczególnych grupach. Zwrotność była wyższa w grupie gmin o najniższym poziomie rozwoju (95,7%), zaś w grupie G₂ wynosiła 71,4%.

W skład G₁, jak i G₂ wchodzi przedstawiciele wszystkich podregionów województwa¹¹. Widoczna jest jednak różnica w strukturze poszczególnych grup. W grupie gmin o najniższym poziomie rozwoju największą część stanowią gminy z podregionu ostrołęcko-siedleckiego (niespełna 33%), a najmniejszą warszawskiego (10%). Natomiast w G₂ zdecydowanie przeważają gminy z podregionu warszawskiego, stanowiąc 55,7%, a najmniejsza część to gminy z podregionu ciechanowsko-płockiego (10%).

Jeżeli chodzi o syntetyczny wskaźnik rozwoju, to w G₁ przybierał on wartości z przedziału <0,2256-0,3042>, przy czym średnia jego wartość w grupie wynosiła 0,2814. W grupie G₂ wskaźnik kształtował się w przedziale <0,3730-0,5623>, zaś średnia była zdecydowanie wyższa niż w G₁ i osiągnęła wartość 0,4209. Wystąpił większy zakres zmienności wskaźnika w grupie G₂ (współczynnik zmienności 0,1893), niż w G₁ (współczynnik zmienności 0,0786).

W badanych grupach gmin nie odnotowano zasadniczych różnic jeżeli chodzi o korzystanie z funduszy strukturalnych. W grupie o stosunkowo najniższym poziomie rozwoju 71,6% korzysta ze środków pomocowych, podczas gdy w G₂ odsetek gmin wynosił 72%. Żadnego projektu nie realizuje 28,4% urzędów gmin G₁ oraz 24% G₂.

Uzyskane odpowiedzi na temat projektów nie pozwoliły na przyporządkowanie projektów do poszczególnych priorytetów w ramach programów operacyjnych.

Wśród gmin z G₁, które korzystają z funduszy strukturalnych 46,3% jednostek realizuje więcej niż jeden projekt. W grupie gmin o stosunkowo najwyższym stopniu rozwoju odsetek gmin był nieco wyższy i wynosił 54,8%.

W obydwu grupach gmin, które korzystają ze środków finansowych funduszy strukturalnych zdecydowanie dominuje ZPORR. W grupie gmin o najniższym poziomie rozwoju 73,2% jednostek realizuje projekty z tego programu operacyjnego, a 51,2% funkcjonuje w ramach SPO ROL. W gminach z grupy G₂ zdecydowanie częściej realizowane są projekty w ramach ZPORR (w 90,3% gmin), natomiast w ramach SPO ROL projekty realizuje 38,7% gmin spośród wszystkich realizujących gmin. Taka sytuacja jest niewątpliwie konsekwencją struktury gmin - ze względu na rodzaj gminy tworzących poszczególne grupy. W obydwu grupach przeważały gminy wiejskie, które

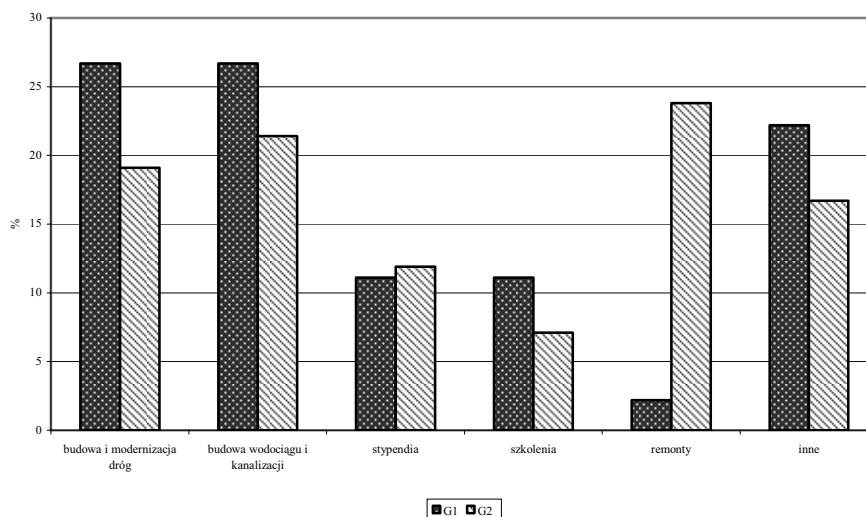
¹⁰ Wyniki badań ankietowych dotyczą 37,3% populacji generalnej gmin województwa mazowieckiego. Stan na 31 XII 2006 (GUS 2007).

¹¹ Uwzględniono podział województwa mazowieckiego na podregiony według Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych, aktualny do końca 2007 r. (Dz. U. 2000 nr 58 poz. 685 z póź. zm.). Z dniem 5 stycznia 2008 r. Rozporządzeniem Rady Ministrów z 14 listopada 2007 (Dz. U. nr 214 poz. 1573) podregion warszawski został podzielony na podregion warszawski wschodni i warszawski zachodni.

w G₁ stanowiły aż 95,5%, a w G₂ 64%. W gminach z grupy G₁ realizowano 71 projektów, natomiast w G₂ 59.

Analiza sposobów wykorzystania środków finansowych ze ZPORR (rys. 1) pozwala stwierdzić, że w gminach G₁ w co drugiej gminie środki skierowano na budowę lub modernizację infrastruktury technicznej – na drogi gminne, zaopatrzenie w wodę czy instalacje sanitarną. W grupie G₂ największa liczba projektów (23,8%) dotyczyła remontów budynków szkolnych (szkół podstawowych, gimnazjalnych), świetlic, i obiektów sportowych. W następnej kolejności realizowane projekty dotyczyły budowy sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz budowy i modernizacji dróg gminnych. Na grupę „inne” składają się projekty obejmujące wyrównywanie szans edukacyjnych, ochronę środowiska oraz mające na celu rozwój lokalny.

RYСУNEK 1. SPOSOBY WYKORZYSTANIA ŚRODKÓW FINANSOWYCH Z PROJEKTÓW REALIZOWANYCH PRZEZ URZĘDY GMIN W RAMACH ZPORR ZE WZGLĘDU NA POZIOM ROZWOJU GMIN (%)

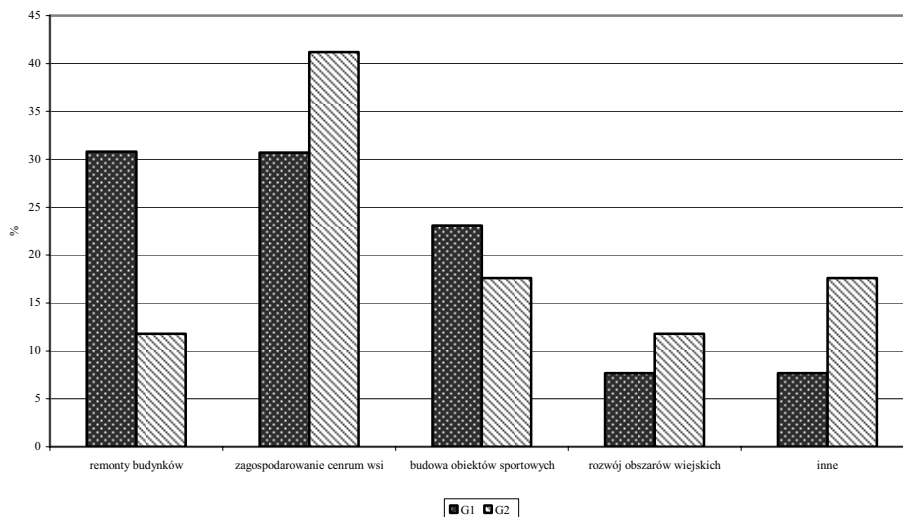


G₁ – grupa gmin o najniższym poziomie rozwoju
 G₂ – grupa gmin o najwyższym poziomie rozwoju

Źródło: badania ankietowe.

Jeżeli zaś chodzi o przeznaczenie środków finansowych w ramach SPO ROL (rys. 2), to co trzeci projekt w grupie gmin stosunkowo najsłabiej rozwiniętych obejmował remont budynków (remizy, świetlicy, domu kultury), a co trzeci związany był z zagospodarowaniem centrum wsi.

RYSUNEK 2. SPOSOBY WYKORZYSTANIA ŚRODKÓW FINANSOWYCH Z PROJEKTÓW REALIZOWANYCH PRZEZ URZĘDY GMIN W RAMACH SPO ROL ZE WZGLĘDU NA POZIOM ROZWOJU GMIN (%)



Objaśnienia jak pod rys. 1.

Źródło: badania ankietowe.

W grupie gmin G_2 zdecydowanie najczęściej, bo ponad 40% projektów dotyczyło kształtowania centrum wsi. W następnej kolejności należy wskazać budowę obiektów sportowych (także boisk, bieżni i zagospodarowanie terenów rekreacyjnych) oraz rozwój obszarów wiejskich. W grupie inne znalazły się między innymi projekty obejmujące budowę oświetlenia ulicznego, budowę biblioteki i świetlicy.

Wnioski

1. W badanych gminach województwa mazowieckiego nie odnotowano zależności pomiędzy stopniem rozwoju, a korzystaniem bądź nie z funduszy strukturalnych (około 72% gmin z każdej grupy korzysta z tej formy wsparcia). W obydwu grupach gmin dominują projekty realizowane w ramach ZPORR, przy czym w grupie gmin o stosunkowo najniższym stopniu rozwoju, w co drugiej gminie realizowany jest projekt w ramach SPO ROL (w G_2 odsetek wynosi 38,7%).

2. Jeżeli chodzi o sposoby przeznaczenia środków z funduszy strukturalnych, to niezależnie od stopnia rozwoju gmin realizowane projekty koncentrowały się przede wszystkim na budowie bądź modernizacji istniejącej infrastruktury technicznej (drogi gminne, sieć wodociągowa, kanalizacyjna, budynki gminne).

3. Wnioskując na temat znaczenia i form wsparcia unijnego w rozwoju lokalnym należy mieć na uwadze fakt, że mamy do czynienia z początkową fazą wdrażania projektów z funduszy strukturalnych. W związku z tym podejmowane przez urzędy

gmin inicjatywy oraz działania w zakresie pozyskiwania tej formy wsparcia finansowego zmiierzają przede wszystkim do rozpoznania możliwości i zlokalizowania potencjalnych barier („przecieranie szlaków”). Beneficjenci uczą się sposobu funkcjonowania w nowej rzeczywistości. Efekt końcowy zależy również od przebiegu początkowej fazy wnioskowania, od tego czy składane wnioski uzyskały pozytywną ocenę i zakwalifikowane zostały do realizacji. Przeprowadzone badania wskazują na występowanie wysokiej aktywności samorządów lokalnych w tym zakresie, co w dłuższej perspektywie może przełożyć się na znaczący postęp w rozwoju lokalnym.

4. Wśród różnych czynników kształtujących rozwój lokalny wsparcie finansowe zewnętrzne, do którego zaliczyć można środki z funduszy strukturalnych, ma charakter egzogeniczny. Ich wykorzystanie zależy w bezpośredni sposób od czynników endogenicznych, zwłaszcza tkwiących i utożsamianych z potencjałem ludzkim danego terenu, zarówno po stronie pracowników urzędów gmin, jak i społeczności lokalnych.

Literatura

1. Bank Danych Regionalnych GUS 2004.
2. Famulska T., Znaniecka K. red. Finansowe aspekty rozwoju lokalnego, Wydawnictwo Uczelniane AE Katowice, Katowice 2004.
3. Filipiak B., Kogut M., Szewczuk A., Ziolo M.: Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse, procedury, Szczecin 2005.
4. Nomenklatura Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych, (Dz. U. 2000 nr 58 poz. 685 z póź. zm.).
5. Obrębalski M.: Mierniki rozwoju regionalnego, [w:] red. Strahl D. Metody oceny rozwoju regionalnego, Wydawnictwo AE Wrocław, Wrocław 2006.
6. Rocznik statystyczny województwa mazowieckiego, GUS, Warszawa 2007.
7. Sej- Kolasa M., Zielińska A: Analiza porównawcza gmin woj. dolnośląskiego na podstawie wybranych wskaźników zrównoważonego rozwoju, [w:] red. K. Jajuga, M. Walesiak, Taksonomia 9. Klasyfikacja i analiza danych. Teoria i zastosowania, Prace Naukowe AE Wrocław nr 942, Wrocław 2002.
8. Wojewódzka A: Klasyfikacja gmin miejsko-wiejskich województwa mazowieckiego według poziomu rozwoju, [w:] red. Strahl D. Gospodarka lokalna w teorii i praktyce, Prace Naukowe AE Wrocław Nr 1161, Wyd. AE Wrocław, Wrocław 2007.
9. Wojewódzka A: Klasyfikacja gmin wiejskich województwa mazowieckiego ze względu na poziom rozwoju, [w:] red. Bład M., Klepacka-Kołodziejska D. Społeczno-ekonomiczne aspekty rozwoju polskiej wsi, IRWiR PAN, Warszawa 2007.
10. Wojewódzka A.: Wykorzystanie środków z funduszy strukturalnych na przykładzie wybranych gmin województwa mazowieckiego, Roczniki Naukowe SERiA, Tom IX, Zeszyt 2, Warszawa – Poznań-Kraków 2007.
11. Zeliaś A. red. Taksonomiczna analiza przestrzennego zróżnicowania poziomu życia w Polsce w ujęciu dynamicznym, Wydawnictwo AE Kraków, Kraków 2000.

Summary

The article presents diversity of EU funds analysed regarding local development level of selected communes. The survey was carried out in 2007, in rural and rural-urban communes of Mazowieckie Voivodship. They were divided into two groups, according to their development level, which was defined by synthetic index value. The author analysed projects carried out in 2004-2006 in 117 communes. More than 70% communes in both studied groups used available EU funds. Projects financed within the Integrated Regional Operational Program dominate. In most cases, the projects concentrate on construction and modernisation of technical infrastructure, especially roads, sewage systems or water-supply systems.

The analysis of EU funds usage leads to a conclusion that this kind of financial support has a significant effect on the local development process. Moreover, in longer term, it could help to compensate local development discrepancies.

Informacje o autorze

dr inż. Agnieszka Wojewódzka

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego

Wydział Nauk Ekonomicznych

Katedra Polityki Europejskiej, Finansów Publicznych i Marketingu

ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa

e-mail: agnieszka_wojewodzka@sggw.pl

Artur Krukowski

Rola funduszy strukturalnych Unii Europejskiej w rozwoju klastrów w Polsce Wschodniej

The role of the European Union's structural funds in clusters' development in the Eastern Poland

Koncepcja klastrów staje się coraz bardziej popularna jako narzędzie pozwalające na zrozumienie funkcjonowania i podjęcie działań poprawiających konkurencyjność gospodarek lokalnych i regionalnych. Według Komisji Europejskiej klastry są głównym czynnikiem poprawy innowacyjności i dobrobytu poprzez wspieranie procesu budowy unikalnych zasobów i umiejętności umacniających rolę regionów w globalnej gospodarce. Komisja Europejska dostrzegając potencjał klastrów dla rozwoju regionów podejmuje szereg inicjatyw wspierających proces ich tworzenia i rozwoju. Wiele inicjatyw w krajach członkowskich jest wspierana przy wykorzystaniu funduszy strukturalnych. W perspektywie finansowej na lata 2007-2013 przewiduje się realizację i współfinansowanie działań typowych dla polityki opartej o koncepcję klastrów np. tworzenie powiązań sieciowych pomiędzy przedsiębiorstwami, wspieranie interakcji pomiędzy przedsiębiorstwami a sferą badawczo-rozwojową czy promowanie budowy inkubatorów przedsiębiorczości. Regiony Polski Wschodniej również mają możliwość korzystania z funduszy strukturalnych w tym zakresie.

Głównym celem artykułu jest przedstawienie Operacyjnego Programu Rozwoju Polski Wschodniej w kontekście działań i źródeł finansowania wspierających proces tworzenia i rozwoju klastrów. W opracowaniu została przedstawiona koncepcja klastrów, uzasadniająca jej atrakcyjność oraz najważniejsze inicjatywy dotyczące ich rozwoju podejmowane dotychczas przez Komisję Europejską. W dalszej części ma miejsce charakterystyka działań z zakresu polityki rozwoju opartej o koncepcje klastra przewidzianych dla rozwoju pięciu województw Polski Wschodniej wraz z charakterystyką źródeł finansowania.

Wprowadzenie

W krajobrazie gospodarczym państw i regionów występują przestrzenne formy organizacji przemysłu określane mianem klastrów, gron, sieci lub lokalnych systemów produkcyjnych, których funkcjonowanie przyczynia się do wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw oraz regionów, w których są zlokalizowane. Dostrzeżenie pozytywnego wpływu tych struktur na rozwój, zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorstw, zaowocowało szeregiem działań i inicjatyw zmierzających do ich tworzenia i wsparcia rozwoju przez Unię Europejską. Pozytywne doświadczenia i efekty tych inicjatyw spowodowały, że Komisja Europejska włączyła zalecenia wynikające z koncepcji klastrów do instrumentarium polityki regionalnej, uznając klastry za efektywne narzędzie podnoszenia ich konkurencyjności. Z tego względu w ramach wspólnotowej polityki strukturalnej, w perspektywie finansowej na lata 2007 – 2013, przewidziano

realizację i współfinansowanie działań typowych dla polityki rozwoju w oparciu o klastry, m.in. tworzenie powiązań sieciowych pomiędzy przedsiębiorstwami z tych samych lub pokrewnych sektorów, wspieranie interakcji pomiędzy przedsiębiorstwami a instytucjami badawczymi, czy promowanie rozwoju inkubatorów przedsiębiorczości. Z działań Komisji Europejskiej korzysta również Polska, w tym województwa wschodnie, które ze względu na zapóźnienie gospodarcze w stosunku do innych regionów kraju mają możliwość korzystania z dodatkowych funduszy strukturalnych Unii Europejskiej.

Głównym celem opracowania jest przedstawienie roli funduszy strukturalnych w kontekście działań wspierających proces tworzenia i rozwoju klastrów w pięciu województwach Polski Wschodniej. Pierwsza część opracowania zawiera charakterystykę koncepcji rozwoju klastrów oraz przegląd działań podejmowanych przez Komisję Europejską, w ramach polityki strukturalnej, na rzecz wspierania procesu ich tworzenia i rozwoju. Następnie został przedstawiony Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej (PO RPW)¹, w którym scharakteryzowano założenia strategii działań wspierających rozwój tych regionów. W szczególności opis skupia się na występujących w nim działaniach wynikających z koncepcji rozwoju klastrów oraz na charakterystyce źródeł finansowania z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej.

Klastry – koncepcja i efekty rozwoju

Zainteresowanie Komisji Europejskiej koncepcją klastra oraz jej praktycznym wykorzystaniem datuje się od momentu publikacji pracy Portera *Konkurencyjna przewaga narodów*², w której klastry zostały przedstawione jako efektywne narzędzie podnoszenia konkurencyjności i innowacyjności gospodarki.

Według definicji Portera klaster (grono) to geograficzne skupisko wzajemnie powiązanych firm, wyspecjalizowanych dostawców, jednostek świadczących usługi, firm działających w pokrewnych sektorach i związanych z nimi instytucji (na przykład uniwersytetów, jednostek normalizacyjnych i stowarzyszeń branżowych) w poszczególnych dziedzinach konkurujących między sobą, ale także współpracujących³. Porter uznaje obecność gron za ważny czynnik uzyskiwania przewagi konkurencyjnej we współczesnej gospodarce globalnej, a właściwe umiejscowienie działalności gospodarczej za kluczowy czynnik jej poprawy.

W swojej teorii, Porter odrzuca tradycyjny sposób analizy zjawisk ekonomicznych oparty na analizach sektorowych, który uznał za zbyt statyczny i nie uwzględniający istnienia ważnych związków synergicznych między firmami. Grona, jak twierdzi, bardziej odpowiadają istocie konkurencji i źródłom przewagi konkurencyjnej, bowiem wychwytyują ważne powiązania, komplementarność oraz przepływ technologii, umiejętności, informacji, marketingu i potrzeb klientów, przekraczające granice firm i sektorów. Te z kolei mają fundamentalne znaczenie w odniesieniu do konkurencji, do efektywności, a zwłaszcza do kierunków i tempa tworzenia firm i wprowadzania innowacji⁴.

¹ Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, www.fundusze-strukturalne.gov.pl

² M.E. Porter: *The Competitive Advantage of Nations*, Free Press, New York, 1990.

³ M.E. Porter: *Porter o konkurencji*, PWE, Warszawa 2001, s.246.

⁴ *Ibidem*, s. 255.

Według teorii Portera narody osiągają sukces w poszczególnych przemysłach, ponieważ potrafią odpowiednio kształtować jakość lokalnego środowiska, w którym funkcjonują podmioty gospodarcze. Na lokalne środowisko prowadzenia działalności gospodarczej składają cztery podstawowe grupy czynników determinujących przewagę konkurencyjną przedsiębiorstw:

1. *czynniki produkcji (nakłady)* – pozycja kraju w zakresie występowania czynników produkcji dostosowanych do specyfiki określonych sektorów. Nakłady obejmują zasoby materialne, w tym infrastrukturę, oraz informację, system prawny czy uniwersyteckie instytuty badawcze, z których mogą korzystać podmioty gospodarcze. Nakłady te, aby zapewniać przewagę konkurencyjną, powinny charakteryzować się wysoką jakością oraz wysokim stopniem specjalizacji, czyli dostosowaniem do potrzeb konkretnych grom. Szczególne znaczenie przypisywane jest tym nakładom, od których zależy innowacja i podwyższanie poziomu grom, a które nie mogą być łatwo nabyte lub pozyskane gdzie indziej.

2. *warunki popytu krajowego* – determinanty krajowego popytu na dany produkt lub usługę. Obecność wyrafinowanego popytu, który zmusza firmy do doskonalenia i wskazuje na istniejące lub przyszłe potrzeby, na podstawie których firma może podjąć ekspansję na rynki zewnętrzne. Przy tym nie najważniejsza jest wielkość krajowego popytu, ale jego jakość, która niejako zmusza firmy do przechodzenia od naśladownictwa niskiej jakości produktów do konkurowania poprzez jego zróżnicowanie.

3. *Przemysły powiązane i wspierające* – obecność sektorów pokrewnych i wspomagających stanowiących zaplecze danej branży lub z nią powiązanych, a poprzez wzajemne relacje będące źródłem różnego rodzaju czynników produkcji, w tym wiedzy i informacji.

4. *Kontekst strategii firm i ich rywalizacji* – uwarunkowania krajowe i lokalne dotyczące takich aspektów jak tworzenie przedsiębiorstw, ich organizacja i zarządzanie oraz specyfika narodowej konkurencji. Odnosi się do przepisów prawnych, zachęt i norm rządzących rodzajami i natężeniem miejscowej rywalizacji, pozwalających konkurować firmom w oparciu o wprowadzane innowacje oraz inwestycje w zasoby materialne, jak i niematerialne tj. wiedzę i umiejętności.

Czynniki te traktowane jako system determinują jakość środowiska lokalnego, w którym firmy powstają i konkurują oraz w którym powstają siły determinujące procesy innowacyjne. Poszczególne elementy rombu Portera wzajemnie na siebie oddziałują. Aby system ten zaczął generować pozytywne efekty, niezbędne jest występowanie z jednej strony koncentracji przestrzennej podmiotów gospodarczych i instytucji, a z drugiej strony krajowej rywalizacji pomiędzy przedsiębiorstwami z danego sektora.

Jak wskazuje Porter, przedsiębiorstwa z branż konkurencyjnych na rynkach międzynarodowych są zazwyczaj skoncentrowane geograficznie oraz otoczone wyspecjalizowanymi dostawcami, klientami oraz bardzo często również instytucjami naukowymi oraz badawczo-rozwojowymi. Koncentracja rywali, klientów i dostawców, zwiększa efektywność i specjalizację oraz przyspiesza procesy innowacyjne. Bliskość jednostek naukowych sprawia natomiast, że przedsiębiorstwa mają dostęp do nowoczesnych technologii oraz partnerów do rozwiązywania problemów technologicznych. Koncentracja geograficzna oraz swoista „marka regionu” przyciąga

zarówno wykwalifikowanych pracowników, jak i firmy międzynarodowe mogące wnieść zasoby istotne dla dalszego rozwoju danego regionu. Poprzez intensywne interakcje pomiędzy poszczególnymi podmiotami oraz zachodzące procesy specjalizacji dany region staje się unikatowym środowiskiem (przedsiębiorczym, konkurencyjnym i innowacyjnym) danego przemysłu. Krajowa rywalizacja przedsiębiorstw wymusza niejako ciągłe ulepszanie, podnoszenie jakości i poziomu technologicznego produktów, przez co przyczynia się do wzrostu pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstw oraz ich produktów na rynkach międzynarodowych⁵.

W funkcjonowaniu klastrów istotne jest utrzymanie równowagi pomiędzy procesami współpracy i konkurencji, a więc tym co tworzy potencjał, a tym co wymusza dynamizm i zmiany. Ważne również jest osadzenie działań gospodarczych w trwałych stosunkach społecznych mających charakter sieci. Jak stwierdza Porter klastery jest odmianą sieci występującą w określonej lokalizacji geograficznej, w której bliskie sąsiedztwo firm i instytucji zapewnia istnienie pewnych rodzajów wspólnoty oraz zwiększa częstotliwość i znaczenie interakcji.

Funkcjonowanie klastrów w określonej lokalizacji przekłada się na szereg pozytywnych efektów. Jednym z nich jest wzrost produktywności realizowanych procesów, co wynika z dostępu do wyspecjalizowanych (dostosowanych do potrzeb określonych sektorów) czynników produkcji. Obecność dostawców oraz bliskość przestrzenna przyczynia się nie tylko do obniżki kosztów transakcyjnych, lecz także zapewnia lepszy i pełniejszy wybór oferowanych materiałów, podzespołów i specjalistycznych usług.

Ponadto koncentracja na danym obszarze podmiotów działających w branżach pokrewnych i wspierających powoduje, że wzrasta prawdopodobieństwo zaistnienia interakcji pomiędzy tymi podmiotami. Właśnie możliwość współpracy, naśladowania czy zawierania sojuszy jest kolejną przyczyną tego, że struktury klastrowe mogą być efektywnym systemem produkcji. Współpraca może przyczynić się do wzrostu efektywności wykorzystania istniejących czynników produkcji poprzez współpracę przy opracowywaniu nowych produktów lub technologii, wspólne inwestowanie w specjalistyczną infrastrukturę, organizowanie wspólnych kanałów zaopatrzenia bądź zbytu, wspólny marketing czy lobbing władz publicznych⁶.

Funkcjonowanie klastra stymuluje przedsiębiorczość jego aktorów i prowadzi do dynamicznej kreacji nowych przedsiębiorstw, głównie małych i średnich firm. Ma to niebagatelne znaczenie dla tworzenia nowych miejsc pracy, a tym samym dla sytuacji lokalnego (regionalnego) rynku pracy oraz umożliwia wzrost stopnia specjalizacji i może również prowadzić do zwiększenia zakresu oferty całego systemu. Poprzez efekt mnożnikowy, rozwój klastra stanowi somonapędzający się mechanizm.

Ze względu na rolę jaką spełniają klastry w procesie podnoszenia innowacyjności gospodarki, są one postrzegane jako zredukowane w skali narodowe systemy innowacyjne⁷. Klastry będące przykładem systemu powiązań sieciowych w określonej lokalizacji przyczyniają się do wzrostu potencjału innowacyjnego podmiotów gospodarczych na kilka sposobów. Występowanie w gronie procesów konkurencji

⁵ S. Szulka (red.): Klastry. Innowacyjne wyzwanie dla Polski, IBnGR, Gdańsk 2004, s.9.

⁶ S. Szulka (red.): Klastry ... op.cit., s.11.

⁷ Boosting Innovation. The Cluster Approach, OECD 1999, s. 8

między firmami zmusza je do wyróżniania się w sposób twórczy, co podtrzymuje stałe procesy innowacyjne. Sąsiedztwo funkcjonowania firm umożliwia przepływ informacji oraz wiedzy, w tym szczególnie „wiedzy ukrytej”. Przepływ ten następuje poprzez kontakty formalne i nieformalne, na zasadzie kontaktów międzyludzkich, jak również poprzez uczestnictwo w organizacjach branżowych i regionalnych⁸. Ponadto często uczestnikami gron są instytucje naukowo-badawcze i szkoły wyższe. Dzięki nawiązywaniu współpracy z tymi instytucjami ma miejsce transfer wiedzy i innowacji do sfery przemysłowej. Ponadto bliskość geograficzna umożliwia podpatrywanie i naśladowanie rozwiązań stosowanych przez inne firmy, dzięki czemu proces dyfuzji innowacji przebiega sprawniej i szybciej.

Podsumowując, pozytywny wpływ systemu na produktywność, innowacyjność i przedsiębiorczość przekłada się ostatecznie na jego konkurencyjność – wykształcenie i utrzymanie przewagi konkurencyjnej całego systemu w danej lokalizacji. To z kolei pozwala włączyć się gospodarkom lokalnym i regionalnym w procesy globalnej konkurencji.

Klasy w polityce Unii Europejskiej

W ramach Strategii Lizbońskiej Unia Europejska poprzez tworzenie rynku wewnętrznego, szeroko zakrojone reformy oraz odpowiednie ukierunkowanie pomocy publicznej zmierza do realizacji celu, jakim jest uczynienie ze wspólnotowej gospodarki „najbardziej konkurencyjnej i dynamicznej, opartej na wiedzy gospodarki na świecie, zdolnej do trwałego rozwoju, tworzącej większą liczbę miejsc pracy oraz charakteryzującej się większą spójnością społeczną”⁹. Na podstawie tak wytyczonego celu podejmowane są różnorodne działania zmierzające do jego realizacji.

Empirycznie potwierdzone, pozytywne efekty wynikające z funkcjonowania klastrów dla gospodarki regionalnej, skłoniły Komisję Europejską do uznania polityki rozwoju opartej o koncepcję klastrów jako atrakcyjnego narzędzia podnoszenia konkurencyjności i innowacyjności firm, zwłaszcza małych i średnich¹⁰. Stąd obecnie wiele z inicjatyw zmierzających do poprawy innowacyjności gospodarki wspólnotowej, finansowanych ze środków unijnych, zmierza do identyfikacji istniejących w Europie klastrów, a w dalszej kolejności do poznania przyczyn ich powstawania i uwarunkowań rozwoju¹¹. Na podstawie ich wyników formułowane są zalecenia dla właściwego kształtowania polityki i zarządzania inicjatywami klastrowymi. Uznając rolę klastrów dla stymulowania konkurencyjności ugrupowania i stojąc przed wyzwaniem Agendy Lizbońskiej, Komisja Europejska oprócz odgrywania roli katalizatora, tworzenia korzystnych ram regulacyjnych, popularyzacji koncepcji i wymiany wiedzy, podejmuje także bezpośrednie działania.

⁸ B. Szymoniuk, S. Wałukiewicz, (2001): Lokalne systemy produkcyjne jako stymulator innowacyjności [w:] H. Brdulak, T. Gołębiowski (red.): TRANS 01 Wspólna Europa. Przedsiębiorstwo wobec globalizacji, PWE, Warszawa, s. 445-451.

⁹ Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment. Report from High Level Group chaired by Wim Kok, www.europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/index_en

¹⁰ Komisja Europejska uznaje rozwój klastrów, jako jedno z dziewięciu priorytetowych działań prowadzących do wzrostu innowacyjności gospodarki europejskiej, zob. The European Cluster Memorandum, Promoting European Innovation through Clusters: An Agenda for Policy Action.

¹¹ Zob. Innobarometer on cluster's role in facilitating innovation in Europe, Analytical Report 2006 oraz Ch. Ketels, O. Solvell, Clusters in the EU-10 new member countries, EUROPE INNOVA

Działania te można scharakteryzować ze względu na szczebel podejmujący określone działania i realizujący programy Unii Europejskiej¹²:

- poziom instytucji europejskich – są to działania inicjowane przez Komisję Europejską

(jej poszczególne dyrekcje generalne);

- poziom drugi - to działania podejmowane przez kraje członkowskie Unii w ramach

wspólnych polityk (finansowanych z budżetu UE) – programy realizowane w ramach polityki spójności, głównie wsparcie rozwoju regionalnego w ramach celu 1. (promowanie rozwoju i dostosowań strukturalnych regionów zapóźnionych) oraz celu 2. (konwersja regionów, obszarów przygranicznych i części regionów oraz subregionów i miast dotkniętych upadkiem przemysłu);

- poziom trzeci - to polityki krajowe poszczególnych państw członkowskich.

Działania na dwóch pierwszych poziomach związane są bezpośrednio z polityką strukturalną i finansowaniem przez Unię Europejską. Przebiegają one wielotorowo i mają mniej lub bardziej bezpośredni charakter.

Przykładem działań realizowanych przez Komisję Europejską, będących pośrednim sposobem wspierania rozwoju klastrów, jest dostarczanie neutralnych i porównywalnych danych dotyczących klastrów oraz analiza i opis regionów europejskim, w których inicjatywy klastrowe zakończyły się sukcesem. Zadanie to realizowane jest przez inicjatywę European Cluster Observatory¹³. Dostarcza ona danych, które mogą być wykorzystane w ocenie mocnych stron regionów i ich unikalnych zasobów, stanowiących podstawę rozwoju klastrów.

Bezpośrednie działania w zakresie procesów sieciowania i rozwoju klastrów podlegają identyfikacji i ocenie przez inicjatywę PAXIS. W jej ramach identyfikowane są przykłady „dobrych praktyk” w tym zakresie, które następnie są przenoszone i wdrażane w innych regionach. Na podstawie analizy licznych przykładów inicjatyw klastrowych zakończonych sukcesem opracowany został przewodnik „PAXIS Manual for Innovation Policy makers and practitioners”¹⁴, który dostarcza cennych wskazówek dla procesów tworzenia i zarządzania klastrami.

Przykładami programów realizowanych przy wsparciu merytorycznym i finansowym Komisji Europejskiej, a wspierającymi powiązania sieciowe w zakresie wzrostu innowacyjności, są Regionalne Strategie Innowacji – RSI (Regional Innovation Strategies) oraz Regionalne Strategie Innowacji i Transferu Technologii – RITTS (Regional Innovation and Technology Transfer Strategies). Programy te rozpoczęto w 1994, a od 2000 roku ma miejsce ich kontynuacja pod nazwą RSI +. W pierwszej edycji były adresowane do tych regionów (poziom NUTS II) podlegających pod cel 1. i cel 2. polityki spójności. Po rozszerzeniu Wspólnoty do programu włączono 16 regionów z krajów nowowstępujących. Do głównych celów tych programów należą:

¹² K. Olejniczak Unia Europejska i Organizacja Współpracy i Rozwoju Gospodarczego wobec grom [w:] Klastry. Innowacyjne wyzwania dla Polski, IBnGR, Gdańsk 2004, s. 20, Polityka wspierania klastrów. Najlepsze praktyki. Rekomendacje dla Polski, IBnGR, Gdańsk 2004, s. 11

¹³ European Cluster Observatory, www.clusterobservatory.eu

¹⁴ PAXIS Manual for Innovation Policy makers and practitioners, www.cordis.europa.eu/pub/paxis/docs/paxis_manual

- promowanie środowiska regionalnego sprzyjającego innowacjom i przyswajaniu nowych technologii przez lokalne przedsiębiorstwa, zwłaszcza małe i średnie;

- wspieranie władz lokalnych i regionalnych oraz agencji wspierających rozwój regionu w analizie i przygotowaniu (na zasadach partnerstwa) działań i polityk, które odpowiadałyby oczekiwaniom sektora biznesu, a co za tym idzie, w bardziej efektywny sposób wspomagałyby budowę potencjałów innowacyjnych, infrastruktury badawczo-rozwojowej danych lokalizacji.

W ramach tych projektów głównie realizowane są działania polegające na dofinansowaniu całego procesu analizy, negocjacji i ostatecznego przygotowania strategii innowacyjnych dla danego regionu (dofinansowywanie spotkań regionalnych, na których analizowano siły i słabości regionu, platform internetowych łączących wszystkich regionalnych uczestników – władze, przedsiębiorców i naukowców).

Obecnie, po kilkunastu latach wdrażania tych programów, ich rezultaty podlegają ocenie. Publikacja „Innovative Strategies and Actions. Results from 15 Years of Regional Experimentation”¹⁵, dostarcza syntezy doświadczeń w ramach regionalnych strategii wspierania innowacyjności oraz wskazuje dalsze działania, które powinny być kontynuowane w okresie programowania na lata 2007-2013.

Działania wspierające rozwój klastrów w Polsce Wschodniej

W Polsce sposób wykorzystania funduszy strukturalnych UE w perspektywie finansowej 2007-2013 określa Narodowa Strategia Spójności, w której zapisano priorytety, obszary wykorzystania oraz system wdrażania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności. W zapisach tej Strategii można odnaleźć szereg działań typowych dla koncepcji klastra, a ukierunkowanych na tworzenie i rozwój powiązań kooperacyjnych pomiędzy przedsiębiorcami, instytucjami otoczenia biznesu i jednostkami naukowo-badawczymi. Działania tego typu szczególnie widoczne są w programach operacyjnych (PO) „Innowacyjna gospodarka”, „Kapitał Ludzki”, „Rozwój Polski Wschodniej” oraz w 16 programach regionalnych, realizowanych przez każde z województw.

W ramach PO „Innowacyjna gospodarka”, którego celem jest wspieranie innowacyjności przedsiębiorstw, wzrost konkurencyjności polskiej nauki i jej roli w rozwoju gospodarczym, przewiduje się realizację projektów na poziomie ponadregionalnym, krajowym i międzynarodowym. W priorytecie piątym występuje działanie 5.1 „Wspieranie rozwoju klastrów o znaczeniu ponadregionalnym”, w którym wsparcie przeznaczone jest na wspólne dla przedsiębiorstw, instytucji okołobiznesowych i naukowo-badawczych, przedsięwzięcia o charakterze inwestycyjnym i doradczym, przyczyniające się do transferu wiedzy oraz innowacji pomiędzy kooperującymi podmiotami.

Dla przedsiębiorców poszukujących wiedzy dotyczącej budowania powiązań sieciowych z innymi przedsiębiorcami, instytucjami otoczenia biznesu i jednostkami naukowo-badawczymi, przewidziano możliwość korzystania ze szkoleń i doradztwa

¹⁵ Innovative Strategies and Actions. Results from 15 Years of Regional Experimentation, www.ec.europa.eu/regional_policy/funds/2007/innovation/guide_innovation_en.pdf

w ramach PO „Kapitał ludzki”. Wsparcie tego typu określono w działaniu 2.1 „Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki”, w którym występują poddziałania 2.1.1 „Rozwój kapitału ludzkiego w przedsiębiorstwach”, 2.1.2 „Partnerstwo dla zwiększenia adaptacyjności” oraz 2.1.3 „Wsparcie systemowe na rzecz zwiększenia zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorców”.

Analizując treść programów regionalnych dla poszczególnych województw, można odnaleźć w nich szereg działań zbliżonych konceptualnie do polityki opartej o klastry. Większość z nich za główny cel stawia sobie rozwój powiązań kooperacyjnych wśród podmiotów gospodarczych, instytucji otoczenia, w tym jednostek naukowo-badawczych. Inicjowanie procesu powstawania klastra, tworzenie struktury organizacyjnej, działania marketingowe, wspieranie najlepszych praktyk i wymiana doświadczeń to najbardziej popularne z zapisów tych projektów. Ponadto w projektach tych przewiduje się wsparcie finansowe dla zapewnienia odpowiedniego zaplecza technicznego, wspieranie promotorów kooperacji oraz doradztwo z zakresu opracowywania planów rozwoju. Ze względu na to, iż za przygotowanie programów regionalnych odpowiadają władze samorządowe poszczególnych województw, ich treść i zapisy mogą znacznie się od siebie różnić. W programach regionalnych pięciu województw Polski Wschodniej, w części występują bezpośrednie zapisy odnoszące się koncepcji klastrów (np. dla woj. warmińsko-mazurskiego – działanie 1.1.4 „Budowa i rozbudowa klastrów o znaczeniu lokalnym i regionalnym”, dla podlaskiego 1.3.2 „Wsparcie powiązań kooperacyjnych”, dla świętokrzyskiego 1.2 „Tworzenie i rozwój powiązań kooperacyjnych przedsiębiorstw”). W innych z kolei, działania te są integralną częścią wsparcia wzrostu konkurencyjności i innowacyjności małych i średnich przedsiębiorstw (np. dla woj. lubelskiego oś priorytetowa I „Przedsiębiorczość i innowacje”).

Największe znaczenie dla budowania struktur klastrowych, ze względu na zakres działań oraz wielkość przewidywanych środków finansowych, ma PO Rozwój Polski Wschodniej. W jego ramach zaprogramowano szereg działań mających na celu rozwój gospodarczy tej części Polski. Działania te pogrupowane zostały w pięć osi priorytetowych dotyczących różnych aspektów życia społeczno-gospodarczego regionu:

- oś I: „Nowoczesna gospodarka”,
- oś II „Infrastruktura społeczeństwa informatycznego”,
- oś III „Wojewódzkie ośrodki wzrostu”,
- oś IV „Infrastruktura transportowa”,
- oś V „Zrównoważony rozwój potencjału turystycznego opartego o warunki naturalne”.

Głównymi beneficjentami planowanych działań są jednostki samorządu terytorialnego, szkoły wyższe, jednostki badawczo-rozwojowe, przedsiębiorcy, organizacje pozarządowe oraz organy organizacji państwowej. Za wdrażanie i realizację działań odpowiedzialna jest Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.

Część działań zaplanowanych do realizacji w poszczególnych osiach priorytetowych nawiązuje do koncepcji klastra. W osi priorytetowej „Nowoczesna gospodarka”, w działaniu I.4 „Promocja i współpraca” wymienia się tworzenie i rozwój klastrów, w tym klastrów ponadregionalnych, jako jeden z celów jego realizacji.

Generalnym jego celem jest zbudowanie platformy kooperacji pomiędzy regionami Polski Wschodniej. Osiągnięciu tego celu mają sprzyjać następujące typy projektów:

- budowanie sieci współpracy dotyczącej innowacyjnej działalności gospodarczej,
- prowadzenie spójnych działań analitycznych mających na celu wypracowanie wspólnych dla całego obszaru strategii i programów rozwoju,
- przygotowanie analiz, ekspertyz i publikacji dotyczących poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej (w tym badanie spójności obszaru w wymiarze społecznym, gospodarczym i terytorialnym), potencjału turystycznego i kulturowego Polski Wschodniej,
- organizacja warsztatów, seminariów i konferencji (ogólnych i tematycznych) na temat rozwoju Polski Wschodniej, identyfikacji i wykorzystania głównych szans rozwojowych (w tym spotkań dotyczących możliwości przygotowania i realizacji projektów), wspólnego potencjału inwestycyjnego województw Polski Wschodniej,
- stworzenie wspólnych baz danych na tematy związane z wdrażaniem polityki spójności na obszarze Polski Wschodniej.

Ponadto w osi priorytetowej I przewidywane są działania bezpośrednio wspierające poprawę potencjału innowacyjnego przedsiębiorstw poprzez np. przygotowanie uczelni do aktywnego udziału w tworzeniu konkurencyjnej gospodarki (I.1 „Infrastruktura uczelni”), poprawę dostępu przedsiębiorstw do zewnętrznych źródeł finansowania na wczesnym etapie działalności firmy oraz poprawa gotowości inwestycyjnej małych i średnich przedsiębiorstw (I.2 „Wsparcie powstawania i dokapitalizowanie instrumentów inżynierii finansowej”), poprawę warunków dla prowadzenia działalności gospodarczej oraz rozwój i dyfuzję przedsięwzięć innowacyjnych (I.3 „Wsparcie innowacji”). W ramach ostatniego z wymienionych działań wspierane są projekty związane z tworzeniem i udostępnianiem przedsiębiorcom infrastruktury do prowadzenia innowacyjnej działalności gospodarczej, przyczyniające się przez to do wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw.

W ramach działania I.4 obok komponentu „współpraca” nakierowanego bezpośrednio na wspieranie powiązań pomiędzy najważniejszymi aktorami regionów, występuje komponent „promocja”. Jego cel, wzrost zainteresowania ofertą gospodarczą Polski Wschodniej, zbieżny jest z zaleceniami polityki opartej o klastry postulującej otwieranie gospodarek regionalnych na inwestycje zagraniczne, zwłaszcza te związane ze specjalizacją regionu.

Jednym z elementów polityki opartej o klastry jest promocja regionu - tworzenie jego wizerunku jako miejsca wytwarzania specyficznej oferty rynkowej. Promocji tej, obok organizowania misji zagranicznych, służą organizowane w regionie targi, wystawy i konferencje. Stąd działanie III.2 „Infrastruktura turystyki kongresowej i targowej” w ramach priorytetu III „Wojewódzkie ośrodki wzrostu”, polegające na inwestycjach infrastrukturalnych związanych z budową, rozbudową i wyposażeniem obiektów wystawienniczych i targowych, kongresowych i konferencyjnych, można uznać za zbieżne z koncepcją klastra.

Obecnie w ramach PO RPW opracowano strategię wspierania rozwoju struktur klastrowych wraz ze wskazaniem źródeł ich finansowania. W pierwszej kolejności zostały zidentyfikowane inicjatywy i załączki klastrowe w poszczególnych województwach Polski Wschodniej (tabela nr 1), a następnie określono działania

wspierające rozwój tych struktur oraz wskazano wspólne dla tych województw obszary współpracy.

TABELA 1. INICJATYWY I ZAŁĄŻKI KLASTROWE, ZWIĄZANE Z PRODUKCJĄ I PRZETWÓRSTWEM ŻYWNOSCI, W WOJEWÓDZTWACH POLSKI WSCHODNIEJ

Województwo	Inicjatywa klastrowa
- lubelskie	Dolina Ekologicznej Żywności, Epoka Gryczka, Chmielaki Nadwiślańskie, Święto kalafiora i brokoła, klaster spożywczy
- podkarpackie	klaster winny, Podkarpackie smaki,
- podlaskie	klaster spożywczy „Naturalnie z Podlasia”, klaster spożywczy, klaster piekarniczy, klaster mleczny
- świętokrzyskie	klaster ogrodniczo-sadowniczy, Pomidor z Ziemi Sandomierskiej
- warmińsko-mazurskie	klaster mleczarski, klaster mięsa wołowego, klaster browarów regionalnych

Źródło: Rozwój struktur klastrowych w Polsce Wschodniej – synteza, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, www.funduszezstrukturalne.gov.pl, s. 5-11

Autorzy projektu do najważniejszych działań wspierających inicjatywy klastrowe zaliczyli:

- współpracę pomiędzy władzami a sferą B+R i przemysłem,
- wspieranie innowacyjności przez tworzenie instytucji takich jak inkubatory przedsiębiorczości, parki technologiczne czy fundusze poręczeniowe,
- prowadzenie polityki naukowo-ekonomicznej sprzyjającej konkurencyjności oraz polityki mikroekonomicznej, której celem powinno być usuwanie przeszkód na drodze do rozwoju i od podnoszenia poziomu istniejących oraz pojawiających się klastrów,
- działania promocyjne tj. targi i wystawy.

Ponadto dla pięciu województw Polski Wschodniej objętych Programem określono obszary, w których możliwa jest współpraca ponadregionalna. Są to następujące:

- kreowanie wspólnych ponadregionalnych produktów turystycznych,
- współpraca w zakresie tworzenia klastrów produkcyjno-usługowych Dolina Lotnicza oraz Dolina Ekologicznej Żywności,
- budowanie ponadregionalnego partnerstwa w zakresie planowania strategicznego oraz wdrażania wspólnej polityki regionalnej,
- sektor turystyki,
- produkcja zdrowej żywności,
- kreowanie marki regionalnej,
- dostępność internetowa.

Źródła finansowania inicjatyw klastrowych w Polsce Wschodniej

Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej finansowany jest z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej (Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, EFRR) oraz budżetu państwa. Środki przeznaczone na Program z EFRR obejmują kwotę 2,27 mld euro, w tym około 992 mln euro specjalnych środków przeznaczonych decyzją Rady Europejskiej dla najbardziej potrzebujących regionów Unii Europejskiej (UE – 25).

Pozostała kwota, tj. około 1,3 mld euro została przyznana przez Rząd RP, z ogólnej puli środków z EFRR przyznanych dla Polski. Podział środków z Programu w podziale na poszczególne osie priorytetowe przedstawia tabela nr 2. Największy udział w finansowaniu realizacji działań mają osie priorytetowe „Nowoczesna gospodarka” – blisko 930 mln euro, oraz os „Infrastruktura transportowa” – blisko 777 mln euro.

TABELA 2. SZACUNKOWE WYDATKI NA PO RPW W PODZIALE NA OSIE PRIORYTETOWE

Osie priorytetowe	Wkład UE (mln euro)	Wkład krajowy (mln euro)	Ogółem (mln euro)
Oś priorytetowa I	789,96	139,40	929,36
Oś priorytetowa II	255,12	45,02	300,14
Oś priorytetowa III	452,62	79,87	532,50
Oś priorytetowa IV	660,38	116,54	776,92
Oś priorytetowa V	47,50	8,38	55,88
Oś priorytetowa VI	68,21	12,04	80,25
Razem	2 273,79	401,26	2 675,05

Źródło: Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej – broszura informacyjna, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, S.4, www.funduszeuropejskie.gov.pl

Oprócz podziału środków finansowych na poszczególne osie priorytetowe, środki Programu zostały rozdzielone na poszczególne województwa Polski Wschodniej. Podziału dokonano w oparciu o specjalny algorytm (tabela nr 3). Z całej puli środków finansowych najbardziej korzysta woj. lubelskie, którego udział w finansowaniu z środków EFRR wynosi ponad 23%. Niewiele mniejsze środki przypadają na finansowanie rozwoju woj. podkarpackiego - jego udział w kwocie finansowania Programu wynosi ponad 22%.

TABELA 3. ALGORYTM PODZIAŁU ŚRODKÓW W RAMACH PO RPW NA POSZCZEGÓLNE WOJEWÓDZTWA

Województwo	Algorytm dla kwoty 992,19 mln euro	Podział kwoty 992,19 mln euro	Algorytm dla kwoty 1 213,39 mln euro	Podział kwoty 1 213,39 mln euro	Łączna kwota z EFRR w mln euro
Lubelskie	26,69%	264,85	20,09%	243,72	508,57
Podkarpackie	25,54%	253,41	19,29%	234,07	487,48
Podlaskie	14,68%	145,61	19,88%	241,25	386,86
Świętokrzyskie	15,74%	156,21	18,06%	219,09	375,30
Warmińsko- Mazurskie	17,35%	172,11	22,69%	275,26	447,37
Polska Wschodnia	100%	992,19	100%	1 213,39	2 205,58

Źródło: Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej – broszura informacyjna, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, www.funduszeuropejskie.gov.pl, s. 4

Oprócz Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej w ramach Narodowej Strategii Spójności na lata 2007 – 2013 każde z województw może korzystać z środków finansowych przeznaczonych na 16 programów operacyjnych (Regionalne Programy Operacyjne). Całkowita kwota finansowania tych programów wynosi 16,6 mld euro¹⁶. Dla programów ponadregionalnych związanych z podnoszeniem innowacyjności gospodarki i rozwojem zasobów ludzkich przewidywane są odrębne

¹⁶ www.funduszeuropejskie.gov.pl

środki. Na PO „Innowacyjna gospodarka” przeznaczone są środki finansowe w wysokości 8,3 mld euro, a z kolei na PO „Kapitał Ludzki” jest to 9,7 mld euro.

Literatura

1. Boosting Innovation. The Cluster Approach, OECD 1999
2. Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment. Report from High Level Group chaired by Wim Kok, www.europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/index_en
3. Innobarometer cluster's role in facilitating innovation in Europe Analytical Report 2006, www.proinno-europe.eu/admin/uploaded_documents
4. Innovation Clusters in Europe. A Statistical Analysis and Overview of Current Policy Support, DG Enterprise and Industry report, European Commission, ...
5. Innovative strategies and actions. Results from 15 Years of Regional Experimentation,
6. Ketels Ch., Solvell O., Clusters in the EU-10 new member countries, EUROPE INNOVA, www.europe-innova.org
7. Olejniczak K. Unia Europejska i Organizacja Współpracy i Rozwoju Gospodarczego wobec gromad [w:] Szulcka S. (red.): Klastry. Innowacyjne wyzwanie dla Polski, IBnGR, Gdańsk 2004.
8. PAXIS Manual for Innovation Policy makers and practitioners, www.cordis.europa.eu/pub/paxis/docs/paxis_manual
9. Polityka wspierania klastrów. Najlepsze praktyki. Rekomendacje dla Polski, IBnGR, Gdańsk 2004.
10. Porter M.E., The Competitive Advantage of Nations, Free Press, New York, 1990
11. Porter M.E., Porter o konkurencji, PWE, Warszawa 2001
12. Program Operacyjny Polski Wschodniej – broszura informacyjna, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, www.fundusze-strukturalne.gov.pl
13. Rozwój struktur klastrów w Polsce Wschodniej – synteza, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, www.fundusze-strukturalne.gov.pl
14. Szulcka S. (red.): Klastry. Innowacyjne wyzwanie dla Polski, IBnGR, Gdańsk 2004
15. The European Cluster Memorandum, Promoting European Innovation through Clusters: An Agenda for Policy Action, www.proinno-europe.eu/NWEV/uploaded_documents
www.ec.europa.eu/regional_policy/funds/2007/innovation/guide_innovation_en.pdf
16. www.clusterobservatory.eu
17. www.fundusze-strukturalne.gov.pl

Summary

Cluster concept have become increasingly popular as a tool for localities and regions to use in understanding their economies and taking actions to become more competitive. According to European Commission strategic documents clusters are a key driver of innovation and prosperity, helping regions to built unique profiles of specialized capabilities that enable them to strengthen their role as a active and attractive partners in the global economy. European Commission recognizing the clusters' potential for regional development undertakes initiatives to support clusters creation and development. Many initiatives in membership countries is supported by using structural funds. In the financial perspective for the period 2007-13 European Commission provides funds for realization and co-financial activities typical for cluster-based policy e.g. creation of network linkages between entities, supporting of interaction between business and research and development sphere and promotion of entrepreneur incubators creation. The regions of Eastern Poland also benefit from structural funds

The main aim of the article is to present the Operational Programme of Eastern Poland Development in the context of activities and funds supporting the process of clusters creation and development. At the beginning the paper consists an overview of main cluster initiatives undertaking by European Commission. Next the main activities from the range of cluster-based policy forecasting for Eastern Regions of Poland with appropriated funds are characterized.

Informacje o autorze

dr inż. Artur Krukowski
Uniwersytet Przyrodniczy w Lublinie
Wydział Agrobiotechnologii
Katedra Ekonomii i Zarządzania
ul. Akademicka 13, 20-950 Lublin
e-mail: ar.kruk@interia.pl

Paweł Góralski
Magdalena Lazarek

Czynniki kształtujące konkurencyjność regionów

Factors influencing competitiveness of regions

Rozwój procesów zachodzących w regionie charakteryzuje się dużą zmiennością. Oznacza to, iż wyróżnienie podstawowych czynników, jak również tych określających ich wpływ na konkurencję jest bardzo skomplikowany. Trudności pojawiają się zarówno na poziomie pomiaru natężenia i kierunku oddziaływania każdego z czynników.

Konkurencyjności regionu oprócz kwoty i kapitału, zatrudnienia i zasobów naturalnych struktur jest realizowana przez inne istotne czynniki. W trakcie oceny procesów terytorialnych, niektóre z nich zostają utracone, a niektóre z nich nabyte.

W przypadku ewaluacji zasobów siły roboczej, wysoki procent bezrobocia i migracji można być przeszkodą. Natomiast migracja powoduje zmiany w czynnikach i ekonomicznych tj. brak miejsc pracy, jak również wykwalifikowanych pracowników. Zmiana czynników są zawsze związane z kapitałem w rozwoju regionu pod wpływem globalnych procesów.

Wstęp

Konkurencyjność - określaną ogólnie w ekonomii jako zdolność do osiągnięcia sukcesu w gospodarczej rywalizacji,¹ - w dziedzinie rozwoju regionalnego definiuje się jako zdolność regionów do przystosowania do zmieniających się warunków, pod kątem utrzymania lub poprawy pozycji w toczącym się również między regionami współzawodnictwie.² Termin konkurencyjność ma charakter wartościujący, określa bowiem pewien stan pożądany. W zależności od celu badawczego pojęcie to jest zawężane lub uogólniane. Oznacza zarówno zdolność do uczestnictwa w rywalizacji w chwili obecnej, jak i w przyszłości oraz wynik tej rywalizacji. Pojęcie konkurencyjności regionu eksponuje jego kluczowe elementy:

1. poziom życia mieszkańców,
2. warunki prowadzenia działalności gospodarczej przedsiębiorstw,
3. możliwość przyciągnięcia inwestorów,
4. lokalizację instytucji i imprez o zasięg krajowym lub międzynarodowym.

Na regionalny wymiar konkurencyjności składają się dwa podstawowe elementy: zróżnicowanie międzyregionalne oraz wielkość rynku. Różnice wydajności i innowacyjności w regionach determinują nierówności regionalne, których istnienie

¹ Kamerschen D.R., McKenzie R. B., Nardinelli C., *Ekonomia*, Gdańsk 1991, s.47

² Zespół Zadaniowy ds. Rozwoju Regionalnego w Polsce. *Instytucje i instrumenty wzrostu konkurencyjności regionów*, Warszawa 1996, s. 22

można uznać za przejaw konkurencyjności poszczególnych jednostek terytorialnych.³ Najdokładniejszą definicję terminu konkurencyjność określa B. Winiarski. Konkurencyjność traktuje jako zdolność podmiotów działających w gospodarce rynkowej od osiągania sukcesów w toczącej się między nimi rywalizacji ekonomicznej.⁴ Według F. Kuźniaka konkurencyjność jest cechą, którą można przypisać podmiotom w relacji z innymi podmiotami.⁵ Konkurencyjny podmiot, w tym przypadku w region, będzie wykonywał swoje określone funkcje lepiej niż inne podmioty (regiony). Według wspomnianego autora konkurencyjność regionu można rozpatrywać w trzech płaszczyznach:

1. przestrzennej – wyposażenie obszaru w zasoby,
2. gospodarczej i społecznej- zachowania użytkowników zasobów oraz efekty ich działalności,
3. organizacyjnej – działania władz lokalnych oraz ich wpływ na jakość życia społecznego.⁶

Podążając dalej, nasuwa się pytanie dotyczące znaczenia terminu konkurencja regionów. Zdaniem T. Marszała i T. Markowskiego, istota konkurencyjności polega na zdolności przystosowania podmiotów ekonomicznych do zmieniających się warunków gospodarowania w celu utrzymania lub poprawy miejsca na rynku.⁷ Według wspomnianych autorów o konkurencyjności gospodarki decyduje przede wszystkim zdolność do produkowania i oferowania dóbr oraz usług, które znajdują swoich nabywców na rynku krajowym i zagranicznym. Dobra te muszą spełniać szereg kryteriów, takich jak: parametry techniczno-użytkowe, cena, jakość oraz warunki sprzedaży, aby konkurencyjność ich przyczyniła się do szeroko pojętego rozwoju. W takim kontekście, rozwój regionalny postrzegany powinien być jako systematyczna poprawa konkurencyjności podmiotów gospodarczych i poziomu życia mieszkańców oraz wzrostu potencjału gospodarczego regionów, przyczyniając się do rozwoju kraju. Wspomniani autorzy dowodzą zależności powiązania zasobów materialnych z rozwojem ekonomicznym regionu. Przy jej zaistnieniu można mówić o rozwoju regionalnym w kategorii zasobów. Jednak po przekroczeniu określonego poziomu, dalszy rozwój jest uwarunkowany zasobami intelektualnymi, wówczas pojecie to zastępuje się konkurencyjnością regionu.⁸ Według T. Markowskiego termin region konkurencyjny oznacza taki region, w którym poziom wiedzy ludzkiej, rozumiany jest jako zdolność do wyprzedzania potrzeb i odkrywania nowej kombinacji istniejących lub nowych zasobów rzeczowych, pozwalających na wytworzenie istniejących lub nowych zasobów rzeczowych jak również pozwala na wytworzenie strukturalnej przewagi

³ Hausner J., Kudłacz T., Szlachta J., Identyfikacja nowych problemów rozwoju regionalnego Polski, Biuletyn KPZK PAN, z.185, Warszawa 1998, s.36

⁴ Winiarski B., Konkurencyjność regionów a cele polityki i kierunki strategii rozwoju regionalnego, Wrocław 1997, s. 22

⁵ Kuźnik F., Koncepcje stabilnego rozwoju lokalnego, [w:] Gospodarka przestrzenna miast polskich w okresie transformacji, red. Markowski T., Marszał T., KPZK PAN, z.182, Warszawa 1998, s. 241

⁶ Piotrowska - Trybuł M., Istota i czynniki konkurencyjności regionu, [w:] Konkurencyjność regionów w okresie przechodzenia do gospodarki rynkowej. Międzynarodowa analiza porównawcza Białoruś, Litwa, Łotwa i Polska, WUMK, Toruń 2004, s. 23

⁷ Marszał T., Markowski T., Konkurencyjność regionów jako element polityki przestrzennej, [w.] Współczesne problemy rozwoju regionalnego, red. Marszał T., KPZK PAN, z.180, Warszawa 1998, s.134

⁸ Marszał T., Markowski T., Konkurencyjność... op. cit., s.134

i skomercjalizowanie wytworów regionu.⁹ Jedną z najczęściej stosowany w literaturze przedmiotu definicji konkurencyjności regionu jest określanie ekspertów Komisji Europejskiej, według której konkurencyjność regionu jest to zdolność produkowania dóbr i usług, które znajdują nabywców na rynkach międzynarodowych, zapewniając wysoki i trwały poziom dochodów.¹⁰ W tym ujęciu podstawą konkurencyjności regionów jest wysoka efektywność gospodarki regionalnej, która „zapewnia społeczeństwu korzystanie z wysokiego i rosnącego standardu życia oraz wysokiej stopy zatrudnienia [...] co więcej, poziom aktywności ekonomicznej nie powinien zakłócać równowagi bilansu w gospodarce ani obciążać dobrobytu przyszłych pokoleń.”¹¹

Czynniki kształtujące konkurencyjność regionów

Przy rozpatrywaniu poziomu konkurencyjności regionów przywiązuje się z reguły dużą wagę do ich siły ekonomicznej. Według G. Gorzelaka ocenia się, iż siła ekonomiczna określana jest na podstawie wielkości dochodów publicznych kreowanych w regionach.¹² Powszechnie uważa się, że na konkurencyjność regionów wpływa:

1. zróżnicowanie ich struktur ekonomicznych,
2. dostępność komunikacyjna,
3. istnienie zaplecza naukowo-badawczego
4. istnienie otoczenia okołobiznesowego.

Wspomniane cechy sprzyjają rozwojowi przedsiębiorczości, ich niedostatek zaś oraz słabości ogólnego poziomu zagospodarowania powodują pozostawienie regionu na pozycji mniej atrakcyjnej w stosunku do pozostałych regionów.

W ostatniej dekadzie zaobserwowano duże zróżnicowanie poziomu rozwoju wewnątrz regionów.¹³ Regiony często nie tworzą zwartej całości, a ich elementy rozwijają się w różnym tempie i z różną intensywnością. Konsekwencją tego jest proces przepływu zasobów z ośrodków lokalnych do centralnych. Z jednej strony kapitał poszukuje obszarów o wyższej stopie zwrotu, mniejszym ryzyku inwestycyjnym, sprawnie działającym otoczeniu instytucjonalnym oraz pracownikach o wysokich kwalifikacjach. Z drugiej, wykwalifikowana siła robocza migruje w poszukiwaniu zatrudnienia, zapewniając sobie lepsze warunki rozwoju.

Wszystkie procesy rozwojowe zachodzące w regionie charakteryzują się wysoką złożonością, dlatego też wyodrębnienie podstawowych czynników jak również określenie ich wpływu na konkurencyjność jest bardzo skomplikowane. Trudność ta polega na pomiarze natężenia i kierunku oddziaływania każdego z czynników.

⁹ Markowski T., Stymulowanie i regulowanie konkurencyjności w świetle procesów globalizacji gospodarki, Samorząd Terytorialny, 2001, nr 3, s. 30

¹⁰ European competitiveness report 2000: working document of the services of the European Commission, European Commission, Luxemburg, 2000, s.23-24

¹¹ European competitiveness... op. cit. s. 24

¹² Gorzelak G., Przemiany polskiej przestrzeni, [w:] Podstawy naukowo-badawcze polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa 1997, s. 25

¹³ Kudłacz T., Rozwój regionalny Polski lat 90. – ocena dominujących procesów oraz spodziewanych tendencji, [w:] Polityka regionalna państwa pośród uwikłań instytucjonalno-regulacyjnych, red. Szomburg J., IBnGR, Gdańsk 2001, s.30

Wśród czynników realnie istniejących w regionach, które determinują budowę ich potencjału konkurencyjnego, B. Winiarski wyróżnia:¹⁴

1. zróżnicowaną strukturę gospodarki, obejmującą gałęzie i przedsiębiorstwa zdolne do rywalizacji w procesach międzynarodowej produkcji i wymiany,
2. inwestycje – krajowe i zagraniczne, publiczne i prywatne,
3. infrastrukturę techniczną – sprawny system transportowy, telekomunikacyjny, zaopatrzenie w wodę, energię elektryczną i in.,
4. infrastrukturę społeczną - system edukacji, ochrony zdrowia, pomocy społecznej i in.,
5. działalność badawczo-rozwojowa – placówki naukowo-badawcze, jednostki badawczo-rozwojowe, szkoły wyższe i in.,
6. zasoby środowiska naturalnego,
7. instytucje okołobiznesowe – agencje rozwoju lokalnego, izby gospodarcze, fundusze doradczeniowe i in.,

Zróżnicowana struktura gospodarki

Potencjał gospodarczy indywidualnych regionów jest wynikiem wielkości i struktury inwestycji dokonanych w przeszłości. W strukturze gospodarki regionalnej, podobnie jak narodowej, wyróżniamy zazwyczaj trzy podstawowe sektory: rolniczy, przemysłowy oraz usługowy. Uogólnionym wskaźnikiem przedstawiającym aktywność i efektywność gospodarczą w poszczególnych sektorach jest poziom i tempo wzrostu Produktu Krajowego Brutto. Równie ważnym wskaźnikiem ilustrującym produktywność w pojedynczych sektorach jest wskaźnik wartości dodanej na jednego pracującego oraz wskaźnik zatrudnienia. Wraz z postępującym rozwojem zmienia się udział tych sektorów w strukturze zatrudnienia i produkcji. Przekształcenia te stanowią ważną informację o wzroście lub spadku znaczenia sektora dla rozwoju regionu. Kolejnymi wskaźnikami określającymi zróżnicowanie struktury gospodarczej regionu są:

- wskaźnik struktury środków trwałych według sektorów,
- wskaźnik nakładów inwestycyjnych według sektorów,
- wskaźnik struktury podmiotów gospodarczych według wielkości zatrudnienia.

Inwestycje

Konkurencyjność regionu powiązana jest z inwestycjami na zasadzie sprzężenia zwrotnego. Wzrost inwestycji podnosi konkurencyjność, ta zaś zwiększa napływ inwestycji, gdyż poprawia atrakcyjność inwestycyjną regionu.¹⁵ Głównym motywem działalności inwestycyjnej przedsiębiorstw zarówno krajowych jak i zagranicznych jest dążenie do maksymalnego zysku i poprawy pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstwa. W tym celu inwestorzy poszukują lokalizacji, które dzięki określonym walorom wzmocnią ich przewagę. Całokształt czynników wpływających na poziom inwestycji w regionie określa się mianem klimatu inwestycyjnego. Do najważniejszych cech tego klimatu należą:

- korzystne położenie i połączenia komunikacyjne,
- chłonność i rozmiary rynku, koszty siły roboczej,

¹⁴ Winiarski B., Czynniki konkurencyjności regionów,[w:] Konkurencyjność regionów, red. Klamut M., AE im. Oskara Langego, Wrocław 1999, s.50-51

¹⁵ Marszał T., Markowski T., Konkurencyjność... op. cit. s. 29

- możliwość przejęcia wolnych obiektów produkcyjnych, magazynowych, biurowych,

- związki partnerów spółki z regionem,
- aktywność społeczności regionu,
- przejrzyste przepisy prawne.

Znaczącą rolę odgrywa też konstrukcja systemu podatkowego. Dla przedsiębiorstw zainteresowanych rozszerzeniem rynku czynnikiem decydującym o podjęciu decyzji będzie potencjalna chłonność rynku, uzależniona od dochodów mieszkańców. Przedsiębiorstwa, które poszukują dostępu do nowych zasobów, zwracają na ich dostępność na danym obszarze.¹⁶ Do oceny konkurencyjności poszczególnych regionów z punktu widzenia procesów inwestycyjnych mogą posłużyć takie wskaźniki jak:¹⁷

- nakłady inwestycyjne przedsiębiorstw na jednego mieszkańca i/lub na jednego zatrudnionego,
- wydatki inwestycyjne poszczególnych szczebli administracji samorządowej na jednego mieszkańca,
- wartość inwestycji zagranicznych na jednego mieszkańca, wartość inwestycji typu greenfield na jednego mieszkańca,
- odsetek pracujących w firmach zagranicznych w ogólnej liczbie pracujących, udział kapitału zagranicznego w kapitale podstawowym spółek,
- udział wydatków inwestycyjnych spółek z kapitałem zagranicznym w nakładach inwestycyjnych ogółem podmiotów gospodarczych.

Infrastruktura techniczna

Infrastruktura techniczna wpływa na takie warunki prowadzenia działalności gospodarczej w regionie jak: dostępność komunikacyjna, koszty transportu oraz korzystania z różnych urządzeń technicznych i inne. Dobre zagospodarowanie infrastrukturalne umożliwia swobodny przepływ towarów, usług oraz czynników produkcji. Oddziaływanie infrastruktury na konkurencyjność regionu jest ściśle powiązane z poziomem jej rozwoju, np. jej stan wpływa na decyzje dotyczące inwestowania w danym regionie.¹⁸ Kluczowe znaczenie omawianego czynnika wynika z takich cech, jak:¹⁹

1. pierwotność nakładów infrastrukturalnych w stosunku do przedsięwzięć produkcyjnych, usługowych oraz związanych ze zmianami miejsca zamieszkania,
2. niepodzielność techniczna i ekonomiczna – wartość użytkowa obiektu infrastruktury zależy od tego, czy stopień jego realizacji pozwala na wypełnianie funkcji, do których był przeznaczony,
3. długi okres powstawania,
4. immobilność przestrzenna i funkcjonalna – trwały związek z terytorium, na którym jest zlokalizowana,

¹⁶ Bojar E., Konkurencyjność w pozyskiwaniu bezpośrednich inwestycji zagranicznych w wybranych krajach Europy Środkowoschodniej, Przegląd Organizacji 2001, nr 5, s.26

¹⁷ Marszał T., Markowski T., Konkurencyjność... op. cit. s.33

¹⁸ Gorzelak G, Jałowiecki B, Dynamika i wskaźniki lokalnych sukcesów Polski, Regionalne i Lokalne Studiów, nr 15, Warszawa 1999, s. 59-65

¹⁹ Kupiec L., Lokalizacja w gospodarce przestrzennej T.III, [w:] Gospodarka przestrzenna, Białystok 1999, s. 81-82

5. wysoka majątkochłonność i kapitałochłonność.

Wymienione cechy decydują o tym, że odpowiedzialność za zagospodarowanie infrastrukturalne terenu spoczywa na władzy publicznej.

Infrastruktura społeczna

Wśród elementów infrastruktury społecznej wpływających na konkurencyjność regionu wyróżniamy: system edukacyjny, opiekę zdrowotną, pomoc społeczną oraz zasoby mieszkaniowe.²⁰ Elementami systemu edukacyjnego mającymi największy wpływ na poziom konkurencyjności regionu są przede wszystkim szkolnictwo wyższe oraz różne formy kształcenia ustawicznego. Kwalifikacje społeczności lokalnej nabyte w procesie kształcenia oraz stopień jej aktywności gospodarczej przenoszone są ze sfery gospodarczej, wpływając na poziom zamożności.²¹ Elementem sprzyjającym zachowaniu konkurencyjności kapitału ludzkiego jest kształcenie ustawiczne. Umożliwia ono nadążenie za zmianami oraz zwiększa elastyczność kapitału ludzkiego, przyczyniając się tym samym do różnicowania struktury gospodarki regionalnej.

Istotnym elementem infrastruktury społecznej jest system ochrony zdrowia. Jego poziom w sposób znaczący wiąże się z jakością wykonywanej pracy przez obywateli oraz wpływa na wydatki budżetu. Dostęp społeczeństwa do infrastruktury ochrony zdrowia zależy od liczby instytucji świadczących usługi zdrowotne, ich rozmieszczenia oraz kosztów usług. Cechy przydatne przy określeniu jakości oferowanych usług to m.in. stan wyposażenia placówek ochrony zdrowia, kwalifikacje personelu oraz związany z tym poziom i zakres świadczeń, a także czas oczekiwania na usługę.

Działalność badawczo-rozwojowa

Niemniej istotnym elementem tworzenia konkurencyjności regionu jest działalność badawczo-rozwojowa, determinująca liczbę i tempo innowacji produktowych i technologicznych. Wprowadzane innowacje wpływają na jakość wyrobów, szybkość pojawienia się na rynku nowych modeli oraz koszty produkcji. Istotnymi wskaźnikami z punktu widzenia działalności badawczo-rozwojowej i jej wpływu na konkurencyjność są:

1. nakłady na działalność innowacyjną w przemyśle na 1 pracującego w przemyśle,
2. liczba przyznanych patentów na 100 zatrudnionych w działalności B+R,
3. nakłady na B+R per capita,
4. zatrudnieni w działalności B+R na 1000 osób aktywnych zawodowo,
5. udział nakładów na prace rozwojowe oraz badania stosowane w nakładach ogółem na działalność badawczo-rozwojową.

Zasoby środowiska przyrodniczego

Czynnikami warunkującymi konkurencyjność regionu są także: stan środowiska naturalnego oraz jego atrakcyjność turystyczna. Czynniki te wpływają na jakość życia mieszkańców regionu oraz napływ podmiotów gospodarczych i kapitału spoza niego. W środowisku otaczającym człowieka można wyróżnić komponenty naturalne

²⁰ Pietrzak I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, PWN, Warszawa 2002, s.31

²¹ Cybulski L., *Edukacja a konkurencyjność regionów*, [w:] *Konkurencyjność regionów*, Klamut M., Wrocław 1999, s.139-142

i sztuczne, stworzone przez człowieka. Tak więc, na istniejące zasoby środowiska można spojrzeć z dwóch stron: z jednej jako na możliwości ich wykorzystania w prowadzonej działalności gospodarczej, a drugiej jako na dobro stanowiące wartość samą w sobie, np. klimat czy krajobraz. Nie równomierne rozmieszczenie zasobów przestrzeni jest więc źródłem dodatkowych korzyści lub niekorzyści dla podmiotów gospodarczych. W konsekwencji występują różnice w dostępie, jakości oraz kosztach pozyskania zasobów, opłatach za ich użytkowanie, dopuszczalnych normach zanieczyszczeń oraz kosztach uzdatniania i usuwania skutków zanieczyszczeń.²²

Podsumowanie i wnioski

Poszczególne czynniki konkurencyjności regionów można określić za pomocą zestawu ich właściwości. Należy przy tym pamiętać, iż wybór tych cech w każdym badaniu obarczony jest zawsze pewną dozą subiektywizmu, którego nie można wyeliminować. Powodem tego jest wielowymiarowość i złożoność procesów rozwojowych w danym regionie. Analiza literatury związanej z konkurencyjnością regionów pozwala wnioskować, iż konkurencyjność regionu jest rezultatem działań wszystkich podmiotów i instytucji zlokalizowanych na jego obszarze. Efektywność wykorzystania zasobów regionalnych będzie więc współdecydowała o możliwościach wzrostu konkurencyjności danego regionu w przyszłości.

Wzrost i poszerzanie konkurencyjności jest ważnym celem polityki regionalnej państwa. Należy jednak pamiętać, że jest to zarazem jeden z celów pośrednich. Jego realizacja w wymaganym stopniu otwiera dopiero drogę do celów finalnych polityki rozwoju regionalnego. Gospodarka, jej wydajność, sprawność, konkurencyjność – to wszystko ma w ostatecznym rozrachunku służyć ludziom i być podporządkowane uznawanym przez nich wartościom. W takim kontekście polityka regionalna staje się niejako częścią polityki społecznej, która to z kolei jest priorytetowa dla kolejnych ekip rządzących.

Literatura

1. Adamowicz M.: Rola polityki agrarnej w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich, w: Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu t II z.1, Wydawnictwo Wieś Jutra, Warszawa- Poznań- Zamość 2000
2. Bojar E., Konkurencyjność w pozyskiwaniu bezpośrednich inwestycji zagranicznych w wybranych krajach Europy Środkowowschodniej, Przegląd Organizacji 2001, nr 5.
3. European competitiveness report 2000: working document of the services of the European Commission, European Commission, Luxembourg, 2000.
4. Encyklopedia PWN w trzech tomach, PWN, Warszawa 2006, T.II.
5. Gorzelak G., Przemiany polskiej przestrzeni, [w.] Podstawy naukowo-badawcze polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa 1997.
6. Gorzelak G, Jałowiecki B, Dynamika i wskaźniki lokalnych sukcesów Polski, Regionalne i Lokalne Studiów, nr 15, Warszawa 1999.

²² Trojanek M., Kształtowanie atrakcyjności obszaru jako potencjalnego miejsca lokalizacji inwestycji, [w:] Wysocka E., Strategia i polityka rozwoju gmin i województw. Podstawy metodyczne, ZCO, Warszawa 1996, s.142

7. Hausner J., Kudłacz T., Szlachta J., Identyfikacja nowych problemów rozwoju regionalnego Polski, Biuletyn KPZK PAN, z.185, Warszawa 1998.
8. Kamerschen D.R., McKenzie R. B., Nardinelli C., Ekonomia, Gdańsk 1991.
9. Kupiec L., Lokalizacja w gospodarce przestrzennej T.III, [w:] Gospodarka przestrzenna, Białystok 1999.
10. Gospodarka przestrzenna miast polskich w okresie transformacji, red. Markowski T., Marszał T., KPZK PAN, z.182, Warszawa 1998.
11. Markowski T., Stymulowanie i regulowanie konkurencyjności w świetle procesów globalizacji gospodarki, Samorząd Terytorialny, 2001, nr 3.
12. Pietrzak I., Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich, PWN, Warszawa 2002.
13. Piotrowska - Trybuł M., Konkurencyjność regionów w okresie przechodzenia do gospodarki rynkowej. Międzynarodowa analiza porównawcza Białoruś, Litwa, Łotwa i Polska, WUMK, Toruń 2004.
14. Podstawy naukowo-badawcze polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa 1997.
15. Zespół Zadaniowy ds. Rozwoju Regionalnego w Polsce. Instytucje i instrumenty wzrostu konkurencyjności regionów, Warszawa 1996.
16. Winiarski B., Konkurencyjność regionów a cele polityki i kierunki strategii rozwoju regionalnego, Wrocław 1997.
17. Współczesne problemy rozwoju regionalnego, red. Marszał T., KPZK PAN, z.180, Warszawa 1998.
18. Wysocka E., Strategia i polityka rozwoju gmin i województw. Podstawy metodyczne, ZCO, Warszawa 1996.

Summary

The whole event of development processes taking place in the region are characterized by great changeability, so singling out the basic factors , as well as defining their influence on competition is very complicated. Difficulties appear at the level of measurement of intensity and direction of interaction each of the factors. The region's competitiveness besides the amount and capital, employment and natural stock structures are effected by other important factors too. During evaluation processes of territorial systems, some of them are lost , some of them are gained. The labor force and capital stock undergo revaluing . In the case of the first factor, the high percentage of unemployment and migration can be to blame. The migration causes It causes that social and economical lack of jobs as well as qualified workers. The change of the factor connected with capital stock in region development was influenced by global processes. Below are listed existing factors in regions which determine competition potential:

- Varied economical structure-including branches and companies able to compete in international production and exchange processes.
- Investing -national and international, in private and public sector
- Technical infrastructure- competent transport , telecom, water supplying, electricity system .
- Social infrastructure –education system, national health service, social service, etc.
- Developing research activity-educational centers, higher education
- Natural environment sources
- Business institutions –local development agencies , farming, deliveries.

Informacje o autorach

dr inż. Paweł Góralski

*Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie
Wydział Nauk Ekonomicznych
Katedra Polityki Europejskiej, Finansów Publicznych i Marketingu
ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa
e-mail: pawel_goralski@sggw.pl*

mgr Magdalena Lazarek

*Uniwersytet Szczeciński
Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług
Katedra Efektywności Innowacji
ul. Cukrowa 8, 01-004 Szczecin
e-mail: magda.lazrek@gmail.com*

PUBLIKACJE W LATACH 1992-2009

**PRACE NAUKOWE
KATEDRY POLITYKI AGRARNEJ I MARKETINGU**

1.(50.) Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Polityki Europejskie, Finanse i Marketing, Nr 1 (50) 2009, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 321

(49.) Adamowicz M. (red.), 2009: Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 397

(48.) Adamowicz M. (red.), 2009: System środowiskowego rolniczego modelowania w skali lokalnej, Wyd. SGGW, Warszawa

(47.) Stawicki M., W. Pander (red.), 2008: Metody ewaluacji polityk wspierania klastrów ze środków strukturalnych, Wyd. AT Group Sp. z o.o. Warszawa, liczba stron: 153

(46.) Powęska H. (red.), 2008: Sposoby wykorzystania dóbr kultury dla potrzeb rozwoju funkcji turystycznej Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 245

(45.) Adamowicz M. (red.), 2008: Innowacje i innowacyjność w sektorze agrobiznesu Tom II Rodzaje innowacyjności, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 328

(45.) Adamowicz M. (red.), 2008: Innowacje i innowacyjność w sektorze agrobiznesu Tom I Rolnictwo, Przemysł spożywczy, konsumenci, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 376

(44.) Gołębiewski J. (red), 2007: Perspektywy rozwoju systemów marketingowych produktów roślinnych, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 204

(43.) Gołębiewski J. (red.), 2007: Systemy marketingowe produktów roślinnych, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 155

(42.) Adamowicz M. (red.), 2007: Uwarunkowania rozwoju grom przedsiębiorczości w agrobiznesie na Mazowszu, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 152

(41.) Adamowicz M. (red.), 2007: Produkty marketingowe w rozwoju lokalnym i regionalnym, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 459

(40.) Adamowicz M. (red.), 2006: Samorządy i społeczności lokalne w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 212, twarda oprawa

(39.) Adamowicz M. (red.), 2006: Przedsiębiorstwa i organizacje publiczne w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 240, twarda oprawa

(38.) Adamowicz M. (red.), 2006: Zrównoważony i trwały rozwój wsi i rolnictwa, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 282, twarda oprawa

(37.) Lemanowicz M. (red.), 2005: Organizacje i grupy producentów szansa na poprawę konkurencyjności polskiego rolnictwa, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 197

(37.) Podstawka M.(red.), 2006: Kwestia agrarna w Polsce i na świecie, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 152

(36.) Adamowicz M.(red.), 2005: Kwestia agrarna w Polsce i na świecie, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 894, twarda oprawa

(35.) Adamowicz M. (red.), 2005: Zarządzanie wiedzą w agrobiznesie w warunkach polskiego członkostwa w Unii Europejskiej, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 702, twarda oprawa

(34.) Adamowicz M. (red.), 2004: Efektywność zarządzania marketingowego, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 616, twarda oprawa

- (33.) Adamowicz M. (red.), 2004: Wiejskie gospodarstwa domowe w obliczu problemów transformacji, integracji i globalizacji, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 728, twarda oprawa
- (32.) Sawicka J. (red.), 2005: Rola kobiet w aktywizacji i wielofunkcyjnym rozwoju obszarów wiejskich, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 190
- (31.) Adamowicz M. (red.), 2004: Rola projektów europejskich w rozwoju lokalnym i regionalnym, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 340, oprawa twarda
- (30.) Sawicka J., 2004: Polska w Unii Europejskiej - wybrane polityki sektorowe, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 312
- (29.) Szwacka-Salmonowicz J., 2003: Zmiany zachowań nabywców jako determinanta kształtowania strategii segmentacyjnych przedsiębiorstw przemysłu spożywczego w Polsce, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 204
- (28.) Rytko A., 2003: Środkowoeuropejskie Porozumienie Wolnego Handlu CEFTA jako studium rozwoju integracji europejskiej w sferze rolnictwa i gospodarki żywnościowej, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 202
- (27.) Milewski L., 2003: Powiązania ekonomiczne i marketingowe rolnictwa z przemysłem mięsnym w Polsce na przykładzie rynku żywca wieprzowego, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 356
- (26.) Adamowicz M. (red.), 2003: Strategie rozwoju lokalnego. Tom II - Aspekty instrumentalne, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 464, twarda oprawa
- (25.) Adamowicz M. (red.), 2003: Strategie rozwoju lokalnego. Tom I - Aspekty instytucjonalne, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 352, twarda oprawa
- (24.) Adamowicz M. (red.), 2003: Marketing w strategiach rozwoju sektora rolno-żywnościowego, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 748, twarda oprawa
- (23.) Adamowicz M., Jasiulewicz A., 2003: Znakowanie produktów spożywczych jako instrument marketingu i zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 216
- (22.) Podstawka M. (red.), 2002: Zagospodarowanie gruntów rolnych nieużytkowanych rolniczo, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 330, twarda oprawa
- (21.) Adamowicz M. (red.), 2002: Ubezpieczenia społeczne - wieś i rolnictwo, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 240
- (22.) Adamowicz M. (red.), 2002: Ubezpieczenia gospodarcze - wieś i rolnictwo, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 248
- (19.) Adamowicz M. (red.), 2002: Finanse publiczne w skali lokalnej i regionalnej, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 480
- (18.) Podstawka M., 2001: Podstawy finansów publicznych, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 274
- (17.) Pizło W., 2001: Rynek owoców w Polsce i wybranych krajach Unii Europejskiej - ujęcie teoretyczne i empiryczne, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 168
- (16.) Podstawka M., 2000: System podatkowy w rolnictwie, Wyd. SGGW Warszawa, liczba stron: 132
- (15.) Gołębiowski J., 2000: Rynek zbóż w Polsce w okresie przemian systemowych, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 164
- (14.) Sawicka J., 2000: Założenie i prowadzenie małego przedsiębiorstwa, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 128

- (13.) Podstawka M., 1998: Rolnicze ubezpieczenia społeczne w Polsce oraz propozycje ich zmian, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 160
- (13.) Adamowicz M. (red.), 1999: Foreign trade and foreign investment in agri-food sector, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 452
- (12.) Adamowicz M. (red.), 1999: Dostosowanie podstawowych rynków rolnych do integracji z Unią Europejską, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 300
- (11.) Adamowicz M., Król J., 1998: Ochrona konkurencji a rynek rolny, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 216
- (10.) Sawicka J. (red.), 1998: Aktywizacja zawodowa kobiet wiejskich ze szczególnym uwzględnieniem drobnej przedsiębiorczości. Tom 2- Funkcjonowanie małych i średnich przedsiębiorstw prowadzonych przez kobiety. Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 226
- (9.) Sawicka J. (red.), 1998: Aktywizacja zawodowa kobiet wiejskich ze szczególnym uwzględnieniem drobnej przedsiębiorczości. Tom 1 - Społeczno-kulturowe i ekonomiczne uwarunkowania przedsiębiorczości kobiet. Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 192
- (8.) Adamowicz M. (red.), 1997: Przedsiębiorstwa i instytucje rynku rolnego, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 164
- (7.) Adamowicz M. (red.), 1996: Rolnictwo w procesie integrowania Polski z Unią Europejską. Tom IV, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 124
- (6.) Adamowicz M. (red.), 1995: Rolnictwo w procesie integrowania Polski z Unią Europejską. Tom III - Spółdzielczość rolnicza w procesie przekształceń rynkowych, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 160
- (5.) Adamowicz M. (red.), 1995: Rolnictwo w procesie integrowania Polski z Unią Europejską. Tom I, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 172
- (4.) Podstawka M., 1995: Opodatkowanie rolnictwa i perspektywy jego zmian w Polsce, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 116
- (3.) Adamowicz M. (red.), 1994: Rolnictwo w procesie integrowania Polski z Unią Europejską. Tom II - Instytucje rolnicze w procesie przeobrażeń rynkowych, Wyd. SGGW Warszawa, liczba stron: 168
- (2.) Sawicka J., 1993: Przemiany w sytuacji ekonomicznej gospodarstw rolnych kierowanych przez kobiety, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 122
- (1.) Adamowicz M., Sawicka J. (red.), 1992: Doświadczenia i perspektywy interwencjonizmu rolniczego, Wyd. SGGW, Warszawa (wydane razem z Katedrą Rolnictwa Światowego), liczba stron: 100

Zamówienia na publikację prosimy składać na adres:

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie
Wydział Nauk Ekonomicznych
Katedra Polityki Agrarnej i Marketingu
ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa
tel/fax: 022 593 40 77; e-mail: k pam@s g g w . p l