
ARTYKUŁY

ANDRZEJ PIOTR WIATRAK
Uniwersytet Warszawski

KIERUNKI ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH W POLSCE ORAZ UWARUNKOWANIA ICH ZMIAN

1. Wstęp

O rozwoju obszarów wiejskich wiele ostatnio się mówi, że względu na różnorodne uwarunkowania i oczekiwania. Przemiany strukturalne obszarów wiejskich wynikają z wymogów gospodarki rynkowej, potrzeb przebudowy struktur rolnictwa i poprawy efektywności gospodarowania (a tym samym dochodów ludności rolniczej). Uwarunkowania są wielokierunkowe, dlatego też przy określaniu polityki rozwoju obszarów wiejskich należy mieć na uwadze, jakie one przyniosą skutki – obecnie i w przyszłości – w określonej dziedzinie, jak i w innych wzajemnie z nią powiązanych dziedzinach, a zwłaszcza w rolnictwie. Ponadto należy uwzględnić zasady rozwoju zrównoważonego, jakie są obecnie propagowane w Unii Europejskiej. Ma to szczególne znaczenie dla obszarów wiejskich, których gospodarka jest oparta na wykorzystaniu przestrzeni.

Biorąc pod uwagę potrzeby w zakresie rozwoju obszarów wiejskich w niniejszym artykule podjęto próbę ukazania dotychczasowych działań Polski w zakresie kierunków rozwoju obszarów wiejskich i ich uwarunkowań w powiązaniu z realizowaną polityką rolną. W celu wyjaśnienia tych zależności w opracowaniu skupiono się na analizie następujących zagadnień:

- Charakterystyce działalności gospodarczej na obszarach wiejskich w Polsce;
- Charakterystyce polityki wobec rozwoju obszarów wiejskich w Polsce;
- Zamierzeniach produkcyjno-środowiskowo-wiejskiego wymiaru polityki rolnej dotyczących rozwoju obszarów wiejskich w Polsce w perspektywie 2020 roku.

Zagadnienia te są przedmiotem rozważań w niniejszym artykule (o charakterze przeglądowym), napisanym na podstawie analizy i syntezy obejmującej literaturę przedmiotu, dokumenty i dane statystyczne, informacje internetowe na ten temat oraz własne przemyślenia autora. Cel opracowania ma zarówno charakter poznawczy, jak i aplikacyjny.

2. Charakterystyka działalności gospodarczej na obszarach wiejskich w Polsce

W 2008 roku działalność gospodarczą na obszarach wiejskich prowadziło 928,5 tys. podmiotów gospodarki narodowej, co stanowiło 24,7% ogółu podmiotów zarejestrowanych w rejestrze REGON w kraju i było to trzykrotnie mniej niż w miastach. W porównaniu do 2003 r. ich liczba na analizowanym obszarze wzrosła o 79,1 tys., tj. o 9,3%, podczas gdy w miastach o 3,5%. Większość tych jednostek na obszarach wiejskich należała do sektora prywatnego (96,7%), identycznie, jak w miastach, przy czym najliczniejszą grupę stanowiły osoby fizyczne. Są to z reguły małe przedsiębiorstwa zatrudniające do 5 osób (ponad 93%) [Charakterystyka 2010, 77 i n.]. Największą koncentracją charakteryzują się strefy podmiejskie, gdzie lokuje się przede wszystkim zakłady usług budowlanych, transportowych, naprawczych i hurtownie. Ich liczba w przeliczeniu na 10 tys. osób w wieku produkcyjnym przekracza tam na ogół wartość 1000 [Bański 2004, 14].

Liczba gospodarstw rolnych prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą w 2010 r. wynosiła 54,7 tys. (2,9% ogółu gospodarstw prowadzących działalność rolniczą). W porównaniu do roku 2005, liczba omawianych gospodarstw zmniejszyła się o ponad 60%, przy czym głównie po 2007 roku. Odsetek gospodarstw prowadzących działalność inną niż rolnicza wzrastał wraz z powiększeniem powierzchni UR – od 1,4% w grupie obszarowej 0-1 ha do 16,3% w grupie 100 ha i więcej [Charakterystyka 2012, 78-79]. Dane te świadczą, że działalność pozarolniczą podejmują gospodarstwa rolnicze o większej sile ekonomicznej. Uzyskiwane oraz posiadane zasoby majątku trwałego gospodarstwa rolniczego pozwalają rozszerzać funkcję produkcyjno-przetwórczą oraz świadczyć usługi rolnicze i transportowe. Ponadto należy uwzględnić, że dopłaty unijne (zwłaszcza płatności bezpośrednie) mogą być czynnikiem hamującym aktywność zarówno w rolnictwie, jak i poza rolnictwem.

Wielkość wskaźnika przedsiębiorczości, liczonego liczbą podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców, kształtowała się na obszarach wiejskich w 2008 r. na poziomie 62,5, podczas gdy w miastach była dwukrotnie wyższa (121,5). Charakterystyczna była dynamika wzrostu tego wskaźnika w latach 2005-2008, która była także mniejsza na terenach wiejskich (o 4,6%) niż na terenach miej-

skich (o 5,3%). Z kolei analiza struktury podmiotów zarejestrowanych w rejestrze REGON na obszarach wiejskich wskazuje, że pod względem klas wielkości w 2008 r. najliczniej reprezentowane były podmioty o liczbie pracujących do 9 osób (95,0% ogółu), a następnie – podmioty o liczbie pracujących od 10 do 49 osób (4,5%), podmioty o liczbie pracujących od 50 do 249 osób (0,5%), a podmioty o liczbie pracujących powyżej 250 osób, których liczba wynosiła 444, stanowiły 0,05% [Charakterystyka 2010, 77-78]. Wielkość wskaźnika przedsiębiorczości i struktura wielkości podmiotów gospodarczych potwierdza, że niedostateczne dochody mieszkańców wsi ograniczają możliwości szybszej dynamiki rozwoju i zmian strukturalnych. Jednakże zmiany te postępują, o czym świadczy spadek w latach 2003-2008 udziału podmiotów o liczbie pracujących do 9, a wzrost udziału podmiotów o liczbie pracujących od 10 do 49 osób [Charakterystyka 2010, 77-78].

Działające w środowisku wiejskim małe i średnie przedsiębiorstwa w większości zajmują się działalnością usługową (65,4%), przy czym usługi o charakterze rynkowym na obszarach wiejskich świadczyło 57,8% ogółu podmiotów i o charakterze nierynkowym 7,6%, a w miastach odpowiednio: 79,5%, 71,5% i 8,1%. Kolejnymi rodzajami działalności pod względem liczebności podmiotów zarejestrowanych na obszarach wiejskich w 2008 r. były przemysł i budownictwo (27,5% podmiotów), a następnie – rolnictwo, łowiectwo, leśnictwo i rybactwo (7,1%). W 2008 r. 65,5% ogółu podmiotów prowadzących działalność na obszarach wiejskich należało do 4 sekcji: handel i naprawy (29,3%), budownictwo (15,2%), przemysł (12,3%) oraz obsługa nieruchomości i firm (8,6%). W porównaniu do 2003 r. na obszarach wiejskich zanotowano spadek liczby podmiotów zajmujących się działalnością rolniczą, łowiecką, leśną i rybacką (o 11,2%), a wzrost liczby podmiotów prowadzących działalność przemysłową i budowlaną (o 18,3%) oraz usługową (o 8,6%). Największe zmiany wystąpiły w sekcjach: ochrona zdrowia i pomoc społeczna – wzrost o 39,4%, budownictwo – o 34,9%, działalność usługowa – o 32,9%, obsługa nieruchomości i firm – o 18,1% oraz edukacja – o 17,8% [Charakterystyka 2010, 77-78].

Struktura działalności w poszczególnych branżach była zróżnicowana, ale obserwuje się, że największe znaczenie miała działalność związana z zaspakajaniem podstawowych potrzeb ludności lub związanych z produkcją rolniczą. I tak w działalności usługowej podstawową rolę miały usługi remontowo-budowlane (31,1%), usługi transportowe (27,0%) oraz remont maszyn i urządzeń (12,2%). Natomiast w działalności handlowej najważniejszą rolę spełniały: sklepy wielobranżowe (35,0%), sklepy spożywcze (31,4%) i sklepy przemysłowe (16,9%). Z kolei w działalności produkcyjnej najważniejszą rolę miały: rzeźnie i masarnie (24,3%), wytwórnie pasz (14,9%) i młyny (14,9%) [Biernat-Jarka 1999, 101-105.]. Gospodarstwa rolne najczęściej zajmują się prowadzeniem działalności pozarol-

niczej w handlu (19,5%), przetwórstwie przemysłowym (17,8%), budownictwie (5,1%) oraz w transporcie i magazynowaniu (4,8%). Najwyższy odsetek gospodarstw prowadzących działalność inną niż rolnicza występował w odniesieniu do:

- akwakultury – w grupie obszarowej 100 ha i więcej (30,8% ogółu gospodarstw tej grupy prowadzących działalność inną niż rolnicza),
- działalności usługowej z wykorzystaniem własnego sprzętu – w grupie obszarowej 50-100 ha UR (27,5%),
- agroturystyki – w grupie obszarowej 1-2 ha (23,4%),
- przetwórstwa produktów rolnych – w grupie obszarowej 100 ha i więcej (9,6%),
- przetwarzania drewna – w grupie obszarowej 2-3 ha (4,9%),
- rękodziela – w grupie obszarowej 0-1 ha (4,9%),
- wytwarzania energii odnawialnej na rynek – w grupie obszarowej 100 ha i więcej (1,5%) [Charakterystyka 2012, 79].

Najwyższy odsetek rolniczych gospodarstw rodzinnych prowadzących działalność pozarolniczą występował w województwach północnych i zachodnich, w których dotychczas była największa liczebność gospodarstw państwowych w rolnictwie oraz w woj. śląskim (20-33%). Z kolei najmniej takich gospodarstwach (ok. 10%) było w województwach typowo rolniczych i to niezależnie od struktury obszarowej gospodarstw rolniczych (lubelskie, mazowiecki, podlaskie i wielkopolskie) [Charakterystyka 2012, 80].

Struktura gałęziowa przemysłu na obszarach wiejskich jest silnie zróżnicowana. Najczęściej są to przemysł mineralny i elektromaszynowy, których kondycja w ostatnich latach nie jest najlepsza. Kolejne gałęzie związane są z przemysłem lekkim, w tym spożywczym. Charakterystyczne jest, że przemysł spożywczy w Polsce został oderwany od wsi i nadal koncentruje się w miastach. Na obszarach wiejskich znajdują się głównie małe zakłady (piekarnie, wytwórnie napojów bezalkoholowych, przetwórnice owocowo-warzywne i młyny). Podobnie mało znajduje się na wsi zakładów przemysłu drzewnego i papierniczego.

W ostatnich latach powstało wiele nowych zakładów w przemyśle przetwórstwa żywności na wsi, a możliwości w tym zakresie są jeszcze większe, o czym świadczy potencjał ludności wiejskiej i deklarowany rozwój wielofunkcyjny obszarów wiejskich (oparty na lokalnych surowcach, m. in. z rolnictwa i leśnictwa oraz rozwijany przez gospodarstwa rolnicze, zwłaszcza wokół większych aglomeracji).

Na podstawie prezentowanych danych można sądzić, że dotychczasowy poziom rozwoju gospodarczego województw oraz zapotrzebowanie ze strony ludności miast i funkcjonujących tam podmiotów gospodarczych były czynnikami pobudzającymi aktywność ludności rolniczej w kierunku uruchamiania działal-

ności pozarolniczej. Z jednej strony uruchamiano działalność pozarolniczą na wsi we wszystkich województwach, przy czym w większości wokół dużych aglomeracji (warszawskiej i krakowskiej) oraz regionach o większym stopniu rozwoju (np. w woj. wielkopolskim i częściowo w pomorskim). Ponadto wiele prywatnych gospodarstw rolniczych powstałych z gruntów dawnych PGR zajmowało się działalnością pozarolniczą. W większości były to zakłady małe, związane głównie z prowadzeniem działalności o szybkim zwrocie kapitału (np. działalności rolniczo-przetwórczej). Z drugiej zaś strony odwrotna sytuacja występowała w pozostałych województwach (w większości), gdzie potrzeby takiej aktywności – na skutek bezrobocia rejestrowanego i ukrytego – były największe, ale nie były realizowane ze względu na brak pieniędzy. Ponadto obserwowano zmniejszenie działalności zakładów przemysłowych na wsi, które kooperowały z dużymi zakładami przemysłowymi, jako następstwo obniżenia ich zdolności wytwórczych (ujemny efekt mnożnikowy).

3. Charakterystyka polityki wobec rozwoju obszarów wiejskich w Polsce

W Polsce, tak jak i w Unii Europejskiej, przez długi okres nie zajmowano się rozwojem wsi, a jedynie rozwojem rolnictwa. Podejście takie wynikało przede wszystkim z polityki samowystarczalności i bezpieczeństwa żywnościowego, a wraz z tym także z dążeniem do rozwiązania problemów dochodowych i społecznych ludności rolniczej oraz wyrównywania dysparytetów dochodowych [Tomczak 2009, 20 i n.; Zawaliska 2009, 90]. W tym podejściu podstawą był produkcyjny wymiar polityki rolnej, a uzupełniający charakter miał społeczny wymiar polityki rolnej. W rezultacie rozwój wsi był pochodną sprawą rozwoju rolnictwa i przemian strukturalnych w rolnictwie. Takie podejście utrzymywało się do czasów transformacji systemowej w Polsce, mimo iż w latach osiemdziesiątych XX wieku w dyskusjach naukowych wiele mówiono na temat wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich [Okuniewski 1991]. Natomiast wraz z procesami transformacji gospodarki polskiej, stowarzyszenia Polski z Unią Europejską i procesami akcesyjnymi nastąpiło szersze zainteresowanie procesami przemian obszarów wiejskich, co wiązało się z uwzględnieniem [Wiatrak 2010, 163-168]:

- wpływu produkcyjno-środowiskowego wymiaru polityki rolnej na rozwój obszarów wiejskich,
- wpływu produkcyjno-środowiskowo-wiejskiego wymiaru polityki rolnej na rozwój obszarów wiejskich.

Biorąc pod uwagę potrzeby modernizacji wsi i gospodarki wiejskiej w Polsce oraz doświadczenia krajów Unii Europejskiej i realizowaną przez nie politykę roz-

woju wsi w latach pięćdziesiątych XX wieku zwrócono uwagę na następującą problematykę [Woś 1998]:

1. Poprawę wykorzystania zasobów wsi i rolnictwa (ziemi, pracy i majątku), która będzie sprzyjała obniżeniu kosztów produkcji, zwiększeniu dochodów i polepszeniu warunków pracy ludności wiejskiej, a jednocześnie – procesom modernizacji i zmian strukturalnych w rolnictwie i jego otoczeniu;
2. Zapewnienie rozwoju przetwórstwa płodów rolnych i sfery obsługi rolnictwa oraz powiązania rozwoju przetwórstwa i rolnictwa;
3. Zapewnienie w miarę bezpiecznego i zrównoważonego zaopatrzenia w żywność, a więc bezpieczeństwa żywnościowego oraz stworzenie warunków dla żywności mającej *komparatywne walory*, a więc mogącej także konkurować na zewnątrz;
4. Wielofunkcyjny rozwój wsi i przestrzenne zagospodarowanie obszarów wiejskich, uwzględniające ochronę i kształtowanie środowiska przyrodniczego;
5. Zapewnienie ochrony środowiska naturalnego na terenach wiejskich oraz zabezpieczenie i wykorzystanie bogactw naturalnych;
6. Zapewnienie rozwoju infrastruktury społecznej na wsi i warunków życia mieszkańców wsi (postęp socjalny).

Wyrazem takiego podejścia był „Program Spójnej polityki strukturalnej rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa” z 1999 r. i Program SAPARD z 2000 r., w których na rozwój rolnictwa patrzono przez pryzmat rozwoju obszarów wiejskich i całego agrobiznesu. Chociaż na obszarach wiejskich rolnictwo jest najważniejsze, ale jego przemiany strukturalne wymagają rozwiązania zagospodarowania produktów rolniczych oraz tworzenia zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich o zróżnicowanych funkcjach działalności. Programy te nawiązują do rozwiązań w UE. I tak w pierwszym z tych programów całościowe ujęcie polityki odnośnie agrobiznesu i obszarów wiejskich obejmowało trzy uzupełniające się komponenty [Spójna 1999]:

1. Kształtowanie warunków pracy i życia ludności wiejskiej, odpowiadających standardom cywilizacyjnym i pozwalającym mieszkańcom wsi realizować ich cele ekonomiczne, edukacyjne, kulturowe i społeczne – poprzez rozwój infrastruktury technicznej i społecznej, tworzenie warunków dla prowadzenia pozarolniczej działalności;
2. Przebudowa struktur sektora rolnego – poprzez poprawę struktury obszarowej gospodarstw UE; wspieranie modernizacji gospodarstw rolniczych, wzmocnienie roli rolników na rynku produktów rolnych oraz wdrażanie postępu biologicznego;
3. Kształtowanie warunków rozwoju zrównoważonego na obszarach wiejskich, ochrona zasobów środowiska przyrodniczego wraz z wiejskim dzie-

dzictwem kulturalnym – poprzez wspieranie inwestycji w zakresie ochrony środowiska, dotacje dla rolników stosujących metody produkcji rolniczej sprzyjające ochronie środowiska, dotacje dla rolników zalesiających grunty rolne, a zwłaszcza klasy VI (obejmującej 12% użytków rolnych), dofinansowanie działalności szkoleniowej i pokazowej z zakresu ochrony środowiska, stosowania zabiegów agrotechnicznych przyjaznych środowisku, eliminowania zagrożeń dla środowiska przyrodniczego, kulturalnego itp., ochronę i promocję twórczości ludowej.

Podobne działania – choć szersze – podjęto w Programie SAPARD, wraz instrumentami ich realizacji oraz w Sektorowym Programie Operacyjnym pt. „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006”, Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006 i Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 [SAPARD 2004; SPO 2004; PROW 2004 i PROW 2006]. Realizacja wymienionych programów przyczyniała się do zmian strukturalnych rolnictwa i obszarów wiejskich, lecz nie były to zmiany znaczące. I tak realizacja Programu SAPARD przyniosła wymierne korzyści w zakresie dostosowania jakości i norm sanitarnych produkcji i produktów do wymogów UE oraz współpracy różnych podmiotów w jego realizacji [Kania 2003, 35 i n.; Grosse 2005, 3-4]. Jednakże jego realizacja nie wpłynęła znacznie na przemiany strukturalne, gdyż w większości ze wspierania skorzystały duże przedsiębiorstwa i gospodarstwa rolne, w mniejszym zaś stopniu podmioty mniejsze. Wprawdzie wzrastały dochody rolników, ale przyczyniały się w istotnym stopniu do zmniejszania bezrobocia na wsi oraz uruchamiania nowych przedsięwzięć w rolnictwie i poza rolnictwem [Grosse 2005, 4-8]. Taka sytuacja wynikała z jednej strony z późnego uruchomienia realizacji Programu SAPARD, a z drugiej zaś – z dążenia do jego realizowania (wydatkowania środków) bez uwzględnienia założonych celów polityki rolnej i wiejskiej. Podkreślić należy, że Program ten nie miał regionalnego charakteru, a więc nie przyczyniał się do wyrównywania różnic przestrzennych, jakie występują w Polsce.

Analiza działań związanych z PROW i SPO oraz płatnościami obszarowymi w latach 2004-2006 oraz PROW w okresie od 2007 roku w odniesieniu do rolnictwa i obszarów wiejskich także wskazuje, że wejście Polski do UE nie spowodowało istotnych zmian strukturalnych. Postępowała co prawda polaryzacja struktury gospodarstw, ale przy wyższym poziomie przyrostu gospodarstw największych ekonomicznie (z wyjątkiem gospodarstw powyżej 100 ha) [Charakterystyka 2010, 87 i n.; Urban, Szczepaniak i Mroczek 2009, 26-28 i Zegar 2009, 85]. Podkreślić należy, że mała skala przemian strukturalnych po wejściu Polski do UE wynika z tego, że wspólna polityka rolna wpływa przede wszystkim na zwiększanie dochodów, ale nie na poprawę konkurencyjności sektora rolnego. Polityka ta jest nastawiona na

trwanie małych gospodarstw poprzez transfer dochodów, a w rezultacie nie sprzyja poprawie struktury rolnictwa i przemianom strukturalnym, które oddziaływałyby na zmniejszenie kosztów wytwarzania jako efektu skali i racjonalizacji nakładów. Ponadto wspierane są różne cele, często sprzeczne ze sobą, które nie sprzyjają przemianom strukturalnym rolnictwa i obszarów wiejskich, gdyż brakuje powiązania polityki rolnej i wiejskiej z polityką regionalną i strukturalną [Wiatrak 2010, 171-173].

Obecna polityka rolna, a zwłaszcza płatności bezpośrednie, hamują przepływ ziemi. Małą rolę nadal odgrywa dzierżawa i powiększanie tą drogą powierzchni gospodarstw rolnych. Płatności obszarowe nie są czynnikiem różnicującym warunki gospodarowania na obszarach wiejskich, a tym bardziej czynnikiem sprawczym przemian strukturalnych ze względu na podobne ich kształtowanie w przekroju województw. Płatności te – jeśli będą utrzymane w obecnej formule – w niewielkim stopniu będą racjonalizowały istniejącą strukturę obszarową rolnictwa, a stosunkowo nieduża kwota prawdopodobnie nie stanowi źródła inwestowania w działalność pozarolniczą i zmianę źródeł dochodu. Płatności obszarowe są natomiast ważnym źródłem uzupełnienia budżetów rodzinnych i zabezpieczenia odpowiedniego poziomu dochodów rolników, bez potrzeby podwyższania cen dla konsumentów. Możliwość uzyskania tych płatności – niezależnie od sposobu ich przeznaczania – sprzyja decyzjom ich pozyskiwania i to rolnicy w pełni wykorzystali. Ponadto przekazywanie ziemi za renty sprzyja poprawie struktury obszarowej, ale nie są to znaczące zmiany, ponieważ są w dużym stopniu połączone z przekazywaniem następcom gospodarstwa, a nie istniejącym gospodarstwom. Niemniej jednak należy uwzględnić ich pozytywny wpływ na zmianę luki pokoleniowej rolników, a tym samym na zmianę sposobu gospodarowania w rolnictwie.

Różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej nie zyskało dużego zainteresowania, co było zarówno następstwem niewielkiej pomocy przeznaczonej na te cele, jak i braku możliwości zmian działalności oraz szukania alternatywnych dochodów w istniejącej strukturze produkcyjno-ekonomicznej obszarów wiejskich. Procesy zaś aktywnościowych działań nie spowodowała jeszcze zasadniczych zmian w sile ekonomicznej podmiotów w agrobiznesie. Jednakże należy uwzględnić, że są tworzone podstawy dalszego różnicowania poziomu gospodarowania i wyposażenia w majątek wytwórczy, które w przyszłości mogą pogłębić różnice regionalne. Obserwuje się bowiem, że proces inwestowania w gospodarstwa rolne i korzystania ze wsparcia unijnego zwiększa się wraz ze wzrostem siły ekonomicznej gospodarstw i ich zasobów wytwórczych, co znajduje odzwierciedlenie w większym poziomie wypłat dla województw o korzystniejszej strukturze obszarowej i wyposażeniu w majątek trwałe. Jednakże nie są to zmiany znaczące. Uwzględnić również należy to, że programy środowiskowe związane z obszarami Natura 2000 stwarzają bariery rozwojowe [Bołtomiuk 2010, 260 i n.].

Analizując aktywność przestrzenną w zakresie uczestnictwa w poszczególnych działaniach należy zwrócić większą uwagę na województwa południowe, o małym i średnim poziomie gospodarstwa, w których ta aktywność jest niska i prawdopodobnie nie będzie wzrastała ze względu na także niską ich siłę ekonomiczną. W tych województwach należy szerzej uwzględnić różnicowanie działalności na obszarach wiejskich w połączeniu ze zmianą struktury obszarowej gospodarstw. Takie działania należy uwzględnić i w innych województwach, ale na południu kraju są one niezbędne do zrealizowania w pierwszej kolejności. W związku z tym w dalszych działaniach szerzej należy uwzględnić instrumenty, które sprzyjają wzrostowi aktywności pozarolniczej i koncentracji ziemi, a wraz z tym inwestycjom.

W przemianach obszarów wiejskich należy sięgać po wiele instrumentów polityki gospodarczej i regionalnej, w tym szerzej wykorzystać możliwości jakie daje obecna perspektywa finansowa w odniesieniu do regionów, a nie tylko do regionów rolniczych. Obecna bowiem polityka w odniesieniu do obszarów wiejskich ma głównie charakter branżowy [Wiatrak 2008, 86-87]. Na rozwój obszarów wiejskich patrzy się bardziej poprzez pryzmat rolnictwa i ludności rolniczej oraz problemów do rozwiązania niż poprzez powiązane z ogólną strategią rozwoju kraju i działań związanych z jej realizacją. Takie ujęcie pozwala uwzględnić specyfikę obszarów wiejskich, ale nie jest podejściem optymalnym. Warto byłoby powiązać rozwój obszarów wiejskich z małymi miastami, których wpływ na funkcjonowanie wsi jest duży, a nie zawsze jest w pełni doceniany. Ponadto obecne plany zmiany struktury gospodarczej obszarów wiejskich nie są ze sobą w pełni powiązane, tzn. nie tworzą systemu oddziaływania. Warto byłoby pomyśleć o wsparciu procesu zmian poprzez mechanizm tzw. „większego uderzenia”, tzn. wzmocnienia instrumentów oddziaływania na zmiany poprzez programy krajowe i wsparcie ich ze środków krajowych oraz instrumenty prawne, które sprzyjałyby wykorzystaniu środków unijnych. Oddziaływanie na obszary wiejskie przez dotychczasową politykę gospodarczą i regionalną, w tym wsparcie ze środków unijnych, ma charakter instrumentu produkcyjno-ekonomicznego, ale poprzez finansowanie różnych działań i braku systemowego wsparcia oraz przy jednoczesnym braku „mocnego uderzenia” określonych działań spełnia ono także rolę instrumentu socjalnego. Taka sytuacja nie sprzyja zmianom strukturalnym, a w każdym razie opóźnia proces tych zmian. W związku z tym warto zastanowić się, jak zmienić tę sytuację oraz jakie podjąć działania, aby lepiej wykorzystać fundusze w perspektywie finansowej lat 2007-2013, a także w następnej w latach 2014-2020.

4. Zamierzenia produkcyjno-środowiskowo-wiejskiego wymiaru polityki rolnej dotyczące rozwoju obszarów wiejskich w Polsce w perspektywie 2020 roku

Od lat dziewięćdziesiątych XX w. obserwuje się wzrost znaczenia w polityce rolnej rozwoju obszarów wiejskich, czego wyrazem są zmiany w podejściu do polityki rolnej w UE, związane z nową filozofią rozwoju rolnictwa, a mianowicie wielofunkcyjności rolnictwa – uwzględniającej płatności za ochronę naturalnego i kulturowego krajobrazu obszarów wiejskich oraz wspierania tego rozwoju. Wielofunkcyjność rolnictwa może być rozpatrywana na poziomie rolnika, gospodarstwa rolnego oraz rolnictwa jako sektora lub działu wytwórczego, czy też określonego terytorium [Wilkin 2010]. „Centralne znaczenie ma pojęcie wielofunkcyjnego rozwoju tego sektora opartego na godzeniu licznych funkcji poprzez kształtowanie produkcji rolnej w zgodzie z wymogami środowiska i zachowania krajobrazu oraz podejmowanie przez gospodarstwa dodatkowych działań nakierowanych na dywersyfikację działań i efektów. Właściwe podejście do zrównoważonej produkcji rolnej pozwala w najpełniejszy sposób wykorzystać potencjał produkcyjny konkurencyjnych gospodarstw spełniających wymogi środowiskowe stawiane produkcji rolnej oraz zagospodarować potencjał małych i średnich gospodarstw produkujących głównie na potrzeby własne raz częściowo na rynek, pełniących umiarkowane i silne funkcje środowiskowe” [Strategia 2010, 10].

Wielofunkcyjność rolnictwa może występować obok wielofunkcyjności obszarów wiejskich, będąc ściśle z nią związana poprzez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, ustanawiający kierunki (osie) wsparcia rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007-2013 [Rozporządzenie 2005, 9 i 14-26]. Takie podejście polityki rolnej na rozwój obszarów wiejskich można zdefiniować jako produkcyjno-środowiskowo-wiejski jej wymiar [Wiatrak 2010, 163-166], który jest obecnie podstawą przygotowanej strategii rozwoju obszarów wiejskich w perspektywie do 2020 roku. W omawianym dokumencie cel ogólny rozwoju obszarów wiejskich, rolnictwa i rybactwa w perspektywie 2020 r. określono następująco: „*Poprawa jakości życia na obszarach wiejskich oraz efektywne wykorzystanie ich zasobów i potencjału, w tym rolnictwa i rybactwa, dla zrównoważonego rozwoju kraju*” [Strategia 2012, 17]. Realizacja tego celu będzie odbywała się poprzez następujące cele szczegółowe [Strategia 2012, 17]:

- Cel 1. Wzrost jakości kapitału ludzkiego, zatrudnienia i przedsiębiorczości na obszarach wiejskich;
- Cel 2. Poprawa warunków życia na obszarach wiejskich oraz łagodzenie ich izolacji przestrzennej;
- Cel 3. Bezpieczeństwo żywnościowe;

Cel 4. Wzrost konkurencyjności sektora rolno-spożywczego;

Cel 5. Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu na obszarach wiejskich.

Wszystkie wymienione działania wskazują na potrzebę restrukturyzacji sektora rolnego i obszarów wiejskich poprzez ich powiązanie, ale odbywające się poprzez działania na rzecz środowiska przyrodniczego i lokalnego. Takie podejście może przyczynić się do zmian w strukturze wsi, ale nie należy spodziewać się natychmiastowych efektów. Celom szczegółowym zostały przypisane priorytety, a priorytetom kierunki interwencji. Strategia ta dosyć szczegółowo określa zakres celów i wynikających z nich zadań, a także ich powiązania z innymi programami. Podkreślić należy, że tylko część ze zdefiniowanych priorytetów i kierunków interwencji będzie realizowana przez programy na rzecz rolnictwa, rybactwa i rozwoju wsi, ponieważ niektóre z nich są częścią integralną dziewięciu innych strategii rozwoju, np. „Krajowej strategii rozwoju regionalnego – Regiony – miasta – obszary”, czy też „Strategii rozwoju zasobów ludzkich” [Strategia 2012, 49]. W planowanych działaniach zastosowano podejście systemowe, polegające na komplementarnym wykorzystaniu instrumentów wspierania rozwoju obszarów wiejskich w ramach dwóch filarów wspólnej polityki rolnej oraz polityki spójności. Oznacza to, że polityka rozwoju obszarów wiejskich powinna mieć dwa równoważne i dopełniające się filary – PROW i poświęcony obszarom wiejskim odrębny cel horyzontalny w ramach polityki spójności i polityki regionalnej realizowany przez poszczególne programy operacyjne.

Podejście systemowe, którego było brak w dotychczasowych programach i działaniach na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, wymaga też spójnego systemu instrumentów wspierania i powiązania z realizowaną polityką wiejską (przebieg strukturalnych wsi oraz wielofunkcyjnego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich). Instrumenty wsparcia na rzecz rozwoju obszarów wiejskich powinny uwzględniać specyfikę regionalną i przestrzenne zróżnicowanie gospodarki wiejskiej. W związku z tym poszczególne instrumenty wspierania rozwoju obszarów wiejskich powinny być adresowane terytorialnie, a jednocześnie – niezależnie od ich umiejscowienia w poszczególnych programach – powinny być koordynowane na szczeblu regionalnym i krajowym. Ponadto powinien być to system elastyczny oraz łatwy do administrowania i adaptacji w miarę zmieniających się warunków zewnętrznych i wewnętrznych, a zarazem pozostawiający duży margines swobody do działania mechanizmu rynkowego.

5. Podsumowanie i wnioski

Z przeprowadzonych analiz wynika, że:

1. Polityka Polski – podobnie jak UE – przez długi okres nie zajmowała się rozwojem wsi, a jedynie rozwojem rolnictwa. Podejście takie było ukształtowane przez niedostateczny poziom zaspokojenia potrzeb żywnościowych w Polsce, niewykorzystany w pełni potencjał wytwórczy w rolnictwie i niskie dochody rolników. Takie podejście utrudniało przemiany strukturalne rolnictwa, a wraz z tym przemiany strukturalne obszarów wiejskich.
2. Zainteresowanie rozwojem obszarów wiejskich wystąpiło wraz ze zmianą ustroju i restrukturyzacją gospodarki polskiej poczynając od lat dziewięćdziesiątych XX w. Wyrazem tego był program „Spójnej polityki strukturalnej rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa” z 1999 r, i program SAPARD, w których na rozwój rolnictwa patrzono przez pryzmat rozwoju obszarów wiejskich i całego agrobiznesu. Zwrócono przede wszystkim uwagę na rozwój turystyki wiejskiej i infrastruktury, a w mniejszym stopniu na pozostałe funkcje, w tym obejmujące przetwórstwo produktów rolnych.
3. Jednakże wejście Polski do UE zahamowało procesy rozwoju obszarów wiejskich, gdyż Wspólna Polityka Rolna nie jest czynnikiem istotnych zmian strukturalnych, ponieważ w większości krajów unijnych już się one dokonały. Polityka ta wpływa przede wszystkim na zwiększanie dochodów, nie na poprawę konkurencyjności sektora rolnego. Nie sprzyja bowiem poprawie struktury rolnictwa i przemianom strukturalnym, które oddziaływałyby na zmniejszenie kosztów wytwarzania jako efektu skali i racjonalizacji nakładów. Obecna polityka rolna UE próbuje „leczyć”, natomiast z punktu widzenia Polski powinna budować, stwarzać podstawy efektywnych przedsięwzięć rolnych. W rezultacie zmiany strukturalne postępują powoli, mimo iż potrzeby w tym zakresie są duże
4. Oparcie polityki rolnej w Polsce na dyrektywach unijnych powoduje, że w Polsce występuje brak własnej polityki rolnej, mimo potrzeb przemian strukturalnych rolnictwa i obszarów wiejskich. Z jednej strony brak jest pełnej wizji polityki rolnej i wiejskiej, z drugiej zaś – nie jesteśmy do niej przygotowani, a zwłaszcza w odniesieniu do kierunków i instrumentów wsparcia. Obecnie wspierane są różne cele, często sprzeczne ze sobą, które nie sprzyjają przemianom strukturalnym rolnictwa i obszarów wiejskich.
5. Polityka rolna jest nastawiona na trwanie małych gospodarstw poprzez transfer dochodów. Jednocześnie polityka rolna przeszkadza towarowym gospodarstwom rolnym. Obecna polityka rolna, a zwłaszcza płatności bez-

pośrednie, hamują przepływ ziemi. Małą rolę nadal ma dzierżawa i powiększanie tą drogą powierzchni gospodarstw rolnych. Takie podejście utrudnia przemiany strukturalne rolnictwa, a wraz z tym obszarów wiejskich.

6. Obecne przejście od wspólnej polityki rolnej do wspólnej polityki rolnej i wiejskiej, wraz z rozwojem wielofunkcyjności rolnictwa i wielofunkcyjności wsi, wskazuje, że *rolnictwo, przemysł rolno-spożywczy i infrastruktura obszarów wiejskich* są – jak można sądzić – podstawowymi dziedzinami określającymi rozwój obszarów wiejskich, przy czym w niektórych jednostkach przestrzennych – w zależności od miejscowych warunków – wzrastać może znaczenie innej działalności gospodarczej.

LITERATURA:

1. Bański J. (2004): Możliwości rozwoju alternatywnych źródeł dochodu na obszarach wiejskich, „*Studia Rozwoju Obszarów Wiejskich*”, tom 5, 9-22.
2. Biernat-Jarka A. (1999): Rozwój małych i średnich przedsiębiorstw na obszarach wiejskich. „*Zarządzanie i Edukacja*”, nr 3, 101-105.
3. Bołtomiuk A. (2010): Możliwości i problemy rozwoju obszarów wiejskich objętych Europejską Siecią Ekologiczną Natura 2000 – podsumowanie i rekomendacje [w:] Bołtomiuk A. (red.) „*Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000 jako nowy element otoczenia polskiej wsi i rolnictwa*”, Wyd. IRWiR PAN, Warszawa, 254-282.
4. Charakterystyka gospodarstw rolnych. Powszechny Spis Rolny 2010, GUS, Warszawa 2012.
5. Charakterystyka obszarów wiejskich w 2008 r., GUS, US, Olsztyn 2010.
6. Grosse T. G. (2005): Ocena realizacji Programu SAPARD w Polsce. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, seria: *Analizy i Opinie*, nr 30, 2-7.
7. Kania J. (red.) (2003): *Efekty i doświadczenia z wdrażania Programu SAPARD. Małopolskie Stowarzyszenie Doradztwa Rolniczego*, Kraków.
8. Okuniewski J (red.) (1991): *Zmiany społeczno-ekonomiczne w procesie modernizacji wsi i rolnictwa*”. Wyd. IRWiR PAN, Warszawa.
9. Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, wrzesień 2004.
10. Pozarolnicza działalność gospodarstw rolniczych 2002, GUS, Warszawa 2003.
11. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, MRiRW, Warszawa, grudzień 2006.
12. Rozporządzenie (WE) nr 1698/2005 Rady UE z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 277 z 21.10.2005.
13. SAPARD - program operacyjny dla Polski, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2004 (wersja z dnia 5 listopada 2004 r.).

14. Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich , 2004-2006”, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2004.
15. Spójna polityka strukturalna rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa, Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa lipiec 1999 r
16. Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2011-2020, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi , Warszawa, grudzień 2010.
17. Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2012.
18. Tomczak F. (2009): Ewolucja wspólnej polityki rolnej UE i strategia rozwoju rolnictwa polskiego, Wydawnictwo IERiGŻ-PIB, Warszawa.
19. Urban R., Szczepaniak I., Mroczek R. (2009): Polski sektor żywnościowy w pierwszych latach członkostwa (synteza), Wyd. IERiGŻ-PIB, Warszawa..
20. Wiatrak A. P.(2008): Kierunki rozwoju turystyki wiejskiej w świetle planów rozwojowych Polski. „Wieś i Rolnictwo”, nr 1, 74-87.
21. Wiatrak A. P. (2010): Analiza kierunków rozwoju obszarów wiejskich w UE oraz uwarunkowań ich zmian. „Zeszyty Naukowe. Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu”, nr 139, 160-175.
22. Wilkin J. (red.)(2010): Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne, Wyd. IRWiR PAN, Warszawa..
23. Zegar J. (2009): Struktura polskiego rolnictwa rodzinnego, Wyd. IERiGŻ-PIB, Warszawa.
24. Zawalińska K. (2009): Instrumenty i efekty wsparcia Unii Europejskiej dla regionalnego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce, Wyd. IRWiR PAN, Warszawa.

ANDRZEJ PIOTR WIATRAK

KIERUNKI ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH W POLSCE ORAZ UWARUNKOWANIA ICH ZMIAN

Słowa kluczowe: *wieś, rolnictwo, wielofunkcyjność, zmiany, rozwój, uwarunkowania, programy i strategie*

STRESZCZENIE

W niniejszym artykule podjęto próbę ukazania dotychczasowych działań Polski w zakresie kierunków rozwoju obszarów wiejskich i ich uwarunkowań w powiązaniu z realizowaną polityką rolną. W celu wyjaśnienia tych zależności skupiono się na analizie następujących zagadnień: charakterystyki działalności gospodarczej na obszarach wiejskich w Polsce, charakterystyki polityki wobec rozwoju obszarów wiejskich w Polsce oraz zamierzeń produkcyjno-środowiskowo-wiejskiego wymiaru polityki rolnej dotyczących

rozwoju obszarów wiejskich w Polsce w perspektywie 2020 roku. Z przeprowadzanych analiz i rozważań wynika m. in., że wejście Polski do UE zahamowało procesy rozwoju obszarów wiejskich, gdyż Wspólna Polityka Rolna nie jest czynnikiem istotnych zmian strukturalnych, ponieważ w większości krajów unijnych już się one dokonały. Polityka ta wpływa przede wszystkim na zwiększanie dochodów, a nie na poprawę konkurencyjności sektora rolnego. Oparcie polityki rolnej w Polsce na dyrektywach unijnych powoduje, że w Polsce występuje brak własnej polityki rolnej, mimo potrzeb przemian strukturalnych rolnictwa i obszarów wiejskich.

ANDRZEJ PIOTR WIATRAK

DEVELOPMENT DIRECTIONS OF RURAL AREAS IN POLAND AND DETERMINANTS OF CHANGES

Key words: *rural, agriculture, multifunctional, change, development, determinants, programs and strategies*

SUMMARY

This article attempts to present the current activities in Poland in the field of rural development trends and determinants in connection with the implemented agricultural policy. In order to clarify these relationships were analyzed following topics: - the characteristic of economic activities in rural areas in Poland, the characteristics of the rural development policy in Poland and activities resulting from the production-environmentally-rural dimension of agricultural policy for the development of rural areas in Poland in 2020. Analyses and considerations, which have prepared in this article, have indicated among others., that the Polish accession to the EU slowed down the process of development of rural areas, and the Common Agricultural Policy is not a factor of significant structural changes, which in most EU countries have already made. This policy affects primarily to increase revenue, but not applicable to improve the competitiveness of the agricultural sector. Based on agricultural policy in Poland on EU directives means that in Poland there is a lack of its agricultural policy, and also policy of structural change, despite the present needs of agriculture and rural areas.

e-mail: apw@mail.wz.uw.edu.pl