

WIESŁAWA LIZIŃSKA
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski

UWARUNKOWANIA ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH W PROCESIE INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

1. Rolnictwo i obszary wiejskie w strategii członkostwa w Unii Europejskiej

Zgodnie z Narodowym Programem Przygotowań Polski do członkostwa w Unii Europejskiej, integracja naszego kraju ze strukturami europejskimi mała wymiar celu strategicznego. Przyjęto więc, że wejście Polski do wspólnoty będzie służyć przyspieszeniu rozwoju gospodarczego, modernizacji gospodarki i systemu prawnego, a w konsekwencji likwidacji luki rozwojowej dzielącej nas od innych rozwiniętych państw europejskich. Zakładano, że w ogólnym bilansie korzyści i kosztów integracji, jednoznacznie przeważają skutki pozytywne. Kluczowym motywem w takiej argumentacji były doświadczenia państw, które funkcjonowały już w ramach, początkowo Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, a następnie Unii Europejskiej [Małuszyńska 2002, Stępniaś, Zarudzki 2001].

Problematyka obszarów wiejskich jest w kontekście integracji, ściśle powiązana z podstawowymi celami polskiej polityki rolnej. Działania dotyczące dostosowania się do wymogów unijnych w tym zakresie, dotyczą przede wszystkim przyspieszenia przemian strukturalnych w rolnictwie, w kierunku wyodrębnienia grupy gospodarstw silnych ekonomicznie, zdolnych do konkurencyjności z rolnictwem krajów UE. Powinny to doprowadzić do ułatwienia rozwoju i strukturalnych dostosowań obszarów wiejskich, a w konsekwencji zamortyzować skutki przemian w rolnictwie oraz zapewnić poprawę warunków życia i pracy ludności wiejskiej, zwłaszcza rolniczej. Związane jest to ściśle także z utworzeniem struktur instytucjonalnych i systemów związanych z wdrażaniem w Polsce Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) i polityki strukturalnej (PS), przygotowaniem rolników i mieszkańców wsi, a także administracji samorządowej i podmiotów gospodarczych do korzystania z instrumentów WPR i PS [Waldziński, Lizińska 2002].

Priorytetowe cele polityki rolnej ściśle skorelowane z celami rozwoju obszarów wiejskich zostały przedstawione w średniookresowej strategii rozwoju rol-

nictwa i obszarów wiejskich. Zakładają one poprawę sytuacji dochodowej rolników (zapewnienie wzrostu opłacalności produkcji, stabilizację rynku rolnego, zwiększenie możliwości pozyskiwania dochodów z dodatkowej pracy poza rolnictwem), zwiększenie konkurencyjności na rynkach krajowych i zagranicznych (modernizacja i restrukturyzacja sektora rolno-spożywczego, unowocześnienie produkcji podwyższenie jakości produktów rolno-spożywczych oraz upowszechnienie standardów jakościowych i sanitarnych obowiązujących w krajach Unii Europejskiej, poprawą organizacji rynku rolno-spożywczego), poprawę warunków życia i pracy mieszkańców wsi (rozwój infrastruktury społeczno-gospodarczej, wspieranie i promowanie przedsiębiorczości na obszarach wiejskich, rozwój i reformę szkolnictwa oraz powstanie doradztwa specjalistycznego).

2. Rozwój obszarów wiejskich w strategii rozwoju woj. warmińsko-mazurskiego

Jednym z celów strategicznych rozwoju Warmii i Mazur jest restrukturyzacja obszarów wiejskich. Województwo warmińsko-mazurskie zajmuje 7,7% ogólnej powierzchni kraju. Użytki rolne stanowią 54% powierzchni, 29% zajmują lasy, 6% wody, a 8% drogi i tereny zabudowane. Województwo ma mniej niż średnio w Polsce ziemi użytkowanej rolniczo, a znacznie więcej wód i nieużytków (tabela 1). Zdecydowanie więcej, niż w innych regionach kraju, znajduje się w nim trwałych użytków zielonych, a mniej sadów i gruntów ornych. Ponadto corocznie około 180 tys. ha, czyli ponad 20% gruntów ornych nie jest obsiewanych [Lizińska 2003].

Tabela 1

Struktura użytków rolnych

Wyszczególnienie	Województwo (tys. ha)	Województwo (%)	Kraj (%)
Użytki rolne ogółem:	1305,9	100	100
- grunty orne	901,2	69,3	76,5
- sady	4,5	0,3	1,4
- trwałe użytki zielone	400,2	30,4	22,1

Źródło: Zestawienie własne na podstawie danych US Olsztyn.

Gleby Warmii i Mazur są mocno zróżnicowane. Duża zmienność gleb i urozmaicona rzeźba terenu szczególnie w środkowym pasie województwa znacząco obniżają ich wartość rolniczą. Wskaźnik rolniczej przestrzeni produkcyjnej nie odbiega od przeciętnego w kraju. Warunki przyrodnicze: krótki okres wegetacji, konfiguracja terenu i zróżnicowanie gleb stawiają przed rolnictwem województwa wymóg wysokiego poziomu uzbrojenia technicznego; powodują, że

jednostkowe koszty produkcji rolniczej a wyższe, dochodowość natomiast mniejsza niż w innych regionach kraju.

Ponad 80% użytków rolnych jest we władaniu prywatnym, w tym blisko 74% posiadają gospodarstwa indywidualne, a 6% spółki prywatne. Ponad 12% użytków rolnych stanowi własność państwową. Obszar przeciętnego gospodarstwa indywidualnego wynosi 16,5 ha użytków rolnych i jest ponad dwukrotnie większy niż średnia w Polsce. Udział gospodarstw o powierzchni ponad 20 ha jest aż pięciokrotnie większy niż średnio w kraju. Pełne zatrudnienie w 53,6 tys. gospodarstw rolnych znajduje prawie 85 tys. osób, czyli niespełna 15% mieszkańców wsi. Wskaźnik zatrudnienia wynosi 9,3 osoby na 100 ha użytków rolnych i jest najniższy w kraju. Równocześnie dla 70% pracujących w rolnictwie jest to główne lub wyłączne źródło utrzymania.

Ponad połowa gospodarstw indywidualnych uzyskuje dochody z rynkowej produkcji rolniczej. W 20% gospodarstw brakuje bieżącej wody, 9 % ludności na wsi korzysta z kanalizacji, a z gazu ziemnego korzysta poniżej 3% rodzin wiejskich. Tylko 1,2 % rolników posiada wyższe wykształcenie rolnicze, a 8,3% zasadnicze i 6,4% średnie. Blisko 1/3 rolników ukończyło 50 lat; 7,5% gospodarstw prowadzą osoby mające 65 i więcej lat.

Województwo produkuje i przetwarza na skalę rynkową: zboża (mąka, kasza, makarony, pieczywo, pasze i koncentraty, alkohol etylowy), ziemniaki (skrobia ziemniaczana, mąka ziemniaczana, alkohol etylowy), buraki cukrowe (cukier, wyśłodki, melasa), rzepak (olej), warzywa, owoce (soki, mrożonki), mleko (masło, sery, galanteria mleczna, mleko w proszku), mięso czerwone (wędliny, konserwy), mięso białe (wędliny i konserwy), miód, ryby (ryby wędzone, konserwy).

Restrukturyzacji rolnictwa przyświeca przesłanie, mówiące o tym, że możliwe i wszechstronnie rozwinięte obszary wiejskie będą filarem gospodarki regionu. Obszary wiejskie stanowią dla rozwoju regionu kwestię kluczową. Uzasadniając cel strategiczny, należy jednak wziąć pod uwagę, iż urzeczywistnianie tak brzmiącego celu strategicznego w bardzo dużej mierze zależy od racjonalnej i stabilnej polityki państwa wobec rolnictwa.

W ramach tak określonego celu strategicznego, przyjęto osiem celów operacyjnych. Jednym z nich jest dążenie do dobrze funkcjonujących i efektywnie produkujących gospodarstw rolnych, co związane będzie ze wsparciem towarowych gospodarstw rolnych, aby mogły przetrwać i aktywnie gospodarować w warunkach Unii Europejskiej, co w konsekwencji wyzwoli zapotrzebowanie na usługi i pobudzi działalność firm zaopatrujących rolnictwo. Szansę dla rozwoju regionu widzi się również w produkcji żywności wysokiej jakości - zwiększenie produkcji o wysokiej jakości zdrowotnej i handlowej, oznakowanej na poziomie europejskim, krajowym i regionalnym i skutecznie konkurującej na rynkach jako żywność pochodząca z Warmii i Mazur. Celem operacyjnym jest ponadto aktywny i sprawnie funkcjonujący samorząd rolniczy - wspomaganie sektora

rolniczego w województwie, stworzenie grupy lobbingu na rzecz korzystnych rozwiązań prawnych, a także działanie w regionie na rzecz różnych form integrowania się rolników, tj. szkoleń, spotkań, tworzenia grup producenckich.

Ze względu na najwyższy poziom bezrobocia w województwie w stosunku do poziomu w kraju bardzo istotnym celem jest tworzenie nowych miejsc pracy poza rolnictwem - wzmocnienie wielofunkcyjnego rozwoju terenów wiejskich – zróżnicowanie działalności gospodarczej i promocja pozytywnych przykładów, tworzenie alternatywnych źródeł dochodów ludności rolniczej (m.in. rozwój leśnictwa i gospodarki leśnej).

Stan podstawowej infrastruktury technicznej na obszarach wiejskich regionu potwierdza konieczność realizacji następnego celu operacyjnego, jakim jest osiągnięcie rozwiniętej infrastruktury na terenach wiejskich - wyposażenie wsi w podstawową infrastrukturę techniczną.

Region będzie dążył do stworzenia odpowiedniej, dobrze wyposażonej sieci szkół, zapewnienia opieki zdrowotnej i zwiększenia dostępu do sprawnie funkcjonujących placówek kultury i sportu, co ma przyczynić się do ukształtowania lepszej infrastruktury społecznej - tworzenie i rozwijanie przedsięwzięć gospodarczych oraz zachęty do osiedlania się na terenach wiejskich. Kolejnym celem operacyjnym rozwoju obszarów wiejskich jest podniesienie poziomu wykształcenia - działania podnoszące wykształcenie i kwalifikacje ludności na wsi, w tym szczególnie dzieci i młodzieży, dla zapobieżenia niekorzystnym tendencjom, które w połączeniu z wysokim rosnącym bezrobociem prowadzą do marazmu, patologii i pauperyzacji społeczeństwa, w szczególności wsparcie dla obszarów wiejskich dotkniętych strukturalnym bezrobociem, w tym popegeerowskim, w celu stworzenia w pierwszym etapie minimalnych szans egzystencjalnych, a w następnym możliwości rozwojowych (m.in. systemy pomocy stypendialnej dla młodzieży z obszarów wiejskich) [Lizińska, Waldziński 2002].

Wszystkie działania powinny również uwzględniać racjonalne wykorzystanie potencjału przyrodniczego regionu - optymalne wykorzystanie predyspozycji glebowych, w tym zalesienie gruntów o niskiej przydatności rolniczej, tworzenie warunków do rozwoju agroturystyki przy jednoczesnych działaniach ukierunkowanych na zachowanie unikalnego krajobrazu.

3. Doświadczenia wdrażania programu SAPARD w woj. warmińsko-mazurskim

Polityka rolna i rozwój obszarów wiejskich wraz z przepisami związanymi z jakością żywności stanowią ważny i bardzo obszerny fragment prawodawstwa wspólnotowego. Unia Europejska uznając dostosowania w dziedzinie rolnictwa za szczególnie ważne, trudne i kosztowne, zdecydowała się na wyodrębnienie

środków pomocowych dla sektora rolniczego i rozwoju wsi w państwach kandydujących, tworząc program SAPARD.

Głównym zadaniem programu pomocy przedakcesyjnej SAPARD jest wsparcie rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Jednak oprócz tych bezpośrednich celów można wymienić ten, mówiący o przyspieszeniu wprowadzania dorobku prawnego UE w zakresie WPR i instrumentów polityki związanych z obszarami wiejskimi. Program ten ma służyć poznaniu sposobów działania unijnych funduszy. Wymogi dotyczące programowania w ramach programu SAPARD są w dużej mierze zbieżne z wymogami stawianym państwom członkowskim UE w procesie przygotowywania planów rozwoju przedstawianych przy ubieganiu się o pomoc z Funduszy Strukturalnych. Dzięki temu państwa kandydujące mają szansę przygotować się do ubiegania o środki z tych Funduszy w przyszłości [Mackiewicz 2002].

Na szczeblu regionu w sferze wdrożenia i koordynacji programu odpowiada Oddział Regionalny Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, współpracujący z Regionalnym Komitetem Sterującym. Rolnikom, którzy chcieli skorzystać z programu pomocy udzielał Wojewódzki Ośrodek Doradztwa Rolniczego (WODR) oraz regionalne ośrodki doradztwa rolniczego, tj. Stare Pole, Przysiek, Poświętne. Przeprowadzono szkolenia i udzielano pomocy przy wypełnianiu i kompletowaniu niezbędnych dokumentów.

Uruchomienie programu poprzedzało rozpowszechnienie formularzy wniosków i informowanie o możliwościach szkoleń. W przypadku działania pierwszego (poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych) za pomocą faxu przekazano potencjalnym zainteresowanym informacje o możliwościach pobierania wniosku. Ponadto zorganizowano szkolenia dla zainteresowanych podmiotów. W działaniu drugim (inwestycje w gospodarstwach rolnych) szkoleniami zajmowali się głównie specjaliści WODR, dystrybucje wniosków prowadzono bezpośrednio na spotkaniach szkoleniowych z rolnikami, organizowanymi na wniosek gmin oraz w oddziałach regionalnych. Na spotkaniach przeszkolono ponad 1300 zainteresowanych osób. W działaniu trzecim (rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich) przesłano wszystkim gminom po pięć kompletów wniosków, po jednym dla każdego schematu. Przeprowadzono również spotkania z przedstawicielami Jednostek Samorządu Terytorialnego.

Roczna Umowa Finansowa SAPARD za rok 2000/2001 przewidywała wykonanie inwestycji do końca 2003 r. Środki przewidziane na realizację tego programu podzielono pomiędzy poszczególne działania. Środki w ramach działania 1 podzielono pomiędzy sektory: mleczarski, mięsny, rybny oraz owoców i warzyw. Wielkość środków przyznanych za rok 2000 i 2001 w woj. warmińsko-mazurskim w poszczególnych działaniach przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2

Środki przyznane w ramach działania 2 i 3 za rok 2000/2001

Działania	Lata			
	2000 (Euro)		2001 (Euro)	
	środki krajowe	środki UE	środki krajowe	środki UE
Działanie 2	672037	2016112	769141	2307425
Działanie 3	1300993	3902979	948462	2845386

Źródło: Zestawienie własne na podstawie danych ARiMR O/R Olsztyn.

Kwoty przyznanego dofinansowania w ramach poszczególnych działań były uzależnione przede wszystkim od pozytywnie rozpatrzonych wniosków. W trakcie trwania programu SAPARD za rok 2000/2001 do Oddziału Regionalnego ARiMR w Olsztynie wpłynęło 14 wniosków o pomoc finansową **w ramach działania 1**. Pozytywnie zostało zweryfikowanych 12 wniosków na łączną kwotę dofinansowania 7251726,89 zł. W ramach schematu 1.1 (wsparcie restrukturyzacji przetwórstwa i poprawy marketingu artykułów pochodzenia zwierzęcego) zawarto 10 umów:

- Sektor mleczarski – 6 umów na łączną kwotę 2603763 zł.
- Sektor mięsny – 3 umowy na łączną kwotę 2598267,49 zł.
- Sektor rybny – 1 umowa na kwotę 269296,4 zł.

W ramach schematu 1.2 (wsparcie restrukturyzacji przetwórstwa i poprawy marketingu owoców i warzyw) zawarto 2 umowy na łączną kwotę 1780400 zł.

Do Oddziału Regionalnego **w ramach działania 2** wpłynęło 6 wniosków o pomoc finansową na łączną kwotę 309048,53 zł. Beneficjentami byli rolnicy z powiatów: nowomiejskiego, elbląskiego, gołdapskiego, iławskiego i ostródzkiego. W poszczególnych schematach przedstawiało się to następująco:

- Schemat 2.1 – restrukturyzacja produkcji mleka – 1 wniosek na kwotę 67000 zł.
- Schemat 2.2 – modernizacja gospodarstw specjalizujących się w produkcji zwierząt rzeźnych:
 - komponent 2.2.3 – modernizacja produkcji trzody chlewnej i drobiu – 3 wnioski (z czego 1 odrzucony – negatywna ocena Regionalnego Centrum w Starym Polu) na łączną kwotę ok. 120 tys. zł.
- Schemat 2.3 – zwiększenie różnorodności produkcji gospodarstw rolnych – 2 wnioski na łączną kwotę ok. 100 tys. zł.

W ramach działania 3 wpłynęło 85 wniosków o pomoc finansową na łączną kwotę ok. 61 mln zł. Pozytywnie zostało zweryfikowanych 61 wniosków na łączną kwotę pomocy ok. 41 mln zł. W poszczególnych schematach przedstawiało się to następująco:

- Schemat 3.1 – zaopatrzenie gospodarstw wiejskich w wodę wraz z uzdatnianiem - 27 wniosków, pozytywną weryfikację uzyskały 22 wnioski na łączną kwotę ok. 10,3 mln zł.

- Schemat 3.2 – odprowadzanie i oczyszczanie ścieków komunalnych i odpadowych – 31 wniosków, pozytywną weryfikację otrzymały 22 wnioski na łączną kwotę ok. 23 mln zł.
- Schemat 3.3 – gospodarka odpadami stałymi – 2 wnioski rozpatrzone negatywnie z przyczyn formalnych.
- Schemat 3.4 – drogi gminne o powiatowe na obszarach wiejskich – 25 wniosków, pozytywną weryfikację uzyskało 17 wniosków na łączną kwotę ok. 7,3 mln.

Według danych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w ramach realizacji programu SAPARD na terenie woj. warmińsko-mazurskiego do dnia 1 grudnia 2003 r. wpłynęło 414 wniosków (w Polsce 10025 – stan na 30.09.2003 r.), z czego najwięcej wniosków zostało złożonych przez organy samorządowe, co daje podstawy do stwierdzenia, iż województwo to nie jest w pełni przygotowane do całkowitego wdrożenia Programu. Najmniej wniosków złożono w ramach działania drugiego, co było spowodowane głównie przez skomplikowane procedury zniechęcające rolników, szczególnie tych z niższym wykształceniem, których w województwie jest znacząca ilość. Na niewielką liczbę złożonych wniosków miał również wpływ brak środków na pokrycie inwestycji w początkowej fazie. Kredyty pomostowe w dalszym ciągu są zbyt drogie dla rolników indywidualnych. Wiele gospodarstw rolnych ponadto nie spełnia norm dotyczących limitów produkcyjnych, wielkości gospodarstw i produkcji.

4. Podsumowanie i wnioski

Realizacja priorytetów polskiej polityki rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa wymaga działań długofalowych i zaangażowania dużych środków finansowych. Wsparcie przedakcesyjne udzielane przez UE stanowi ważny element procesu osiągnięcia celów tej polityki poprzez zapewnienie dodatkowych środków finansowych, przygotowanie struktur administracyjnych do podejmowania decyzji i efektywnego zarządzania, zgodnie z procedurami UE. Program SAPARD stanowi podstawowy i kompleksowy instrument pomocy dla polskiego rolnictwa i przetwórstwa artykułów rolnych w okresie poprzedzającym pełną integrację Polski z Unią Europejską. Jednak program ten to tylko przedsięwzięcie unijnych środków na rozwój polskiej wsi. Znacznie większe środki przewidziane są w latach 2004-2006. Z przeprowadzonej analizy pozwala na sformułowanie następujących wniosków.

1. Problematyka rolnictwa i obszarów wiejskich jest ściśle powiązana z podstawowymi celami polskiej polityki rolnej, a działania w tym zakresie ukierunkowane są również na dostosowanie się do wymogów unijnych.
2. Ze względu na uwarunkowania woj. warmińsko-mazurskiego (struktura obszarowa gospodarstw, ilość i jakość gleb, poziom i źródła dochodów rol-

czych, struktura, towarowość i kierunki produkcji) restrukturyzacja obszarów wiejskich w tym województwie uzasadnia pogląd, iż dobrze rozwinięte obszary wiejskie będą filarem gospodarki regionu.

3. W związku z wdrażaniem i koordynacją w woj. warmińsko-mazurskim programu SAPARD przeprowadzono szkolenia i udzielono pomocy przy wypełnianiu i kompletowaniu dokumentów, jednak liczba złożonych wniosków wobec ogólnej skali krajowej pozwala na stwierdzenie, iż województwo nie jest całkowicie przygotowane do pełnego wdrożenia programu.
4. Wśród głównych przyczyn, które wpłynęły na niewielką liczbę złożonych wniosków w ramach działania 2 można wymienić: skomplikowane procedury, brak środków w początkowej fazie inwestycji oraz nie spełnianie określonych norm i limitów.

LITERATURA

1. Lizińska W., Waldziński D. (2002): Warmińsko-Mazurskie region development strategy in the context of European integration. EU Eastern Enlargement Coming Soon. Strategy Of Membership. Gdańsk, s. 257-264.
2. Lizińska W. (2003): Restrukturyzacja obszarów wiejskich jako cel strategiczny rozwoju Warmii i Mazur. [w:] Strategie rozwoju lokalnego. Tom II – Aspekty instrumentalne. Wydawnictwo SGGW, Warszawa, s. 323-332.
3. Mackiewicz M. (2002): Środki przedakcesyjne programów ISPA i SAPARD jako źródło finansowania regionalnego. Rozwój Regionalny, Poznań.
4. Małuszyńska E. (2002): Unia Europejska – Polska. Polityka, regulacje i sposoby działania. Akademia Ekonomiczna, Poznań.
5. Stępiak A., Zarudzki R. (2001): Strategie i zagrożenia polskiego rolnictwa w okresie przedakcesyjnym. Gdańsk.
6. Waldziński D., Lizińska W. (2002): Rozwój obszarów wiejskich w kontekście polityki regionalnej. Roczniki Naukowe Seria T. 4, Zeszyt 2, s. 182-187.

WIESŁAWA LIZIŃSKA

**UWARUNKOWANIA ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH W PROCESIE
INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ**

STRESZCZENIE

Polska polityka rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa wymaga działań długofalowych i zaangażowania dużych środków finansowych. Ważnym elementem procesu osiągnięcia celów tej polityki było wsparcie przedakcesyjne. Zapewniało ono dodatkowe środki finansowe, przygotowało instytucje do podejmowania decyzji, skutecznego zarządzania, zgodnie z wymogami UE. Program SAPARD był podstawowym i kompleksowym instrumentem pomocy dla polskiego rolnictwa i przetwórstwa rolnego. Służył również poznaniu sposobów działania unijnych funduszy. Ze względu na uwarunkowania woj. warmińsko-mazurskiego restrukturyzacja obszarów wiejskich w tym regionie potwierdza pogląd, iż dobrze rozwinięte obszary wiejskie będą filarem gospodarki regionu. Pomimo szkoleń i pomocy, województwo nie wykorzystało w pełni możliwości programu.

WIESŁAWA LIZIŃSKA

CONDITIONS OF RURAL AREAS DEVELOPMENT IN THE EUROPEAN INTEGRATION PROCESS

SUMMARY

Polish policy of rural areas and agriculture development needs long-wave activities and big engagement of financial means. The crucial element of policy's goals achievement process was pre-accessing support. It ensures additional financial means, preparing institutions to take decisions, effective management, in agreement with EU requirements. SAPARD program was the basic and complex instrument of help for Polish agriculture and agricultural processing. It provided also recognition the methods of Union funds activity. For the sake of the warmińsko-mazurskie region conditions, restructuring of rural areas in this region gives consideration to opinion, that well developed rural areas will be the mainstay of regional economy. Even the trainings and help, province did not use the program possibilities fully.