

Katarzyna Pawlewicz, Adam Pawlewicz

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

PRIORYTETOWE CELE ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH NA PRZYKŁADZIE GMIN WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

PRIORITIES FOR RURAL DEVELOPMENT ON THE EXAMPLE OF COMMUNITIES OF THE WARMIA AND MAZURY PROVINCE

Słowa kluczowe: obszary wiejskie, zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy, strategia rozwoju

Key words: rural areas, sustainable socio-economic development, development strategy

Synopsis. Obszary wiejskie to nie tylko rolnictwo, ale cała otaczająca przestrzeń. Zarządzanie rozwojem lokalnym, zgodnie ze standardami europejskim, powinno pozwolić na zmniejszenie niekorzystnych zjawisk, jakie występują na obszarach wiejskich. Podstawowym celem pracy jest wskazanie priorytetów rozwoju obszarów wiejskich w gminach województwa warmińsko-mazurskiego na podstawie analizy dokumentów strategicznych w kontekście pierwszego celu „Strategii rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007-2013”.

Wstęp

Podstawowym celem działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich zarówno w skali regionalnej, jak i lokalnej jest poprawa warunków życia ludności oraz konkurencyjności poszczególnych jednostek wchodzących w skład danego obszaru, równy dostęp do źródeł wsparcia z zewnątrz, jak również wzrost potencjału gospodarczego w skali danej jednostki terytorialnej [Brodziński 2011].

Obszary wiejskie w Polsce zajmują powierzchnię 291,4 tys. km² co stanowi ponad 93% terytorium kraju. Zamieszkuje je 14,6 mln osób, czyli 38,2% całego społeczeństwa, z tego około połowa zajmuje się prowadzeniem działalności rolniczej. Odpowiednio w województwie warmińsko-mazurskim powierzchnia obszarów wiejskich wynosi 97,5%, a ludność wiejska stanowi ponad 40% ogółu [Charakterystyka obszarów... 2010].

Rolnictwo jednak nie musi stanowić jedyne źródła dochodów na obszarach wiejskich, gdyż występują tam potencjalne możliwości rozwoju innych działalności przynoszących dodatkowy dochód, np. wstępne przetwórstwo produktów rolnych, agroturystyka, rzemiosło, rękodzielnictwo [Strategia rozwoju... 2005].

Obszary wiejskie należą do terenów, w których następują konflikty między pełnionymi funkcjami, przede wszystkim gospodarczymi i środowiskowymi. Jednak nie wolno pominąć równie ważnych problemów społecznych. Powoduje to potrzebę wprowadzenia diagnozy lokalnych potrzeb i uwarunkowań, nie zapominając o szerszym kontekście regionalnym. Wykorzystując standardy Unii Europejskiej należy zatem definiować cele rozwojowe sprzyjające zrównoważonemu rozwojowi. Według Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawa ochrony środowiska* (tj. Dz.U. 2008 Nr 25, poz. 150 z póź. zm.) rozwój zrównoważony rozumiany jest jako rozwój społeczno-gospodarczy: „w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń”. Zatem zrównoważony rozwój obszarów wiejskich powinien wiązać się z koncepcją ich wielofunkcyjności, kształtowaniem warunków dla różnorodnej działalności ekonomicznej prowadzonej z poszanowaniem aspektów środowiskowych, rozwoju funkcji społecznych i kulturalnych oraz dbałością o zapewnienie mieszkańcom dobrych warunków życia. Bardzo istotne jest wykorzystanie dziedzictwa kulturowego wsi w procesie rozwoju obszarów wiejskich [Strategia rozwoju... 2005].

Integracja z Unią Europejską stworzyła nowe warunki dla rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa. „Strategia rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007-2013 (z elementami prognozy do roku 2020)” odnosi się do najważniejszych zagadnień związanych z programowaniem kierunków rozwoju obszarów wiejskich w Polsce w średniej perspektywie czasowej. Celem nadrzędnym „Strategii rozwoju...” jest poprawa warunków życia i pracy mieszkańców wsi poprzez wzrost gospodarczy, z uwzględnieniem wymogów ochrony środowiska.

Cel ten zostanie osiągnięty w drodze realizacji celów szczegółowych takich, jak [Strategia rozwoju... 2005]:

- wspieranie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich,
- poprawa konkurencyjności rolnictwa,
- wzmocnienie przetwórstwa rolno-spożywczego w kierunku poprawy jakości i bezpieczeństwa żywności.

Podstawowym celem pracy jest wskazanie priorytetów rozwoju obszarów wiejskich w gminach województwa warmińsko-mazurskiego na podstawie analizy dokumentów strategicznych w kontekście pierwszego celu „Strategii rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007-2013”.

Material i metodyka badań

W artykule przeanalizowano dokumenty strategiczne opracowane przez gminy wiejskie i miejsko-wiejskie z województwa warmińsko-mazurskiego takie, jak:

- strategie rozwoju gmin,
- plany rozwoju lokalnego,
- programy ochrony środowiska.

W granicach województwa warmińsko-mazurskiego funkcjonują 33 gminy wiejsko-miejskie oraz 67 wiejskich (w sumie 100 jednostek administracyjnych). Analizę dokumentów przeprowadzono wśród 31 gmin wiejsko-miejskich oraz 64 wiejskich (razem 95), co było spowodowane utrudnieniami z dostępem do potrzebnych dokumentów. Należy zaznaczyć, że stosunkowo niewiele analizowanych jednostek terytorialnych udostępnia wszystkie dokumenty w sieci internet, dlatego bardzo istotne są pomiary terenowe. Kolejnym problemem może być fakt, że większość strategii rozwoju lokalnego powstała przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, ale można zauważyć sukcesywną aktualizację tych dokumentów oraz tworzenie nowych.

Przeanalizowano dokumenty w celu sprawdzenia ich współzależności z pierwszym celem „Strategii rozwoju...”: „Wspieranie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich”, który został uszczegółowiony o cztery priorytety:

- różnicowanie działalności w celu zapewnienia alternatywnych źródeł dochodów,
- zachowanie walorów przyrodniczo-krajobrazowych obszarów wiejskich,
- aktywizacja społeczności wiejskich i poprawa infrastruktury społecznej,
- rozbudowa infrastruktury technicznej.

Wyniki badań

Priorytet 1. Różnicowanie działalności w celu zapewnienia alternatywnych źródeł dochodów

Wysokie bezrobocie na obszarach wiejskich, rozdrobniona struktura obszarowa gospodarstw, ze średnią powierzchnią gruntów rolnych w gospodarstwie rolnym w 2010 roku wynoszącą 10,23 ha (w woj. warmińsko-mazurskim 22,95 ha)¹ oraz niski poziom wykształcenia ludności wiejskiej stanowi poważną przeszkodę w pełnym wykorzystaniu potencjału produkcyjnego obszarów wiejskich. Powoduje to efekt niskich dochodów rolniczych.

Wydaje się zatem zasadne, że szansą na poprawę takiej sytuacji jest rozwój pozarolniczych form działalności, które mogą stanowić zarówno alternatywne, jak i dodatkowe źródło dochodów dla mieszkańców obszarów wiejskich, o których mówi pierwszy priorytet „Strategii rozwoju...” [2005]. Wsparciem należy objąć tworzenie wszelkich form małej przedsiębiorczości, usług dla gospodarki oraz mieszkańców wsi, inicjatyw lokalnych na rzecz odnowy i rozwoju wsi oraz zachowania i poprawy dziedzictwa kulturowego, a także działalności związanej z agroturystyką i turystyką wiejską.

W związku z powyższym w ramach pierwszego priorytetu „Strategia rozwoju...” wyodrębniła trzy działania, których zadaniem jest pobudzenie gmin do poszukiwania alternatywnych źródeł dochodów.

Działanie 1 „Rozwijanie różnych form i kierunków działań niezwiązanych z rolnictwem, które nawiązują do lokalnych zasobów surowcowych i kapitału ludzkiego, lokalnej specyfiki i tradycji kulturowych” znalazło się w dokumentach strategicznych 88 gmin z województwa warmińsko-mazurskiego. Działanie 2 „Rozwijanie i popularyzacja turystyki wiejskiej w nawiązaniu do lokalnej specyfiki i lokalnych tradycji”, to priorytet 86 gmin, natomiast działanie 3 „Wsparcie dla wdrażania projektów inwestycyjnych, szkoleniowych, promocyjnych i informacyjnych na obszarach wiejskich dotkniętych procesami stagnacji społeczno-ekonomicznej” znalazło się w dokumentach 64 jednostek administracyjnych.

¹ Ogłoszenie Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z dnia 29 września 2010 r. w sprawie wielkości średniej powierzchni gruntów rolnych w gospodarstwie rolnym w poszczególnych województwach oraz średniej powierzchni gruntów rolnych w gospodarstwie rolnym w kraju w 2010 roku [www.arimr.gov.pl], 30.03.2011.

W analizowanych dokumentach strategicznych bardzo istotne było wspieranie rozwoju działalności pozarolniczej. Jest to szczególnie ważne ze względu na niskie dochody osiągane na obszarach wiejskich, wysokie bezrobocie oraz niskie wykształcenie. Koncepcja zrównoważonego rozwoju związana jest z wielofunkcyjnością, co powinno pozwolić wykorzystać posiadane zasoby w innych niż produkcja rolnicza sferach działalności gospodarczej. Z kolei z analizy wynika, że równie ważny jest rozwój i popularyzacja turystyki na obszarach wiejskich. Wynika to przede wszystkim z posiadanych zasobów przyrodniczych, które mogą sprzyjać rozwojowi tej formy alternatywnej lub dodatkowej działalności. Jednak działanie 3 w ramach priorytetu 1 nie jest już tak popularne, a przecież bez wsparcia działań inwestycyjnych, szkoleniowych, promocyjnych oraz informacyjnych bardzo trudno będzie aktywizować społeczeństwo do poszukiwania innych możliwych rozwiązań.

Priorytet 2. Zachowanie walorów przyrodniczo-krajobrazowych obszarów wiejskich

Występujący w Polsce model rolnictwa ekstensywnego i związane z tym niewielkie zużycie nawozów mineralnych w dużej mierze przyczynia się do zachowania wielu gatunków roślin i zwierząt a także unikalnych siedlisk. Z tego względu zachowanie walorów przyrodniczo-krajobrazowych znalazło odzwierciedlenie w drugim priorytecie uwzględnionym w „Strategii rozwoju” [2005].

Ochronie środowiska terenów wiejskich służyć będzie wsparcie: obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt oraz działań zmierzających do osiągnięcia zrównoważonej gospodarki gruntami leśnymi.

W ramach priorytetu 2 wyodrębniono trzy działania, których zadaniem jest zmobilizowanie gmin do prowadzenia działalności na obszarach wiejskich, która zmierzałaby do ochrony walorów przyrodniczo-krajobrazowych.

Działanie 1 „Wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt (w tym rozwój rolnictwa ekologicznego i inne działania mające na celu ochronę środowiska na obszarach wiejskich)” znalazło się w dokumentach strategicznych 64 gmin. Działanie 2 „Wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)” można było znaleźć w zaledwie 25. Należy zaznaczyć, że w ramach delimitacji obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania wyróżniono większość gmin woj. warmińsko-mazurskiego (71 całe oraz 6 gmin z tylko niektórymi obrębami) [PROW 2007-2013]. Może dlatego nie można odnaleźć bezpośrednich priorytetów związanych z tym działaniem.

Natomiast działanie 3 „Wylączenia z użytkowania rolniczego gruntów mało przydatnych do produkcji rolnej (zalesianie, uprawy do celów przemysłowych)”, to jeden z celów 45 analizowanych gmin województwa warmińsko-mazurskiego, jednak głównie przy tym działaniu wskazywano na zalesianie.

Rola środowiska przyrodniczego, jako ważnego zasobu, zauważana jest w większości gmin. Jednak nie wszystkie jednostki terytorialne traktują to jako priorytet. W analizowanych dokumentach można znaleźć odniesienia do prowadzenia aktywnej polityki środowiskowej przez wspieranie działań na rzecz rozwoju przede wszystkim rolnictwa ekologicznego oraz innych działań mających na celu ochronę środowiska na obszarach wiejskich. Z drugiej strony należy zwrócić uwagę, że chociaż większość gmin woj. warmińskiego leży w tzw. obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, niewiele z nich zwraca uwagę w swoich dokumentach strategicznych na potrzebę wspierania tego typu działań. Niespełna połowa gmin wskazała na potrzebę wylączenia z użytkowania rolniczego gruntów mało przydatnych do produkcji rolnej przede wszystkim poprzez zalesianie.

Priorytet 3. Aktywizacja społeczności wiejskich i poprawa infrastruktury społecznej

W infrastrukturze społecznej obszarów wiejskich, szczególnie w placówkach kulturalnych, rekreacji, sportu i wypoczynku oraz szkołach i placówkach służby zdrowia można zauważyć duże niedoinwestowanie i niedostosowanie do istniejących potrzeb. Możliwości edukacyjne, poziom nauczania oraz warunki nauki dzieci pochodzących z obszarów wiejskich są zdecydowanie na niższym poziomie niż w miastach. Wpływa na to wiele barier, tj. ograniczony dostęp do przedszkoli, niższe kwalifikacje nauczycieli, gorsza oferta edukacyjna szkolnictwa ponadgimnazjalnego, a także gorsza sytuacja materialna rodzin wiejskich [Strategia rozwoju... 2005]. Poprawa warunków życia na wsi będzie możliwa dzięki realizacji priorytetu 3, którego zadaniem jest wspieranie działań z zakresu rozwoju inwestycji związanych z modernizacją infrastruktury społecznej, ochrony zdrowia, a także edukacji. W ramach tego priorytetu wyodrębniono 4 działania.

Działanie 1 „Odnowa wsi oraz zachowanie i poprawa dziedzictwa kulturowego wsi” oraz działanie 2 „Wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży” znalazło odzwierciedlenie w 72 programach strategicznych. Zdecydowanie mniej gmin chciałoby realizować działanie 3 „Kształcenie ustawiczne dorosłych” – 51 dokumentów, natomiast na działanie 4 „Poprawa dostępu do usług zdrowotnych, opiekuńczych, kulturalnych” wskazano w 76 analizowanych dokumentach gmin.

Problem aktywizacji społeczności wiejskiej i poprawy infrastruktury wiejskiej jest bardziej zauważalny w analizowanych dokumentach niż zachowanie walorów przyrodniczo-krajobrazowych obszarów wiejskich. Najważniejszym działaniem wydaje się poprawa dostępu do wszelkiego rodzaju usług społecznych, przede wszystkim zdrowotnych, ale również opiekuńczych, kulturalnych i edukacyjnych, głównie młodzieży. Równie ważne są działania na rzecz wsparcia odnowy wsi i zachowania oraz poprawy dziedzictwa kulturowego. Natomiast mniej istotne okazuje się wspieranie procesu kształcenia ustawicznego dorosłych.

Priorytet 4. Rozbudowa infrastruktury technicznej

Oprócz słabo rozwiniętej infrastruktury społecznej poważną barierą rozwojową stanowi niedostatecznie rozwinięta infrastruktura techniczna na obszarach wiejskich, która oprócz tego, że wpływa na obniżenie standardu życia i gospodarowania, to również obniża atrakcyjność wsi dla potencjalnych inwestorów [Strategia rozwoju... 2005]. Z tego powodu w ramach 4 priorytetu wyodrębniono 6 działań, które będą nawiązywały do wspierania poprawy infrastruktury technicznej na obszarach wiejskich, której zresztą zapewnienie należy do zadań własnych gminy zgodnie z Ustawą o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. 2001 nr 142 poz. 1591 z późn. zm.).

Najważniejszym priorytetem w analizowanych dokumentach strategicznych była rozbudowa infrastruktury technicznej. Najczęściej wskazywano na poprawę stanu sieci kanalizacyjnej oraz drogowej, jak również podejmowanie działań zmierzających do racjonalizacji gospodarki odpadami stałym. Pozostałe działania w ramach priorytetu 4 nie były już tak często zapisywane.

Zdecydowanie najwięcej gmin preferowało działanie 1 „Budowa sieci kanalizacyjnych na wsi” – 90 gmin. Z kolei działanie 2 „Racjonalizacja gospodarki odpadami stałymi” – to cel 79 gmin. Działanie 3 „Modernizacja sieci energetycznych” znalazło się w dokumentach strategicznych zaledwie 31 gmin, a związane z nim działanie 4 „Wspieranie odnawialnych źródeł energii” – w 50 gminach. Działanie 5 „Poprawa infrastruktury drogowej”, to priorytet 80 gmin, natomiast działanie 6 „Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi” można zidentyfikować w dokumentach zaledwie 37 analizowanych jednostek terytorialnych.

Najważniejszym priorytetem w analizowanych dokumentach strategicznych była rozbudowa infrastruktury technicznej. Najczęściej wskazywano na poprawę stanu sieci kanalizacyjnej oraz drogowej, jak również podejmowanie działań zmierzających do racjonalizacji gospodarki odpadami stałym. Pozostałe działania w ramach priorytetu 4 nie były już tak często zapisywane.

Podsumowanie

Wspieranie rozwoju obszarów wiejskich jest niezwykle istotne, ponieważ wynika to z charakterystyki gospodarczej, społecznej i środowiskowej analizowanych jednostek terytorialnych. Jednak należy zauważyć, że dokumenty strategiczne muszą być stale aktualizowane, by były spójne zarówno z wymogami administracyjnymi jak i przede wszystkim z potrzebami lokalnego społeczeństwa. Wynika to z faktu, że polityka związana z rozwojem obszarów wiejskich ewaluuje, a co za tym idzie zmieniają się możliwości pozyskiwania zewnętrznych środków finansowych. Dodatkowo należy uwzględnić fakt, że podejmowane działania muszą być społecznie akceptowane, co za tym, idzie muszą prowadzić do poprawy sytuacji bytowej mieszkańców. Zatem zarządzanie rozwojem lokalnym, zgodnie ze standardami europejskim, powinno pozwolić na zmniejszenie niekorzystnych zjawisk, jakie występują na obszarach wiejskich.

Literatura

- Brodziński Z. 2011: Stymulowanie rozwoju obszarów wiejskich na poziomie lokalnym na przykładzie gmin województwa warmińsko-mazurskiego. Wyd. SGGW, Warszawa, 280.
 Charakterystyka obszarów wiejskich w 2008 r. 2010: GUS, Urząd Statystyczny w Olsztynie, Olsztyn, 240.
 Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013). 2007: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, lipiec, 400.
 Strategia rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007-2013 (z elementami prognozy do roku 2020). 2005: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Warszawa, 92.
 Załącznik 1 do Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Wykaz obszarów ONW. 2007: Warszawa, 64.

Summary

Rural areas involve not only agriculture but also the whole surrounding space. Management of local development, accordance with European standards, should allow to reduce adverse events that occur in rural areas. The primary purpose of this study is to identify of priorities for rural development in the municipalities of the voivodeship of Warmia and Mazury on the basis of strategic documents in the context of the first objective of the Strategy for Rural Development and Agriculture, 2007-2013.

Adres do korespondencji:

dr Katarzyna Pawlewicz
 Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
 ul. Prawocheńskiego 15, 10-720 Olsztyn
 tel. (89) 523 49 42, e-mail: katarzyna.pawlewicz@uwm.edu.pl

dr inż. Adam Pawlewicz
 Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
 Plac Łódzki 2, 10-727 Olsztyn
 tel. (89) 523 33 13, e-mail: adampawl@uwm.edu.pl