

Ewa Baran

Uniwersytet Rzeszowski

**INWESTYCJE INFRASTRUKTURALNE
CZYNNIKIEM WYRÓWNYWANIA DYSPROPORCJI
ROZWOJU OBSZARÓW PROBLEMOWYCH PODKARPACIA**

*INFRASTRUCTURAL INVESTMENTS AS A DEVELOPMENT FACTOR
OF LESS FAVOURED AREAS IN PODKARPACIE*

Słowa kluczowe: obszary ONW, inwestycje infrastrukturalne, samorządy gmin

Key words: less favoured areas (LFA), infrastructural investment, commune governments

Synopsis. Wyrównywanie istniejących dysproporcji rozwojowych pomiędzy regionami, w tym na terenach wiejskich, jest wiodącym celem polityki strukturalnej UE realizowanej poprzez stworzenie instrumentów finansowych wspierających przemiany strukturalne. Powstaje więc kwestia zaawansowania niezbędnych przemian szczególnie w regionach zagrożonych marginalizacją. W opracowaniu podjęto zagadnienie oceny zakresu inwestycji infrastrukturalnych w gminach zaliczanych do obszarów ONW Podkarpacia. Podjęte badania koncentrują się na działaniach władz samorządowych w zakresie inwestycji infrastrukturalnych, jako czynnika rozwoju lokalnego w pierwszym okresie członkostwa w Unii Europejskiej.

Wstęp

W badaniach nad rozwojem gospodarczym regionów Polski wyraźnie wskazuje się na podział Polski na część zachodnią – o wysokich wartościach wskaźników ekonomicznych i część wschodnią, w której występuje wiele niekorzystnych zjawisk o podłożu nie tylko ekonomicznym, lecz także społecznym [Zarębski 2010]. Stąd w warunkach gospodarki globalnej, zwłaszcza w przypadku obszarów słabiej rozwiniętych, zagrożonych marginalizacją, nowego wymiaru nabierają działania władz publicznych jednostek terytorialnych funkcjonujących w poszczególnych krajach i regionach. Trudno bowiem znaleźć inny podmiot, który podjąłby się odbudowy takich obszarów [Grosse 2001].

Samorząd terytorialny jest odpowiedzialny za gospodarkę przestrzenną (gospodarkę w przestrzeni i przestrzeni) rozumianą jako celowe, świadome i racjonalne porządkowanie elementów zagospodarowania przestrzennego na danym obszarze [Parysek 2006]. Warunkuje ona rozwój działalności gospodarczej, atrakcyjność lokalizacji nowych podmiotów oraz warunków życia lokalnych społeczności, a ostatecznie wpływa na określenie pozycji konkurencyjnej danej jednostki terytorialnej.

Głównym przedmiotem zainteresowania samorządów terytorialnych jest infrastruktura stanowiąca ramy materialne rozwoju gospodarczego. Urządzenia techniczne infrastruktury technicznej zapewniają bowiem utrzymywanie komunikacji i więzi społecznej, a instytucje infrastruktury społecznej zazwyczaj decydują o skali rozwoju miejscowości i jej strukturze przestrzennej [Kupiec i in. 2004].

Członkostwo w UE stwarza możliwość dodatkowego dofinansowania inwestycji środkami funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Prowadzi to do wielu pozytywnych zmian w gospodarce, a przez to wpływa również na poziom życia mieszkańców. Fundusze unijne mają przyczynić się do niwelowania różnic w rozwoju międzyregionalnym i wewnątrzregionalnym Polski. Dla polskich samorządów stanowią one szansę rozwoju społeczno-gospodarczego, dają możliwość wspierania ich bieżącej i inwestycyjnej działalności. Dzięki nim możliwe jest wspomaganie integracji regionów peryferyjnych i słabszych gospodarczo [Fundusze Unii... 2010].

Liczne utrudnienia w gospodarowaniu związane są z położeniem geograficznym województwa podkarpackiego – tereny góryste oraz przygraniczne, oddalone od centrów gospodarczych, nasilają zagrożenie marginalizacją społeczno-gospodarczą. W gospodarce regionu ważne miejsce zajmuje rolnictwo z uwagi na liczną zbiorowość gospodarstw rolnych, które angażują duży potencjał zasobów pracy. Mają one jednocześnie bardzo zróżnicowane warunki rozwoju z uwagi na 65% udział obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) w powierzchni użytków rolnych województwa [Wstępna analiza... 2009]. Ponadto, znaczna część zasobów środowiska naturalnego obszarów wiejskich Podkarpacia objęta jest ochroną prawną,

co niesie ograniczenia dla możliwości rozwoju działalności gospodarczej. Brak zrównoważenia lokalnych podstaw rozwoju gospodarki regionu Podkarpacia wiąże się z występowaniem problemów wyposażenia w podstawową infrastrukturę obszarów ONW na tle regionu. Jest to poważny problem wobec korzystniejszej sytuacji w innych regionach kraju – szczególnie centralnych i zachodnich, świadcząc ogólnie o pogłębianiu nierówności możliwości rozwojowych. Może stać się to barierą dla trwałego podtrzymania podstawowych funkcji tego obszaru, m.in. turystycznej i ochrony środowiska, które łączą się z tworzeniem i udostępnianiem społeczeństwu dóbr publicznych [Baran, Grzebyk 2011].

Celem artykułu było przedstawienie sytuacji gmin podkarpackich obszarów ONW w zakresie korzystania ze środków pomocowych UE na tle województwa w pierwszym okresie członkostwa Polski w strukturach UE. Środki te zasilając fundusze gminne, służą zasadniczo finansowaniu inwestycji infrastrukturalnych określających warunki życia lokalnych społeczności i możliwości trwałego rozwoju obszarów wiejskich zagrożonych marginalizacją w warunkach wpływu globalnych przemian rozwojowych.

Material i metodyka badań

Ocena skuteczności pozyskiwania środków pomocowych UE na realizację polityki wyrównywania dysproporcji rozwoju na poziomie regionalnym w pierwszym okresie członkostwa Polski w UE (2004-2008)¹ skupiła uwagę na specyficznych obszarach regionu Podkarpacia mających niekorzystne warunki gospodarowania w rolnictwie (ONW).

Analizę przeprowadzono w oparciu o dostępne informacje gromadzone w Banku Danych Regionalnych GUS, z terenu 44 celowo dobranych jednostek samorządowych² oraz dla ogółu gmin wiejskich Podkarpacia. W efekcie wyróżnienia obszarów o utrudnionych warunkach gospodarowania w rolnictwie, na Podkarpaciu występują wszystkie rodzaje gmin ONW: zaliczane do obu stref nizinnych, górskiej i strefy ze specjalnymi utrudnieniami. Występują tu także gminy nie zakwalifikowane w całości do żadnej ze stref, a podzielone na obręby zaliczane do dwóch stref ONW. Dla celów analizy wyróżniono dwie grupy: gminy górskie (24 – obejmujące strefę górską i o specyficznych utrudnieniach obszarów ONW) oraz gminy nizinne ONW (20 – obejmujące strefę nizinną I i II). Wykorzystanie tych danych pozwoliło na przeprowadzenie analizy porównawczej, wskazującej na występowanie zróżnicowania gmin w ramach wyróżnionych grup. Do analizy wyników zastosowano głównie metodę statystyki opisowej, a uzyskane wyniki zaprezentowano w formie tabelarycznej.

Wyniki badań

Wydzielenie obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania w rolnictwie (ONW) wiąże się z uznaniem potrzeby podtrzymania rolniczego użytkowania terenów zagrożonych marginalizacją, które nie są w stanie konkurować z nowoczesnym intensywnym rolnictwem. Wspieranie gospodarstw tych obszarów ma wymiar ponadregionalny z powodu znaczenia działalności rolniczej dla zachowania walorów krajobrazu, podtrzymania walorów kulturowych, a przede wszystkim realizacja zasad rozwoju zrównoważonego. Samo rolnictwo nie może jednak zapewnić rozwoju tym obszarom, stąd konieczne jest stworzenie warunków powstawania pozarolniczych podmiotów gospodarczych dostosowanych do ich charakteru.

Ogólna powierzchnia badanych gmin wynosząca 771 402 ha, stanowiła w 2008 r. 43,2% obszaru województwa. Istotny jest również fakt, iż na terenie badanych gmin obszary prawnie chronione zajmowały łącznie 543 864,6 ha (stan na 31.12.2008 r.), co stanowiło ok. 70% całkowitej powierzchni objętej badaniami i ok. 93% powierzchni obszarów prawnie chronionych rozmieszczonych na obszarach wiejskich województwa podkarpackiego. Poza naturalnymi ograniczeniami dla gospodarowania w rolnictwie, region cechuje rozdrobniona struktura obszarowa i słabe powiązania gospodarstw z rynkiem, wpływające na ograniczenia dochodowości ludności tego obszaru. Jednak, jak zauważa Czudec i in. [2008], w regionie rozdrobnionego rolnictwa występują duże potencjalne możliwości dla realizacji nowych funkcji rolnictwa, związanych z ochroną środowiska przyrodniczego i kształtowaniem krajobrazu.

Realizacja nowych funkcji regionu związana jest z dysponowaniem odpowiednim zapleczem infrastrukturalnym, stad obecnie w działaniach służących wyrównywaniu dysproporcji rozwojowych w regionach, tak dużo uwagi poświęca się procesom inwestycyjnym. Wyróżnienie Regionu Wschodniego w zestawieniach GUS ujawniło wzrost kwot dofinansowania samorządów gminnych Podkarpacia w latach 2006-2008 (brak informacji za 2004 i 2005 rok w Banku Danych Lokalnych GUS), które pozyskiwały w kolejnych latach 30, 34 i 43% trafiających do niego środków z budżetu UE. Okazało się jednak, że w zestawieniu z kwotami pozyskiwanymi przez inne województwa kraju udział Podkarpacia zmniejszył

¹ Uwzględniono okresy rozliczenia realizacji projektów współfinansowanych środkami UE, z zastosowaniem zasady +2.

² Przy doborze jednostek samorządowych posłużono się rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW) z 11.04.2007 r., w którym wyróżniono 4 strefy obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania w rolnictwie.

się wynosząc: w 2006 r. 6,4%, w 2007 r. 4,7% i w 2008 r. – 5,6% środków dla polskich gmin. Analizując zmiany udziału środków UE przeznaczanych na inwestycje okazało się, że podkarpackie gminy otrzymały w kolejnych latach: 30, 37 i 46% środków inwestycyjnych UE dla gmin Regionu Wschodniego oraz w 2006 roku 6,4%, w 2007 r. 4,9% i w 2008 r. 5,3% środków dla wszystkich gmin w kraju.

Dostępne w BDL GUS informacje dotyczące kwot pomocy finansowej, która trafiła do podkarpackich gmin wykazały spadek udziału środków pozyskiwanych przez gminy ONW, które stanowiły w 2006 r. 13,7%, w 2007 r. – 11,5% a w 2008 r. – tylko 7,6% funduszy trafiających do budżetów gmin regionu. Podobna tendencja wystąpiła co do udziału środków inwestycyjnych UE pozyskanych przez gminy ONW, które stanowiły w kolejnych latach: 13,3, 11,5 oraz 4,9% takich środków dla Podkarpacia.

Przy ogólnym wzroście udziału jednostek pozyskujących te środki stwierdzono w badanym okresie zmniejszanie się średnich ich kwot w dyspozycji podkarpackich gmin ONW (tab. 1).

W jednostkach samorządowych ONW stwierdzono wzrost aktywności władz w pozyskiwaniu środków UE, gdyż ich udział wynosił w 2006 r. 61%, w 2007 r. – 68%, a w 2008 r. – 87% i tylko dwie gminy nie pozyskały żadnych środków UE. Okazało się jednak, że odsetek gmin przeznaczających pozyskane fundusze na inwestycje wykazywał tendencję spadkową i w kolejnych latach wynosił: 50, 52 i 34% badanych gmin. Zauważono tym samym, że w 2006 r. pozyskane środki w 90-100% służyły inwestycjom, natomiast w 2008 r. środki na ten cel średnio stanowiły 60% pozyskanych kwot. Ogólnie skuteczniejsze w aplikowaniu o pomoc UE były gminy górskie, których 67% otrzymało pomoc w 2006 i 2007 r. oraz 91% w 2008 r., podczas gdy odsetek gmin nizinnych uzyskujących te środki wynosił w kolejnych latach: 60, 45 i 50% tej grupy.

Podjęmowane w gminach inwestycje infrastrukturalne zwiększają standard życia zarówno mieszkańców, jak i przyjeżdżających na wieś w celach rekreacyjno-turystycznych. W podkarpackich gminach zaliczanych do obszarów ONW potwierdza się brak infrastruktury, szczególnie w przypadku gmin górskich na tle ogółu obszarów wiejskich regionu (tab. 2). Na tle obszarów wiejskich Podkarpacia jedynie dostęp do bieżącej wody w gminach nizinnych ONW był na wyższym poziomie. W tym zakresie ujawniła się znacząca dysproporcja dostępu do wody dla mieszkańców gmin górskich, ulegająca dalszemu pogłębieniu w badanym okresie. Zjawisko to dotyczyło również dostępu do systemu oczyszczania ścieków, a jedynie powszechniejszy dostęp do gazu wynika z lokalizacji złóż w tej części województwa i bardziej rozbudowanej w ich pobliżu sieci gazociągowej oraz sieci dostawców gazu z butli przenośnych.

Badanie przedsięwzięć inwestycyjnych samorządów gmin obszarów ONW Podkarpacia do 2007 r., wskazuje na przewagę inwestycji w podstawową infrastrukturę techniczną, tj. drogowych i kanalizacyjnych oraz służących rozwojowi oświaty (tab. 3). Szczegółowa analiza wykazała, że w okresie przedakcesyjnym, tj. w latach 2000-2004 inwestycje w zakresie infrastruktury realizowało 62% gmin, przy tym w gminach górskich było to ok. 70%, a w nizinnych ponad 54% ogółnej ich liczby. Natomiast

Tabela 1. Środki z budżetu UE pozyskane przez gminy ONW Podkarpacia
Table 1. Funding from the EU budget obtained by the LFA communes in Podkarpacie

Wyszczególnienie/ Specification	Środki z budżetu UE [zł]/Funding from the EU [PLN]		
	2006	2007	2008
Gminy górskie/ <i>Mountainous</i>	563 306,09	431 372,77	362 408,01
Gminy nizinne/ <i>Lowland</i>	291 263,29	445 376,35	144 080,17
Razem ONW/ <i>Total LFA</i>	523 546,4941	475 202,873	302 429,61

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS
Source: own study based on BDL GUS

Tabela 2. Odsetek ludności korzystającej z urządzeń infrastruktury w 2004 i 2008 r.
Table 2. Share of population using the infrastructure type in the years 2004 and 2008

Wyszczególnienie/ Specification	Gminy ONW/LFA communes [%]						Województwo obszar wiejski/ Rural area in the province [%]	
	górskie/ mountainous		nizinne/lowland		razem/total		2004	2008
	2004	2008	2004	2008	2004	2008		
Wodociągi/ <i>Waterworks</i>	38,7	38,8	84,2	85,8	58,3	59,0	64,0	65,0
Kanalizacja/ <i>Sewage system</i>	16,5	21,9	21,8	30,7	18,8	25,7	29,1	35,1
Oczyszczalnie ścieków/ <i>Sewage treatment plant</i>	18,4	25,6	18,5	38,3	18,4	31,1	29,7	39,7
Gaz/ <i>Gas</i>	51,1	51,3	31,0	31,5	42,4	42,8	57,9	57,7

Źródło: jak w tab. 1
Source: see tab. 1

Tabela 3. Inwestycje infrastrukturalne podejmowane w latach 2000-2007
Table 3. Infrastructural investments taken in 2000-2007 years

Wyszczególnienie/Specification	Gminy ONW [% w grupie]/ Researched communes LFA [% in group]		
	nizinne/ lowland	górskie/ mountainous	razem/ total
Instalacje wodne/Water-pipe	55,0	45,8	50,0
Kanalizacja/Sewage system	75,0	62,5	68,2
Drogi/Roads	85,0	66,7	75,0
Przygotowanie terenów pod inwestycje/Preparation of terrains under investments	10,0	0,0	4,5
W zakresie turystyki i rekreacji/In range of tourism	50,0	45,8	47,7
W zakresie ochrony środowiska/In range of protection of environment	30,0	41,7	36,4
Zdrowotne/Wholesome	20,0	25,0	22,7
Oświatowe/Educational	65,0	54,2	59,1
W zakresie kultury/In range of culture	70,0	33,3	50,0
Sportowo-rekreacyjne/In range of sport and recreation	40,0	58,3	50,0

Źródło: opracowanie własne
 Source: own study

uwzględniając rodzaj przedsięwzięć okazało się, że były to głównie: inwestycje oświatowe – 84,6%, budowa dróg i sieci wodociągowej – po 81,8%, budowa sieci kanalizacyjnej – 62,0% ogółu gmin podejmujących inwestycje³. Dostęp do funduszy strukturalnych rozszerzył różnorodność współfinansowanych przedsięwzięć w latach 2004-2006. W konsekwencji w pierwszym okresie członkostwa dominowały inwestycje w infrastrukturę społeczną: służące rozwojowi kultury – 76,4% oraz rozwojowi turystyki i rekreacji – 66,7% [Baran, Grzebyk 2011].

Ogólnie, więcej działań podejmowano w gminach nizinnych, a największa przewaga dotyczyła działań w zakresie kultury – ponad dwukrotnie więcej. Wyraźne różnice (ponad 10 p.p.) stwierdzono także w ilości przedsięwzięć w takie elementy infrastruktury technicznej, jak drogi, kanalizacja i wodociągi. Gminy górskie były aktywniejsze pod względem inwestycji sportowo-rekreacyjnych oraz służących ochronie środowiska, co wynika z bardziej zaawansowanego od lat rozwijania funkcji turystycznych tego obszaru.

Podsumowanie

Przystąpienie Polski do UE i objęcie instrumentami polityki strukturalnej zapewniło jednostkom samorządowym dodatkowe źródło wsparcia finansowego. Przeprowadzone badania regionu Podkarpacia ujawniły wzrost skuteczności pozyskiwania środków z budżetu UE dla ogółu gmin regionu nad sąsiednimi województwami zaliczonymi do regionu wschodniego, jednak na tle kraju wystąpił malejący udział zarówno całkowitych kwot, jak i środków służących inwestycjom. Niekorzystnym zjawiskiem była tendencja do ograniczania środków zasilających budżety podkarpackich gmin mających niekorzystne warunki gospodarowania, z uwagi na wzrost zagrożenia marginalizacją społeczno-gospodarczą przy braku niezbędnych inwestycji. Podział na dwie grupy gmin (wyznaczony zaliczeniem do strefy nizinnej i górskiej obszarów ONW) ujawnił wyższą sprawność samorządów gmin górskich w pozyskiwaniu pomocy finansowej UE. Jednak z uwagi na ich specyfikę wynikającą z silniejszego oddziaływania zjawisk naturalnych i wyższych kosztów inwestycji infrastrukturalnych efekty tych działań nie gwarantują osiągnięcia przewagi nad obszarami nizinnymi. Z uwagi na potrzebę wzrostu wielofunkcyjności obszarów wiejskich konieczne wydaje się poszukiwanie skutecznych sposobów zasilania finansowego inwestycji regionu stanowiących zarówno podstawę rozwoju gospodarczego (w celu lepszego wykorzystania walorów i specyficznych zasobów endogenicznych o znaczeniu ponadregionalnym), jak i wyznaczających poprawę warunków życia dla utrzymania osadnictwa.

³ Sytuację taką potwierdzają obserwacje zmian karpackich obszarów wiejskich i stwierdzenie pozytywnych ocen okresu przedakcesyjnego (po 2000 r.), w którym to czasie wiele gmin rozwiązało problem zaopatrzenia w wodę, remontowało szkoły, budowało drogi [Musiał 2008].

Literatura

- Baran E., Grzebyk B.** 2011: Rozwój zrównoważony obszarów wiejskich Podkarpacia – stan i perspektywy. Uniwersytet Rzeszowski (tekst w opracowaniu do druku).
- Czudec A., Kata R., Miś T., Zając D.** 2008: Rola lokalnych instytucji w przekształcaniach rolnictwa o rozdrobnionej strukturze gospodarstw. Rzeszów, 103.
- Grosse T.G.** 2001: Wpływ procesów globalnych i integracji europejskiej na polski system polityki regionalnej. *Studia Regionalne i Lokalne*, 1 (5), 64.
- Kupiec L., Gołębiowska A., Wyszowska D.** 2004: Gospodarka przestrzenna, t. VI. Infrastruktura społeczna. Białystok, 5. Wyd. Uniwersytet w Białymstoku, Białystok.
- Musiał W.** 2008: Ekonomiczne i społeczne problemy rozwoju obszarów wiejskich Karpat Polskich. Wyd. IRWiR PAN, Warszawa, 66.
- Parysek J.J.** 2006: Wprowadzanie do gospodarki przestrzennej. Wyd. Naukowe UAM, Poznań, 22.
- Sierak J.** (red.) 2010: Fundusze Unii Europejskiej jako źródło finansowania rozwoju infrastruktury komunalnej w Polsce. SGH, Warszawa, 11.
- Wstępna analiza realizacji Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006, cz. 2. 2009: Opracowanie Departamentu Rozwoju Obszarów Wiejskich Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.
- Zarębski P.** 2010: Atrakcyjność inwestycyjna regionów w Polsce. Przestrzenne, społeczno-ekonomiczne zróżnicowanie obszarów wiejskich w Polsce. IRWiR PAN, Warszawa, 81.

Summary

Settling the existing developmental discrepancies between regions, including rural areas, is one of the major objectives of the EU structural policy to be accomplished by means of financial instruments supporting structural transformations. Consequently, there arises an issue of the level of advancement of the necessary transformations – especially in the regions threatened with marginalization. The paper attempts to evaluate the scope of infrastructural investments in the LFA communes in Podkarpacie. The research deals with activities undertaken by the commune governments with regard to infrastructural investments as an important factor of local development in the first years of Polish membership in the European Union.

Adres do korespondencji:

dr inż. Ewa Baran
Uniwersytet Rzeszowski w Rzeszowie
Katedra Polityki Gospodarczej
ul. Ćwiklińskiej 2
35-601 Rzeszów
tel. (17) 872 16 87
e-mail: ebaran5@wp.pl