

Aneta Jarosz-Angowska

Uniwersytet Przyrodniczy w Lublinie

OCENA WŁADZ LOKALNYCH W ZAKRESIE WSPARCIA ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH W WOJEWÓDZTWIE LUBELSKIM

EVALUATION OF LOCAL AUTHORITIES IN THE AREA OF SUPPORT FOR RURAL AREAS DEVELOPMENT IN LUBELSKIE PROVINCE

Słowa kluczowe: rozwój obszarów wiejskich, otoczenie instytucjonalne, działalność władz lokalnych, infrastruktura techniczna i społeczna, aktywność gospodarcza

Key words: rural areas development, institutional surrounding, local authorities work, technical and social infrastructure, economic activity

Synopsis. Omówiono jak mieszkańcy obszarów wiejskich postrzegają znaczenie otoczenia instytucjonalnego w aktywizacji gospodarczej regionu i wsparcie rozwoju obszarów wiejskich. Ocenie poddano rolę i zadania władz lokalnych. W opracowaniu wykorzystano wyniki badań ankietowych przeprowadzonych wśród gospodarstw rolniczych zlokalizowanych na terenie województwa lubelskiego. Na podstawie badań można stwierdzić, że respondenci dostrzegają wiele pozytywnych zmian w swoim otoczeniu, wynikających m.in. z działalności władz lokalnych. Jednak relatywnie niska ocena władz lokalnych wiąże się z ograniczeniami środków przeznaczonych na realizację zadań.

Wprowadzenie

Podejście do strategii rozwojowych zmieniła wprowadzona w 1999 roku reforma administracyjna i wprowadzenie zasad polityki regionalnej. W miejsce dotychczasowych 49 województw powstało 16 nowych województw oraz nowe jednostki samorządowe – powiaty, co miało wpłynąć na zwiększenie sterowalności państwa przez decentralizację i dekoncentrację kompetencji ze szczebla centralnego na wojewódzki oraz z wojewódzkiego na powiatowy i gminny [Angowski 2005]. W ramach tych zmian nowym władzom regionalnym i jednostkom samorządu terytorialnego dodano nowe zadania i kompetencje związane z rozwojem regionu. W konsekwencji zmianie uległa rola i zadania władz lokalnych. Stały się one nie tylko podmiotem administrującym, ale również samodzielnym i samorządnym podmiotem zarządzającym, odpowiedzialnym za rozwój terenu im podległego [Bąk i in. 2001].

Władze lokalne mogą oddziaływać na lokalny układ gospodarczy w dwojaki sposób. Po pierwsze kreują lokalne warunki funkcjonowania podmiotów gospodarczych między innymi przez tworzenie lokalnego prawa, lokalnego systemu podatkowego (gminy), czy też decydowanie o sposobie i kierunkach zagospodarowania przestrzeni. Z drugiej natomiast strony, same są podmiotami lokalnej gospodarki, przez prowadzenie własnej działalności gospodarczej (głównie w sferze użyteczności publicznej) – działając między innymi w zakresie rozbudowy i modernizacji infrastruktury technicznej, społecznej i ekonomicznej [Jewtuchowicz 1997].

Główne cele założone przez władze województwa lubelskiego to podniesienie konkurencyjności regionu i wzrost poziomu życia mieszkańców w warunkach zrównoważonego rozwoju oraz osiągnięcie trwałego rozwoju społecznego i gospodarczego przez wykorzystanie geograficznego położenia regionu jako platformy współpracy krajów Europy Wschodniej i Zachodniej [Strategia... 2000, 2005]. Aby zrealizować cel główny zaproponowano następujące priorytety rozwoju:

- tworzenie warunków restrukturyzacji rolnictwa oraz wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich,
- rozbudowę i modernizację systemu komunikacji i przejść granicznych,
- tworzenie kompleksowych systemów infrastruktury ekonomicznej,
- rozwój systemu przygotowania kadr,
- poprawę kondycji ekologicznej środowiska,
- tworzenie warunków racjonalnej i ekonomicznie efektywnej urbanizacji województwa,

- ochrona i pomnażanie dziedzictwa kulturowego i jego wykorzystanie do rozwoju społecznego. W przypadku działań związanych z rozwojem obszarów wiejskich województwa lubelskiego główne zadania to:
 - poprawa struktury agrarnej,
 - odbudowa i rozwój spółdzielczości wiejskiej,
 - tworzenie grup producenckich,
 - rozwój systemu doradztwa oraz informacji rynkowej w rolnictwie,
 - rozwój infrastruktury technicznej na obszarach wiejskich,
 - rozwój i zróżnicowanie działalności gospodarczej zapewniającej alternatywne (pozarolnicze) źródła dochodu,
 - wdrażanie wzorów wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich,
 - rozwój systemu edukacji zawodowej i aktywizacji społeczności wiejskiej,
 - poprawa wyposażenia wsi w infrastrukturę społeczną,
 - tworzenie warunków integracji lokalnej społeczności wiejskiej.

Obszar województwa lubelskiego charakteryzuje bardzo silne ukierunkowanie na produkcję rolniczą i gospodarkę żywnościową. Taki charakter regionu wynika przede wszystkim z uwarunkowań historycznych, środowiskowych (zwłaszcza wysokiego wskaźnika rolniczej przestrzeni produkcyjnej), niskiego poziomu urbanizacji i znacznych zasobów pracy w rolnictwie [Jedut 2001]. Dlatego też przemiany strukturalne powinny być związane z aktywizacją społeczno-gospodarczą obszarów wiejskich przez czynne zaangażowanie ze strony państwa, władz samorządowych, społeczności lokalnych i samych mieszkańców we współdziałaniu.

Cel i zakres przeprowadzonych badań

Głównym celem opracowania była ocena efektów działalności władz lokalnych w zakresie wspierania rozwoju obszarów wiejskich na podstawie badań kwestionariuszowych. Badania przeprowadzono wśród 171 właścicieli gospodarstw rolniczych zlokalizowanych w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich województwa lubelskiego w 2007 roku. Opracowanie stanowi część badań zrealizowanych w celu oceny postaw rolników po przystąpieniu do UE, zakresu uzyskiwanego wsparcia z UE dla rozwoju obszarów wiejskich i rozdysponowania uzyskiwanej pomocy na poziomie gospodarstw rolniczych oraz lokalnych władz samorządowych [Jarosz-Angowska 2008].

Biorąc pod uwagę wielkość obszaru badanych gospodarstw, 20,8% z nich było mniejsze niż 5 ha, największa liczba gospodarstw była pomiędzy 5-15 ha (58,9%), a także wiele gospodarstw zawierało się w przedziale pomiędzy 15-30 ha (13,7%). Najmniejszą liczbę stanowiły gospodarstwa pomiędzy 30-50 ha (4,2%) i ponad 50 ha (2,4%). Większość z badanych gospodarstw rolnych miała mieszaną specjalizację produkcji (46,2%), 39,1% specjalizowało się w produkcji roślinnej i 14,7% w produkcji zwierzęcej. Wśród wszystkich przebadanych gospodarstw tylko dwa gospodarstwa nie prowadziły produkcji tradycyjnej, lecz ekologiczną.

Główne źródło przychodów wśród przebadanych gospodarstw stanowiła działalność rolnicza (43,9% wskazań). Spora grupa rolników (38%) wskazała na działalność rolniczą i pozarolniczą, 18,7% respondentów zadeklarowało emerytury i inne źródła, takie jak na przykład praca za granicą. 62,9% ankietowanych uzyskiwało dochód poniżej 600 PLN na jednego mieszkańca gospodarstwa domowego, 19,2% miało dochody pomiędzy 600-800 zł na jedną osobę, 7,8% mieściło się w przedziale 800-1000 PLN i tylko 10,2% badanych gospodarstw posiadało ponad 1000 zł dochodu na jednego rezydenta.

Największa liczba rolników zadeklarowała produkcję zarówno na rynek, jak i na własne potrzeby konsumpcyjne (68,5%), 19% badanych gospodarstw produkowało tylko na rynek i 12,5% nie umieszczało swojej produkcji na rynku, produkowało tylko na potrzeby własnej konsumpcji. Wysoki poziom mechanizacji zadeklarowało 28% ankietowanych, średni poziom – 63,7, zaś 8,3% stwierdziło, że posiada gospodarstwo niezmechanizowane.

Ocena władz lokalnych w aktywizacji obszarów wiejskich

Zadania związane z podwyższeniem konkurencyjności województwa lubelskiego jako atrakcyjnego miejsca do inwestowania i prowadzenia działalności gospodarczej powinny być realizowane przez władze lokalne w ramach działań dotyczących rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej (budowa i modernizacja dróg, w tym dróg szybkiego ruchu, ochrona środowiska – rozbudowa sieci

wodociągowych, kanalizacji, sieci teleinformatycznej, wsparcie dla systemu edukacji). Ocena realizacji powyższych zadań prezentuje tabela 1. Respondenci ocenili sieć telefoniczną w ramach infrastruktury technicznej i szkoły podstawowe w ramach infrastruktury społecznej, jako najlepsze elementy infrastruktury lokalnej. Najniższe oceny rolnicy przyznali dla modernizacji systemów kanalizacyjnych i budynków sportowych oraz obiektów kultury. Największą zmianę na lepsze zauważyli w kwestii długości i stanu dróg, poprawy dostępu do sieci Internetu i telefonu. Z kolei zmianę na gorsze odnotowali w dostępie do szkół gimnazjalnych, co może wynikać z reformy systemu edukacji. Szczegółowa analiza próby badawczej pozwala na wysunięcie wniosku, iż lepsze oceny dla stanu sieci kanalizacji czy sieci wodociągów wskazywali respondenci znajdujący się w wyższym przedziale dochodów – powyżej 800 PLN na członka rodziny oraz posiadający większe gospodarstwo rolnicze. Zależność ta jest odwrotnie proporcjonalna w przypadku dostępu do Internetu.

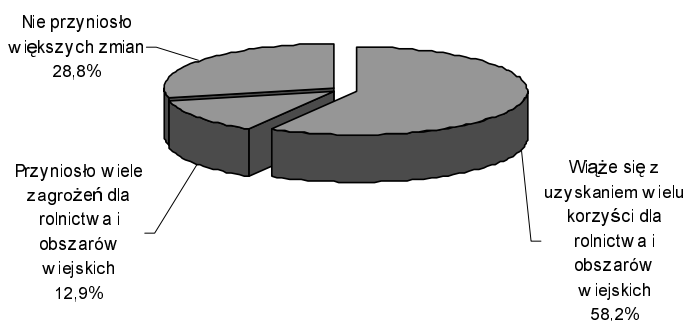
Następnie respondenci zostali zapytani o ocenę atrakcyjności turystycznej miejsca zamieszkania. Najwyżej ocenili atrakcyjność krajobrazową swojej okolicy, która uległa znacznej poprawie w ostatnim okresie, co może wiązać się z większą dbałością mieszkańców o swoje otoczenie, jak też z działaniami władz lokalnych – troską o obiekty przyrody, a także ochroną zabytków. Mimo, że dostępność bazy agroturystycznej oraz punktów informacji turystycznej oceniona została dość nisko, ankietowani zauważyli jednak

Tabela 1. Ocena stanu infrastruktury technicznej i społecznej oraz atrakcyjności turystycznej i gospodarczej w 2007 roku

Infrastruktura techniczna	Ocena średnia	Zmiany w ostatnich 3 latach [%]		
		pogorszenie	bez zmian	poprawienie
Drogi	2,64	8,77	43,27	47,95
Wodociąg	3,32	2,34	70,18	27,49
Telefon	3,87	1,17	67,25	31,58
Kanalizacja	2,22	3,51	82,46	14,04
Internet	2,43	2,34	61,40	36,26
Gaz	2,69	4,09	82,46	13,45
Infrastruktura społeczna				
Szkoły podstawowe	3,64	7,02%	83,04	9,94
Szkoły gimnazjalne	3,43	16,96	66,08	16,96
Szkoły średnie	2,88	8,77	82,46	8,77
Przedszkola	2,44	13,45	78,36	8,19
Domy kultury	2,29	9,36	84,21	6,43
Obiekty sportowe	2,20	9,36	66,67	23,98
Atrakcyjność turystyczna				
Hotele	1,67	4,68	85,96	9,36
Dostępność bazy agrotur.	2,25	1,17	66,67	32,16
Punkty inf. Turystycznej	1,90	2,92	79,53	17,54
Krajobraz	3,51	2,94	67,65	29,41
Ścieżki rowerowe	2,19	2,34	83,63	14,04
Dbłość o zabytki	2,66	4,09	81,87	14,04
Atrakcyjność gospodarcza				
Instytucje finansowe	3,26	1,76	54,71	43,53
Sieć sklepów	3,80	1,75	29,24	69,01
Usługi dla ludności	3,25	2,34	63,74	33,92
Instytucje wspierające przedsiębiorstwa	2,46	7,60	79,53	12,87
Zasobność mieszkańców	2,84	5,85	60,23	33,92
Kwalifikacje pracowników	3,10	4,09	61,99	33,92

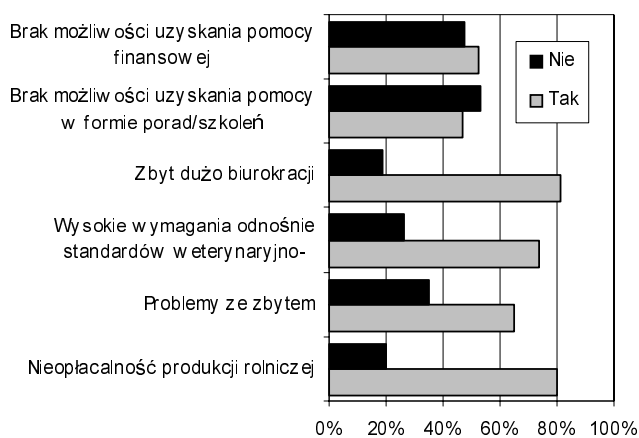
Oceny w skali od 1 – niedostateczny do 5 – bardzo dobry

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych.



Rysunek 1. Ocena korzyści i zagrożeń dla rolnictwa w związku z przystąpieniem do Unii Europejskiej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych.



Rysunek 2. Ocena uwarunkowań prowadzenia działalności rolniczej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych.

czość, często nie było takich obiektów w rejonie zamieszkania respondentów, a działalność gminy w tym zakresie była niewystarczająca.

Na uwagę zasługuje pozytywna postawa mieszkańców obszarów wiejskich w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, co wiąże się z nowymi możliwościami uzyskania pomocy finansowej z programów wspólnotowych na przyspieszenie rozwoju obszarów wiejskich. Jak można zaobserwować w tabeli 1 przy ocenie większości czynników rozwoju, ankietowani dostrzegali raczej poprawę niż pogorszenie od momentu akcesji. W pytaniu bezpośrednim o ocenę korzyści i zagrożeń dla rolnictwa i obszarów wiejskich, prawie 60% ankietowanych dostrzegło wiele korzyści, podczas gdy jedynie 12,9% stwierdziło możliwość pojawienia się zagrożeń (rys. 1). 43,9% respondentów wskazało działalność rolniczą jako podstawowe źródło dochodu, podczas gdy 38% ankietowanych wskazało działalność rolniczą i pozarolniczą jako równorzędne źródła uzyskiwania przychodów. Tak więc rolnictwo nadal pozostaje głównym źródłem dochodów na obszarach wiejskich. Ankietowani zapytani zostali o ocenę uwarunkowań dla prowadzenia działalności rolniczej (rys. 2). Zdecydowana większość z nich zadeklarowała nieopłacalność produkcji rolniczej (80%), wysokie, trudne do spełnienia wymogi sanitarno-weterynaryjne (73,5%) oraz problemy ze zbytem produktów (64,7%). Znaczny był również udział odpowiedzi wskazujących na zbyt dużo biurokracji (81,2%), co wiąże się z opieszalą działalnością instytucji.

W tabeli 2 umieszczono wyniki oceny przez respondentów działalności władz lokalnych w podstawowych zakresach rozwoju obszarów wiejskich związanych z poprawą konkurencyjności rolnictwa, ochroną środowiska i różnicowaniem działalności na obszarach wiejskich. Najwyżej oceniona została (ocena 3,02) działalność władz lokalnych w sferze inwestycji infrastrukturalnych – prawie 9% wskazań z oceną 5. Jednak znacznie niższa ocena dla wspierania rolnictwa (2,65) wskazuje, że respondenci nie myśleli raczej o inwestycjach wpływających na poprawę konkurencyjności rolnictwa. Głównie

Tabela 2. Ocena działalności władz lokalnych w zakresie wspierania rozwoju wielofunkcyjnego wsi

Wyszczególnienie	Średnia ocena	Procent wskazań ocen od 1 do 5 [%]				
		1	2	3	4	5
Promocja gminy	2,82	12,9	28,2	28,8	21,8	8,2
Promocja małych i średnich przedsiębiorstw	2,43	17,6	40,6	25,3	12,9	3,5
Inwestycje infrastrukturalne	3,02	8,2	20,6	39,4	22,9	8,8
Wspieranie rolnictwa	2,65	11,2	33,5	37,1	14,1	4,1
Ochrona środowiska	2,74	10,0	30,6	35,3	21,8	2,4
Promocja agroturystyki	2,52	22,4	32,4	22,9	14,1	8,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych.

poprawę w tym obszarze działalności, co przyczynia się do osiągania celów rozwoju wielofunkcyjnego obszarów wiejskich.

Przy ocenie atrakcyjności gospodarczej gminy najkorzystniej oceniono dostępność do obiektów świadczących usługi dla ludności, w tym instytucji finansowych oraz rozwój sieci sklepów (ocena najwyższa – 3,8). W tym obszarze odnotowano również największą poprawę. Wiąże się to z aktywnością głównie podmiotów prywatnych, co wskazuje na realizację celów wielofunkcyjnego rozwoju przez pojawianie się nowych, pozarolniczych źródeł dochodów. Jest to jednak głównie efekt kreatywności i inicjatywy własnej mieszkańców. Dość nisko oceniono instytucje wspierające przedsiębior-

były to inwestycje związane z poprawą sieci drogowej, telefonicznej czy wodno-kanalizacyjnej. Działalność w sferze ochrony środowiska oceniona została lepiej, niż wsparcie dla trzeciej osi PROW – poprawy dochodów ludności przez różnicowanie działalności na obszarach wiejskich. Niestety, najniżej ocenione zostały działania związane ze wsparciem agroturystyki i promocją małych i średnich przedsiębiorstw. Wysoko została oceniona działalność związana z promocją gminy.

Podsumowanie

Dość niska ocena w odpowiedziach respondentów władz lokalnych w zakresie wspierania rozwoju obszarów wiejskich może być spowodowana ograniczonymi środkami budżetowymi, jakimi dysponują te władze. Bardzo często władze muszą wybierać pomiędzy realizacją celów społecznych a wspieraniem przedsiębiorczości. Nie widzą one związku między wspieraniem przedsiębiorczości a wzrostem dochodów danej jednostki samorządowej. Jednak w dłuższym okresie mogłoby to przyczynić się do zwiększenia środków w budżecie oraz zamożności mieszkańców, a to z kolei byłoby czynnikiem stymulującym rozwój danego regionu.

W związku z tym, że województwo lubelskie nie miało na tyle środków własnych, aby obrać drogę rozwoju przede wszystkim „własnymi siłami” i aby stworzyć dogodną sytuację dla wykorzystania swoich możliwości, powinno poszukiwać źródeł środków pochodzących z zewnątrz. Warunkiem uruchomienia tych środków jest jednak sprzyjająca przyszła krajowa polityka regionalna i realna pomoc Unii Europejskiej. Jest to warunek konieczny zmiany wizerunku województwa lubelskiego z regionu peryferyjnego na region transeuropejski.

Możliwość połączenia środków zewnętrznych ze środkami wewnętrznymi i zasobami województwa stworzy z pewnością korzyści dodatkowe, traktowane jako tzw. „efekty synergiczne”. Pomoc zewnętrzna jako czynnik przyszłej aktywizacji regionu powinna być realizowana w postaci:

- pomocy państwa w ramach wyrównywania szans rozwojowych między regionami,
- dostępności do funduszy pomocowych Unii Europejskiej,
- dopływie prywatnego kapitału krajowego i zagranicznego,
- możliwościach ekspansji gospodarki Lubelszczyzny na rynki wschodnie,
- zainteresowaniu turystów regionem lubelskim.

Literatura

- Angowski M. 2005: Wpływ otoczenia na rozwój małych i średnich przedsiębiorstwa na obszarach wiejskich. Wyd. Akademii Rolniczej w Lublinie, Lublin, 90.
- Bąk M., Grabowski M., Kulawczuk P., Nowicki M., Wargacki M., Wojnicka E. 2001: Małe i średnie przedsiębiorstwa a rozwój regionalny. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa, 40-41.
- Jarosz-Angowska A. 2008: The role of EU supporting programs in improvement of the competitiveness of agriculture and increase of life standards in rural areas of lubelskie province. Annals of The Polish Association of Agricultural and Agribusiness Economists, Vol. X, No. 5, Wyd. Wieś Jutra, Warszawa, 49-54.
- Jedut R. 2001: Uwarunkowania rozwoju a restrukturyzacja obszarów wiejskich woj.lubelskiego. [W:] Uwarunkowania rozwoju regionalnego z uwzględnieniem restrukturyzacji obszarów wiejskich, Kawałko B., Mitura Z. (red.). Wyd.WSZiA, Zamość, 40.
- Jewtuchowicz A. (red.) 1997: Środowisko przedsiębiorczości, innowacje a rozwój terytorialny. Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 20.
- Strategia rozwoju województwa lubelskiego. Cele rozwoju województwa. Uchwała Nr XXII/265/2000 Sejmiku Województwa Lubelskiego w dniu 14 lipca 2000 r., Lublin, 1-185.
- Strategia rozwoju województwa lubelskiego na lata 2006-2020. Tom II, Cele i priorytety strategii oraz system wdrażania. Uchwała Nr XXXVII/530/05 Sejmiku Województwa Lubelskiego w dniu 4 lipca 2005 r., Lublin, 1-78.

Summary

The main problem undertaken in the article is how rural residents perceive the importance of the institutional environment in the economic activity of the region and supporting the development of rural areas. In the article the role and tasks of the local authorities is assessed. The paper is based on the results of surveys conducted among the agricultural farms located within the province of Lublin. Based on the studies conducted, it can be concluded that the respondents are seeing many positive changes in their environment, resulting, inter alia, from the activities of local authorities. However, the relatively low rating of the local authorities is linked to the restriction of appropriations to carry out tasks.

Adres do korespondencji:

dr Jarosz-Angowska Aneta
Uniwersytet Przyrodniczy w Lublinie, Katedra Ekonomiki i Organizacji Agrobiznesu
ul. Akademicka 13, 20-950 Lublin
tel. (0 81) 461 00 61 w. 269, e-mail: aneta.angowsai@up.lublin.pl