

*Dorota Czykier-Wierzba  
Uniwersytet Gdański*

## **Rola funduszy strukturalnych Unii Europejskiej w kreowaniu pozarolniczych funkcji obszarów wiejskich**

**Słowa kluczowe:** Unia Europejska, polityka regionalna, fundusze strukturalne, obszary wiejskie

W trakcie reformy polityki regionalnej Unii Europejskiej, przeprowadzonej w połowie lat 80., przyjęto, iż należy dążyć do wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich. Obszary te powinny pełnić funkcje: gospodarczą, ekologiczną i społeczno-kulturalną. W związku z tym zaczęto wspierać z funduszy strukturalnych, w ramach polityki regionalnej, rozwój tych obszarów [7]. Od 1989 roku wielkość środków przeznaczonych z tych funduszy na rozwój obszarów wiejskich systematycznie rośnie, przy tym największą, jak dotychczas, pomoc uzyskuje Hiszpania. Podstawową rolę w finansowaniu rozwoju obszarów wiejskich odgrywa Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego — EFRR (tab. 1). Środki z funduszy strukturalnych przeznaczane są w krajach objętych wsparciem na rozwój infrastruktury, otoczenia produkcyjnego i czynnika ludzkiego [13].

Prowadzona w UE od lat polityka rozwoju infrastruktury zmierza do stworzenia podobnej dostępności wszystkich regionów do urządzeń z zakresu infrastruktury. Infrastruktura traktowana jest w Unii szeroko i obejmuje rozwój komunikacji, transportu, telekomunikacji, zaopatrzenie w wodę, gaz, energię elektryczną, zapewnienie wysokiej jakości środowiska oraz ochronę zdrowia. Rozwój infrastruktury przyczynia się bowiem do wzrostu atrakcyjności obszarów wiejskich jako miejsc lokalizacji inwestycji. Dzięki temu powstają na tych obszarach miejsca pracy w sektorach pozarolniczych.

Coraz więcej środków z funduszy strukturalnych wykorzystuje się w Unii także na poprawę poziomu wykształcenia ludności wiejskiej. Wykształcenie traktuje się bowiem tam jako najważniejszy czynnik rozwoju gospodarczego. Podstawowe znaczenie ma w tym zakresie system edukacyjny. Stąd z funduszy strukturalnych finansuje się dokształcanie nauczycieli oraz rozwój nowoczesnych technik edukacyjnych. Znaczne środki kieruje się również na budowę szkół (podstawowych, średnich i wyższych) oraz poprawę ich wyposażenia w pomoce naukowe. Wsparciem objęto także dokształca-

**Tablica 1. Wykorzystanie funduszy strukturalnych w wybranych krajach UE w latach 1989–1993 i 1994–1999 (w mln ECU)**

Kraje	Cel 5b								
	EFRR	EFS	FEOGA*	FIAF	Ogółem	EFRR	EFS	FEOGA*	Ogółem
<b>1989–1993</b>									
UE ogółem	24585	11329	6670	—	43818	829	316	1087	2231
w tym:									
Hiszpania	6197	2322	1320	—	10171	70	35	160	265
Włochy	5539	1926	857	—	8504	146	38	175	360
Portugalia	4441	2209	1341	—	8451	—	—	—	—
<b>1994–1999</b>									
UE ogółem	56427	22051	13708	1784	93810	2622	910	2602	6134
w tym:									
Hiszpania	15944	6047	3314	995	26300	161	89	415	665
Włochy	9660	2739	2228	233	14860	369	122	410	901
Portugalia	8724	3149	1894	213	13980	—	—	—	—

\* Sekcja Orientacji

Źródło: Die Strukturfonds in 1994. Sechster Jahresbericht. Europäische Kommission. Brüssel 1996, s. 12 [2].

nie pracowników zatrudnionych w różnych sektorach gospodarki oraz szkolenie bezrobotnych, a także udzielanie im pomocy w poszukiwaniu pracy. Szczególnie jednak preferowany jest na obszarach wiejskich rozwój kształcenia zawodowego.

Najwięcej środków z funduszy strukturalnych przeznacza się jednak w Unii na rozwój otoczenia rolnictwa. W związku z tym wspiera się procesy modernizacji małych i średnich przedsiębiorstw (przemysłowych, handlowych, usługowych itp.), a także rozwój rzemiosła, agroturystyki, instytucji udzielających informacji i porad dla przedsiębiorstw itp. Dzięki wsparciu z funduszy strukturalnych kształcenia i dokształcania ludności zamieszkującej obszary wiejskie, powstające tam przedsiębiorstwa mają możliwość zatrudnienia wykwalifikowanej siły roboczej. W wyniku rozwoju na tych obszarach działalności pozarolniczych spada zatrudnienie w rolnictwie oraz poprawie ulega struktura agrarna. Stwarza to także, dla części rolników, możliwość łączenia pracy w gospodarstwie i w przedsiębiorstwach pozarolniczych. Realizacja inwestycji na obszarach wiejskich przyczynia się również do ograniczenia dysproporcji w poziomie rozwoju tych obszarów w stosunku do pozostałych. Świadczy o tym wzrost PKB na 1 mieszkańca. Przykładowo w latach 1989–1996 produkt ten najszybciej wzrastał w regionach zacofanych znajdujących się na terenie Irlandii, Portugalii i Hiszpanii [6]. Jednocześnie w tym ostatnim kraju najefektywniej wykorzystywane były środki z funduszy strukturalnych (tab. 2). Oczekuje się, że rozwój na obszarach wiejskich infrastruktury oraz pozarolniczych sektorów nie tylko będzie przeciwdziałał migracji młodzieży ze wsi i wyludnianiu się tych obszarów, ale spowoduje, że obszary te staną się atrakcyjnym miejscem pracy i zamieszkania. Z kolei utrzymanie na tych obszarach dostatecznej liczby rolników sprzyjałoby ochronie środowiska i zachowaniu tradycyjnego krajobrazu.

Powyższe rozważania skłaniają do postawienia kilku pytań: jakie względy przemawiają za celowością rozwoju na obszarach wiejskich w Polsce pozarolniczych sektorów? Jakie korzyści spowodowałby ich rozwój? Jakie warunki muszą być spełnione, aby następował rozwój tych sektorów?

W Polsce za rozwojem sektorów pozarolniczych na obszarach wiejskich przemawia wiele względów, w tym szczególnie: wysokie zatrudnienie i niski poziom dochodów w rolnictwie, niekorzystna struktura agrarna, występujące na tych obszarach bezrobocie (jawne i ukryte), znaczne ograniczenie migracji siły roboczej ze wsi do miast itp.

Lokowanie kapitału na obszarach wiejskich warunkowane jest jednak, jak wspomniano, dobrze rozwiniętą infrastrukturą oraz dostępnością wykwalifikowanej siły roboczej. W Polsce, pomimo pewnej poprawy w ostatnich latach, poziom rozwoju infrastruktury jest na obszarach wiejskich niski. Dotyczy to zarówno podstawowych urządzeń (wodociągi, kanalizacja, gaz czy drogi), jak też instalacji będących symbolem nowoczesnej gospodarki, czyli urządzeń telekomunikacyjnych, a zwłaszcza telefonów. Przykładowo tylko 40% wsi ma wodociągi, zaledwie 2% wsi ma kanalizację, mniej niż 8% podłączone jest do sieci gazowej, a tylko 35% dróg lokalnych ma twardą nawierzchnię. Liczba telefonów na 100 mieszkańców jest na wsi 4-krotnie niższa niż w mieście, a około 1000 wsi w ogóle nie ma telefonu [16].

**Tablica 2.** Najważniejsze inwestycje zrealizowane w Hiszpanii z funduszy strukturalnych w ramach celu 1 i 5b w latach 1989–1993

Rodzaj inwestycji	Cel 1	Cel 5b
Zbudowane autostrady [km]	1100	
Zbudowane drogi [km]	2000	
Zmodernizowane drogi [km]	3000	
Zbudowane lub zmodernizowane linie kolejowe [km]	1063	
Zainstalowane telefony [szt.]	239800	
Liczba zelektryfikowanych gmin		500
Nowe wodociągi [km]	5000	500*
Wspierane przedsiębiorstwa		2200
Liczba osób objętych doksztalcaniem [tys.]	2693	
Zbudowane lub zmodernizowane szkoły	20	
Liczba utworzonych miejsc pracy	115000	8700

\*Liczba gmin.

Źródło: Die Auswirkungen...op. cit. s. 57–62 oraz Die Strukturfonds in 1994...op. cit. s. 166–171 [2].

Zatem rozwój na tych obszarach pozarolniczych działalności winien być poprzedzony poprawą stanu infrastruktury, zarówno technicznej, jak i społecznej. Umożliwiłoby to przewyższenie rozwojowego opóźnienia obszarów wiejskich oraz ożywienie gospodarki na tych obszarach. Poprawiłaby się również jakość życia ludności zamieszkującej te obszary. Z prowadzonych badań wynika bowiem, że im bardziej rozbudowana jest infrastruktura w danym regionie, tym więcej ten region przyciąga mobilnego kapitału i mobilnej siły roboczej oraz wyższa jest tam wydajność pracy. Z napływem kapitału wiązałoby się tworzenie na tych obszarach przedsiębiorstw przemysłowych, handlowych, usługowych itp. W konsekwencji powstałyby tam nowe miejsca pracy. Dzięki temu stworzone zostałyby dla rolników zamieszkujących te obszary alternatywne źródła dochodów. Na obszarach wiejskich powstają, jak dotychczas, głównie małe i średnie przedsiębiorstwa. Firmy te, jak wykazuje praktyka, tworzą najwięcej miejsc pracy, a ponadto relatywnie niski jest w nich koszt utworzenia jednego stanowiska pracy. Jest to istotne w związku z występującym na obszarach wiejskich jawnym i ukrytym bezrobociem. Wśród bezrobotnych na wsi dominują, jak wynika z badań, ludzie młodzi. W zbiorowości tej bowiem 61% nie ukończyło 25 lat, a tylko 6% miało powyżej 44 lat [14]. W grupie „nadwyżkowej” przeważają osoby, które już pracowały, oraz absolwenci różnych szkół (głównie zawodowych). Większość z nich ma wykształcenie pozarolnicze. Stąd słabo związana jest z rolnictwem i nie widzi w nim swego miejsca w przyszłości. Ze względu na występujące w miastach bezrobocie i trudności mieszkaniowe ograniczone zostały przepływy migracyjne między wsią a miastem. Nic też nie wskazuje na to, aby w najbliższych latach sytuacja



w tym zakresie uległa zmianie. Stąd powstanie na obszarach wiejskich miejsc pracy umożliwiłoby rolnikom rezygnującym z dalszego prowadzenia gospodarstwa oraz bezrobotnym znalezienie pracy w miejscu zamieszkania. Ma to ten niezaprzeczalny walor, w porównaniu z podjęciem pracy w mieście, że nie wymaga zapewnienia tym ludziom mieszkania. Z migracją rolników do miasta wiąże się jednak nie tylko konieczność zapewnienia mieszkań, ale także rozbudowa infrastruktury (tj. komunikacji, sieci sklepów, placówek służby zdrowia itp.). Są to jednak, jak to powszechnie wiadomo, bardzo kosztowne inwestycje. Zwolnione przez rolników ziemie mogłyby być przeznaczone na powiększenie obszaru pozostałych gospodarstw rolnych. W konsekwencji tworzenie miejsc pracy na obszarach wiejskich mogłoby przyczynić się do ograniczenia wysokiego obecnie w polskim rolnictwie, w porównaniu z krajami Unii, zatrudnienia oraz poprawy struktury agrarnej.

Powstanie na obszarach wiejskich miejsc pracy stworzyłoby szanse również prowadzącym gospodarstwa rolne, w tym szczególnie mniejsze, dodatkowego zatrudnienia w pozarolniczych sektorach gospodarki. Dzięki temu poprawiłaby się sytuacja dochodowa w tych jednostkach. Obecnie bowiem na nieco ponad 2 mln gospodarstw rolnych co 4–5 gospodarstwo osiąga dochody pozwalające na reprodukcję rozszerzoną, a 30% znajduje się na granicy ubóstwa. Wzrost dochodów umożliwiłby bowiem zarówno modernizację gospodarstw, jak i ich powiększenie w drodze zakupu lub dzierżawy ziemi. W wyniku tych procesów następowałby także wzrost popytu na rynku lokalnym na towary przemysłowe i usługi, co w konsekwencji pobudzałoby skłonność do inwestowania na tych obszarach przez podmioty pozarolnicze. Dzięki temu następowałby także wzrost dochodów samorządów lokalnych.

Niski jest także w Polsce poziom wykształcenia pracujących w rolnictwie oraz zamieszkujących obszary wiejskie. Z najnowszych badań wynika bowiem, że w Polsce wśród pracujących w 1996 roku w gospodarstwach rolnych (wyłącznie lub głównie) wykształcenie wyższe posiadało zaledwie 0,9% zatrudnionych, średnie 13,8%, zasadnicze zawodowe 26,8%, podstawowe 51,2% i poniżej podstawowego 7,3%. Stąd podniesienie poziomu kwalifikacji ludności zamieszkującej obszary wiejskie przyczyniłoby się do zapewnienia nowo powstającym na obszarach wiejskich małym i średnim przedsiębiorstwom dostatecznej liczby pracowników o odpowiednich kwalifikacjach, co m.in. warunkuje podjęcie przez te jednostki działalności gospodarczej. Z kolei rolnikom zamieszkującym te obszary stworzyłoby szansę zdobycia lub podwyższenia kwalifikacji, co wpłynęłoby niewątpliwie na uzyskiwane w gospodarstwach rolnych wyniki. Jak istotny jest poziom wykształcenia rolników, mogą świadczyć następujące dane: według GUS w gospodarstwach kierowanych przez osoby z wyższym wykształceniem produkcja towarowa osiągała w 1996 roku wartość 19 tys. zł, ze średnim 6 tys. zł i z podstawowym 3 tys. zł [11]. Podniesienie poziomu kwalifikacji ułatwiłoby też pewnej liczbie rolników podjęcie decyzji dotyczącej rezygnacji z dalszego prowadzenia gospodarstwa rolnego w związku z możliwością znalezienia pracy poza rolnictwem.

Nie można też nie dostrzegać tego, że rozwój na obszarach wiejskich infrastruktury, czynnika ludzkiego oraz otoczenia rolnictwa umożliwia uzyskanie przez rolników oraz mieszkańców obszarów wiejskich, obok korzyści ekonomicznych, również korzyści społeczno-kulturalnych, tj. takich jak: wzrost aktywności społeczności wiejskiej, rozwój samorządności lokalnej i współpracy w realizacji różnych przedsięwzięć (np. budowa drogi, wodociągu itp.), integracja środowiska wiejskiego, rozwój osobowości mieszkańców wsi, poprawa jakości życia społeczności wiejskich itp.

Jeżeli zaś chodzi o uwarunkowania rozwoju na obszarach wiejskich sektorów pozarolniczych, to do szczególnie istotnych można, jak się wydaje, zaliczyć:

- prowadzenie przez państwo polityki sprzyjającej rozwojowi tych obszarów,
- stosunek władz lokalnych do inwestorów,
- zapewnienie środków finansowych na rozwój tych sektorów.

Aby następował rozwój obszarów wiejskich, celowe byłoby, w ramach prowadzonej przez państwo polityki, wykorzystanie, w szerszym niż dotychczas zakresie, instrumentów o charakterze:

- Ekonomicznym (tj. takich jak: preferencyjne kredyty i ulgi w podatku dochodowym dla osób fizycznych i podmiotów prawnych tworzących nowe miejsca pracy na obszarach wiejskich lub rozwijających kooperację z lokalnymi firmami, ulgi w podatku dochodowym dla rolników prowadzących pozarolniczą działalność itp.). Wykorzystanie tych instrumentów powinno przyczynić się do przyspieszenia rozwoju na tych obszarach infrastruktury, tworzenia miejsc pracy oraz wspierać procesy dywersyfikacji gospodarstw rolnych, a także uruchamiać procesy dekoncentracji przemysłu w rejonach wysoko zurbanizowanych itp.\*
- Edukacyjnym (kształcenie, dokończanie, zmiana kwalifikacji, system stypendiów itp.), co przyczyniałoby się do podnoszenia kwalifikacji ludności wiejskiej i ich dostosowania do popytu występującego na rynku pracy na obszarach wiejskich oraz zwiększyłoby jej szanse na podejmowanie pracy w zawodach pozarolniczych w miejscu zamieszkania.

Istotną jednak rolę w rozwoju na obszarach wiejskich infrastruktury oraz działalności pozarolniczych odegrać mogą, jak wykazują doświadczenia Unii, władze lokalne. W celu zachęcenia inwestorów do lokowania kapitału na terenie danej gminy można wykorzystać szereg instrumentów ekonomicznych oraz podjąć określone działania o charakterze organizacyjnym.

Do ważniejszych instrumentów ekonomicznych, które mogą wykorzystać władze lokalne, należą:

- przyznanie inwestorom okresowych zwolnień (np. na 3 lata) lub ulg w podatku od nieruchomości, zróżnicowanych w zależności od liczby tworzonych miejsc pracy

---

\* Z prowadzonych badań wynika, że do najważniejszych barier rozwoju na obszarach wiejskich małych i średnich przedsiębiorstw należą: braki kapitałowe i obciążenia podatkowe [10].

(na przykład o 25% — jeżeli zatrudniają powyżej 5 osób, o 50% — jeżeli zatrudniają powyżej 25 osób),

- obniżenie ceny sprzedawanej nieruchomości,
- obniżenie opłaty za trwałe zarząd nieruchomościami,
- przyznanie prawa wieczystego użytkowania nieruchomości,
- obniżenie podatku od środków transportu, np. dla tych podmiotów, które zatrudniają absolwentów czy osoby bezrobotne,
- zagwarantowanie dogodnych terminów płatności podatków,
- przyznanie ulg i zwolnień z opłat lokalnych.

Istotną rolę w skłanianiu inwestorów do lokowania kapitału na terenie gminy mogą odegrać, jak wspomniano, również działania władz lokalnych o charakterze organizacyjnym, tj. takie jak:

- decydowanie o przeznaczeniu gruntu,
- wdrażanie programów pomocy doradczej dla właścicieli firm,
- zaoferowanie prawa do korzystania z komunalnej infrastruktury i pomoc w uzbrojeniu terenu,
- troska o środowisko przyrodnicze,
- ograniczenie „mitręgi biurokratycznej” przy tworzeniu na ich terenie przedsiębiorstw,
- przyspieszenie procedur związanych z rejestracją firmy,\*
- aktywizowanie mieszkańców na rzecz rozwoju gminy,
- wspieranie tworzenia stowarzyszeń lub fundacji rozwoju gospodarczego określonego rejonu,
- przygotowanie planu rozwoju danego obszaru,
- rozwijanie współpracy z sąsiednimi gminami w celu realizacji wspólnych, kosztownych przedsięwzięć inwestycyjnych np. takich jak: budowa oczyszczalni ścieków, składowiska na śmieci itp.,
- prowadzenie promocji gminy.

Warto, jak sędzę, podkreślić istotne znaczenie promocji w zainteresowaniu potencjalnych inwestorów gminą. Właściciel kapitału zanim podejmie decyzję o realizacji inwestycji, musi posiadać jak najwięcej informacji o gminie. Właśnie promocja pozwala inwestorowi uzyskać niezbędne informacje. Promocja gminy może na przykład odbywać się poprzez: przygotowanie folderów o gminie, broszur, informatorów, zamieszczanie w prasie sponsorowanych artykułów, przygotowanie własnej strony w internecie, uczestnictwo w targach inwestycyjnych krajowych i zagranicznych itp.

Wynika stąd, że zachęcenie do lokowania kapitału na terenie gminy warunkowane jest nie tylko aktywnym, lecz także przedsiębiorczym podejściem władz samorządo-

---

\* Obecnie bowiem tylko nieliczne gminy w Polsce utworzyły działy tak zwanej „jednej wizyty”. To znaczy, że przyszły inwestor w jednym miejscu załatwia wszelkie formalności, nie będąc odsyłanym z pokoju do pokoju, od jednego urzędnika do drugiego [8].



wych do tego problemu. Bariere w wykorzystaniu przedstawionych wyżej sposobów może w wielu gminach stanowić jednak brak profesjonalnie przygotowanych kadr do gospodarowania według zmienionych reguł.

Należy też podkreślić rolę małych miast jako ważnych miejsc kreowania pozarolniczych funkcji obszarów wiejskich.

Rozwój na obszarach wiejskich sektorów pozarolniczych, infrastruktury oraz czynnika ludzkiego wymaga — oprócz czasu — także zaangażowania znacznych środków finansowych. Możliwości budżetowe samorządów nie są w żaden sposób adekwatne do ich potrzeb inwestycyjnych. W gminach, które opracowały średniookresowe plany inwestycyjne, kwota niezbędnych nakładów przewyższa co najmniej dwukrotnie ich możliwości budżetowe.

Ograniczone środki, jakie mogą być przeznaczone z budżetu państwa na te cele oraz relatywnie niskie dochody budżetowe większości samorządów lokalnych, nie gwarantują jednak szybkiej ich realizacji. Stąd podstawowym źródłem finansowania tych celów powinny być, jak się wydaje, preferencyjne kredyty udzielane, jak to ma miejsce w krajach Unii, przez banki spółdzielcze, a dofinansowane przez ARiMR oraz kredyty udzielane na korzystnych warunkach przez fundacje.

Pewną rolę w realizacji tych celów, podobnie jak w latach ubiegłych, mogłyby odegrać również środki finansowe pochodzące ze źródeł zagranicznych, w tym szczególnie z takich międzynarodowych instytucji finansowych, jak: Europejski Bank Inwestycyjny, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju oraz Bank Światowy.

Również UE, jak wynika z projektu budżetu na lata 2000–2006, przewiduje udzielenie pomocy w okresie przedakcesyjnym dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej, w tym również dla Polski. Ma ona być przeznaczona na zintensyfikowanie procesów dostosowawczych w krajach objętych wsparciem. Głównym instrumentem operacyjnym funduszy przedakcesyjnych pozostanie w dalszym ciągu program PHARE. Niezależnie od programu PHARE uruchomione zostaną dwa nowe programy celowe, tj. program ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-accession) oraz program SAPARD (Support for Pre-accession Measures for Agriculture and Rural Development).

Środki dostępne w ramach programu PHARE są, w coraz większej mierze, wykorzystywane na przygotowanie Polski do sprostania warunkom członkostwa w UE., w tym również do sprawnej absorpcji w przyszłości pomocy z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności\*. W tej sytuacji, zgodnie z zaleceniami „Agendy 2000”, PHARE powinien stopniowo przejmować metody działania właściwe funduszom struktural-

---

\* W 1999 roku 9 mln euro ze środków pomocowych uzyskanych przez Polskę w ramach programu PHARE została przeznaczona na realizację Specjalnego Programu Przystosowawczego (SPP), mającego przygotować administrację publiczną różnych szczebli do efektywnego wykorzystania coraz większych środków pomocowych napływających z UE, w tym także z funduszy strukturalnych [1].



nym. W ten sposób przygotowałby on do pełnego włączenia nowych członków do wspólnotowej polityki strukturalnej [15].

Na program ten przeznaczono 1,60 mld euro rocznie do podziału między kraje kandydujące do Unii. Szacuje się, że w ramach tego programu Polska otrzyma rocznie, począwszy od 2000 roku, około 400 mln euro.

Celem natomiast uruchomienia Przedakcesyjnego Instrumentu Polityki Strukturalnej (ISPA) jest stworzenie spójnej koncepcji przygotowań tych krajów do członkostwa w UE oraz zapoznanie krajów stowarzyszonych z różnymi dziedzinami polityki Unii i możliwościami uczestnictwa w nich. Instrument ten będzie wspomagał, podobnie jak Fundusz Spójności, finansowanie projektów inwestycyjnych, mających na celu rozwój sieci transportowych oraz projektów służących ochronie środowiska. Pomoc ta, w formie dotacji, pożyczek, funduszu gwarancyjnego i dofinansowania do oprocentowania kredytów inwestycyjnych, będzie udzielana na realizację projektów o dużej skali, tj. takich, których koszt nie powinien być mniejszy aniżeli 5 mln euro. Tylko w odpowiednio uzasadnionych wypadkach, ze względu na specyficzne warunki danego przedsięwzięcia, jego całkowity koszt może być niższy niż 5 mln euro. Zakłada się bowiem, że przedsięwzięcia te powinny wywierać znaczący wpływ na kraje kandydujące w zakresie ochrony środowiska i infrastruktury.

Dofinansowanie inwestycji realizowanych ze środków programu ISPA nie powinno przekraczać, podobnie jak przy wykorzystaniu środków z Funduszu Spójności, 75% wartości projektów. Komisji przysługuje jednak prawo do podniesienia wielkości wsparcia ze strony UE do 85% wartości przedsięwzięcia, jeżeli uzna, że jest to konieczne ze względu na jego znaczenie dla realizacji założonych celów. Jest to bardzo wysoki poziom pomocy ze strony Unii. Pomoc ze środków tego programu jest więc bardzo korzystna dla beneficjenta, gdyż wymaga niskiego współfinansowania projektu ze środków krajowych. Natomiast studia wstępne oraz działania z zakresu pomocy technicznej mogą być wyjątkowo finansowane w wysokości do 100% kosztów całkowitych.

W wypadku pomocy bezzwrotnej przyjęto, że wielkość przyznanej dotacji może zostać zmniejszona z uwagi na:

- zdolność przedsięwzięcia do generowania zysków,
- odpowiednie zastosowanie zasady: „kto zanieczyszcza, ten płaci”,
- możliwość uzyskania wsparcia z innych źródeł.

Równocześnie ustalono, że wielkość środków finansowych alokowanych w poszczególnych krajach zależeć będzie od:

- liczby ludności,
- PKB na jednego mieszkańca (liczonego według parytetu siły nabywczej),
- powierzchni kraju.

Na program ten zarezerwowano kwotę 1 mld euro rocznie dla wszystkich krajów kandydujących, w tym dla Polski około 350 tys. euro rocznie (z przeznaczeniem 50% na transport i 50% na ochronę środowiska). Wydatki w ramach ISPA będą realizowane na podstawie memorandum finansowego, zawartego między Komisją a krajem be-

neficjentem, do którego obowiązków będzie należało przygotowanie projektów inwestycyjnych.

Ponadto dofinansowanie infrastruktury transportowej oraz ochrony środowiska warunkowane będzie stworzeniem w kraju beneficjenta, z dniem 1 stycznia 2000 roku (tj. od daty uruchomienia ISPA), ale nie później niż 1 stycznia 2002 roku, odpowiedniego systemu zarządzania i kontroli środków otrzymywanych z ISPA. Ze strony UE, Komisja i Trybunał Rewidentów Księgowych mogą dokonywać kontroli technicznej i finansowej w krajach beneficjentach.

Przyjęto, że priorytet w dofinansowaniu ze środków tego programu będą miały przedsięwzięcia z zakresu ochrony wód, gospodarki wodnej i odpadowej, ochrony powietrza oraz realizacji wymogów wynikających z dorobku prawnego Unii. Stąd w Polsce przewiduje się wykorzystanie tych środków głównie na realizację inwestycji służących zmniejszeniu emisji szkodliwych gazów i pyłów, zagospodarowaniu odpadów oraz poprawie jakości wód powierzchniowych i podziemnych\*. Wykorzystanie w ramach tego programu środków pomocowych powinno przyczynić się do poprawy w Polsce stanu środowiska oraz rozwoju połączeń transportowych. Jest to niezmiernie istotny problem.

Według bowiem oceny Komisji Europejskiej, z sześciu krajów prowadzących negocjacje, najgorszy stan dróg występuje w Polsce. Wynika, to zdaniem Komisji, przede wszystkim z powodu niewielkiego zaangażowania finansowego państwa w budowę autostrad. Nie można pomijać faktu, że niski obecnie poziom rozwoju infrastruktury poważnie utrudnia firmom z Europy Środkowej i Wschodniej, w tym i polskim, konkurowanie z firmami funkcjonującymi w innych krajach, w tym również na terenie Unii Europejskiej. Nie ulega też wątpliwości, że występowanie takiej sytuacji wywiera negatywny wpływ na rozwój międzynarodowej wymiany handlowej.

Stąd grupa międzynarodowych ekspertów wraz z Komisją Europejską przeanalizowała potrzeby infrastrukturalne krajów ubiegających się o członkostwo w Unii w perspektywie przyłączenia ich do unijnych Transeuropejskich Sieci Transportu (TENs). Po trzech latach intensywnych prac przedstawiono projekt TINA, obejmujący główne połączenia komunikacyjne. Z projektu tego wynika, że w 11 krajach kandydujących do Unii należałoby do 2015 roku zbudować, rozbudować lub zmodernizować 20,7 tys. km linii kolejowych, 18,6 tys. km dróg, 40 lotnisk, 52 porty śródlądowe i 15 morskich oraz 68 innych terminali dla ruchu kombinowanego\*\*. Z szacunków Komisji Europejskiej wynika bowiem, że do 2015 roku transport towarów wewnątrz krajów Europy Środkowej zwiększy się o 40–70%, w tym drogowy transport towarowy wewnątrz tych krajów wzrośnie o 85–93%. Transport osób powinien w tym czasie po-

---

\* Oznacza to, że począwszy od 2000 roku Polska będzie otrzymywała w ciągu jednego roku na przedsięwzięcia proekologiczne, w ramach programu ISPA, mniej więcej tyle środków, ile łącznie po 1990 roku wyniosła pomoc dla tego sektora w ramach programu PHARE [9].

\*\* Szacuje się, że modernizację i budowę infrastruktury transportowej w przyszłych krajach członkowskich UE trzeba będzie przeznaczyć do 2015 roku 86,55 mld euro.

dwoić się. Stąd jeżeli w najbliższych latach nie zostaną zrealizowane w krajach Europy Środkowej i Wschodniej,

w tym i w Polsce, inwestycje transportowe (tj. takie jak: modernizacja i budowa autostrad, linii kolejowych, lotnisk, portów rzecznych, portów morskich i terminali drogowych), to może to doprowadzić do paraliżu komunikacyjnego i uniemożliwić sprawne funkcjonowanie rozszerzonej UE\*.

Zasadniczym instrumentem wspierającym przemiany strukturalne w rolnictwie i rozwój obszarów wiejskich w okresie przedakcesyjnym będzie program SAPARD. Ma on funkcjonować w sposób zbliżony do Sekcji Orientacji funduszu FEOGA. Celem tego programu jest ułatwienie integracji sektora rolnego z Unią Europejską poprzez:

- przyspieszenie przyjmowania dorobku Wspólnot,
- stymulowanie rozwoju obszarów wiejskich,
- restrukturyzację gospodarki żywnościowej.

Wynika stąd, że realizowane ze środków programu SAPARD przedsięwzięcia mają przygotować administrację do zagospodarowania wielokrotnie większych środków, jakie wieś otrzyma po przystąpieniu do Unii. Powinny one służyć również płynnemu włączeniu rolnictwa i obszarów wiejskich krajów kandydujących w system polityki rolnej i polityki strukturalnej realizowanej w UE. Komisja Europejska zastrzegła jednak, że ze środków tego programu nie mogą być dofinansowane przedsięwzięcia mające na celu wzrost produkcji rolnej. W propozycji rozporządzenia dotyczącego tego programu (art. 2) zaproponowano dziedziny, które objęte zostaną wsparciem ze środków przedakcesyjnych przeznaczonych dla wsi i rolnictwa. W sumie przedstawiono 15 takich obszarów\*\*. W krajach kandydujących do Unii dotyczą one zarówno modernizacji rolnictwa, jak również przemysłu spożywczego oraz rozwoju obszarów wiejskich. Podkreślić należy, że poszczególne kraje mają możliwość, wśród zaproponowanych dziedzin, wyboru do realizacji takich, które w ich warunkach uważane są za najważniejsze.

W wypadku Polski, jako priorytetowe dziedziny, na które rząd będzie starał się uzyskać dofinansowanie ze środków programu SAPARD, znalazły się m.in.: dostosowanie produkcji wyrobów mleczarskich i mięsnych do norm sanitarnych obowiązujących w UE, poprawa jakości żywności, rozbudowa giełd towarowych, ułatwienie dostępu rolników do rynku, tworzenie na obszarach wiejskich miejsc pracy w sektorach pozarolniczych, rozbudowa infrastruktury, ochrona środowiska, scalanie gruntów rolnych itp. [3].

---

\* Komisja szacuje, że inwestycje transportowe w Polsce, które mają być zrealizowane do 2013 r., będą kosztowały 36,423 mld euro.

\*\* Do obszarów, które będą wspierane w ramach programu SAPARD, należą m.in.: inwestycje w gospodarstwach rolnych, modernizacja przetwórstwa i dystrybucji artykułów rolnych i rybnych, odnowa i rozwój wsi oraz ochrona dziedzictwa obszarów wiejskich, doskonalenie systemu szkoleń na obszarach wiejskich, rozwój i doskonalenie infrastruktury itp. [5].



Podkreślić należy, że wykorzystanie środków z tego programu przyczyniłoby się do dywersyfikacji na obszarach wiejskich działalności gospodarczej poprzez tworzenie tam miejsc pracy w sektorach pozarolniczych.

Wykorzystanie środków programu SAPARD warunkowane jest jednak przygotowaniem przez Polskę, zgodnie z zasadami wymaganymi w UE, spójnego Programu Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich na okres siedmiu lat i przedstawienie tego programu Komisji Europejskiej. Program ten, na zlecenie Komisji, będzie podlegał wstępnej ocenie przez niezależnych ekspertów. Uzyskanie pozytywnej oceny tego programu spowoduje uruchomienie dla Polski środków programu SAPARD. Nie ulega wątpliwości, że ze względu na dużą szczegółowość tego programu, jak i stosunkowo długi czas, który ma być objęty tym programem, jego przygotowanie oraz zaakceptowanie przez Komisję Europejską może okazać się w praktyce niezmiernie trudne [12].

W projekcie rozporządzenia Rady UE (art. 7), dotyczącego pomocy przedakcesyjnej, określono kryteria, według których przyznawane będą środki dla 10 krajów kandydujących. Są to:

- liczba ludności rolniczej,
- powierzchnia użytków rolnych,
- wysokość PKB na 1 mieszkańca, liczonego według parytetu siły nabywczej,
- specyfika sytuacji w danym regionie.

Na realizację tego programu przewidziane zostały środki w wysokości 0,520 mld euro rocznie do podziału między kraje kandydujące do Unii, w tym dla Polski około 168,683 mln euro. Biorąc pod uwagę przytoczone wyżej kryteria, szacuje się, że w latach 2000–2006 Polska mogłaby otrzymać wsparcie w ramach trzech programów (tj. PHARE, ISPA i SAPARD) rzędu ponad 900 mln euro [4].

## Podsumowanie

W sumie środki finansowe pochodzące ze źródeł krajowych i zagranicznych, przeznaczone na kształcenie, rozwój infrastruktury i sektorów pozarolniczych na obszarach wiejskich w Polsce, będą w najbliższych latach, w porównaniu z potrzebami, ograniczone. Stąd należałoby wykorzystać je w sposób możliwie najbardziej efektywny. Problemem może okazać się jednak zapewnienie polskiego wkładu dla dofinansowania projektów inwestycyjnych. W praktyce oznacza to, że realizacja tych projektów warunkowana jest, jak wspomniano, zapewnieniem z budżetu, państwa budżetów lokalnych lub prywatnych środków polskiego wkładu na dofinansowanie projektów realizowanych w okresie przedakcesyjnym ze środków pomocowych Unii. Będzie to wymagało większego niż dotychczas zaangażowania państwa, społeczności lokalnych i instytucji związanych z rolnictwem i rozwojem obszarów wiejskich.

Kolejną trudność mogą stanowić ograniczone zdolności absorpcyjne polskiej gospodarki. Wystąpienie bariery absorpcji może spowodować, że przyznane środki po-



mocowe nie zostaną w pełni wykorzystane. Bariera ta może pojawić się w związku z brakiem w Polsce wielu rozwiązań, instrumentów i instytucji, które funkcjonują w Unii Europejskiej. W związku z tym pilną sprawą staje się także przygotowanie struktur instytucjonalnych (na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym), umożliwiających sprawne wykorzystywanie środków pomocowych.

Wynika stąd, że do efektywnego wykorzystania środków pomocowych z UE należałoby przygotować się znacznie wcześniej. Nie można bowiem pomijać faktu, że niepodjęcie działań dostosowawczych może zarówno w okresie przedakcesyjnym, jak również po przystąpieniu Polski do tej organizacji poważnie utrudnić uzyskanie środków pomocowych, a w wypadku uzyskania tych środków — niewystarczające przygotowanie merytoryczne administracji różnych szczebli, brak instytucji zarządzającej tymi środkami i monitorującej ich wykorzystanie itp., może stwarzać niebezpieczeństwo, że uzyskane środki nie zostaną efektywnie wykorzystane. W konsekwencji mogłoby to prowadzić do pogłębienia, a nie — jak zakłada się w polityce strukturalnej UE na lata 2000–2006 — zmniejszenia różnic w poziomie rozwoju gospodarczego i społecznego pomiędzy Polską a dotychczasowymi krajami członkowskimi UE.

## Literatura

- [1] Apanowicz P. 1998. Od 2000 roku środki pomocowe wejdą w skład budżetu. *Rzeczpospolita* z dnia 17 grudnia.
- [2] Die Auswirkungen der Strukturpolitik auf die wirtschaftliche und soziale Kohäsion in der Union 1989–1999. 1997. Europäische Kommission, Brüssel: 57–62.
- [3] Bielecki J. 1999. Pierwsze pieniądze na rozwój wsi. *Rzeczpospolita* z dnia 2–3 stycznia 1999.
- [4] Bielecki J. 1999. Data powiększenia za kilka miesięcy. *Rzeczpospolita* z dnia 13–14 marca.
- [5] Drygas M., Romanowska K., Siekierski Cz., Wieczorkiewicz E. 1998. Program SAPARD — propozycja wsparcia przedakcesyjnego Unii Europejskiej dla rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce. *Biuletyn Informacyjny FAPA* 1: 66–70.
- [6] Eurostat. Yearbook '97. 1997. A statistical eye on Europe 1986–1996. Luxembourg: 210.
- [7] Gilbert A. 1992. Landwirtschaft und ländlichen Raum. W: Die Landwirtschaft in Europa. Entwicklung-Zwänge-Perspektiven. Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Brüssel: 92–94.
- [8] Kłodziński M. 1999. Aktywizacja gospodarcza obszarów wiejskich. *Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu*, Rzeszów I(3): 43–44.
- [9] Milewski G. 1999. Corocznie 125 mln euro z funduszu ISPA. *Agro-Serwis* 4: 24.
- [10] Niedzielski E. 1999. Uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości gospodarczej na terenach wiejskich. *Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu*, Rzeszów I(3): 23.
- [11] Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Ministrów: Wieś i rolnictwo. Wyzwania i kierunki rozwiązań w obliczu integracji europejskiej. 1999. Raport nr 38, Warszawa: 160–161.

- [12] Romanowska K. 1999. Jaką pomoc uzyskamy w okresie przedakcesyjnym. *Nowoczesne Rolnictwo* 1: 27.
- [13] Die Strukturfonds in 1994. 1996. Sechster Jahresbericht. Europäische Kommission, Brüssel: 202.
- [14] Szemberg A. 1996. Rolnictwo chłopskie w świetle wyników spisu rolnego 1994 (cz. I). *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej* 1: 11.
- [15] Szlachta J. 1998. Ewolucja programów pomocowych Unii Europejskiej w kierunku funduszy strukturalnych. *Gospodarka Narodowa* Numer Specjalny: 76–77.
- [16] Wilkin J. 1996. Obszary wiejskie w polityce rozwoju gospodarczego Polski. PTE, FAPA, Komitet Ekonomiki Rolnictwa PAN, Warszawa: 32.

## **Role of Structural Funds of the European Union in creating non-agricultural functions on rural areas**

**Key words:** European Union, regional policy, structural funds, rural areas

### **Summary**

For several years the European Union has been supporting multifunctional development of rural areas by using Structural Funds' resources. These resources have contributed to the creation of new employment possibilities on rural areas.

Factors affecting advisability of non-agricultural enterprises on rural areas in Poland are discussed in the paper. Benefits of non-agricultural initiatives are presented along with the prerequisites for their successful development.

*Adres do korespondencji:*  
*prof. dr hab. Dorota Czykier-Wierzba*  
*Katedra Finansów*  
*Wydział Zarządzania*  
*Uniwersytet Gdański*  
*ul. Armii Krajowej 101*  
*81-824 Sopot*

Wynagrodzenie autorskie sfinansowane zostało przez Stowarzyszenie Zbiorowego Zarządzania Prawami Autorskimi Twórców Dziel Naukowych i Technicznych KOPIPOL z siedzibą w Kielcach z opłat uzyskanych na podstawie art. 20 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych.