

Różnicowanie działalności gospodarczej jako instrument wielofunkcyjnego rozwoju wsi

1. Wstęp

Problematyka wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich od lat zajmuje uwagę teoretyków i praktyków rozwoju gospodarczego. Jej źródła w Polsce można doszukiwać się na początku XIX w. w działalności Jana Stanieckiego, który zasady wielofunkcyjności wsi wdrażał w zakupionej przez siebie Ordynacji Pińczowskiej [2, s. 12]. W powojennej historii przestrzennego zagospodarowania obszarów wiejskich, istniała koncepcja tworzenia tzw. centrów handlowo-usługowych, które z jednej strony miały stać się miejscem pracy ludności wiejskiej, a z drugiej – poprawić sytuację bytową mieszkańców wsi [5, s. 147].

Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich znalazł swoje trwałe miejsce w polityce rolnej Polski dopiero wraz ze zmianą ustrojową w latach 90. XX w. Wśród celów polityki rolnej pojawiły się te dotyczące rozwoju pozarolniczych źródeł dochodu ludności wiejskiej [3, s. 20].

Koncepcja wielofunkcyjnego rozwoju zakłada przejmowanie przez tradycyjną wieś nowych funkcji. Wiąże się z tworzeniem nowych miejsc pracy poza rolnictwem i występowaniem dwóch źródeł dochodów ludności wiejskiej: działalności rolniczej i działalności pozarolniczej [5, s. 147].

W rolnictwie polskim w dalszym ciągu niekorzystna jest sytuacja dochodowa ludności. Głównym źródłem dochodów, obok działalności rolniczej (dla 25% gospodarstw domowych z użytkownikiem gospodarstwa indywidualnego), są dochody z pracy najemnej (ok. 30% takich gospodarstw) oraz renty i emerytury (ok. 25% go-

spodarstw domowych z użytkownikiem gospodarstwa indywidualnego). Działalność pozarolnicza w 2007 r. stanowiła główne źródło dochodów zaledwie dla 4,9% omawianych gospodarstw [1, s. 134-135]. W porównaniu do 2005 r. liczba gospodarstw rolniczych prowadzących działalność inną niż rolnicza zmniejszyła się w 2007 r. o 14%. Dane te nie świadczą o powodzeniu realizacji koncepcji wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich.

Analizując jednak doświadczenia państw Europy zachodniej można stwierdzić, iż wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich nie dokonuje się samoistnie i w krótkim okresie. Niezbędne są działania wspierające rozwój funkcji pozarolniczych wsi. Jednym z takich instrumentów może być wspieranie różnicowania działalności gospodarczej na obszarach wiejskich. Działanie to wprowadzone zostało w ramach programu przedakcesyjnego SAPARD, a następnie kontynuowane w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich” i jest przewidywane do realizacji w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013.

Celem niniejszego opracowania jest analiza zainteresowania mieszkańców polskiej wsi tym instrumentem wsparcia jej wielofunkcyjnego rozwoju.

2. Różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich w programie SAPARD

SAPARD – Specjalny Program Akcesyjny dla Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich – był programem przeznaczonym dla 10 krajów kandydujących do członkostwa w Unii Europejskiej. Jego uruchomienie przewidywano na rok 2000, ze względu jednak na trudności w odpowiednim przygotowaniu krajów kandydujących, jego uruchomienie nastąpiło w połowie 2001 roku.

Realizacja programu SAPARD miała służyć przede wszystkim dwóm celom [7, s. 6]:

- 1) wsparciu wdrożenia *acquis communautaire* w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej i regulacji dotyczących wsi i rolnictwa;
- 2) rozwiązaniu głównych problemów specyficznych dla krajów kandydujących, w celu adaptacji sektora rolnego i obszarów wiejskich do przyszłego członkostwa.

W ramach programu Unia Europejska zobowiązała się do współfinansowania projektów dotyczących 15. różnych typów działań, wśród których znalazło się także różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich.

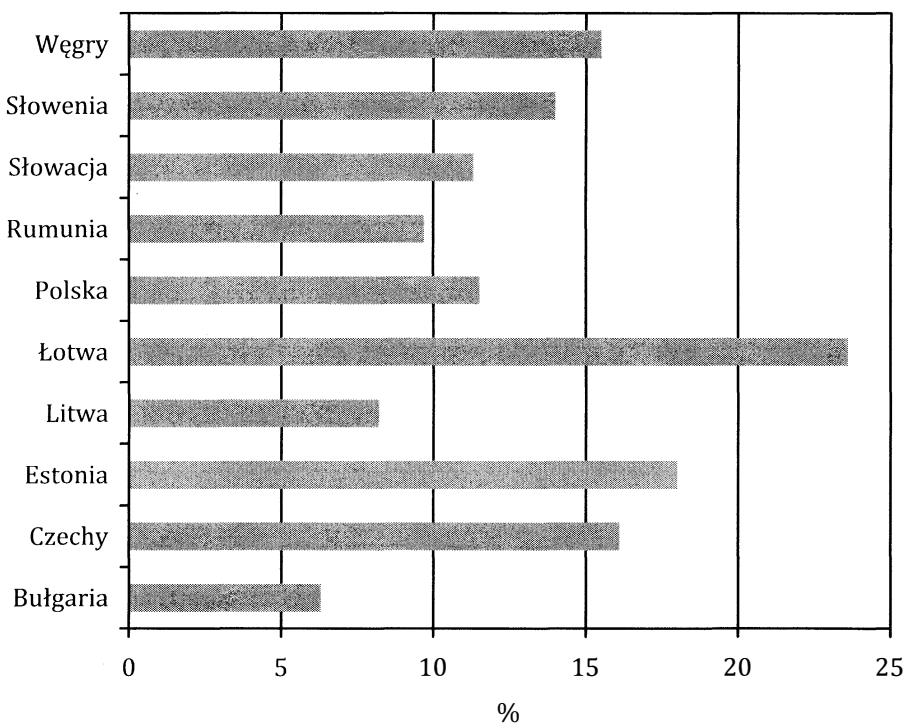
Każde z państw kandydujących do członkostwa samodzielnie decydowało o wdrażaniu tych działań, które uznano za kluczowe. Różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich znalazło się w grupie pięciu instrumentów wybranych przez wszystkie kraje. Łączna pula środków przeznaczonych na to działanie wy-

nosiła ponad 416 mln euro i stanowiła 11,5% całości środków przewidzianych na realizację programu SAPARD [8, s. 7].

Zróznicowany udział środków na realizację tego działania jest natomiast widoczny w poszczególnych państwach kandydujących, co prezentuje wykres 1.

Wykres 1.

Udział środków na różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich w całości środków programu SAPARD



Źródło: opracowanie własne na podstawie: B. Wieliczko, *Przedakcesyjny program SAPARD. Dotychczasowe doświadczenia krajów kandydackich*, „Komunikaty, Raporty, Ekspertyzy”, z. 480, IERiGŻ, Warszawa 2002.

W Polsce maksymalna kwota środków przeznaczonych na różnicowanie działalności gospodarczej w latach 2000-2006, w ramach programu SAPARD, wynosiła 136 mln euro, stanowiąc 11,5% wszystkich środków tego programu.

Różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich obejmowało trzy schematy:

- tworzenie źródeł dodatkowego dochodu w gospodarstwach rolnych,
- tworzenie miejsc pracy na obszarach wiejskich,
- publiczna infrastruktura turystyczna na obszarach wiejskich.

Beneficjentem pierwszego mógł być rolnik lub domownik rolnika, zaś wysokość pomocy finansowej wynosiła do 50% kosztów kwalifikowanych, nie więcej jednak niż 40 tys. zł.

Dofinansowanie tworzenia miejsc pracy na obszarach wiejskich przeznaczone było dla przedsiębiorców. Wysokość pomocy finansowej wynosiła do 50% całkowitych kosztów przedsięwzięcia, nie więcej jednak niż 35 tys. zł na jedno utworzone miejsce pracy. Jeden przedsiębiorca mógł uzyskać maksymalną pomoc w wysokości 210 tys. zł, oczywiście po spełnieniu koniecznych warunków.

Ostatni schemat działania kierowany był do gmin, związków międzygminnych i organizacji pozarządowych. Wysokość pomocy wynosiła tu także do 50% całkowitych kosztów kwalifikowanych, lecz nie więcej niż 130 tys. zł dla jednej gminy.

Z największym zainteresowaniem beneficjentów spotkało się działanie dotyczące tworzenia nowych miejsc pracy na obszarach wiejskich. Z 538 ankiet złożonych przez beneficjentów w następnym roku po zakończeniu inwestycji wynika, że utworzonych zostało 1 646 nowych miejsc pracy. Można więc stwierdzić, iż każdy z wnioskodawców utworzył przeciętnie trzy nowe miejsca pracy.

Tabela 1.

Realizacja Działania 4. Programu SAPARD: „Różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich”

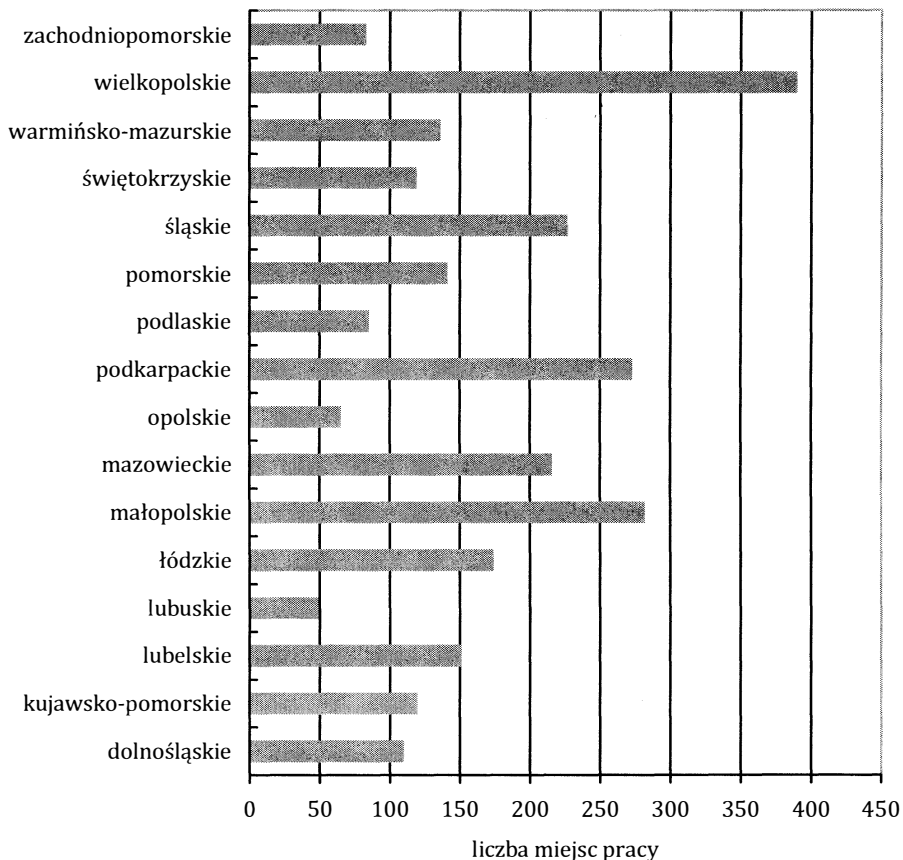
Rodzaje działań	Liczba projektów do realizacji	Łączne koszty (w tys. zł)	Wkład publiczny (w %)
Tworzenie źródeł dodatkowego dochodu na obszarach wiejskich	1 794	70 017,2	65,3
Tworzenie miejsc pracy na obszarach wiejskich	2 620	422 212,4	61,9
Infrastruktura publiczna na obszarach wiejskich	440	45 953,4	73,6

Źródło: dane Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, [Dokument elektroniczny]. Tryb dostępu: <http://www.minrol.gov.pl>; stan na dzień: 15.06.2007.

Zainteresowanie powyższym działaniem było zróżnicowane w zależności od województwa (wykres 2). Najwięcej wniosków dotyczących tworzenia miejsc pracy na obszarach wiejskich złożono w województwach: wielkopolskim, małopolskim, podkarpackim, śląskim i mazowieckim. Najmniej natomiast w województwach: lubuskim, opolskim, zachodniopomorskim i podlaskim.

Wykres 2.

Liczba zawartych umów w działaniu dotyczących tworzenia miejsc pracy na obszarach wiejskich (podział według województw)



Źródło: dane Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, [Dokument elektroniczny]. Tryb dostępu: <http://www.minrol.gov.pl>; stan na dzień: 04.01.2007.

Z ankiety wypełnionych przez beneficjentów wynika, iż najwięcej miejsc pracy powstało w usługach transportowych (dotyczących przewozu osób lub towarów), w drobnej wytwórczości, usługach dla ludności, rzemiośle i rękodzielnictwie. Popularne także były roboty i usługi budowlane oraz instalacyjne, a także usługi dla gospodarstw rolnych i usługi turystyczne. Stosunkowo niewielkie zainteresowanie dotyczyło magazynowania i przechowywania towarów, usług komunalnych oraz rachunkowości, doradztwa i usług informatycznych.

Niewątpliwie cenną inicjatywą programu SAPARD było wsparcie finansowe tworzenia źródeł dodatkowego dochodu w gospodarstwach rolnych. Wprawdzie skala

tego zjawiska nie była duża (1 794 wnioski w skali kraju przyjęte do realizacji), to jednak działanie pokazało rolnikom możliwości poprawy ich sytuacji dochodowej. W tym działaniu największym zainteresowaniem cieszyły się usługi turystyczne (w tym agroturystyka) – 69% złożonych wniosków. Rolnicy byli także zainteresowani świadczeniem usług rolniczych i usług transportowych.

W związku z działaniem dotyczącym wsparcia infrastruktury publicznej na obszarach wiejskich, przedsięwzięcia zostały zlokalizowane na terenie 427 gmin. W przeważającej większości dotyczyły one budowy, remontu lub modernizacji elementów publicznej infrastruktury turystycznej.

3. Różnicowanie działalności rolniczej w SPO „Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich” oraz w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013

Jednym z celów programu „Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich” w latach 2004-2006 było wsparcie wielofunkcyjnego rozwoju tych obszarów [6, s. 69]. Jego realizacji miał służyć jeden z priorytetów programu, który określono jako zrównoważony rozwój obszarów wiejskich. Pomijając rozległą problematykę definiowania takiego rozwoju, w tym miejscu określić należy, iż oznacza on mówiąc najkrócej, prawo do zaspokojenia aspiracji rozwojowych obecnej generacji, bez ograniczania prawa przyszłych pokoleń do zaspokajania ich potrzeb rozwojowych. Rozwój zrównoważony wiąże się przede wszystkim z racjonalnym oddziaływaniem na środowisko przyrodnicze, ale także z koncepcją wielofunkcyjności wsi, poprzez kształtowanie warunków dla różnorodnej działalności gospodarczej i dążenie do zapewnienia mieszkańcom obszarów wiejskich dobrych warunków życia.

Różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa jest działaniem mającym na celu zapewnienie różnorodności działalności na obszarach wiejskich lub alternatywnych źródeł dochodów, a zatem także instrumentem wielofunkcyjnego rozwoju tych obszarów. Także w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 przyjęto różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej jako czynnik poprawy jakości życia na obszarach wiejskich [4].

W ramach tego działania wspierane były, i będą w dalszym ciągu, projekty dotyczące:

- agroturystyki,
- usług związanych z turystyką i wypoczynkiem,
- usług na rzecz rolnictwa i gospodarki leśnej,
- przetwórstwa produktów rolnych i leśnych,

- sprzedaży bezpośredniej produktów pochodzących z własnego gospodarstwa,
- rzemiosła i rękodzielnictwa,
- wytwarzania materiałów energetycznych z biomasy,
- usług na rzecz mieszkańców wsi,
- sprzedaży lub promocji przez Internet produktów rolnych.

Beneficjenci programu, którymi są rolnicy i domownicy, a także osoby prawne prowadzące działalność rolniczą, mogą uzyskać pomoc do 50% kosztów kwalifikowanych projektu.

Różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w latach 2004-2006 było działaniem, które w ramach priorytetu 2: „Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich” cieszyło się największym zainteresowaniem (tabela 2). Pod względem zrealizowanych płatności wykorzystanie limitu (według stanu na dzień 31.10.2008) wyniosło 90,1%. Nie jest to duża skala przedsięwzięcia, biorąc pod uwagę fakt, że złożone wnioski dotyczyły zaledwie 0,4% wszystkich gospodarstw rolnych w Polsce. Program stworzył jednak możliwość upowszechniania przedsiębiorczości pozarolniczej w gospodarstwach rolnych, a tym samym poprawy ich sytuacji dochodowej.

Tabela 2.

Realizacja SPO „Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich” (stan na dzień: 31.10.2008)

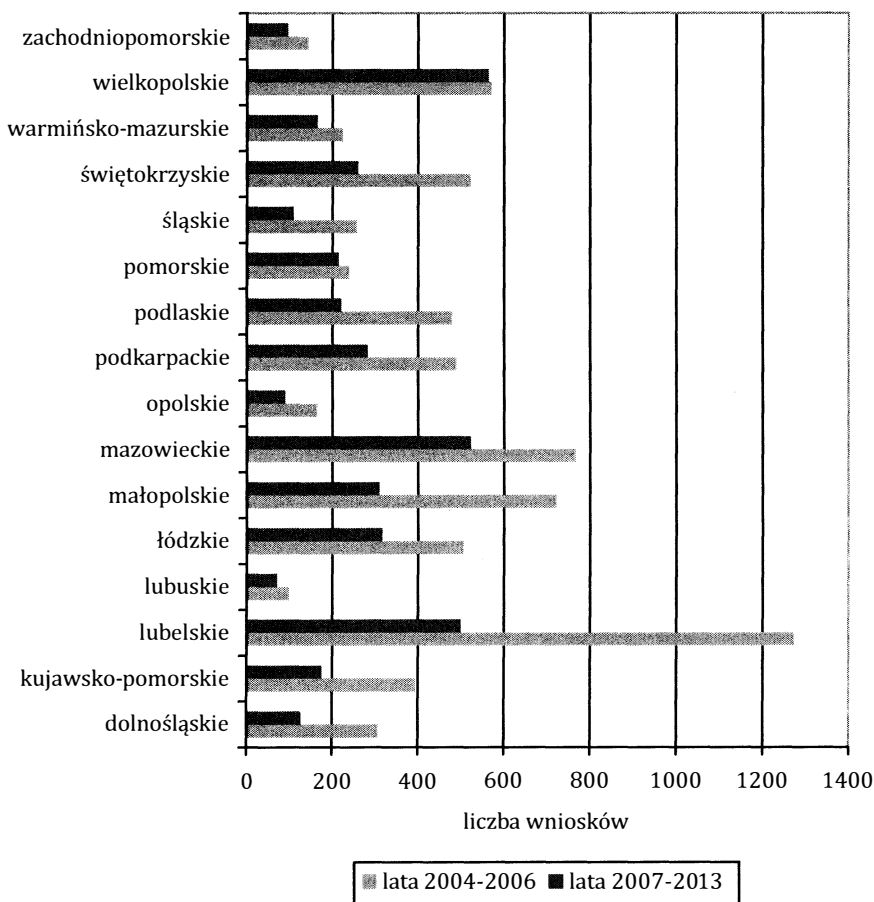
Priorytet/Działanie	Liczba złożonych wniosków	Kwota zawartych umów (w tys. zł)	Wykorzystanie limitu (w %)
1. Wspieranie zmian i dostosowań w sektorze rolno-spożywczym:	63 886	5 003 185,4	95,5
• inwestycje w gospodarstwach rolnych	42 582	2 492 707,7	107,4
• ułatwianie startu młodym rolnikom	18 858	707 550,0	99,9
• poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych	1 646	1 802 927,8	79,1
2. Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich:	12 180	504 599,4	92,1
• przywracanie potencjału produkcji leśnej	57	521 28,2	99,8
• różnicowanie działalności rolniczej	7 170	297 713,6	90,1
• rozwój i ulepszanie infrastruktury technicznej	4 953	154 757,6	93,3
3. Pomoc techniczna:	513	94 482,9	57,3
• wsparcie systemu zarządzania	220	50 651,8	45,1
• rozwój instytucjonalny	142	34 453,5	78,9
• informowanie i promocja programu	151	9 377,6	42,1
<i>Razem</i>	75 779	5 602 267,7	94,5

Źródło: dane Agencji Rozwoju i Modernizacji Rolnictwa.

Zainteresowanie działaniem dotyczącym różnicowania działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa jest różne w poszczególnych województwach. W tym miejscu zwraca uwagę województwo lubelskie, gdzie liczba złożonych wniosków stanowiła prawie 18% wszystkich inicjatyw dotyczących tego działania (wykres 3). Stosunkowo niewiele wniosków zostało złożonych w województwach, w których przed rokiem 1990 dominował sektor państwowy w rolnictwie, tj. w województwach: zachodniopomorskim, warmińsko-mazurskim czy pomorskim. Należy przypuszczać, iż gospodarstwa wielkoobszarowe, które powstały na bazie majątku byłych PGR-ów są mniej zainteresowane różnicowaniem działalności i poszukiwaniem dodatkowych źródeł dochodu niż gospodarstwa o mniejszej powierzchni.

Wykres 3.

Liczba wniosków dotyczących różnicowania działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w poszczególnych województwach w Polsce (stan na dzień: 31.10.2008)



Źródło: dane Agencji Rozwoju i Modernizacji Rolnictwa.

Zwraca uwagę fakt, iż liczba wniosków o wsparcie finansowe, złożonych po roku 2006 w poszczególnych województwach jest porównywalna do danych dla lat 2004-2006. Można więc przypuszczać, iż zainteresowanie pomocą finansową w latach 2007-2013 w poszczególnych regionach kraju nie będzie się zasadniczo różnić od tego w latach 2004-2006.

4. Podsumowanie

Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich jest sposobem na poprawę sytuacji dochodowej mieszkańców wsi. Poprzez podejmowanie działalności pozarolniczej właściciele gospodarstw rolnych uzyskują dodatkowe źródła dochodów, co w sytuacji niskiej opłacalności produkcji rolnej lub niekorzystnych warunków atmosferycznych i spadku plonów może kształtować warunki życia rolnika i jego rodziny.

Dane Głównego Urzędu Statystycznego pokazują, że działalność pozarolnicza jest w dalszym ciągu mało popularnym sposobem wspierania dochodów rolniczych. Przeprowadzona analiza dotyczyła wprawdzie jednego instrumentu wspierania wielofunkcyjności wsi, jakim jest różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa, wnioski nie mogą więc dotyczyć całości działań w tym zakresie.

W odniesieniu jednak do omawianego wsparcia należy podkreślić, że:

- środki finansowe przeznaczone na to działanie wykorzystywane są w znacznym stopniu, bo w około 90%;
- niepełny stopień wykorzystania środków, o których mowa, może być wynikiem skomplikowanych procedur związanych z ubieganiem się o wsparcie finansowe. Należy pamiętać o wciąż istotnych brakach w wykształceniu mieszkańców polskiej wsi oraz o stosunkowo niewielkim ich doświadczeniu w wypełnianiu odpowiednich wniosków;
- zróżnicowane zainteresowanie programem różnicowania działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w poszczególnych województwach pozwala przypuszczać, iż w niektórych regionach kraju proponowane środki są za niskie w stosunku do potrzeb. W tych województwach rozwój wielofunkcyjny przebiega z pewnością szybciej i brak odpowiednich środków może być czynnikiem hamującym.

Literatura

- [1] *Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2007 roku*, GUS, Informacje i opracowania statystyczne, Warszawa 2008.
- [2] Koreleski K., *Rozwój wielofunkcyjny jako koncepcja aktywizacji gospodarczej wsi i rolnictwa* [w:] *Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich*, Ogólnopolska Konferencja Naukowa, „Zeszyty Naukowe Akademii Rolniczej w Krakowie”, Kraków 1998.

- [3] Kożuch B., *Polityka rolna, jej zakres, cele i instrumenty* [w:] *Polska Polityka Rolna 1944-1994. Wybrane zagadnienia*, B. Kożuch (red.), Dział Wydawnictw Filii UW w Białymstoku, Białystok 1995.
- [4] *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2007.
- [5] Przygodzka R., *Polityka wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich* [w:] *Polska Polityka Rolna 1944-1994. Wybrane zagadnienia*, B. Kożuch (red.), Dział Wydawnictw Filii UW w Białymstoku, Białystok 1995.
- [6] *Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich”*, Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004-2006, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.
- [7] Wieliczko B., *Absorpcja unijnego wsparcia przedakcesyjnego na przykładzie programu SAPARD w wybranych krajach*, „Komunikaty, Raporty, Ekspertyzy”, IERiGŻ, z. 497, Warszawa 2004.
- [8] Wieliczko B., *Przedakcesyjny program SAPARD. Dotychczasowe doświadczenia krajów kandydackich*, „Komunikaty, Raporty, Ekspertyzy”, z. 480, IERiGŻ, Warszawa 2002.
- [9] [Dokument elektroniczny]. Tryb dostępu: <http://www.minrol.gov.pl>.