



POLSKA AKADEMIA NAUK

INSTYTUT GEOGRAFII I PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA im. S. Leszczyckiego
00-818 Warszawa, ul. Twarda 51/55, <http://www.igipz.pan.pl/>

tel. (22) 6978841, fax (22) 6206221, e-mail: igipz@twarda.pan.pl, <http://www.igipz.pan.pl>

Ocena wpływu instrumentów polityki spójności oraz wspólnej polityki rolnej na rozwój społeczny i gospodarczy obszarów wiejskich w województwie małopolskim

Zespół wykonawców:

Prof. dr hab. Jerzy Bański (kierownik)
dr Wojciech Janicki
mgr Maria Bednarek-Szczepańska
mgr Konrad Czapiewski
mgr Marcin Mazur

Warszawa, listopad 2009 roku

Spis treści:

Założenia i cel opracowania	3
Zawartość merytoryczna i uwagi metodyczne	3
Diagnoza stanu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich województwa małopolskiego w latach 2003-2008	6
Potencjał ludnościowy i struktura społeczna	6
Rolnictwo i jego konkurencyjność	11
Struktura funkcjonalna	15
Rozwój i dostępność infrastruktury technicznej i społecznej.	18
Aktywność społeczna i ekonomiczna mieszkańców wsi	22
Analiza interwencji publicznych realizowanych w ramach polityki spójności oraz Wspólnej Polityki Rolnej na obszarach wiejskich	26
Zróżnicowanie struktury interwencji publicznych	26
Zróżnicowanie i rodzaj beneficjentów	32
Przestrzenne zróżnicowanie wielkości środków	34
Program Rozwoju Obszarów Wiejskich i płatności obszarowe	47
Ocena wpływu interwencji publicznych realizowanych w ramach polityki spójności oraz wspólnej polityki rolnej na rozwój obszarów wiejskich	57
Ocena wpływu funduszy europejskich na rozwój społeczny, gospodarczy i infrastrukturalny obszarów wiejskich.	57
Czynniki zróżnicowania przestrzennego interwencji publicznych	66
Analiza i ocena interwencji publicznych realizowanych w ramach polityki spójności oraz wspólnej polityki rolnej w kontekście realizacji celów i kierunków Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2007–2013	69
Miejsce obszarów wiejskich w Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2007 – 2013	69
Zgodność kierunków działań strategicznych z aktualnymi procesami i zjawiskami społeczno-gospodarczymi	72
Spójność kierunków działań Strategii z interwencjami publicznymi realizowanymi w ramach środków wsparcia	73
Wnioski i rekomendacje dla aktualizacji Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2007–2013	76
Literatura	80

Założenia i cel opracowania

Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej uzyskaliśmy szerokie możliwości korzystania z programów wspólnotowych wspierających rozwój społeczno-gospodarczy. Część z nich przeznaczona była na szeroko rozumiany rozwój obszarów wiejskich i gospodarki rolnej. Wsparcie działań realizowanych w ramach różnorodnych programów zdecydowanie zwiększyło tempo rozwoju polskiej wsi, ale przy tym prawdopodobnie wzrosła dywersyfikacja przestrzenna obszarów wiejskich.

Pierwsza perspektywa finansowa obejmowała okres 2004-2006, a obecna obejmuje lata 2007-2013. Po upływie kilku lat można po raz pierwszy podjąć próbę oceny efektów wsparcia środkami unijnymi na obszarach wiejskich oraz określić wnioski i wyzwania dla przyszłych działań. Istotnym zagadnieniem jest także wskazanie najbardziej skutecznych instrumentów wsparcia.

Celem badania jest ocena skuteczności i efektywności interwencji polityki spójności oraz wspólnej polityki rolnej w latach 2004-2008 we wspieraniu społecznego i ekonomicznego rozwoju obszarów wiejskich w województwie małopolskim. Ekspertyza została wykonana na zlecenie Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju przy Urzędzie Marszałkowskim Województwa Małopolskiego.

Zawartość merytoryczna i uwagi metodyczne

Badanie obejmuje obszary wiejskie województwa małopolskiego. Podstawową bazą danych do analiz wpływu instrumentów polityki spójności oraz wspólnej polityki rolnej na rozwój społeczny i ekonomiczny obszarów wiejskich było zestawienie projektów realizowanych na terenie woj. małopolskiego przygotowane przez Małopolskie Obserwatorium Polityki Rozwoju. W sumie na dzień 30 czerwca 2009 roku, baza zawierała 4839 projektów. Wśród nich wyodrębniono cztery grupy, które dotyczyły różnych kategorii obszarów:

- projekty na obszarach wiejskich – 2834,
- projekty na obszarach miejskich – 1370,
- projekty z założenia nie skupiające się na jednym z wymienionych obszarów (obejmujące obszary wiejskie i miejskie łącznie) – 577,
- projekty inne – 58.

Do analiz wybrano wszystkie projekty realizowane na obszarach wiejskich, wyłączono natomiast całkowicie projekty dotyczące obszarów miejskich. Do badań włączono niewielką część projektów (61), które znalazły się w kategorii projektów z założenia nie skupiających się wyłącznie na obszarach wiejskich. Były to wszystkie projekty z programu *Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich* oraz projekty, których nazwa, działanie lub interwencja wskazywały, że dotyczą one głównie obszarów wiejskich. Włączona grupa projektów dotyczyła głównie przebudowy dróg gminnych i powiatowych oraz szkolenia rolników.

Podstawową jednostką badawczą są powiaty. Część analiz przestrzennych wykonano w skali gmin, dzięki czemu uzyskano dokładniejszy obraz współczesnej sytuacji społeczno-ekonomicznej w regionie. Z badań wyłączono gminy miejskie i obszary miejskie w gminach miejsko-wiejskich. Diagnoza stanu zagospodarowania

dotyczy głównie okresu 2003-2008, natomiast analiza realizowanych projektów w ramach interwencji publicznych dotyczy pierwszej perspektywy finansowej 2004-2006.

W trakcie realizacji badań przeprowadzono wywiady z przedstawicielami instytucji regionalnych działających na rzecz obszarów wiejskich. Celem wywiadów było zweryfikowanie uzyskanych wyników badań i pogłębienie wiedzy na temat współczesnych przekształceń obszarów wiejskich w Małopolsce. W wywiadach uczestniczyli: Adam Ślusarczyk z Małopolskiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego, dr Jacek Puchała z Akademii Rolniczej w Krakowie i Jan Grabski z Departamentu Środowiska i Rozwoju Obszarów Wiejskich UM.

Zakres przedmiotowy badania obejmuje następujące zadania:

Zadanie 1. Diagnoza stanu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich województwa małopolskiego w latach 2003-2008.

Na podstawie materiałów statystycznych określona została dynamika zmian gospodarczych na obszarach wiejskich województwa małopolskiego z identyfikacją najważniejszych procesów społeczno-ekonomicznych. Diagnoza obejmuje następujące zagadnienia:

- potencjał ludnościowy i struktura społeczna,
- rolnictwo i jego konkurencyjność,
- struktura funkcjonalna,
- rozwój i dostępność infrastruktury technicznej i społecznej,
- aktywność społeczna i ekonomiczna mieszkańców wsi.

Zadanie 2. Analiza interwencji publicznych realizowanych w ramach polityki spójności oraz WPR na obszarach wiejskich.

Analizowane było przestrzenne zróżnicowanie interwencji publicznych według struktury programów, wielkości projektów oraz typu beneficjentów. Analizowano następujące zagadnienia:

- przestrzenne zróżnicowanie struktury interwencji publicznych,
- zróżnicowanie i rodzaj beneficjentów,
- przestrzenne zróżnicowanie wielkości rozdysponowanych środków.

Niejednorodność materiałów statystycznych spowodowała, że analizę *PROW* wykonano oddzielnie i przedstawiono w osobnym rozdziale.

Zadanie 3. Ocena wpływu interwencji publicznych realizowanych w ramach polityki spójności oraz wspólnej polityki rolnej na rozwój obszarów wiejskich w wymiarze społecznym, gospodarczym oraz infrastrukturalnym.

Oceniono efekty instrumentów polityki spójności oraz wspólnej polityki rolnej w zakresie rozwoju i integracji przestrzennej wsi (w tym: rozwoju przedsiębiorczości, tworzeniu nowych miejsc pracy, kondycji społeczno-ekonomicznej wsi). Dystrybucja interwencji publicznych była konfrontowana z obszarami największego rozwoju i obszarami stagnacji. Wskazano wewnętrzne i zewnętrzne czynniki determinujące procesy rozwoju oraz zróżnicowanie przestrzenne interwencji. Zadanie objęło następujące analizy:

- ocena wpływu funduszy europejskich na rozwój społeczny, gospodarczy i infrastrukturalny obszarów wiejskich,

- próba identyfikacji czynników zróżnicowania przestrzennego interwencji publicznych.

Zadanie 4. Analiza i ocena interwencji publicznych realizowanych w ramach polityki spójności oraz wspólnej polityki rolnej w kontekście realizacji celów i kierunków Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2007 – 2013.

Analizowano cele operacyjne i kierunki działań dotyczące obszarów wiejskich i rolnictwa w aktualnej Strategii i oceniono ich zgodność i spójność z interwencjami publicznymi realizowanymi w ramach polityki spójności i WPR. Wykonano następujące oceny:

- miejsce obszarów wiejskich w Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2007 – 2013,
- zgodność kierunków działań strategicznych z aktualnymi procesami i zjawiskami społeczno-gospodarczymi,
- spójność kierunków działań Strategii z interwencjami publicznymi realizowanymi w ramach środków wsparcia.

Zadanie 5. Sformułowanie wniosków i rekomendacji dla aktualizacji Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2007–2013.

Analizy wykonane w zadaniach 1-4 umożliwiły sformułowanie wniosków i rekomendacji służących aktualizacji zagadnień dotyczących obszarów wiejskich w Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2007–2013.

Ekspertyza objęła następujący zakres prac:

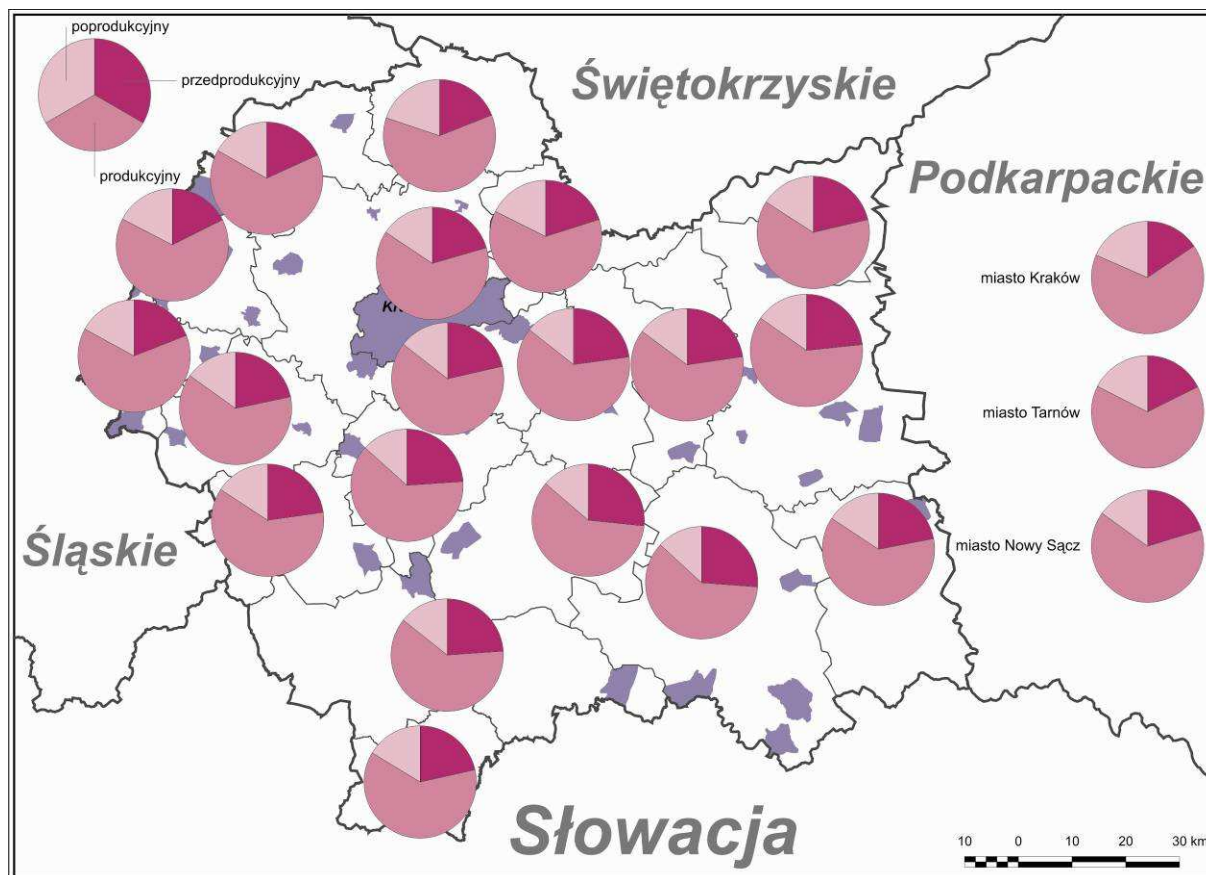
1. Szczegółowe opracowanie metodologii badań i przygotowanie raportu metodologicznego.
2. Analiza danych statystycznych w zakresie społecznym, gospodarczym i infrastrukturalnym w ujęciu czasowo-przestrzennym (w skali gmin w latach 2003-2008) oraz analiza dokumentów strategicznych i programowych dotyczących obszarów wiejskich w różnych skalach przestrzennych.
3. Analiza zawartości baz projektów zrealizowanych i wybranych do realizacji na obszarach wiejskich województwa małopolskiego w latach 2004-2008 (perspektywa finansowa 2004-2006) na podstawie dostępnych materiałów źródłowych.
4. Analiza i ocena przestrzenna instrumentów polityki spójności i wspólnej polityki rolnej względem:
 - struktury i wartości projektów finansowanych z funduszy europejskich,
 - relacji realizowanych projektów do założeń dokumentów strategicznych (na wybranych przykładach),
 - oceny wpływu interwencji publicznych na zmiany wartości wskaźników rozwoju społeczno-ekonomicznego w latach 2003-2008.
5. Zogniskowany wywiad grupowy z udziałem przedstawicieli UMWM oraz wskazanych przez Zamawiającego ekspertów.
6. Redakcja Raportu i opracowanie materiałów kartograficznych oraz sformułowanie końcowych rekomendacji.
7. Prezentacje wyników projektu przez zespół Wykonawców na konferencjach.

Diagnoza stanu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich województwa małopolskiego w latach 2003-2008

Potencjał ludnościowy i struktura społeczna

W województwie małopolskim mieszka blisko 1660 tys. ludności wiejskiej, a gęstość zaludnienia obszarów wiejskich - około 123 osób na km² - jest najwyższa w kraju. W porównaniu z najslabiej zaludnionymi województwami: zachodniopomorskim i warmińsko-mazurskim (po około 24 osoby na km²), jest to wartość bardzo wysoka. Problematyka rozwoju obszarów wiejskich w regionie małopolskim ma więc szczególnie istotne znaczenie.

Analizując strukturę wiekową mieszkańców wsi, główną uwagę zwraca się na wyjątkowo wysoki udział ludności starej. Problem ten nie dotyczy całego kraju, lecz głównie obszaru dawnego zaboru rosyjskiego. Dziś są to województwa podlaskie, mazowieckie, łódzkie, świętokrzyskie i lubelskie. Jest to wynik niekorzystnej struktury płci, wynikającej w głównej mierze z wyraźnej dominacji kobiet wśród osób opuszczających obszary wiejskie, w tym także z odpływu młodzieży do miast z obszarów najbiedniejszych. Kumulacja wielu innych niekorzystnych zjawisk pogłębia problemy społeczne i gospodarcze tych obszarów.



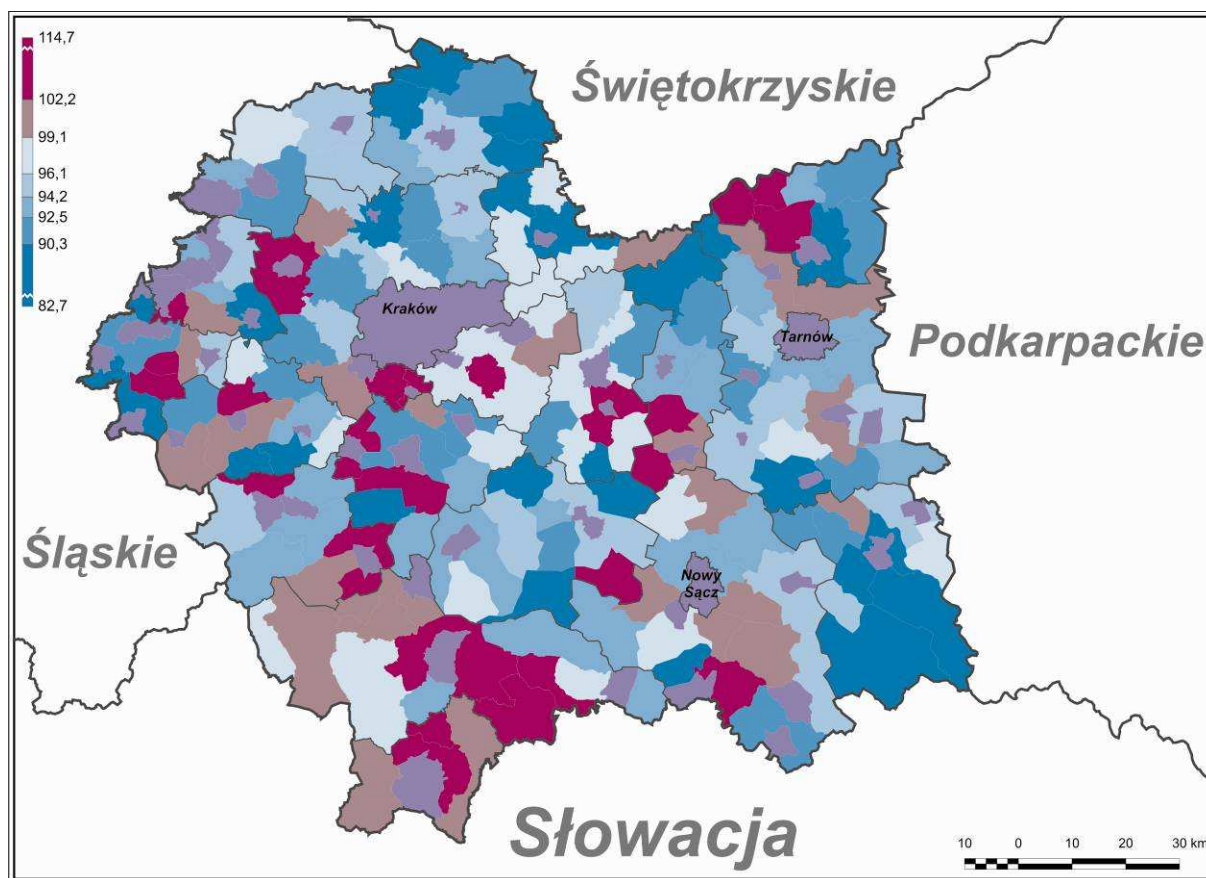
Ryc. 1. Struktura wieku ludności wiejskiej wg powiatów, 2008

Struktura ludnościowa obszarów wiejskich województwa małopolskiego w stosunku do innych regionów kraju jest korzystna. Generalnie można stwierdzić, że obszar ten należy do młodych demograficznie. Różnice przestrzenne struktury wiekowej ludności wiejskiej w skali powiatów nie są duże (ryc. 1). Stosunkowo największa

grupa ludności starej charakteryzuje powiaty północne, które graniczą z woj. śląskim i świętokrzyskim. Natomiast na południu w strukturze wiekowej relatywnie duży udział ma ludność w wieku przedprodukcyjnym.

Struktura ludności według płci jest istotnym wskaźnikiem mówiącym między innymi o możliwościach reprodukcyjnych. W Polsce każdego roku rodzi się więcej chłopców niż dziewcząt. Umieralność kobiet jest na ogół mniejsza niż mężczyzn, dlatego też ich liczebność wyrównuje się w grupie wiekowej 40-44 lat (por. Holzer 2003). W starszych grupach wiekowych przeważają kobiety. W województwie małopolskim na obszarach wiejskich na 100 mężczyzn przypadało ponad 101 kobiet.

Szczególną uwagę należy zwrócić na ludność w wieku matrymonialnym (20-29 lat), od której to przede wszystkim zależy naturalny rozwój demograficzny. Co prawda związki małżeńskie zawierają również osoby w innych grupach wiekowych, wydłużył się też wiek kobiet rodzących dzieci, ale to przede wszystkim niedobór kobiet w wieku matrymonialnym powoduje spadek liczby zawieranych małżeństw, a to z kolei przyczynia się do spadku liczby urodzeń i nasilenia procesów starzenia się ludności (Bański 2006).



Ryc. 2. Współczynnik feminizacji w wieku matrymonialnym na obszarach wiejskich, 2008

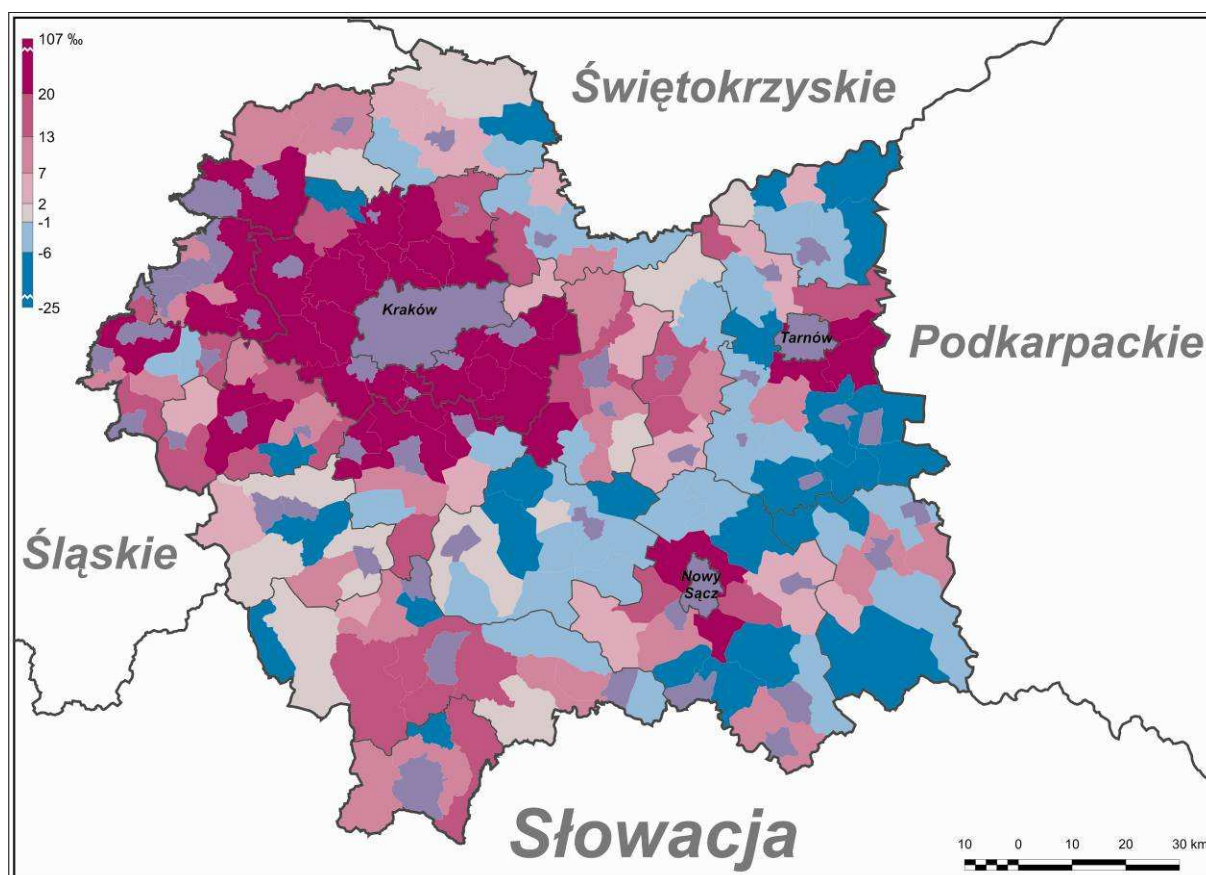
Szczególnie wysoki wskaźnik feminizacji ludności w wieku matrymonialnym charakteryzuje niektóre obszary górskie Małopolski, przede wszystkim gminy położone w Kotlinie Nowotarskiej i jej pobliżu. Silne tradycje katolickie tych terenów mają wpływ na wysoki wskaźnik dzietności kobiet. Na południu regionu na 100 mężczyzn w tej grupie wiekowej przypada na wsi na ogół ponad 100 kobiet (ryc. 2). Z kolei na obszarach wiejskich w północnej części regionu wskaźnik feminizacji ludności w wieku matrymonialnym jest zdecydowanie niższy. Dotyczy to na przykład

powiatów miechowskiego i proszowickiego, gdzie w niektórych gminach wiejskich wskaźnik feminizacji osiąga wartość około 90 pkt.

Korzystna struktura płci na obszarach wiejskich w grupie ludności w wieku matrymonialnym i tradycja wielodzietnych rodzin sprawiają, że region małopolski odznacza się stosunkowo wysokim wskaźnikiem przyrostu naturalnego. Poziom urodzeń jest wyższy, a wskaźnik zgonów niższy od przeciętnych w kraju. Potwierdzają to badania S. Kurka (2007) oparte na ostatnich spisach ludności (1988 i 2002). Wynika z nich, że obszary wiejskie woj. małopolskiego należą do typu obszarów o najwyższym poziomie płodności i przyrostu naturalnego.

W skali województwa obszary wiejskie mają zdecydowanie wyższy poziom urodzeń niż miasta. Przyrost naturalny ma najwyższe wartości w południowej i środkowej części regionu, natomiast na północy obserwuje się zjawisko ubytku naturalnego na wsi.

W większości regionów Polski wiodącą rolę w przestrzennym zróżnicowaniu liczby ludności odgrywają procesy migracyjne. Na obszarach wiejskich ma to szczególne znaczenie. Powszechnie wiadomo, że najliczniejszą grupę migrujących ze wsi do miast stanowią ludzie młodzi, dobrze wykształceni i aktywni ekonomicznie. Powodem opuszczania wsi są najczęściej: niski poziom dochodów z pracy w gospodarstwie rolnym, niezadowalający poziom wyposażenia wsi w infrastrukturę techniczną i społeczną, uciążliwość pracy, problemy mieszkaniowe, bariery socjalne na wsi, utrudniony dostęp do oświaty i kultury, trudności w znalezieniu partnera do założenia rodziny. W efekcie wieś starzeje się i pozbywa najbardziej aktywnych jednostek.

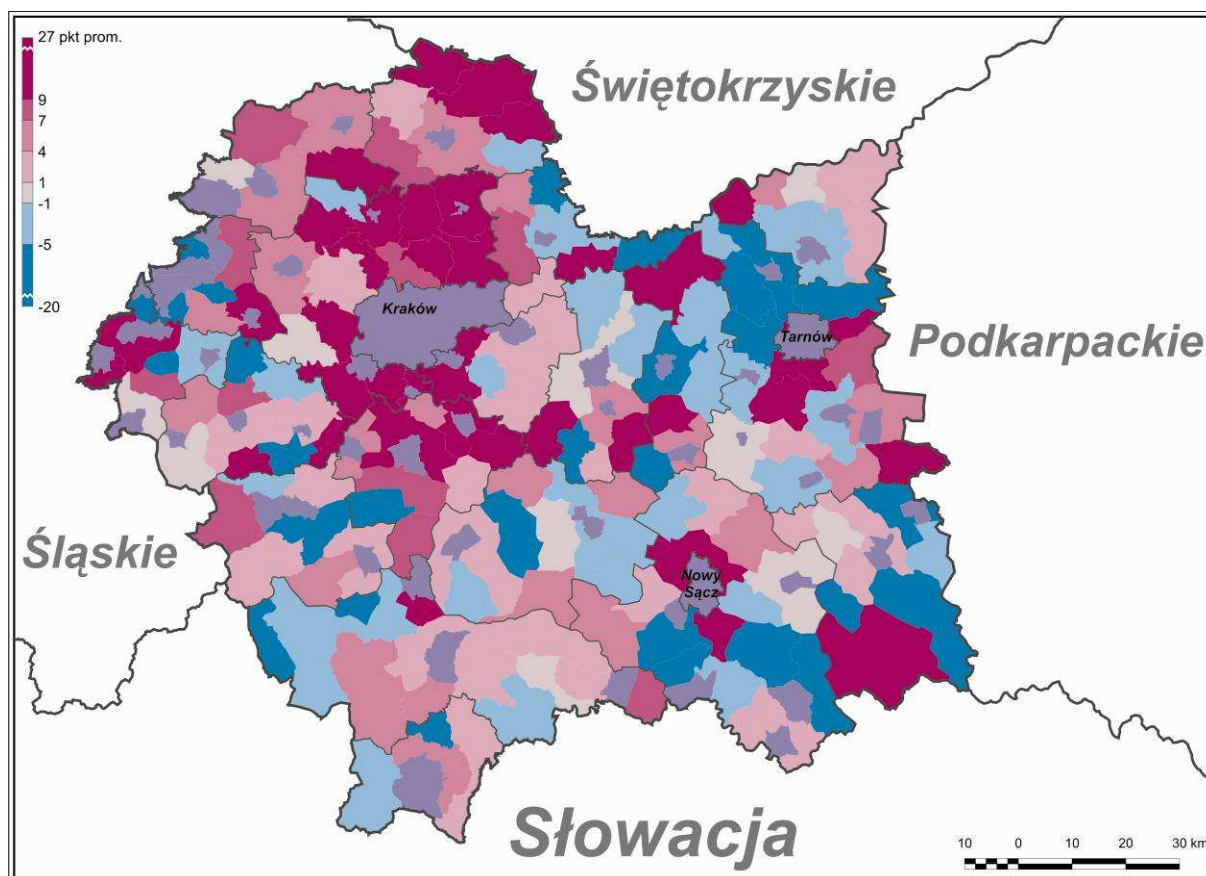


Ryc. 3. Bilans migracji na obszarach wiejskich w okresie 2004-2008 [%]

Problemy na rynku pracy, w tym wzrost bezrobocia, były główną przyczyną przyhamowania odpływu ludności ze wsi. Ponadto wiele obszarów wiejskich zostało

już „wysyczone” z ludności mobilnej. W ostatnich latach zanotowano nawet odwrotny proces, tj. dodatni bilans migracji ludności na obszarach wiejskich. Jest to jednak wynik napływu ludności miejskiej na obszary podmiejskie, które administracyjnie pozostają obszarami wiejskimi (Bański 2005). W ujęciu przestrzennym nie zaszły istotne zmiany; większość obszarów wiejskich charakteryzował niewielki odpływ ludności. Zmiany ludnościowe na wsi w ostatnich latach przebiegały więc dwukierunkowo. W strefach podmiejskich saldo migracji było dodatnie i jego wartość stopniowo malała w kierunku peryferii. Natomiast na obszarach oddalonych od miasta lub o utrudnionej dostępności komunikacyjnej saldo migracji miało na ogół ujemne wartości.

Wzrost liczby ludności w strefach podmiejskich jest głównie wynikiem migracji mieszkańców miast na te tereny. W sąsiedztwie Krakowa, Tarnowa, Nowego Sącza występuje grupa gmin, które charakteryzuje bardzo wyraźny dodatni bilans migracji w ciągu ostatnich kilku lat (ryc. 3). Jest to szczególnie dobrze widoczne w przypadku obszarów sąsiadujących z Krakowem (gminy: Michałowice, Zielonki, Wielka Wieś). Promień oddziaływania stolicy regionu sięga kilkudziesięciu kilometrów. Natomiast na obszarach położonych peryferyjnie w stosunku do Krakowa (głównie wschodnie gminy i część obszarów górskich) bilans migracji ma wartości ujemne. Świadczy to o trwającym nadal procesie ucieczki ze wsi.

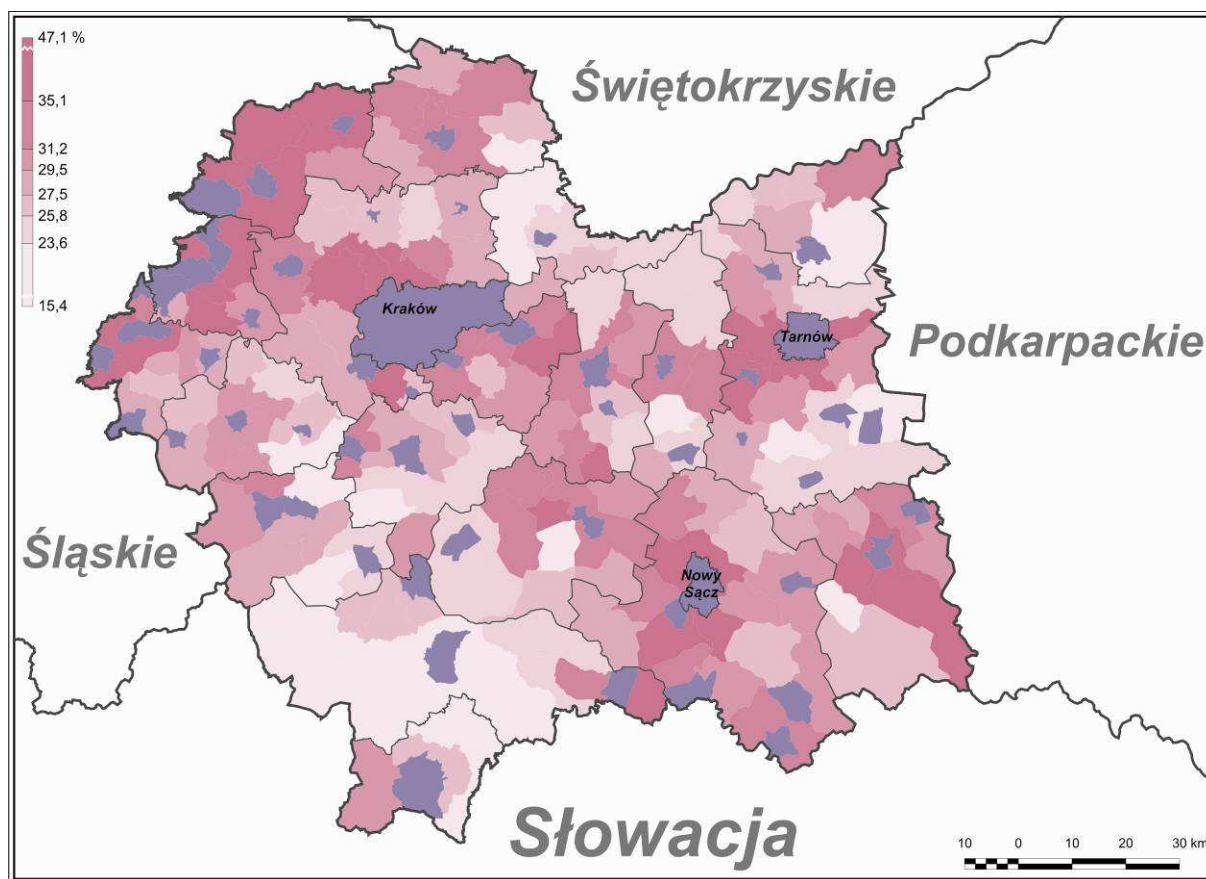


Ryc. 4. Porównanie bilansu migracji na obszarach wiejskich w okresie 2004-2008 z bilansem migracji w okresie 1999-2003 [pkt. prom.]

Porównanie bilansu migracji na obszarach wiejskich w dwóch okresach pięcioletnich (1999-2003 i 2004-2008) wskazuje, że procesy migracyjne mają trwały charakter szczególnie w sąsiedztwie Krakowa, gdzie ich dynamika wzrasta (ryc. 4). Z kolei wschodnie obszary regionu są mniej ustabilizowane. Na niektórych obszarach, w tym m.in. w gminach zachodniej części Beskidu Niskiego położonych w powiecie

gorlickim, bardzo silne tendencje do odpływu ludności obserwowane w pierwszym z analizowanych okresów zostały w pewnym stopniu zrównoważone przez rosnący wraz z upływem czasu napływ ludności miejskiej poszukującej ciszy i izolacji w tym należącym do najrzadziej zaludnionych w kraju regionie. Obserwacje terenowe pozwalają stwierdzić, że coraz liczniej powstają tu tzw. drugie domy mieszkańców wielkich miast, pochodzących nie tylko z Krakowa, ale także np. z Warszawy.

Dokonanie wiarygodnej oceny skali migracji zagranicznych jest bardzo trudne. W ostatnich latach liczba wymeldowań za granicę oscylowała wokół zaledwie 2-3 tys. osób rocznie, jest jednak wysoce prawdopodobne, że liczba osób wyjeżdżających na długi czas zagranicę i nie zgłaszających tego faktu żadnym organom rejestrowym jest wielokrotnie wyższa. W rezultacie znacząca część zarówno migracji określanych w polskiej statystyce mianem stałych (trwających ponad rok), jak i migracji okresowych (od 3 miesięcy do 1 roku) nie jest nigdzie odnotowana. Można zatem stwierdzić, że zjawisko migracji zagranicznych ma bardzo istotny wpływ na sytuację ludnościową regionu, znacznie większy, niż można by wnioskować na podstawie dostępnych danych statystycznych. Potwierdzają to badania B. Górza (2002) wykonane w latach 1990. w dziesięciu wsiach na Podhalu. Autor przebadiał 275 osób, które przebywały w celach zarobkowych za granicą. Wśród nich prawie 70% przebywało za granicą ponad 1 rok, w tym około 20% ponad 4 lata.



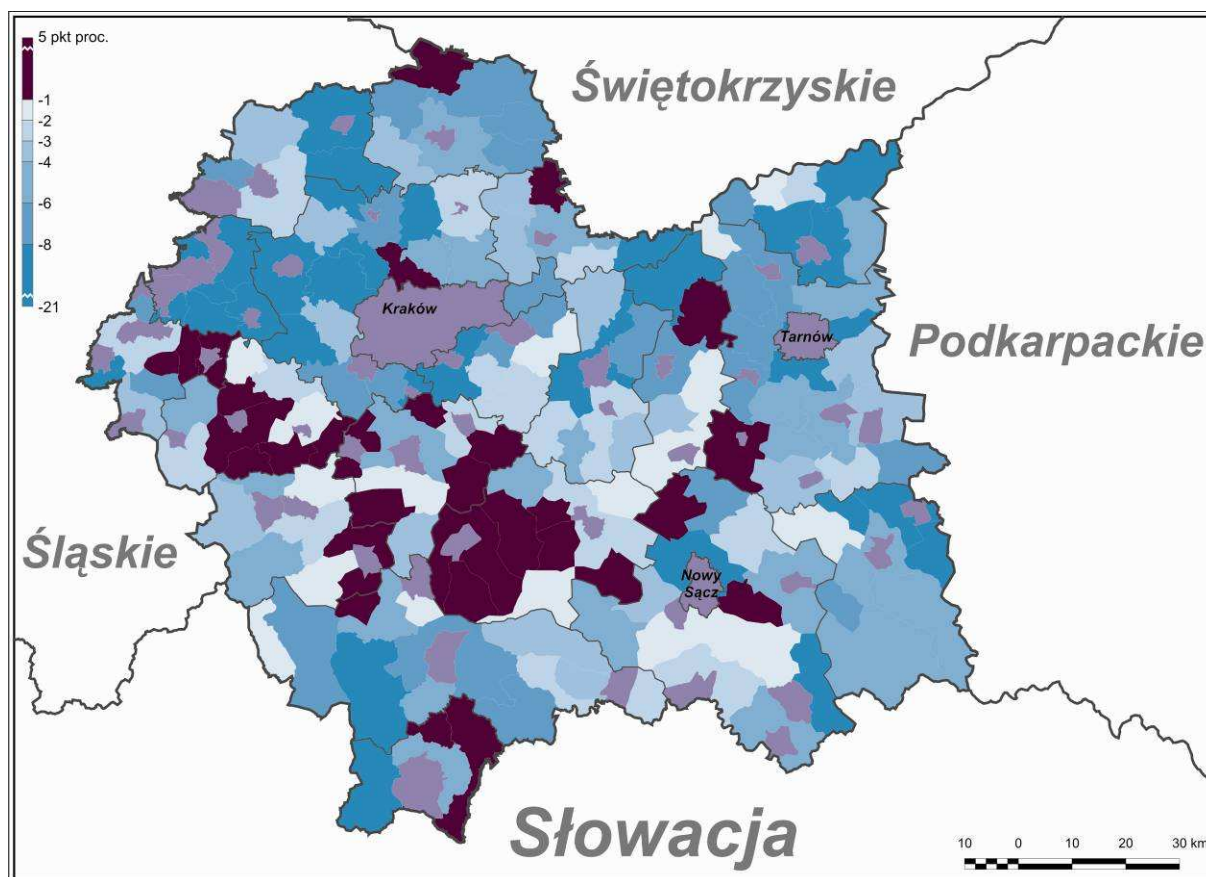
Ryc. 5. Odsetek mieszkańców powyżej 18 roku życia z wykształceniem średnim lub wyższym na obszarach wiejskich, 2002

Poziom wykształcenia ludności wsi, pomimo stałej poprawy, jest nadal znacznie niższy niż mieszkańców miast. Według danych GUS w 2002 r. odsetek osób z wykształceniem ponadpodstawowym wynosił 56%, w tym wykształcenie wyższe posiadało zaledwie 4,3% ludności wiejskiej.

W województwie małopolskim szczególnie niskim poziomem wykształcenia charakteryzują się obszary wiejskie o przewadze funkcji rolniczej (ryc. 5). Jest to typowe również dla innych regionów kraju. Rolnicy są na ogół najgorzej wykształconą grupą zawodową.

Rolnictwo i jego konkurencyjność

Rolnictwo jest jedną z ważniejszych funkcji ekonomicznych na obszarach wiejskich województwa małopolskiego, ale wydaje się, że nie należy z nim wiązać przyszłości dla tego regionu. Składa się na to szereg uwarunkowań: nadmierne rozdrobnienie oraz mała powierzchnia gospodarstw rolnych, a przy tym niechęć do komasacji gruntów lub sprzedaży ziemi, samozaopatrzeniowy charakter produkcji rolnej, tradycyjne metody gospodarowania, możliwość podjęcia dodatkowej pracy poza rolnictwem i łączenie jej z gospodarowaniem ziemią, a w rezultacie małe zaangażowanie w pracę w gospodarstwie. Wśród uwarunkowań o charakterze przyrodniczym należy wyeksponować niekorzystne warunki agroekologiczne w południowej i wschodniej części regionu.



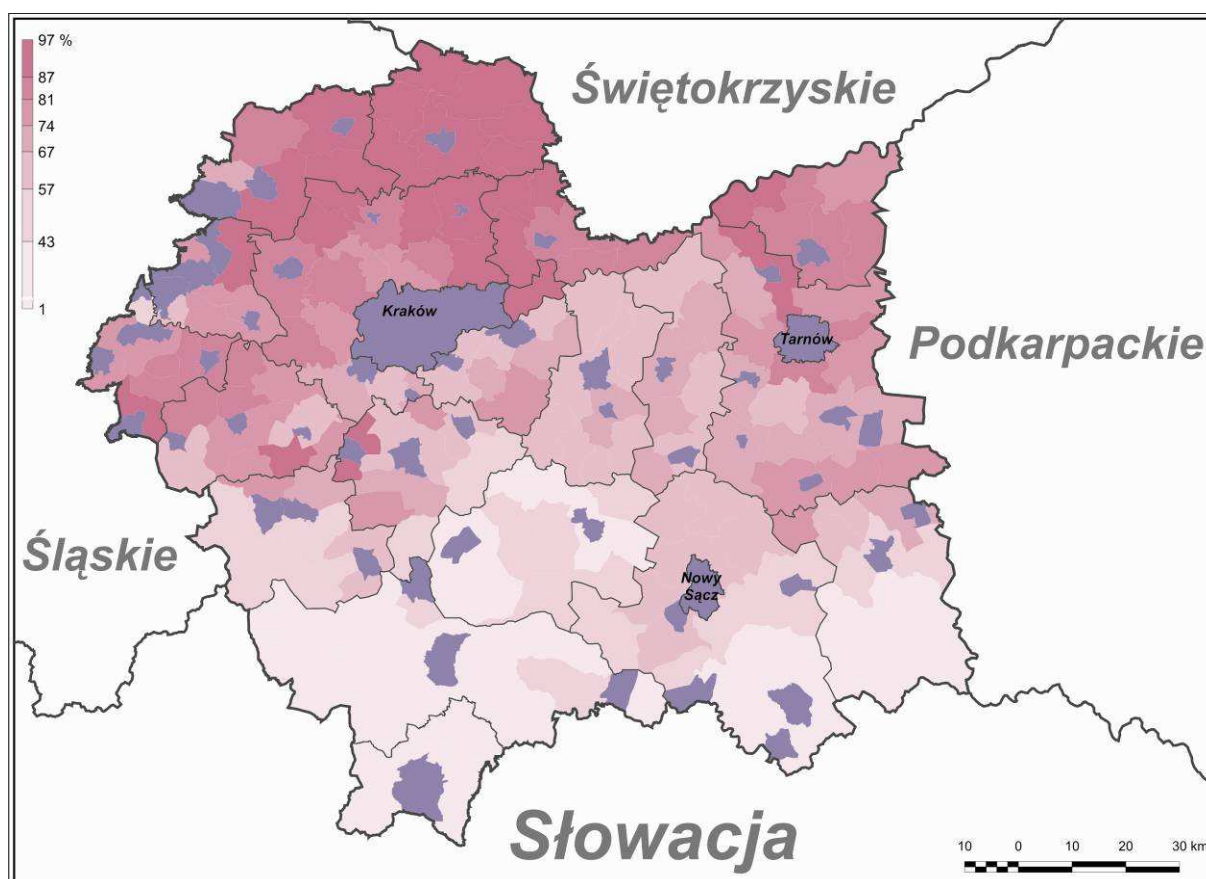
Ryc. 6. Zmiana udziału powierzchni użytków rolnych w powierzchni ogólnej, 2000-2005 [%]

Rolnictwo Małopolski cechuje duże zróżnicowanie przestrzenne determinowane przede wszystkim przez warunki przyrodnicze. Północna i środkowa część regionu ma bardzo dobre warunki glebowe (gleby kompleksów pszennych) i klimatyczne (długi okres wegetacji) oraz mniej korzystną sytuację hydrologiczną i rzeźbę terenu. Generalnie możliwa jest tam uprawa najbardziej wymagających roślin. Korzystne warunki dla produkcji rolnej występują przede wszystkim w powiatach: miechowskim, proszowickim i częściowo krakowskim. Niestety, tamtejsze rolnictwo nie wykorzystuje właściwie tych możliwości, dlatego północną część regionu można nazwać obszarem niewykorzystanego potencjału produkcyjnego. Miejscami spotyka się obszary bardzo

intensywnej produkcji warzyw (gminy: Miechów, Charsznica, Igołomia), również w tunelach foliowych, ale zdecydowaną większość stanowią tradycyjne niewielkie gospodarstwa o wielokierunkowej produkcji roślinnej. Natomiast na południu żaden z wymienionych elementów środowiska przyrodniczego nie sprzyja gospodarce rolnej ograniczając możliwości głównie produkcji roślinnej.

Rola gospodarki rolnej w strukturze funkcjonalnej obszarów wiejskich regionu małopolskiego słabnie. Potwierdzeniem tego może być stopniowy ubytek powierzchni użytków rolnych. Zjawisko to objęło w ostatnich latach prawie cały obszar województwa małopolskiego (ryc. 6), nawet „urodzajną” północ. Tylko w nielicznych gminach miał miejsce wzrost powierzchni gruntów zagospodarowanych przez rolnictwo.

Odzwierciedleniem potencjału produkcyjnego rolnictwa jest koncentracja gruntów ornych w powierzchni użytków rolnych. Grunty orne są w Polsce dominującą kategorią w strukturze użytków rolnych, w której stanowią około 77%. W przypadku woj. małopolskiego największa koncentracja upraw polowych ma miejsce na północy, gdzie, jak już wcześniej wspomniano, występują korzystne warunki agroekologiczne (ryc. 7). Im dalej na południe, tym mniejszy odsetek gruntów ornych, większy zaś użytków zielonych (łąki i pastwiska).



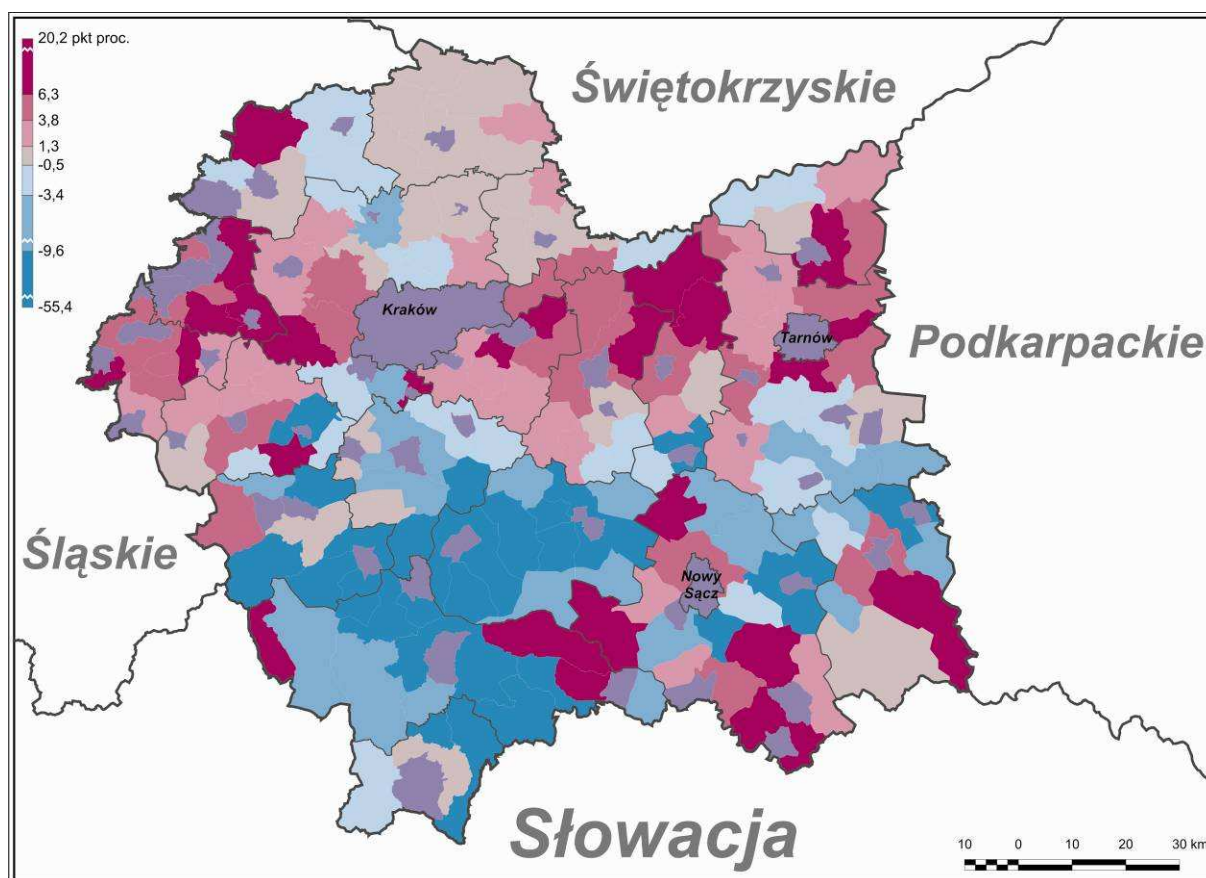
Ryc. 7. Udział gruntów ornych w powierzchni użytków rolnych, 2005 [%]

Na uwagę zasługuje karpacki rejon sadowniczy ciągnący się w pasie od Przemyśla aż po Kraków, z tym, że udział sadów w powierzchni użytków rolnych waha się w zależności od gminy od 1% do 3%. Tylko w okolicach Nowego Sącza uprawa drzew owocowych jest intensywniejsza i w gminach Łącko, Łososina Dolna, Jodłownik i Podegrodzie udział sadów przekracza 20% ogólnej powierzchni użytków rolnych.

Wśród drzew owocowych przeważa jabłoń, stosunkowo dużo uprawia się też śliw i wiśni.

Gmina Łącko jest kolebką karpackiego sadownictwa. Pierwsze większe sady zakładano tam już około 150 lat temu. Uważa się, że warunki przyrodnicze karpackiego rejonu sadowniczego są korzystniejsze dla produkcji owoców niż na innych obszarach sadowniczych kraju. Składa się na to wiele przyczyn, wśród których wymienia się: wyższe w porównaniu z niżową częścią kraju opady atmosferyczne i korzystniejszy ich rozkład w ciągu roku, większą wilgotność względną powietrza i większą ilość słonecznych dni (Guzik 1988). Ponadto przebieg pór roku i rozkład temperatur sprawiają, że niektóre szkodniki, groźne dla upraw sadowniczych na Niżu Polskim, w rejonie karpackim nie występują.

Zmiany zachodzące w strukturze użytków rolnych w ostatnich latach wskazują na jej optymalizację. W powiatach południowych zmniejsza się udział gruntów ornych na rzecz użytków zielonych, co jest zjawiskiem uzasadnionym ze względu na stosunkowo niską jakość rolniczej przestrzeni produkcyjnej. Tamtejsze rolnictwo podjęło wyspecjalizowaną produkcję zwierzęcą, ukierunkowaną na produkcję mleka i opasów (Górz 2005). W środkowej części regionu udział gruntów ornych w strukturze użytków rolnych wzrósł, co jest prawdopodobnie wynikiem intensyfikacji produkcji o kierunku roślinnym (ryc. 8). Na północy, gdzie grunty orne zajmują wyjątkowo wysoki odsetek użytków rolnych, dalszy wzrost ich udziału nie jest możliwy, zmiany struktury gruntów zagospodarowanych przez rolnictwo były więc minimalne. Można w tym wypadku mówić o jej stabilności.

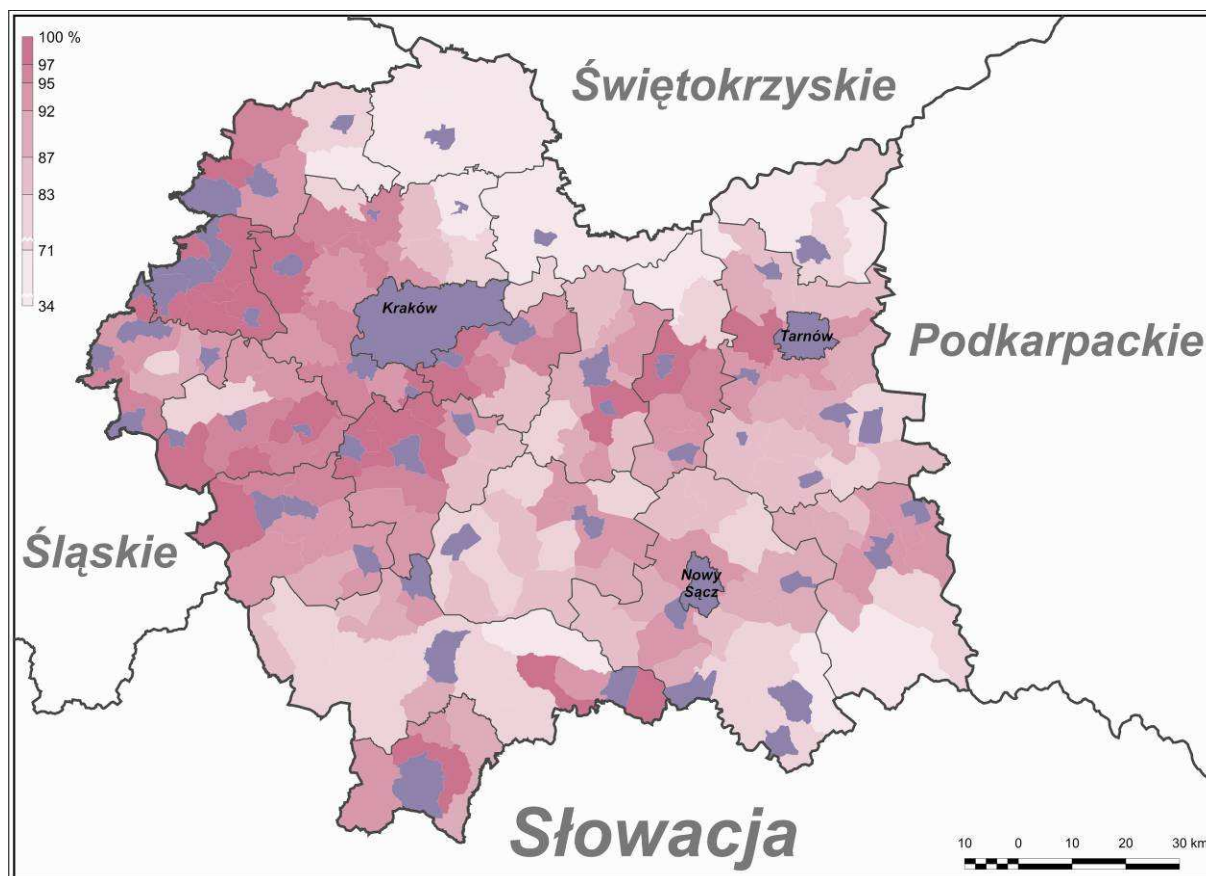


Ryc. 8. Zmiana udziału powierzchni gruntów ornych w użytkach rolnych, 2000-2005 [%]

Jednym z podstawowych problemów polskiego rolnictwa jest rozdrobnienie gospodarstw i gruntów. Według ostatniego Spisu Rolnego z 2002 roku, przeciętna

powierzchnia gospodarstwa rolnego wynosiła 9,6 ha, w tym 8,6 ha stanowiły użytki rolne. W strukturze wielkościowej gospodarstw rolnych dominują licznie te najmniejsze. Na przykład gospodarstwa o powierzchni użytków rolnych do 5 ha stanowią ponad 70% wszystkich gospodarstw rolnych, ale dysponują one zaledwie 20% użytków rolnych. Z kolei podmioty duże o powierzchni powyżej 20 ha użytkują około 35% całej powierzchni użytków rolnych, ale stanowią zaledwie około 4% wszystkich gospodarstw rolnych (Bański 2007).

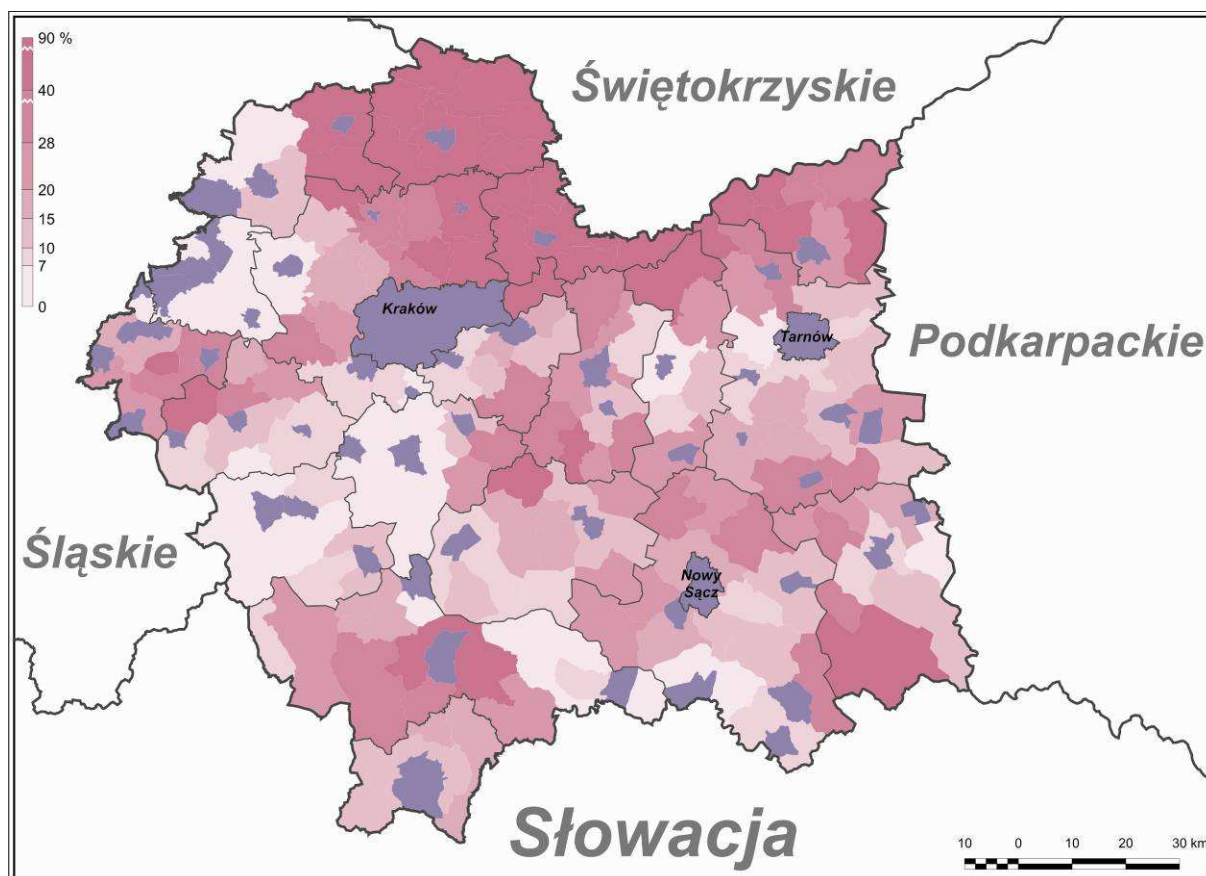
Województwo małopolskie charakteryzuje się największym rozdrobnieniem agrarnym, w porównaniu z pozostałymi obszarami kraju, uniemożliwiającym prowadzenie racjonalnej gospodarki rolnej. Stąd około 12% gospodarstw rolnych nie prowadziło w ogóle działalności rolniczej. Przeciętna powierzchnia gospodarstwa rolnego jest tu najmniejsza w skali kraju i wynosiła wg Spisu Rolnego 2002 zaledwie 3,4 ha. Według materiałów Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego w 2007 r. przeciętna wielkość gospodarstw rolnych wynosiła 2,8 ha (*Województwo Małopolskie 2007, 2009*). Dodatkowym problemem jest tu tzw. szachownica gruntów, pozytywnym zjawiskiem jest natomiast stosunkowo niższy odsetek gospodarstw małych na obszarach charakteryzujących się bardziej intensywną produkcją rolną (ryc. 9).



Ryc. 9. Odsetek gospodarstw o powierzchni poniżej 5 ha w ogólnej liczbie indywidualnych gospodarstw rolnych o powierzchni powyżej 1 ha, 2002

Rozdrobnienie agrarne i duża gęstość zaludnienia rolniczego stanowią poważną barierę dla prawidłowego rozwoju rolnictwa. Dlatego też większa część regionu charakteryzuje się bardzo niskim stopniem towarowości rolnictwa. Tylko w powiatach północnych udział gospodarstw produkujących głównie na rynek przekracza 50% (ryc. 10).

Analiza podstawowych cech rolnictwa województwa małopolskiego upoważnia do postawienia tezy, że w skali ogólnej nie jest ono konkurencyjne i zdecydowanie ustępuje miejsca rolnictwu wielkopolskiemu lub kujawskiemu. Dlatego też trudno oczekiwać, aby gospodarka rolna stymulowała rozwój gospodarczy regionu. Tylko w powiatach północnych (miechowskim, proszowickim, krakowskim, dąbrowskim) można oczekiwać, że rolnictwo będzie odgrywało ważną rolę ekonomiczną. Muszą jednak zostać spełnione odpowiednie warunki, w tym: wzrost powierzchni gospodarstw, modernizacja produkcji, doinwestowanie oraz organizacja rynku zbytu dla produktów rolnych.



Ryc. 10. Odsetek indywidualnych gospodarstw rolnych o powierzchni powyżej 1 ha produkujących głównie na rynek, 2002

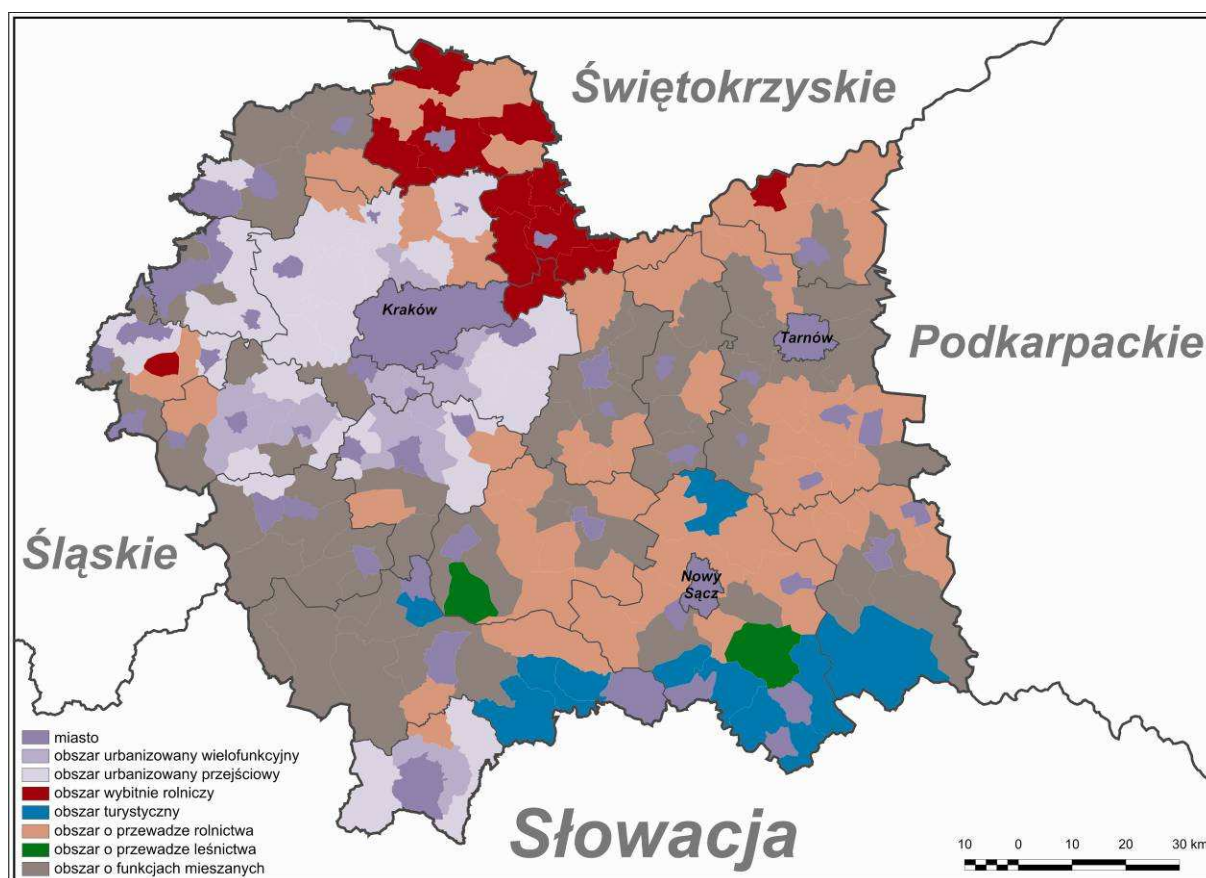
Struktura funkcjonalna

Kraków i konurbacja śląska wywierają od dawna duży wpływ na rozwój ekonomiczny obszarów wiejskich Małopolski. Duży rynek pracy sprzyjał różnicowaniu źródeł dochodów gospodarstw domowych na wsi. Dochody z rolnictwa stanowiły często tylko źródło uzupełniające głównych dochodów z pracy poza gospodarstwem. Dlatego region charakteryzował się występowaniem dużego odsetka osób dwuzawodowych, których gospodarstwa rolne miały na ogół charakter samozaopatrzeniowy. Ograniczenia na rynku pracy zmniejszyły możliwości zatrudnienia poza gospodarstwem rolnym. Prawdopodobnie miało to stymulujący wpływ na aktywizację ekonomiczną mieszkańców wsi i rozwój nowych przedsięwzięć (usług, handlu, drobnej produkcji) na obszarach wiejskich.

Obszary wiejskie województwa małopolskiego mają korzystne warunki dla różnicowania struktury funkcjonalnej. Z jednej strony duża aglomeracja i okręg przemysłowy stymulują intensywne funkcje o charakterze punktowym i liniowym

(mieszkalnictwo, usługi, handel, komunikacja), z drugiej strony atrakcyjne obszary górskie tworzą dobre warunki dla rozwoju turystyki i rekreacji. Dzięki temu woj. małopolskie charakteryzuje wyraźne zróżnicowanie przestrzenne funkcji gospodarczych.

Środkową i północno-zachodnią część województwa tworzą obszary urbanizowane i wielofunkcyjne obszary przejściowe (ryc. 11). Obszary urbanizowane są wewnętrzną częścią strefy podmiejskiej Krakowa (Zielonki, Wieliczka, Świątniki Górne, Mogilany). Ich struktura funkcjonalna, na ogół bardzo zróżnicowana, kształtowana jest pod bezpośrednim wpływem procesów urbanizacyjnych. Wśród nich wiodącą rolę odgrywają: napływ nowych mieszkańców, rozwój osiedli mieszkaniowych, rozwój różnorodnych podmiotów gospodarczych. Ograniczoność przestrzeni stwarza zagrożenie wystąpieniem konfliktów, głównie pomiędzy rolnictwem a mieszkalnictwem. W konkurencji pomiędzy różnymi funkcjami największe straty ponosi rolnictwo (często wyspecjalizowane i towarowe).



Ryc. 11. Struktura funkcjonalna województwa małopolskiego

Dynamiczny rozwój obszarów urbanizowanych stwarza poważne wyzwania dla planowania przestrzennego. Chodzi o zachowanie ładu przestrzennego i optymalne rozwiązania komunikacyjne dla ruchu wahadłowego. Rozwój nowych osiedli mieszkaniowych wymaga równoczesnego rozwoju usług wyższego rzędu i infrastruktury technicznej.

Wielofunkcyjne obszary przejściowe mają charakter zewnętrznych części stref podmiejskich i występują w sąsiedztwie miast średniej wielkości lub otaczają obszary urbanizowane Krakowa. Są formą przejściową pomiędzy miastem a obszarem wiejskim i cechują się silnym powiązaniem funkcjonalnym z miastem. Wśród funkcji gospodarczych ważną rolę odgrywa rolnictwo, mieszkalnictwo i usługi uzupełniane

funkcjami produkcyjnymi. Rozwój obszarów przejściowych, podobnie jak obszarów urbanizowanych, stwarza wyzwania dla planowania przestrzennego w zakresie ładu przestrzennego i powiązań komunikacyjnych. Można oczekiwać, że w najbliższych latach w wyniku poprawy dostępności komunikacyjnej i relatywnie niższych cen gruntów obszary te będzie cechowała presja ze strony inwestorów.

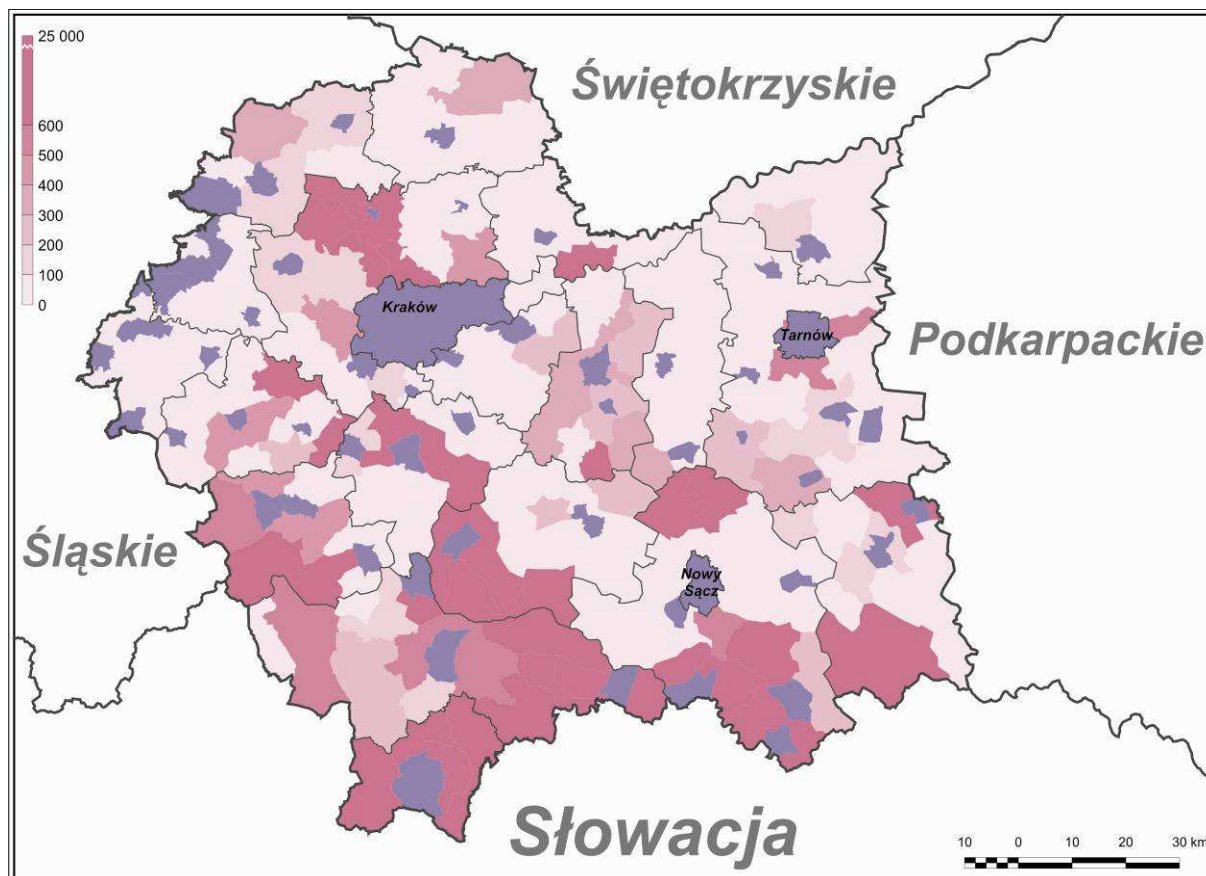
Obszary wybitnie rolnicze charakteryzuje wysoka jakość rolniczej przestrzeni produkcyjnej i wyraźnie produkcyjny charakter gospodarki rolnej. Zlokalizowane są w północnej części regionu (powiaty: Miechów i Proszowice). Specjalizują się m.in. w intensywnej produkcji warzyw (kapusta, kalafior, cebula, marchew jadalna, buraki ćwikłowe) głównie na potrzeby Krakowa i Górnego Śląska. Funkcje rolnicze tych obszarów powinny podlegać ochronie, a inne funkcje gospodarcze nie powinny kolidować z potrzebami produkcji rolniczej. Należy podkreślić jednak, że na północy regionu przekroczony został próg racjonalnej wysokości udziału użytków rolnych w strukturze użytkowania ziemi. Stwarza to poważne problemy dla samej gospodarki rolnej. Brak zadrzewień i zalesień stwarza zagrożenie erozją gleb oraz wzmacnia efekty zjawisk ekstremalnych. Osobnym problemem jest niedobór wody w okresie wiosenno-letnim. Koniecznym staje się wyposażenie tych obszarów w system nawodnień.

Gminy należące do obszarów z przewagą funkcji rolniczej są najliczniej reprezentowane w regionie, z wyraźną koncentracją w jego wschodniej i północnej części. Rolnictwu towarzyszą funkcje usługowe, turystyczne, produkcyjne, mieszkaniowe itp. Sama gospodarka rolna charakteryzuje się dużym zróżnicowaniem – począwszy od wyspecjalizowanego i towarowego rolnictwa (np. gminy Charsznica – warzywa, Łącko – owoce), po tzw. rolnictwo socjalne, gdzie właściciele gospodarstw utrzymują się głównie z rent i emerytur. Obszary te położone są na ogół peryferyjnie w stosunku do głównych centrów rozwoju i przez to należą do słabiej rozwiniętych gospodarczo.

Obszary o funkcjach turystycznych i rekreacyjnych charakteryzuje przede wszystkim wysoka atrakcyjność środowiska przyrodniczego. Dlatego koncentrują się one głównie w górach (powiaty: nowosądecki i nowotarski). Potwierdzeniem tego jest liczba udzielonych noclegów na obszarach wiejskich (ryc. 12). Funkcja turystyczna jest ważnym uzupełnieniem w gospodarce innych obszarów (np. gminy Ojcowskiego Parku Narodowego), ale jej rola jest często przeceniana. Obszary o funkcjach turystycznych i rekreacyjnych wymagają szczególnych kroków w zakresie ochrony środowiska i zachowania atrakcyjności krajobrazowej. Musi temu towarzyszyć odpowiedni rozwój infrastruktury technicznej.

Funkcji turystycznej powinny towarzyszyć rolnictwo i leśnictwo gwarantujące zrównoważony rozwój i zachowanie atrakcyjności krajobrazowej. W ostatnich latach obserwuje się dynamiczny rozwój agroturystyki. Województwo małopolskie odgrywa w tym zakresie wiodącą rolę w kraju.

Obszary o przewadze funkcji leśnej zajmują niewielkie powierzchnie w regionie. Funkcja ta ma raczej znaczenie uzupełniające w gospodarce gmin i powiatów. Dotyczy to przede wszystkim gmin o funkcjach turystycznych i rekreacyjnych. Współcześnie pozaprodukcyjne funkcje lasów stają się ważniejsze od funkcji produkcyjnych.



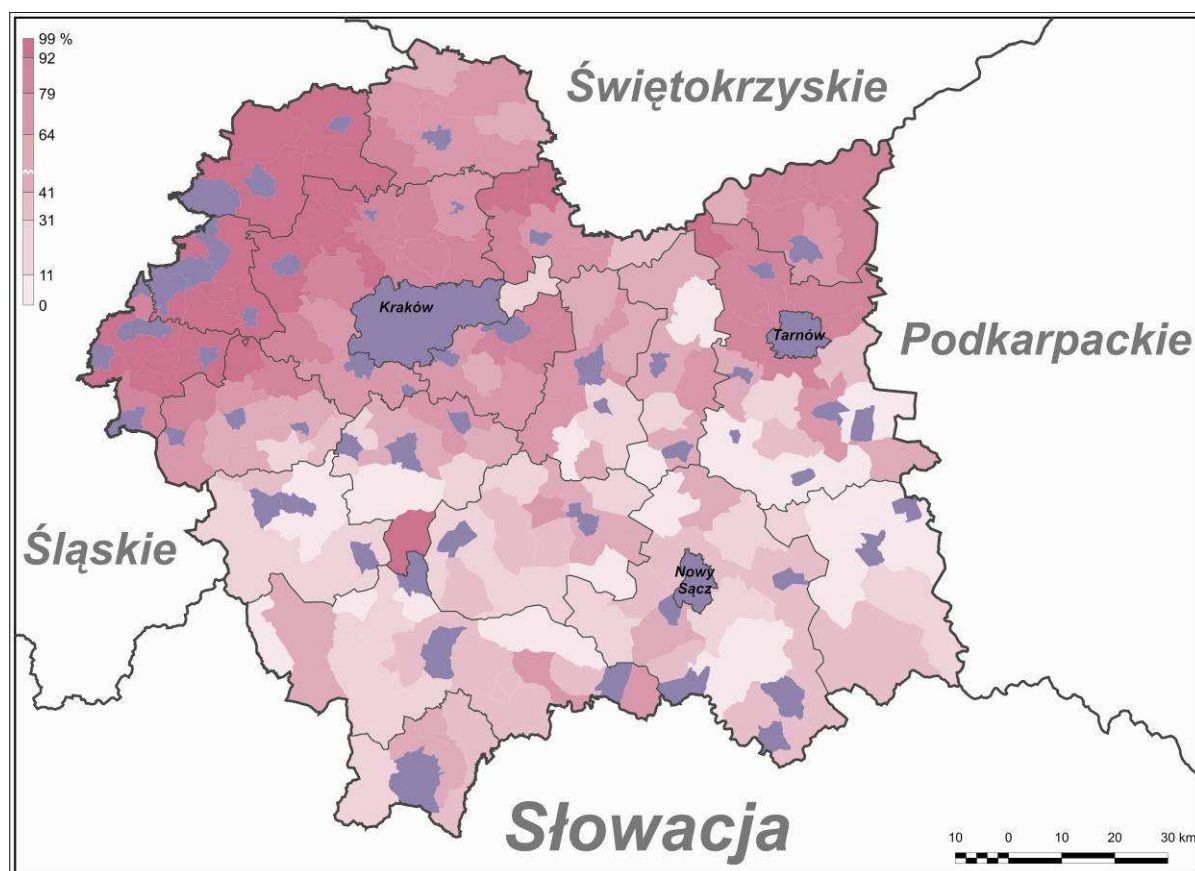
Ryc. 12. Liczba udzielonych noclegów na obszarach wiejskich na 1000 mieszkańców, 2008

Obszary wiejskie o funkcjach mieszanych koncentrują się w zachodniej części województwa oraz wzdłuż ciągu komunikacyjnego planowanej autostrady A4 stanowiącej jeden z najważniejszych fragmentów struktury powiązań funkcjonalnych wewnętrznych i zewnętrznych (Węclawowicz i in., 2006). Złożona struktura funkcjonalna obszarów wiejskich powiatów położonych w sąsiedztwie woj. śląskiego ukształtowała się dzięki dużemu rynkowi pracy Górnego Śląska oraz popytowi na usługi. Wśród wiodących funkcji ekonomicznych znajdują się: mieszkalnictwo, przemysł, usługi i handel. W zachodnich częściach powiatów suskiego i nowotarskiego ważną rolę odgrywają też funkcje turystyczne i rekreacyjne. Wielofunkcyjność dużych fragmentów powiatów: bocheńskiego, brzeskiego i nowotarskiego wynika z sąsiedztwa Krakowa i rozwoju mniejszych ośrodków miejskich wzdłuż ważnego szlaku komunikacyjnego. Poza funkcjami produkcyjnymi, usługowymi i mieszkalnymi stosunkowo ważną rolę odgrywa rolnictwo.

Rozwój i dostępność infrastruktury technicznej i społecznej

Infrastruktura techniczna jest jednym z podstawowych elementów zagospodarowania przestrzennego i „decyduje w dużej mierze o możliwościach rozwoju inicjatyw gospodarczych i przyciąganiu kapitału z zewnątrz, możliwościach modernizacji i wzrostu produkcji rolniczej oraz kształtowaniu wielofunkcyjności wsi i warunków życia mieszkańców” (Kołodziejczyk 2004, s. 52). Odgrywa również szczególną rolę w kształtowaniu osadnictwa, jest jednym z elementów potencjału atrakcyjności regionalnej oraz pełni istotną funkcję w zachowaniu odpowiedniej jakości środowiska przyrodniczego (Informacja o stanie infrastruktury... 2005). Niedostateczny stopień wyposażenia w infrastrukturę może powodować degradację środowiska

przyrodniczego, stanowić barierę dla rozwoju społeczno-gospodarczego oraz obniżać warunki bytowe mieszkańców.



Ryc. 13. Odsetek mieszkańców z dostępem do sieci wodociągowej, 2007

Obszarem o najwyższym poziomie wyposażenia w sieć wodociągową jest północna - w tym szczególnie północno-zachodnia - część regionu (ryc. 13). Gęstość sieci wodociągowej oraz odsetek korzystających z niej mieszkańców jest tam znacznie wyższy niż na południu. Generalnie obszar karpacki województw: małopolskiego i podkarpackiego, pozostaje jednym z najsłabiej wyposażonych w sieć wodociągową w skali kraju.

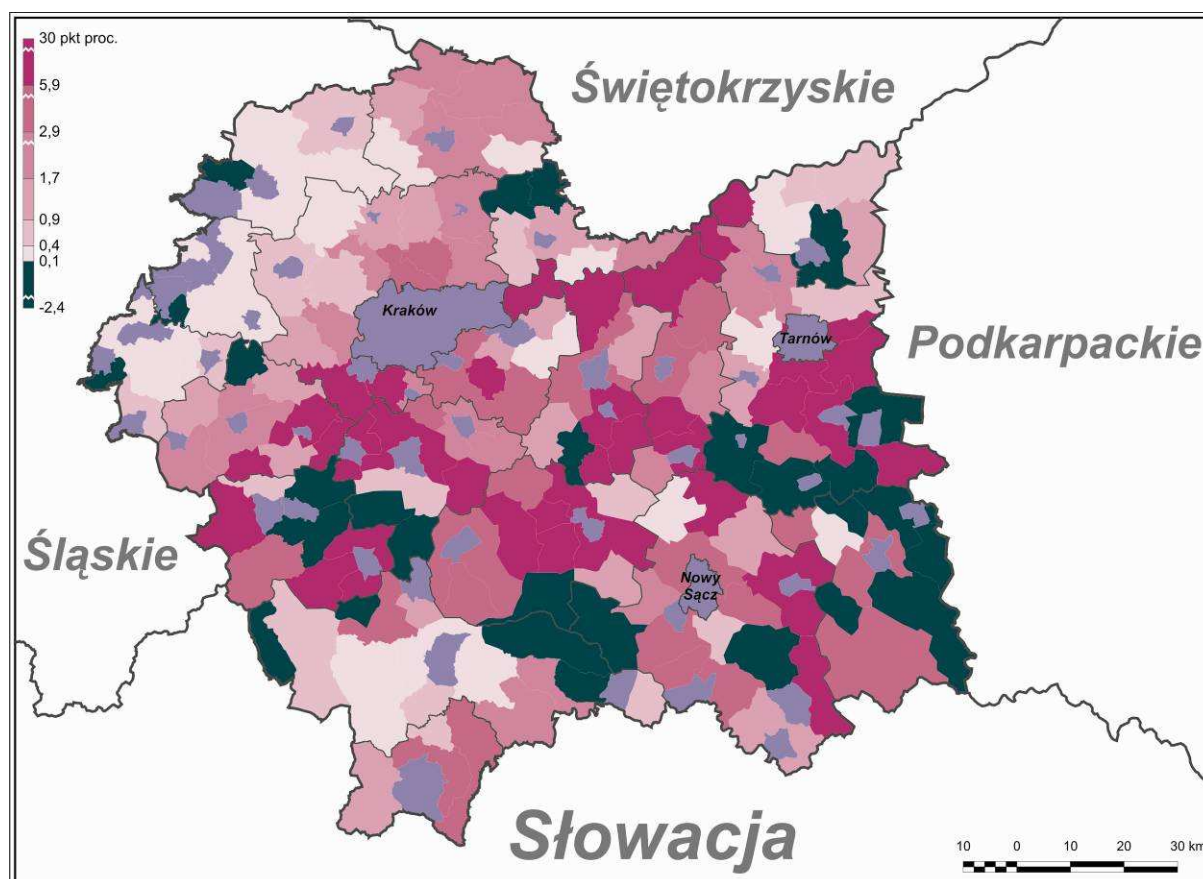
Zróżnicowanie przestrzenne rozwoju infrastruktury technicznej, w tym sieci wodociągowej, powiązane jest z szerokim spektrum uwarunkowań: struktury sieci osadniczej, ukształtowania terenu, warunków techniczno-inżynierskich, procesów demograficznych, struktury gospodarczej regionu. W przypadku Małopolski wydaje się, że uwarunkowania przyrodnicze oraz techniczno-inżynierskie w największym stopniu wpływają na poziom zaspokojenia mieszkańców w wodę z sieci.

W województwie małopolskim, od początku lat 1990. obserwuje się wzrost długości sieci wodociągowej. Największe zmiany wystąpiły na obszarach najsłabiej do tej pory wyposażonych w wodociąg, czyli w środkowej części regionu – przede wszystkim powiaty: myślenicki, limanowski, bocheński, brzeski i tarnowski (ryc. 14).

W latach 1990., jednym z najważniejszych problemów obszarów wiejskich była dysproporcja pomiędzy zaopatrzeniem w wodę z wodociągów sieciowych, a kontrolowanym usuwaniem ścieków. Dystans dzielący rozwój urządzeń dostarczających wodę i odbierających ścieki świadczył o nieharmonijnym rozwoju sieci wodno-kanalizacyjnej oraz niewłaściwym rozumieniu procesu użycia wody w

gospodarce. Na obszarach wiejskich Małopolski w 2005 r. na 100 gospodarstw korzystających z sieci wodociągowej tylko 27 było podłączonych do zbiorczej sieci kanalizacyjnej (*Charakterystyka obszarów wiejskich*, 2006)

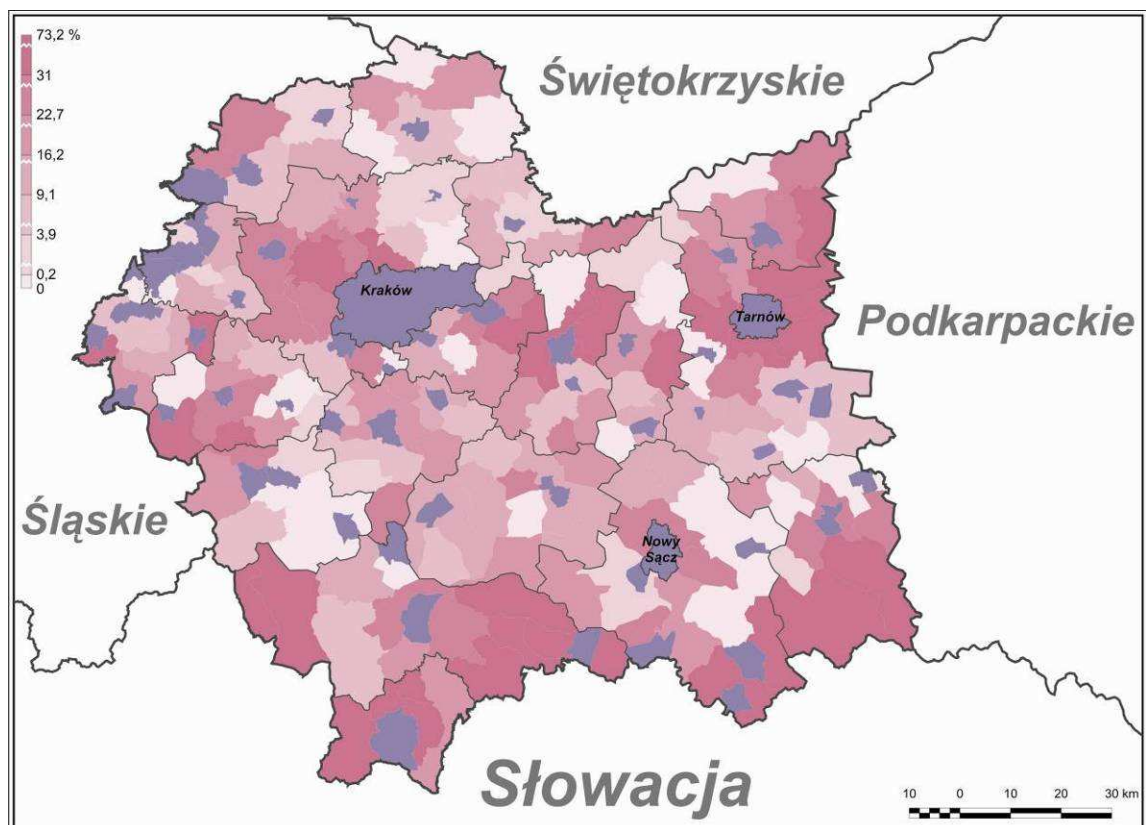
W zakresie ochrony środowiska największe zaniedbania dotyczą zanieczyszczenia wód powierzchniowych przez ścieki komunalne i przemysłowe oraz zanieczyszczenia bytowo-gospodarcze z terenów o niedostatecznym rozwoju infrastruktury do odprowadzania i oczyszczania ścieków. O ile średnio w województwie w 2005 r. z oczyszczalni korzystało 52% ludności, to dla terenów wiejskich wskaźnik ten wynosił zaledwie 17% (Radwan, Sarat, 2006).



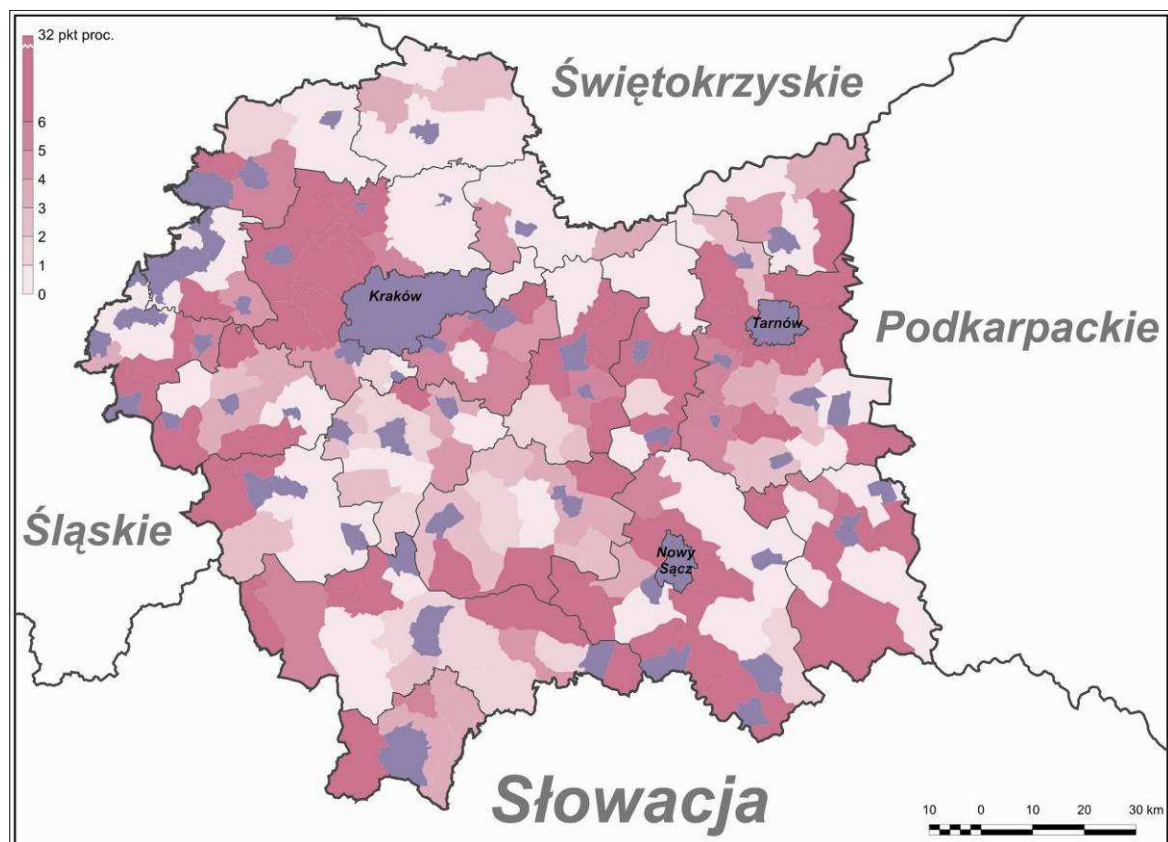
Ryc. 14. Zmiana odsetka mieszkańców z dostępem do sieci wodociągowej w okresie 2003-2007 [%]

Z powodów finansowych i utylitarnych samorządy w latach 1990. decydowały się przede wszystkim na budowę sieci wodociągowej, odkładając inwestycje w sieć kanalizacyjną na później. Niestety przy trzy-, czterokrotnie wyższych kosztach budowy sieci kanalizacyjnej niż wodociągowej nie należy oczekiwać zdecydowanej poprawy w tym zakresie w najbliższym czasie. Jednakże należy podkreślić, iż w woj. małopolskim występują jedne z najmniejszych dysproporcji w tym zakresie, choć od dłuższego czasu następuje stopniowe pogarszanie stosunku długości sieci kanalizacyjnej do wodociągowej – w 2000 r. wynosił on 30%, w 2005 r. 45%, a w 2007 r. wzrósł do 50% (*Województwo Małopolskie 2007*, 2009).

Najlepsza sytuacja pod względem dostępu do kanalizacji jest w strefach podmiejskich Krakowa i Tarnowa oraz w gminach położonych przy granicy ze Słowacją (ryc. 15). Korzystniejsza sytuacja w zakresie wyposażenia mieszkań w urządzenia sanitarne charakteryzuje głównie obszary o dużym ruchu budowlanym.



Ryc. 15. Odsetek mieszkańców z dostępem do sieci kanalizacyjnej, 2007



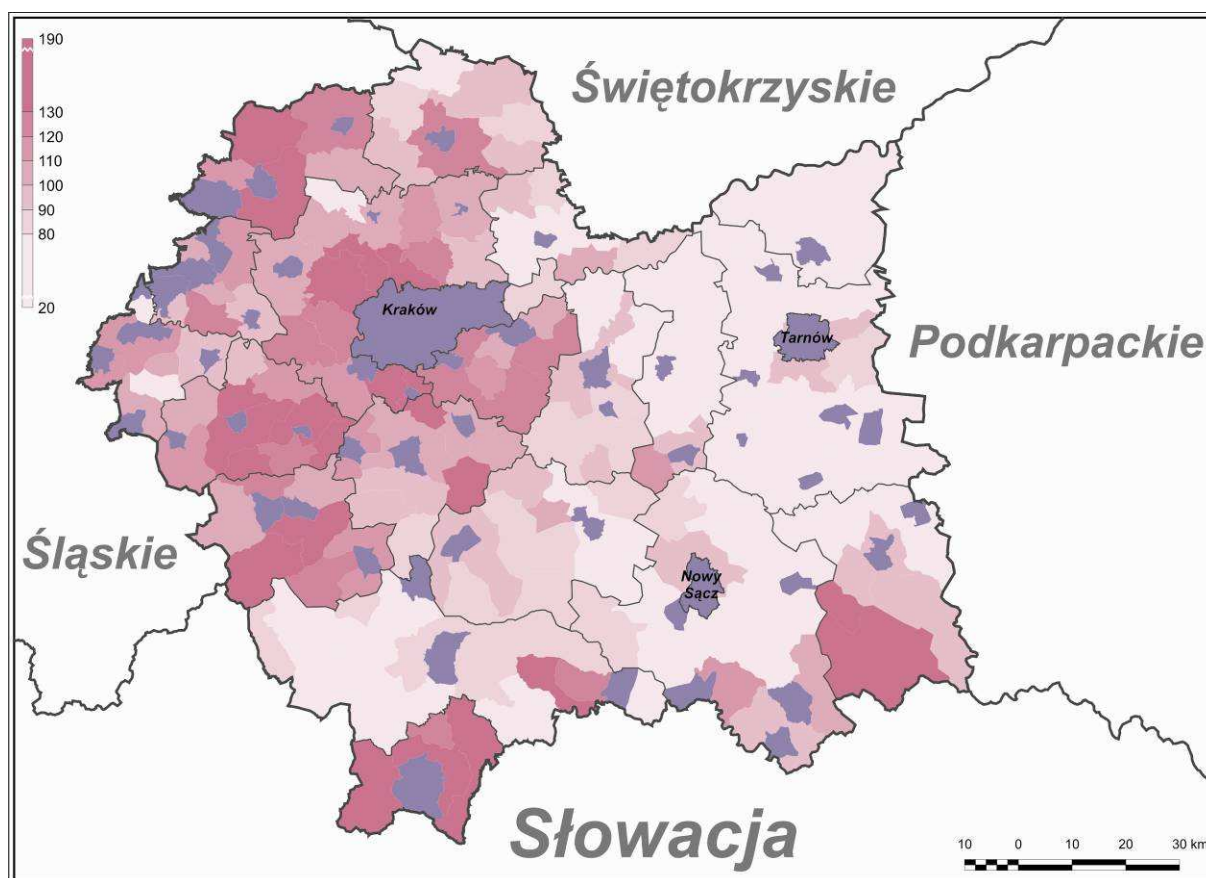
Ryc. 16. Zmiana odsetka mieszkańców z dostępem do sieci kanalizacyjnej w okresie 2003-2007 [%]

Ogólnie w większości gmin regionu nastąpiła poprawa poziomu sanitacji, choć dynamika zmian była bardzo zróżnicowana (ryc. 16). Najwyższy wzrost wartości wskaźnika korzystających z sieci kanalizacyjnej charakteryzował strefy podmiejskie trzech największych ośrodków regionu (Krakowa, Tarnowa i Nowego Sącza), gminy położone wzdłuż planowanej autostrady A4 oraz wybrane gminy turystyczne na terenach górskich.

W 2005 r. około 42% nakładów na budowę sieci infrastrukturalnych w województwie małopolskim pochodziło ze środków samorządów oraz przedsiębiorstw, 22% udziału miały różne fundusze ekologiczne, a 24% stanowiły środki unijne – głównie programy przedakcesyjne ISPA i SAPARD. Udział funduszy unijnych w ogólnych kosztach budowy infrastruktury wodno-kanalizacyjnej systematycznie wzrasta (Radwan, Sarat, 2006).

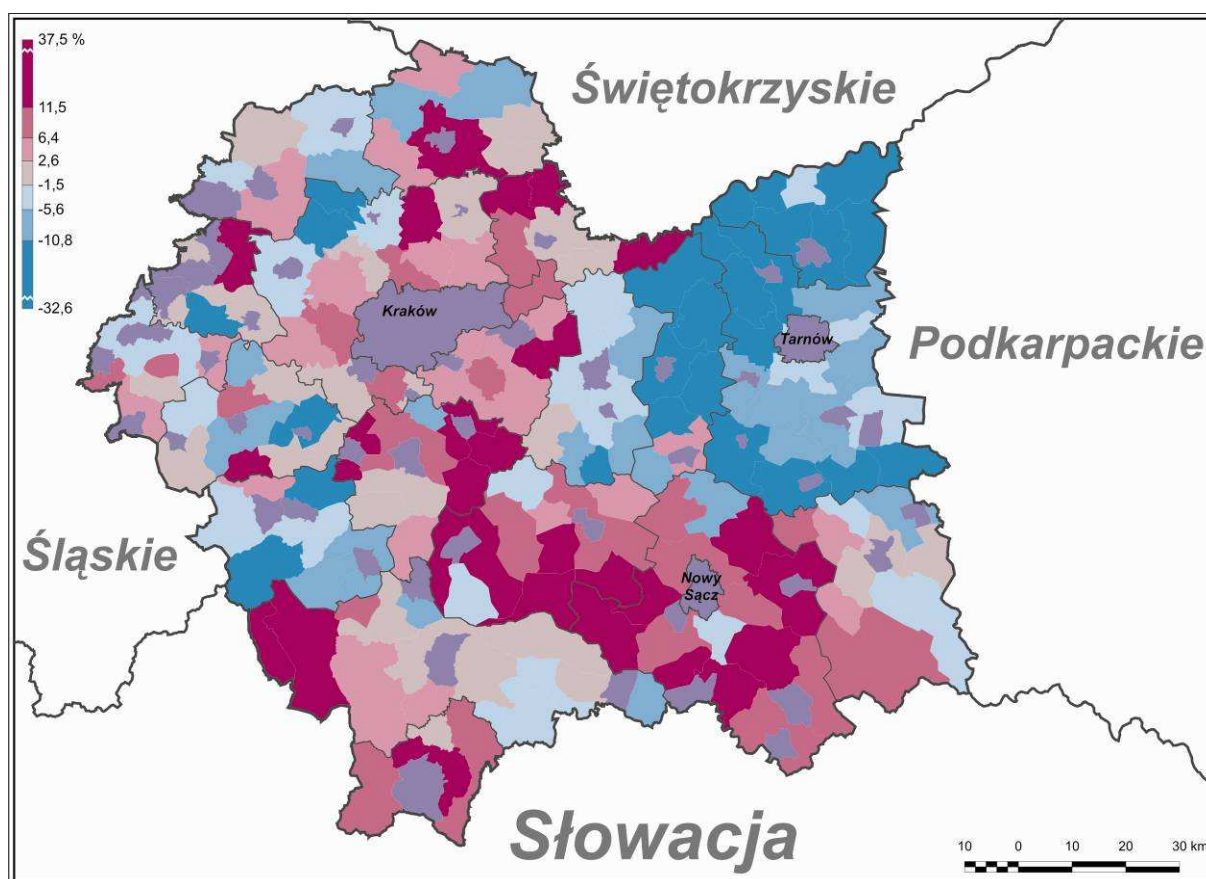
Aktywność społeczna i ekonomiczna mieszkańców wsi

Przedsiębiorczość ludności w zasadniczym stopniu wpływa na przekształcenia przestrzeni społeczno-gospodarczej i przyczynia się do podnoszenia ich pozycji konkurencyjnej. Rozwój przedsiębiorczości powiązany jest zarówno z korzystnymi warunkami dla prowadzenia prywatnej działalności (uwarunkowania naturalne, instytucjonalne oraz przestrzenne) oraz wynika z zasobów wiedzy i umiejętności mieszkańców. Korzystna lokalizacja stanowi zazwyczaj katalizator, umożliwiający wykorzystanie tkwiącego w społeczeństwie potencjału i inicjatywy do działania (Janc 2006). Audretsch i Keilbach (2005) mówią wręcz o kapitale przedsiębiorczości, jako części kapitału ludzkiego i społecznego, który określa zdolność społeczeństw do tworzenia nowych przedsiębiorstw.



Ryc. 17. Liczba podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców obszarów wiejskich w wieku produkcyjnym, 2008

Najwyższym poziomem przedsiębiorczości w 2008 r. charakteryzowały się gminy z powiatów krakowskiego, wielickiego, wadowickiego, olkuskiego oraz tatrzańskiego (ryc. 17). Takie zróżnicowanie przestrzenne jest wynikiem kilku procesów. Po pierwsze, duży rynek (Kraków, konurbacja górnośląska) i wykwalifikowana siła robocza, dobra dostępność komunikacyjna i rozwinięta infrastruktura, „przyciągają” na obszary wiejskie w północno-zachodniej części regionu drobną wytwórczość. Po drugie, do stref podmiejskich, gdzie ceny gruntów są niższe w porównaniu z miastem, wypychane są niektóre inwestycje związane z produkcją, usługami i handlem (np. wielkopowierzchniowe magazyny, centra handlowe i centra logistyczne). Po trzecie, wysoki poziom aktywności ekonomicznej mieszkańców wymienionych powiatów wynika z dużej koncentracji przedsiębiorstw w Krakowie i konurbacji górnośląskiej, co stymuluje rozwój podmiotów współpracujących z tymi przedsiębiorstwami. Po czwarte, wyższy poziom przedsiębiorczości obserwowany jest na najbardziej atrakcyjnych turystycznie obszarach regionu, a szczególnie w powiecie tatrzańskim. Generalnie najczęściej podejmowaną działalnością gospodarczą na małopolskiej wsi jest handel i przetwórstwo przemysłowe (Krakowiak-Bal, 2007).



Ryc. 18. Dynamika liczby podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców wsi w wieku produkcyjnym, 2003-2008 [%]

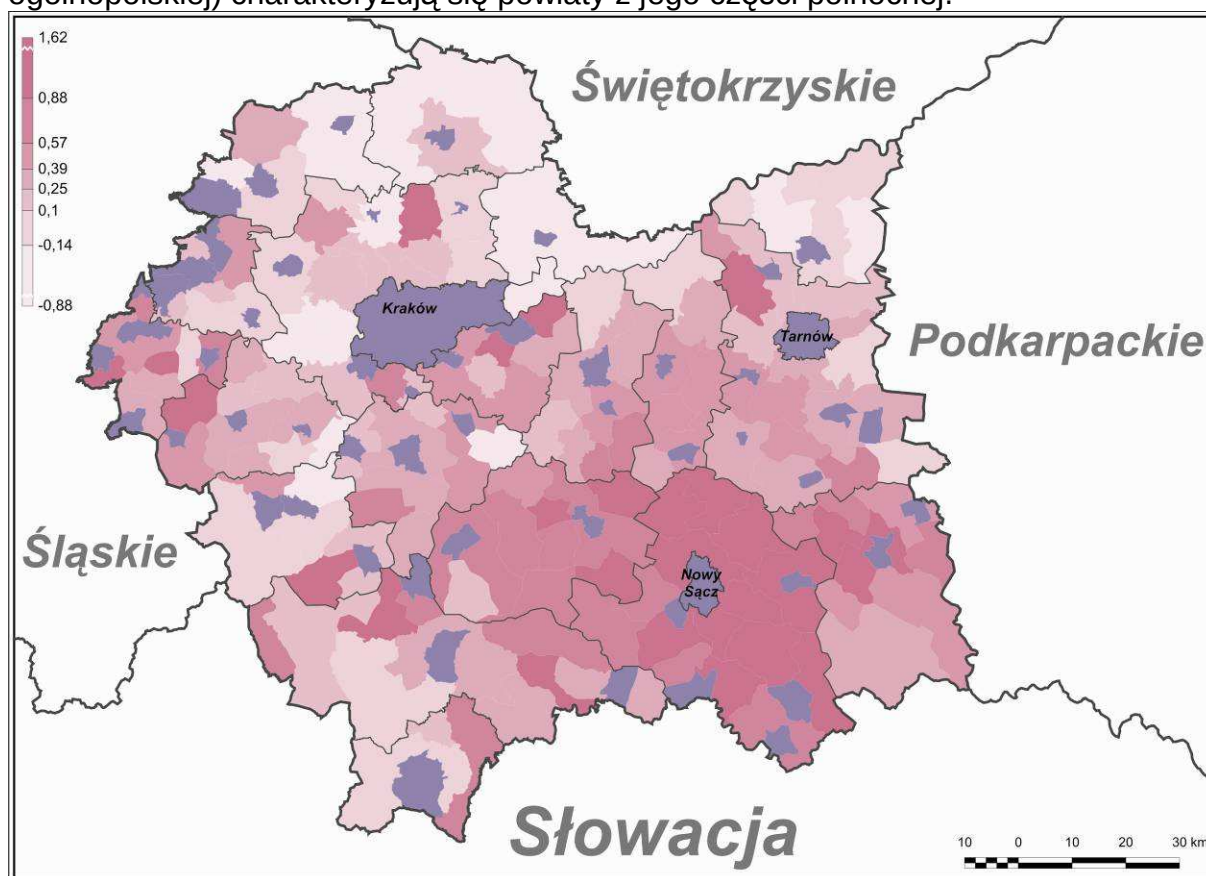
Można wskazać cztery typy obszarów wyznaczone w zależności od poziomu przedsiębiorczości oraz dynamiki jego zmiany. Każdy z wyznaczonych obszarów charakteryzuje się innym zestawem uwarunkowań rozwojowych. Strefa podmiejska Krakowa i powiat tatrzański odznaczają się zarówno wysokim nasyceniem podmiotami gospodarczymi, jak również wysokim wzrostem ich liczby w okresie 2003-2008. Obszary te cechuje największa dynamika rozwoju w województwie i

należy oczekiwać tego samego w nadchodzących latach. Wynika to przede wszystkim z ich specjalizacji funkcjonalnej (rozwój mieszkalnictwa oraz turystyki). Drugą grupę stanowią powiaty: limanowski, nowosądecki i gorlicki, gdzie liczba podmiotów jest niewielka, lecz w ostatnim okresie odnotowano bardzo dynamiczny ich wzrost. Wydaje się, iż na obszarze tym w ostatniej dekadzie znacznie wzrosło znaczenie turystyki, czego dowodem jest zwiększająca się liczba przedsiębiorstw obsługujących ruch turystyczny. Trzecią grupę stanowią powiaty graniczące z województwem śląskim (oświęcimski, chrzanowski i olkuski), gdzie wysokiemu nasyceniu podmiotami towarzyszyła słaba dynamika ich przyrostu w ostatnich latach. W najbliższym czasie nie należy oczekiwać znaczących zmian tej dynamiki, właśnie z powodu wspomnianego, już obecnie wysokiego wskaźnika liczby tych podmiotów w przeliczeniu na liczbę mieszkańców. Na obszarach tych dominuje drobna przedsiębiorczość związana głównie z działalnością meblarską, obuwniczą i wyrobów metalowych (Radwan, Sarat, 2006). Najmniej korzystna sytuacja w zakresie aktywności ekonomicznej mieszkańców wsi charakteryzuje powiaty z północno-wschodniej części regionu (dąbrowski, tarnowski, brzeski), gdyż poziom przedsiębiorczości osiąga tam najniższe wartości w całym województwie małopolskim, a dodatkowo w latach 2003-2008 odnotowano spadek liczby podmiotów gospodarczych. Szczególnie na tych obszarach powinny zostać uruchomione różne programy aktywizujące przedsiębiorczość mieszkańców.

Aktywność społeczną mieszkańców uważa się współcześnie za jeden z głównych czynników wspierających rozwój gospodarczy (Kołodziejczyk 2003) oraz przyczyniających się do tworzenia więzi i relacji wzajemnego zaufania pomiędzy członkami grup społecznych (Hałamska 2008). Na obszarach o wysokiej aktywności lokalnej mieszkańcy w relatywnie wysokim stopniu wierzą, że mają wpływ na przebieg procesów rozwojowych, angażują się w działania podejmowane przez różne grupy społeczne oraz starają się o to, aby władze lokalne były aktywne i kompetentne (Heffner, Rosner 2002). Pozytywny wpływ lokalnej aktywności społecznej na lokalną aktywność gospodarczą został obrazowo przedstawiony przez Kołodziejczyk (2003, s. 27), która twierdzi, iż *„mapa wiejskich obszarów rozwijających się w Polsce będzie się zmieniać w zależności od aktywności ludzkiej, pozwalającej efektywniej i dynamiczniej kreować oblicze tej przestrzeni”*.

Poziom aktywności społecznej w stosunku do aktywności ekonomicznej charakteryzuje się dużą stabilnością przestrzenno-czasową, stąd zagadnienie to analizowano w ujęciu statycznym. Aktywność społeczną mieszkańców obszarów wiejskich regionu wyznaczono w oparciu o syntetyczny wskaźnik zbudowany na podstawie czterech mierników: frekwencja wyborcza oraz członkostwo w klubach sportowych, kołach zainteresowań i zespołach artystycznych. W skali ogólnopolskiej województwo małopolskie wraz z podkarpackim charakteryzuje się najwyższymi wartościami tak wyznaczonego wskaźnika. Ponadto jedynym obszarem, gdzie wszystkie trzy formy członkostwa (kluby sportowe, koła zainteresowań i zespoły artystyczne) osiągnęły wysokie wartości jest właśnie region Małopolski i Podkarpacia. Wynika to zarówno z uwarunkowań historycznych (przynależność do zaboru austriackiego – m.in. intensywna działalność w wieku XIX Towarzystwa Gimnastycznego Sokół, większy liberalizm władz zaborczych w stosunku do polskiej tradycji), kulturowych (bogata tradycja góralska, interesująca kultura ludowa, duże bogactwo folklorystyczne – rękodzieło, muzyka) oraz funkcjonalnych (niższy poziom wskaźnika urbanizacji). Wewnątrz województwa najwyższą aktywnością społeczną wyróżniają się mieszkańcy z terenów beskidzkich, w szczególności powiaty:

limanowski, nowosądecki i gorlicki (ryc. 19). Najniższymi wartościami syntetycznego wskaźnika aktywności społecznej w skali województwa (choć średnimi w skali ogólnopolskiej) charakteryzują się powiaty z jego części północnej.



Ryc. 19. Wskaźnik aktywności społecznej 2006

Analiza interwencji publicznych realizowanych w ramach polityki spójności oraz WPR na obszarach wiejskich

Zróźnicowanie struktury interwencji publicznych

W bazie projektów udostępnionej przez Małopolskie Obserwatorium Polityki Rozwoju znalazło się 4839 projektów wg stanu na 30 czerwca 2009 roku. Wśród nich 2834 realizowano bezpośrednio na obszarach wiejskich, a pozostałe 2005 w miastach lub łącznie – w miastach i na wsi. W grupie tych ostatnich szczegółowa analiza konkretnych działań pozwoliła wyłonić dodatkowo 61 projektów, których tematyka dotyczyła głównie lub wyłącznie wsi. W efekcie analizie poddano 2895 projektów.

Wśród programów realizowanych na terenie województwa małopolskiego znalazły się:

- *Fundusz Spójności*,
- *Inicjatywa Wspólnotowa INTERREG Polska-Słowacja*,
- *Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL*,
- *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego*,
- *Sektorowy Program Operacyjny Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich*,
- *Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich*,
- *Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw*,
- *Sektorowy Program Operacyjny Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb*.

Z badań wyłączono SPO *Rozwój Zasobów Ludzkich* i *Program Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL*, które nie koncentrowały się na obszarach wiejskich, lecz na ogół obejmowały swoim zasięgiem miasta i wsie. Trudno więc było je uwzględnić w ocenie wpływu na rozwój społeczny i gospodarczy obszarów wiejskich. Wyjątek uczyniono w przypadku jednego projektu realizowanego w ramach programu Funduszu Spójności – *Oczyszczanie ścieków na Podhalu* – który nie obejmował wyłącznie obszarów wiejskich. Ze względu na wielkość środków (ponad 51 mln zł z UE) i znaczenie dla rozwoju infrastruktury na obszarach wiejskich włączono go do badań.

Tab. 1. Liczba i wartość realizowanych projektów w perspektywie finansowej 2004-2006 wg programów na obszarach wiejskich w województwie małopolskim (PR – wartość całkowita, DU – wartość dofinansowania ze środków unijnych)

Program	Liczba	Wartość PR (zł)	Wartość DU (zł)
<i>Fundusz Spójności</i>	1	78 802 858	51 221 858
<i>INTERREG POLSKA-SŁOWACJA</i>	12	13 508 801	9 520 474
<i>Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich</i>	2522	555 644 900	229 271 127
<i>Rybołówstwo i przetwórstwo ryb</i>	14	5 905 738	1 798 853
<i>Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw</i>	111	114 511 264	38 305 939
<i>Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego</i>	235	487 417 897	263 365 946

Źródło: Materiały Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju (MOPR), stan 30 czerwiec 2009 r.

Zdecydowanie najważniejszymi dla obszarów wiejskich są: SPO *Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich* i *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego* (tab. 1). Z pierwszego programu, w okresie programowania 2004-2006, do połowy 2009 r. napłynęło na wieś małopolską ponad 229 mln zł środków unijnych (co stanowiło około 40% ogólnej wartości projektów realizowanych w tym programie), z drugiego ponad 263 mln zł

(około 54% ogólnej wartości programu). Pozostałe programy miały pod względem budżetu i liczby projektów mniejsze znaczenie dla obszarów wiejskich.

Najliczniejszą grupę projektów (2522) miał program *Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich*. W ramach tego programu realizowano w woj. małopolskim 10 działań¹:

- *Inwestycje w gospodarstwach rolnych,*
- *Ułatwianie startu młodym rolnikom,*
- *Szkolenia,*
- *Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych,*
- *Scalanie gruntów,*
- *Odnowa wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego,*
- *Różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia różnorodności działań lub alternatywnych źródeł dochodów,*
- *Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi,*
- *Rozwój i ulepszanie infrastruktury technicznej związanej z rolnictwem,*
- *Pilotażowy Program Leader+.*

Tab. 2. Liczba i wartość realizowanych projektów wg działań w programie *Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich* w perspektywie finansowej 2004-2006 na obszarach wiejskich w województwie małopolskim (PR – wartość całkowita, DU – wartość dofinansowania ze środków unijnych)

Działanie	Liczba	Wartość PR	Wartość DU
1.1 Inwestycje w gospodarstwach rolnych	1157	167 824 679	46 861 438
1.2 Ułatwianie startu młodym rolnikom	527	26 350 000	19 762 500
1.3 Szkolenia	9	7 481 632	5 985 305
1.4 Wsparcie doradztwa rolniczego	2	17 361 970	13 889 576
1.5 Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych	40	151 898 260	44 033 012
2.2 Scalanie gruntów	3	5 382 085	4 305 566
2.3 Odnowa wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego	132	54 500 545	33 812 681
2.4 Różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia różnorodności działań lub alternatywnych źródeł dochodów	435	67 553 250	21 747 805
2.5 Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi	13	34 080 105	25 792 497
2.6 Rozwój i ulepszanie infrastruktury technicznej związanej z rolnictwem	167	11 081 270	3 837 222
2.7 Pilotażowy Program Leader+	37	12 131 103	9 243 525

Źródło: Materiały MOPR, stan 30 czerwiec 2009 r.

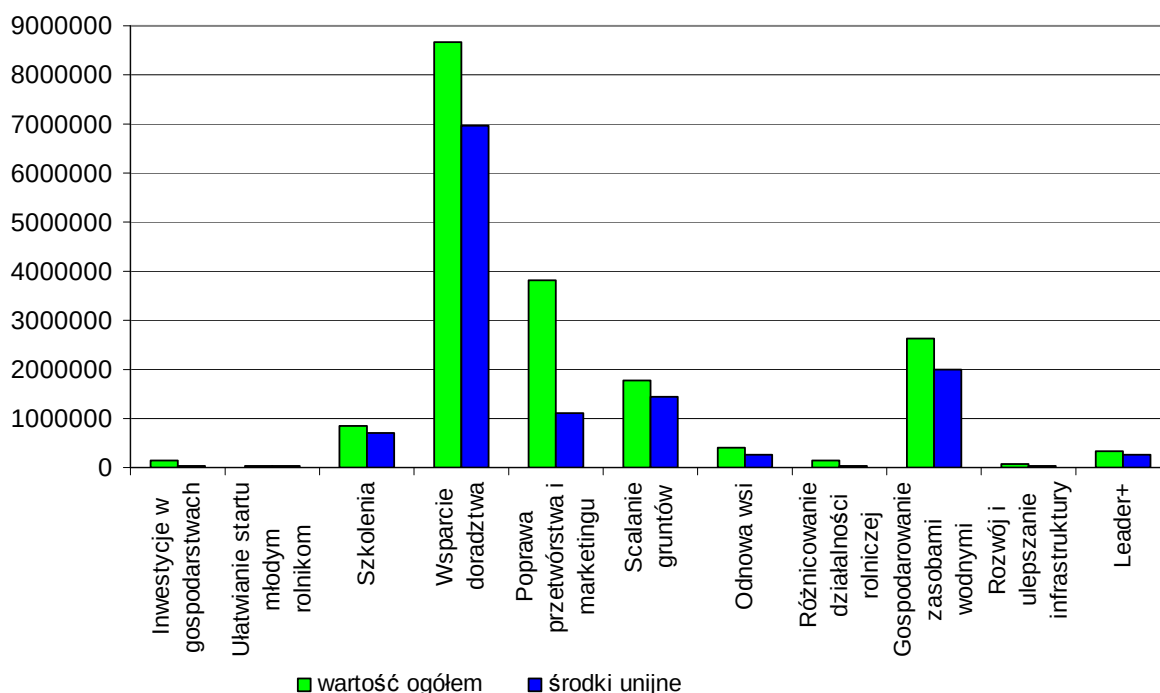
Najwięcej środków przewidziano na działanie *Inwestycje w gospodarstwach rolnych*, ale były to na ogół projekty nieduże – przeciętna wartość projektu wyniosła około 145 tys. zł, z czego 40,5 tys. zł pochodziło z funduszy unijnych (ryc. 20). Nieduże projekty realizowano też w działaniach: *Ułatwianie startu młodym rolnikom*, *Różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia różnorodności działań lub alternatywnych źródeł dochodów*, *Rozwój i ulepszanie infrastruktury technicznej związanej z rolnictwem*. Wszystkie wymienione działania były realizowane prawie wyłącznie przez gospodarstwa rolne. Biorąc pod uwagę liczbę gospodarstw rolnych na terenie woj. małopolskiego (około 265 tys. podmiotów prowadziło wyłącznie działalność rolniczą) oraz liczbę realizowanych projektów (w

¹ Działanie *Przywracanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego katastrofą naturalną i/lub pożarem oraz wprowadzenie odpowiednich instrumentów zapobiegawczych* nie było realizowane w województwie małopolskim. W opracowaniu nie analizowano działań z priorytetu Pomoc Techniczna.

czterech wymienionych działaniach - razem 2286 projektów) można stwierdzić, że o środki wystąpiło przeciętnie co 116-te gospodarstwo. Prawdopodobnie skorzystały z nich przede wszystkim gospodarstwa duże o powierzchni powyżej 10 ha, mające charakter towarowy, które stać było na wniesienie niemałych środków w charakterze udziału własnego w zgłaszanych projektach. Według Spisu Rolnego w 2002 roku w regionie było 5327 takich gospodarstw. Można zatem przyjąć, że około 35-40% gospodarstw „perspektywicznych” skorzystało z ze środków na inwestycje.

Warto zwrócić uwagę na relatywnie małą liczbę projektów realizowanych w ramach działania 2.4 (różnicowanie działalności rolniczej) w stosunku do liczby projektów polegających na modernizacji gospodarstw rolnych. Rolnicy zdecydowanie chętniej stawiają na kontynuację i rozwój prowadzonej już działalności niż na jej dywersyfikację, która wymaga dobrego pomysłu, pewnej innowacyjności i podjęcia ryzyka. Należy mieć na uwadze, że były też przypadki nadużyć, kiedy środki na różnicowanie działalności rolniczej przeznaczane były np. na remont budynku mieszkalnego i nie służyły podjęciu nowych przedsięwzięć mających na celu dywersyfikację dochodów).

Nie zawsze zgodne z założonymi celami były efekty działania *Ułatwianie startu młodym rolnikom*, na które przeznaczono znaczące środki (19,8 mln zł.). Często przekazanie gospodarstwa rolnego miało charakter wyłącznie formalny i nie następowała faktyczna zmiana kierownika gospodarstwa.



Ryc. 20. Średnia wartość projektów wg poszczególnych działań w programie *Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich* w perspektywie finansowej 2004-2006 na obszarach wiejskich w województwie małopolskim [zł]

Drugim pod względem wielkości wykorzystanych środków jest działanie - *Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych* (tab. 2). Wartość jednostkowa projektów jest zdecydowanie wyższa i wynosi ogółem 3772,5 tys. zł, w tym 1100,8 tys. zł ze środków unijnych. Z tego działania skorzystało 40 podmiotów o bardzo różnym profilu działalności. Inwestycje były kierowane przede wszystkim na modernizację zakładów przetwórstwa rolno-spożywczego w postaci zakupu nowych maszyn i

urządzeń, wyspecjalizowanych środków transportu albo na usprawnienie procesów produkcyjnych i poprawę logistyki.

Największe koszty jednostkowe miało działanie *Wsparcie doradztwa rolniczego*. W jego ramach wykonano dwa duże projekty realizowane przez Małopolski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Karniowicach (za 8,1 i 9,3 mln zł, w 80% dofinansowane ze środków unijnych). Stosunkowo duże koszty jednostkowe mają także projekty w ramach działania *Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi*. Dotyczą one jednak wyłącznie zabezpieczenia przeciwpowodziowego terenów rolniczych i wszystkie realizowane były przez Małopolski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Krakowie. Brak natomiast inwestycji związanych z zabezpieczeniem terenów rolniczych przed długotrwałymi okresami suszy, które powinny objąć m.in. obszar Wyżyny Miechowskiej.

Przeciętej wielkości środki wykorzystano na szkolenia. Poziom wykształcenia i kwalifikacji zawodowych właścicieli gospodarstw rolnych w Małopolsce należy do najniższych w kraju. Inicjatywy związane z podnoszeniem poziomu wiedzy i kwalifikacji są pożądane. Bardzo potrzebne są szkolenia w zakresie dywersyfikacji źródeł dochodów i rozwoju alternatywnych działalności gospodarczych na obszarach wiejskich Małopolski, gdzie rolnictwo ma niewielkie szanse rozwoju. Środki na szkolenia przeznaczono również w ramach ZPORR, o czym w dalszej części opracowania.

Skromne środki przewidziano na scalanie gruntów, co w wielu częściach regionu jest poważnym wyzwaniem. Z przeglądu projektów wynika, że scalenia objęły razem tylko 1216 ha gruntów rolnych. Mimo ogromnych potrzeb w tym zakresie, trudno spodziewać się postępu w kwestii poprawy struktury obszarowej gospodarstw. Wynika to z tradycyjnego przywiązania do ziemi i traktowania jej jako zabezpieczenia ekonomicznego. Obrót ziemią w Małopolsce jest znikomy. Właściciele małych gospodarstw rolnych nie sprzedają ziemi. Trend ten prawdopodobnie będzie się utrzymywał i nie należy oczekiwać, że instrumenty finansowe w ramach programów unijnych wpłyną znacząco na zmianę tej sytuacji.

W ramach omawianego SPO realizowana była również inicjatywa LEADER+. Wprawdzie suma środków europejskich, które wpłynęły do Małopolski w ramach tego działania nie była imponująca (9,2 mln zł), ale specyficzny charakter działania polegającego na budowie partnerstwa oraz tworzeniu i realizowaniu lokalnych strategii przez współpracujące podmioty, wart jest bliższej uwagi. Przegląd zasobów internetowych dotyczących małopolskich grup działania pokazał, że w programie LEADER+ wzięli udział przedstawiciele co najmniej 106 gmin, co jest znaczącym udziałem w ogóle gmin województwa. Pod tym względem woj. małopolskie należało do najaktywniejszych w kraju.

Na obszarze gmin realizujących program LEADER+ utworzono 22 lokalne grupy działania. Zdecydowana większość z nich (17) realizowała zarówno schemat I, jak i II. Obszary funkcjonowania grup były w różnych częściach regionu: na rolniczej północy (np. Powiśle Dąbrowskie, Jaksa), na urbanizowanych zachodzie (np. LGD dla Obszarów Wiejskich Gminy Olkusz), w strefie podmiejskiej stolicy (Korona Północnego Krakowa), czy na górskim południu (np. Podbabiogórze, Beskid Gorlicki, Podhalańska LGD). Warto zauważyć, że w kolejnej perspektywie finansowej grupy te funkcjonują nadal w ramach PROW, ponadto powstało kilkanaście nowych LGD.

Małopolskie grupy działania realizowały różne pożyteczne projekty skierowane do większej grupy mieszkańców, np. finansowanie (lub dofinansowanie) i organizacja

(lub współorganizacja) wycieczek dla młodzieży szkolnej, wymian zagranicznych młodzieży, szkoleń tematycznych dla mieszkańców, imprez kulturalnych i sportowych i inne działania na rzecz integracji społecznej, umacniania tożsamości lokalnej i kultury. Warto też wymienić działania sprzyjające rozwojowi turystyki i promocji np. wytyczanie szlaków turystycznych, wydawanie folderów, założenie serwisu internetowego promującego region itd.

W debacie na temat funkcjonowania lokalnych grup działania pojawiają się często głosy kwestionujące społeczne znaczenie tych struktur. Badania ankietowe M. Furmankiewicza przeprowadzone w skali Polski wskazują, że decyzje w LGD są podejmowane najczęściej przez wąskie grono zarządzających i istnieje zagrożenie, że stowarzyszenia te będą grupami interesu, nie reprezentującymi w szerszym wymiarze mieszkańców gmin. Ponadto, często LGD nie powstają w wyniku oddolnego budowania partnerstwa, lecz z inicjatywy samorządów lokalnych, które tworzą „pseudo-LGD” w celu wykorzystania ich jako kolejne narzędzie finansowania przedsięwzięć publicznych, mieszczących się niejednokrotnie w ramach działalności statutowej samorządów. W takich przypadkach społeczność lokalna jako podmiot w ogóle w tym nie uczestniczy, co jest zaprzeczeniem idei partnerstwa LGD.

Trudno kwestionować powyższe negatywne zjawiska, niemniej jednak funkcjonują też w regionie małopolskim prawdziwie oddolne LGD. Kształtują się więc grupy lokalnych liderów, co jest szczególnie istotne dla rozwoju sołectw i gmin. Należy pozytywnie ocenić zaangażowanie i przedsiębiorczość tych osób, nawet jeśli działalność ich nie zawsze ma konkretny wymiar społeczny czy ekonomiczny. Ważnym aspektem jest budowanie sieci powiązań i faktycznej współpracy między różnymi podmiotami, w tym współpracy międzygminnej.

Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego realizowany był w postaci 235 projektów obejmujących 11 następujących działań (tab. 3):

- *Modernizacja i rozbudowa regionalnego układu transportowego,*
- *Infrastruktura ochrony środowiska,*
- *Rozwój umiejętności powiązany z potrzebami regionalnego rynku pracy i możliwości kształcenia ustawicznego w regionie,*
- *Wyrównywanie szans edukacyjnych poprzez programy stypendialne,*
- *Reorientacja zawodowa osób odchodzących z rolnictwa,*
- *Promocja przedsiębiorczości,*
- *Obszary wiejskie,*
- *Obszary podlegające restrukturyzacji,*
- *Mikroprzedsiębiorstwa,*
- *Lokalna infrastruktura społeczna.*

Zdecydowanie największe środki koncentrowały się wokół czterech działań dotyczących ogólnie obszarów wiejskich, modernizacji i rozbudowy sieci komunikacyjnej, rozwoju infrastruktury społecznej i infrastruktury ochrony środowiska. Działania te były realizowane w postaci niewielkiej liczby, ale za to dużych projektów. Największy projekt z zakresu modernizacji regionalnego układu transportowego miał wartość ponad 28 mln zł (w tym środki unijne 20 mln zł) i dotyczył modernizacji drogi wojewódzkiej nr 981 Zborowice-Krzyżówka. W przypadku działania *Obszary wiejskie* większość projektów miała na celu rozwój sieci wodno-kanalizacyjnej, modernizację dróg gminnych. Wartości pojedynczych projektów były niższe i wahały się od kilkuset tysięcy złotych do 6 mln.

Tab. 3. Liczba i wartość realizowanych projektów wg działań w programie *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego* w perspektywie finansowej 2004-2006 na obszarach wiejskich w woj. małopolskim (PR – wartość całkowita, DU – wartość dofinansowania ze środków unijnych)

Działanie	Liczba	Wartość PR	Wartość DU
1.1 Modernizacja i rozbudowa regionalnego układu transportowego	12	109 141 353	73 387 661
1.2 Infrastruktura ochrony środowiska	10	73 029 236	45 853 142
1.3 Regionalna infrastruktura społeczna	0	0	0
2.1 Rozwój umiejętności powiązany z potrzebami regionalnego rynku pracy i możliwości kształcenia ustawicznego w regionie	2	1 220 431	878 381
2.2 Wyrównywanie szans edukacyjnych poprzez programy stypendialne	16	1 068 753	744 316
2.3 Reorientacja zawodowa osób odchodzących z rolnictwa	16	11 129 919	7 148 837
2.4 Reorientacja zawodowa osób dotkniętych procesami restrukturyzacyjnymi	1	334 264	250 698
2.5 Promocja przedsiębiorczości	1	908 134	564 066
2.6 Regionalne Strategie Innowacyjne i transfer wiedzy	0	0	0
3.1 Obszary wiejskie	60	147 768 840	82 100 900
3.2 Obszary podlegające restrukturyzacji	18	33 336 921	18 822 796
3.3 Zdegradowane obszary miejskie, przemysłowe i powojenne	0	0	0
3.4 Mikroprzedsiębiorstwa	51	17 348 518	4 366 155
3.5 Lokalna infrastruktura społeczna	48	92 131 528	29 248 993
4.3 Działania informacyjne i promocyjne	0	0	0

Źródło: Materiały MOPR, stan 30 czerwiec 2009 r.

W ramach działania 2.3 oraz w mniejszym stopniu 2.1. realizowano projekty szkoleniowe skierowane do rolników. Łączna ich suma była niewielka w porównaniu do innych, wyżej wymienionych działań ZPORR, co jest zrozumiałe ze względu nieporównywalnie większe koszty realizacji „twardych” projektów infrastrukturalnych. Tym niemniej wydaje się, że środki przeznaczone na projekty szkoleniowe były relatywnie wysokie w odniesieniu do liczby ostatecznych beneficjentów (uczestniczących w szkoleniach). W projektach tych uczestniczyło średnio od kilkudziesięciu do kilkuset osób, tym samym koszty jednostkowe były bardzo wysokie. Należy dążyć do większej efektywności środków wydatkowanych na projekty szkoleniowe. A są one bardzo potrzebne, zwłaszcza te pozwalające nabyć umiejętności dostosowane do regionalnego zapotrzebowania rynkowego.

Trzecim, co do wielkości wykorzystanych środków finansowych ogółem był program *Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw*, który realizowany był na obszarach wiejskich w postaci pięciu działań (tab. 4):

- 1.3 Tworzenie korzystnych warunków dla rozwoju firm,
- 2.1 Wzrost konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw poprzez doradztwo,
- 2.2 Wsparcie konkurencyjności produktowej i technologicznej przedsiębiorstw,
- 2.3 Wzrost konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw poprzez inwestycje,
- 2.4 Wsparcie dla przedsięwzięć w zakresie dostosowywania przedsiębiorstw do wymogów ochrony środowiska.

Najkosztowniejsze było wsparcie konkurencyjności przedsiębiorstw (blisko 52 mln), ale udział środków unijnych był niewielki, tylko około 8 mln zł. Dużo więcej funduszy

unijnych (ponad 28 mln zł) wykorzystano na wsparcie konkurencyjności przedsiębiorstw poprzez innowacje. Były to jednak mniejsze projekty uzyskujące przeciętne dofinansowanie z UE w wartości około 398 tys. zł. Z analizy projektów wynika, że dotyczyły one głównie zakupu urządzeń i modernizacji technologii w małych przedsiębiorstwach produkcyjnych. Udział środków unijnych był zróżnicowany; wahał się od 8% w działaniu *Wzrost konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw poprzez doradztwo* do około 60% w działaniu *Wzrost konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw poprzez inwestycje*.

Tab. 4. Liczba i wartość realizowanych projektów wg działań w programie *Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw* w perspektywie finansowej 2004-2006 na obszarach wiejskich w woj. małopolskim (PR – wartość całkowita, DU – wartość dofinansowania)

Działanie	Liczba	Wartość PR	Wartość DU
1.1 Wzmocnienie instytucji wspierających działalność przedsiębiorstw	0	0	0
1.2 Poprawa dostępności do zewnętrznego finansowania inwestycji przedsiębiorstw	0	0	0
1.3 Tworzenie korzystnych warunków dla rozwoju firm	1	98 000	71 370
2.1 Wzrost konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw poprzez doradztwo	34	11 515 883	999 294
2.2 Wsparcie konkurencyjności produktowej i technologicznej przedsiębiorstw	3	51 921 300	8 122 586
2.3 Wzrost konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw poprzez inwestycje	71	48 610 119	28 285 127
2.4 Wsparcie dla przedsięwzięć w zakresie dostosowywania przedsiębiorstw do wymogów ochrony środowiska	2	2 365 962	827 561

Źródło: Materiały MOPR, stan 30 czerwiec 2009 r.

W ramach programu INTERREG projekty dotyczyły przede wszystkim rozwoju infrastruktury technicznej i komunikacyjnej oraz infrastruktury ochrony środowiska (tab. 5). W sumie przeznaczono na te cele ogółem ponad 11 mln zł, w tym około 8 mln ze środków unijnych. W porównaniu z wcześniej omówionymi programami nie były to duże kwoty, ale trzeba wziąć pod uwagę, że projekty te koncentrowały się głównie na obszarach przygranicznych.

Tab. 5. Liczba i wartość realizowanych projektów wg działań w programie *Interreg Polska-Słowacja* w perspektywie finansowej 2004-2006 na obszarach wiejskich w woj. małopolskim (PR – wartość całkowita, DU – wartość dofinansowania)

Działanie	Liczba	Wartość PR	Wartość DU
1.1 Rozwój infrastruktury technicznej i komunikacyjnej	3	4 453 739	3 340 305
1.2 Rozwój infrastruktury ochrony środowiska	4	7 316 836	4 914 111
2.1 Rozwój zasobów ludzkich i wspieranie przedsiębiorczości	0	0	0
2.2 Ochrona dziedzictwa naturalnego i kulturowego	5	1 738 225	1 266 059
3.1 Zarządzanie, wdrażanie, monitoring i kontrola	0	0	0
3.2 Promocja i ocena programu	0	0	0

Źródło: Materiały MOPR, stan 30 czerwiec 2009 r.

Zróżnicowanie i rodzaj beneficjentów

Wśród różnych kategorii beneficjentów interwencji publicznych na obszarach wiejskich województwa małopolskiego największą liczebnie grupę stanowili rolnicy, a następnie jednostki samorządu terytorialnego, przedsiębiorstwa i organizacje pozarządowe (tab. 6). Pozostałe kategorie podmiotów były reprezentowane bardzo

nielicznie, łącznie dofinansowania przyznano w nich zaledwie dwudziestu projektom. Można więc stwierdzić, że ich wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy regionu był marginalny.

Samorządy lokalne były zróżnicowane pod względem aktywności w pozyskiwaniu środków unijnych. Można wśród nich wyróżnić grupę „liderów” – jednostek, które systematycznie składały wnioski i otrzymywały finansowanie na coraz to nowe przedsięwzięcia. W tym mieściły się nie tylko standardowe inwestycje w infrastrukturę techniczną, ale również oryginalne nowoczesne projekty, służące np. integracji społecznej czy podnoszeniu jakości usług publicznych. W grupie samorządów aktywnych wyróżniają się samorządy pręźnie rozwijających się gmin podmiejskich (o relatywnie wysokich dochodach i możliwościach składania wniosków), „inspirowane” potrzebami zgłaszanymi przez mieszkańców. Niemniej jednak również na obszarach peryferyjnych województwa były liczne samorządy bardzo aktywnie pozyskujące środki unijne. W wielu gminach południowej, wschodniej i północnej części regionu realizowano duże projekty infrastrukturalne. Wydaje się, że ważną rolę w skuteczności ubiegania się o środki zewnętrzne odgrywają, niezależne od położenia gminy, indywidualne cechy władzy lokalnej: zaangażowanie, aktywność i gotowość do podejmowania nowych wyzwań.

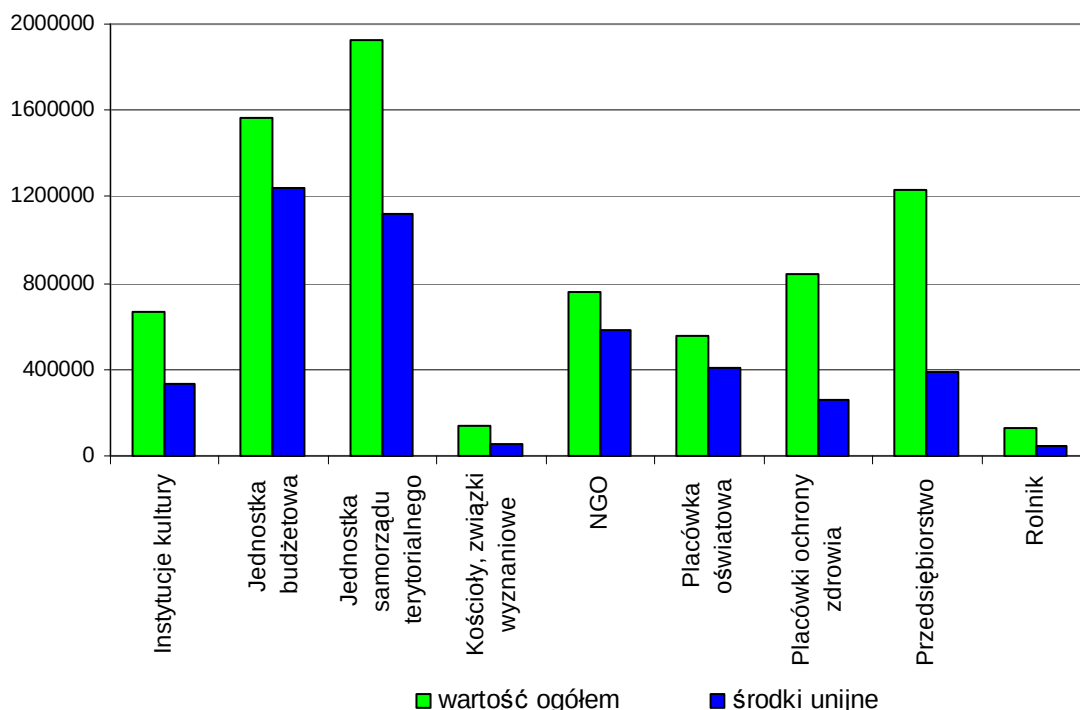
Tab. 6. Kategorie podmiotów realizujących projekty w ramach interwencji publicznych w perspektywie finansowej 2004-2006 na obszarach wiejskich w woj. małopolskim (PR – wartość całkowita, DU – wartość dofinansowania)

Kategorie	Liczba	Wartość PR	Wartość DU
Instytucje kultury	1	668 865	328 950
Jednostka budżetowa	10	15 674 187	12 414 955
Jednostka naukowo-badawcza	0	0	0
Jednostka samorządu terytorialnego	335	644 261 352	376 115 788
Kościoły, związki wyznaniowe	1	134 805	55 925
NGO	31	23 641 631	18 207 357
Placówka oświatowa	3	1 653 907	1 212 623
Placówki ochrony zdrowia	1	844 229	260 671
Przedsiębiorstwo	222	273 699 601	86 081 573
Rolnik	2287	292 093 363	97 774 437
Rybak	4	3 119 517	1 031 920

Źródło: Materiały MOPR, stan 30 czerwiec 2009 r.

Największe przeciętne koszty jednostkowe miały projekty realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego (ryc. 21), co jest oczywiste z uwagi na wysokie koszty przedsięwzięć infrastrukturalnych. Przeciętna wartość projektu wynosiła blisko 2 mln zł, w tym ponad 1,1 mln zł z dofinansowania. Z kolei najmniejsze projekty realizowali rolnicy, co przy uwzględnieniu niewielkiego potencjału gospodarstw rolnych jest zjawiskiem zrozumiałym.

Na podstawie dotychczasowych analiz rodzi się ogólny wniosek, że w pierwszej perspektywie finansowej 2004-2006 projekty realizowane na obszarach wiejskich woj. małopolskiego koncentrowały się przede wszystkim na rozwoju elementów infrastruktury technicznej (wodociągi, kanalizacja, oczyszczalnie ścieków, drogi) oraz modernizacji gospodarstw rolnych i przedsiębiorstw (nowoczesny sprzęt, technologie i logistyka). Niewielka liczba projektów dotyczyła infrastruktury społecznej oraz rozwoju kapitału społecznego.



Ryc. 21. Średnia wartość projektów wg beneficjentów na obszarach wiejskich w woj. małopolskim [zł]

Przestrzenne zróżnicowanie wielkości środków

W strukturze wartości ogółem projektów realizowanych na obszarach wiejskich najważniejszą rolę odgrywały *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego* i *Sektorowy Program Operacyjny Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich* (tab. 7 i 8). Były one realizowane prawie we wszystkich powiatach woj. małopolskiego. Inne programy miały bardziej lokalny charakter.

Projekty w ramach *Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego* były wykonywane w większości powiatów (wyjątek stanowią powiat chrzanowski i miasto Nowy Sącz). Pod względem udziału w strukturze wartości projektów odegrały one najważniejszą rolę w powiatach peryferyjnych (dąbrowski, tarnowski, gorlicki), co wydaje się zjawiskiem w pełni uzasadnionym. Środki finansowe przeznaczono przede wszystkim na rozwój infrastruktury technicznej i społecznej oraz modernizację systemu komunikacji. Dużą rolę odegrały też środki ZPORR w bezpośrednim sąsiedztwie Krakowa; przeznaczono je głównie na rozbudowę i modernizację regionalnego układu transportowego.

Sektorowy Program Operacyjny Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich odgrywał wiodącą rolę wśród projektów wykonywanych w powiatach: olkuskim, miechowskim, proszowickim, wielickim, bocheńskim, brzeskim, limanowskim oraz w Nowym Sączu (ryc. 22). W większości przypadków są to obszary charakteryzujące się przewagą funkcji rolniczych, gdzie gospodarka rolna ma korzystniejsze w stosunku do innych powiatów regionu warunki do rozwoju. Większość projektów związana była z restrukturyzacją i modernizacją sektora żywnościowego, bo trafiały one głównie do rolników w ramach działania *Inwestycje w gospodarstwach rolnych*. Warto wspomnieć, że w powiatach proszowickim i miechowskim realizowano również najwięcej projektów inwestycyjnych w gospodarstwach rolnych w ramach programu

SAPARD (Puchała, 2006), a w miechowskim najwięcej było inwestycji z działania PROW 2004-2006 - *Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów Unii Europejskiej*. Łączne efekty tych przedsięwzięć mają znaczący wpływ na modernizację i rozwój rolnictwa w tej części Małopolski. Co więcej, obserwuje się wręcz zjawisko przeinwestowania rolnictwa. W niektórych gospodarstwach liczba maszyn rolniczych jest nadmierna i kolejne inwestycje podejmowane przez rolników nie są już ekonomicznie uzasadnione (instrumenty wsparcia unijnego powinny uwzględniać takie problemy, aby zapewnić racjonalną alokację środków).

Tab. 7. Wartość realizowanych projektów wg programów w perspektywie finansowej 2004-2006 na obszarach wiejskich w powiatach woj. małopolskiego (PR – wartość całkowita, DU – wartość dofinansowania)²

Powiaty	Fundusz Spójności		INTERREG POLSKA-SŁOWACJA		Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich	
	PR	DU	PR	DU	PR	DU
bocheński					27952289	9366420
brzeski					20202942	8400013
chrzanowski					1323111	749597
dąbrowski					11389431	4007082
gorlicki			1746454	1309840	17332562	7063018
krakowski					54539414	24137774
limanowski					56211322	20234609
m. Kraków					49069258	37249137
m. Nowy Sącz					54975054	15711017
m. Tarnów					2721112	735118
miechowski					39308880	15136944
myślenicki					14470513	5824569
nowosądecki			5958799	3929941	42478176	15158240
nowotarski	78802858	51221858	5603095	4133264	15731589	6763128
olkuski					14969475	5988860
oświęcimski					6863989	2916807
proszowicki					51738434	18973179
suski					5809840	3688421
tarnowski					29996350	13493640
tatrzański			200452	147429	2674162	1350240
wadowicki					18314669	5616600
wielicki					17572327	6706715
Razem	78802858	51221858	13508801	9520474	555644900	229271127

Źródło: Materiały MOPR, stan 30 czerwiec 2009 r.

Wśród pozostałych projektów ważną rolę odgrywał program *Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw*. Był on realizowany we wszystkich powiatach, ale ze zróżnicowanym natężeniem. Najkosztowniejsze przedsięwzięcia realizowano w powiecie nowosądeckim i było to związane przede wszystkim z jedną inwestycją, tj. rozbudową stacji narciarskiej „Wierchomla” (ogólna kwota projektu ponad 40 mln zł, w tym dofinansowanie ze środków unijnych około 2,8 mln zł). W powiecie nowotarskim wiodącą rolę odgrywał projekt „Oczyszczanie ścieków na Podhalu” w ramach *Funduszu Spójności* (był to jedyny projekt w tym programie na obszarach wiejskich regionu). Wśród wszystkich projektów było to największe przedsięwzięcie, zarówno pod względem wartości ogólnej (79 mln zł), jak i kwoty dofinansowania (51 mln zł).

Pod względem wartości ogólnej wykonywanych projektów wystąpiło duże zróżnicowanie przestrzenne. Najogólniej można stwierdzić, że najkosztowniejsze

² W bazie danych dwa projekty nie mają przypisanego powiatu, dlatego suma wartości w tabelach 7 i 8 jest niższa od sumy całości wydatków o wartości tych dwóch projektów.

projekty wykonywano w sąsiedztwie stolicy regionu oraz na południu (z wyłączeniem powiatu tatrzańskiego). Z kolei mniejsze środki wykorzystano w zachodniej i środkowej części regionu. Taki rozkład przestrzenny jest wynikiem splotu szeregu czynników. Największe wartości ogólne działań w ramach interwencji publicznych dotyczą dużych powierzchniowo powiatów (nowotarski, nowosądecki, limanowski), które z tego względu mogą tworzyć najwięcej projektów i absorbować duże środki. Są to też powiaty charakteryzujące się dużym potencjałem ludnościowym obszarów wiejskich (niskim stopniem urbanizacji). Bardziej zurbanizowane powiaty ziemskie (np. chrzanowski, oświęcimski, olkuski) wymagają stosunkowo mniej interwencji na obszarach wiejskich i są lepiej wyposażone w elementy infrastrukturalne.

Tab. 8. Wartość realizowanych projektów wg programów w perspektywie finansowej 2004-2006 na obszarach wiejskich w powiatach woj. małopolskiego (PR – wartość całkowita, DU – wartość dofinansowania)

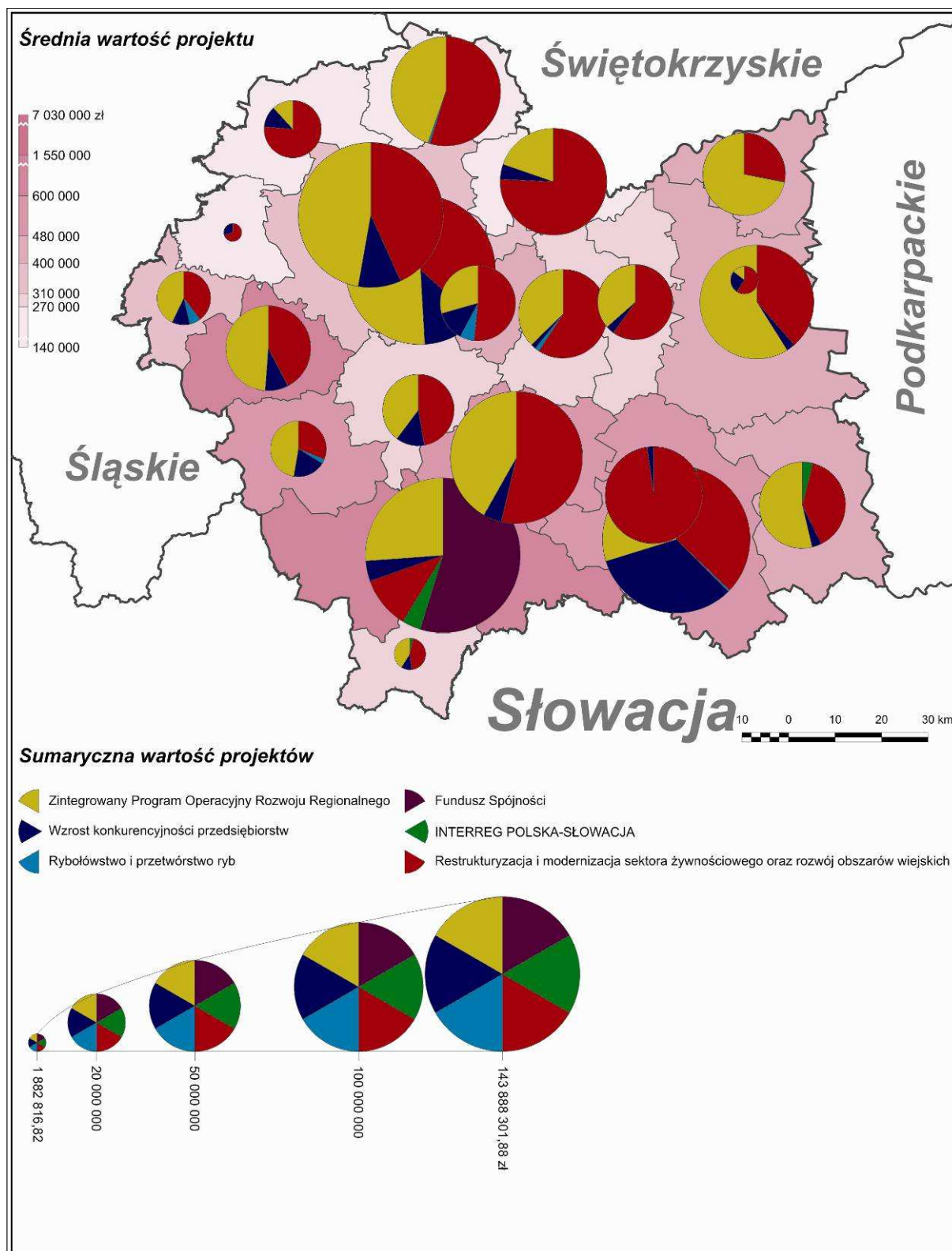
Powiaty	Rybołówstwo i przetwórstwo ryb		Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw		Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego	
	PR	DU	PR	DU	PR	DU
bocheński	751397	215564	877246	614072	17628064	8869233
brzeski			1237703	698164	12322544	4423906
chrzanowski			559706	391794		
dąbrowski			86454	22860	29293408	14338063
gorlicki			1583410	1105615	23916775	13154787
krakowski			12075712	6007104	59546629	27056350
limanowski			4692488	2567625	43777735	24369181
m. Kraków			16675696	5430833	68172033	46254778
m. Nowy Sącz			1207360	845152		
m. Tarnów			1184935	785845	668865	328980
miechowski	420000	120491			32039211	20069310
myślenicki			3968755	1619447	12159265	6089114
nowosądecki	487801	170158	42682014	4171112	38860818	23331193
nowotarski	59028	20660	6068830	1894502	37622901	16277104
olkuski			2346324	1059753	2310309	1204580
oświęcimski	1159799	285319	1860800	1302560	7416429	5009295
proszowicki			3115392	818860	13463733	7355673
suski	492024	127312	3538179	2473500	8848745	5321173
tarnowski			1903985	696673	45772475	25259296
tatrzański			645537	175000	2455611	1357740
wadowicki			3821603	2576142	21131419	9293107
wielicki	2089838	731442	4379133	3049324	10010926	3903113
Razem	5459887	1670946	114511264	38305939	487417897	263365946

Źródło: Materiały MOPR, stan 30 czerwiec 2009 r.

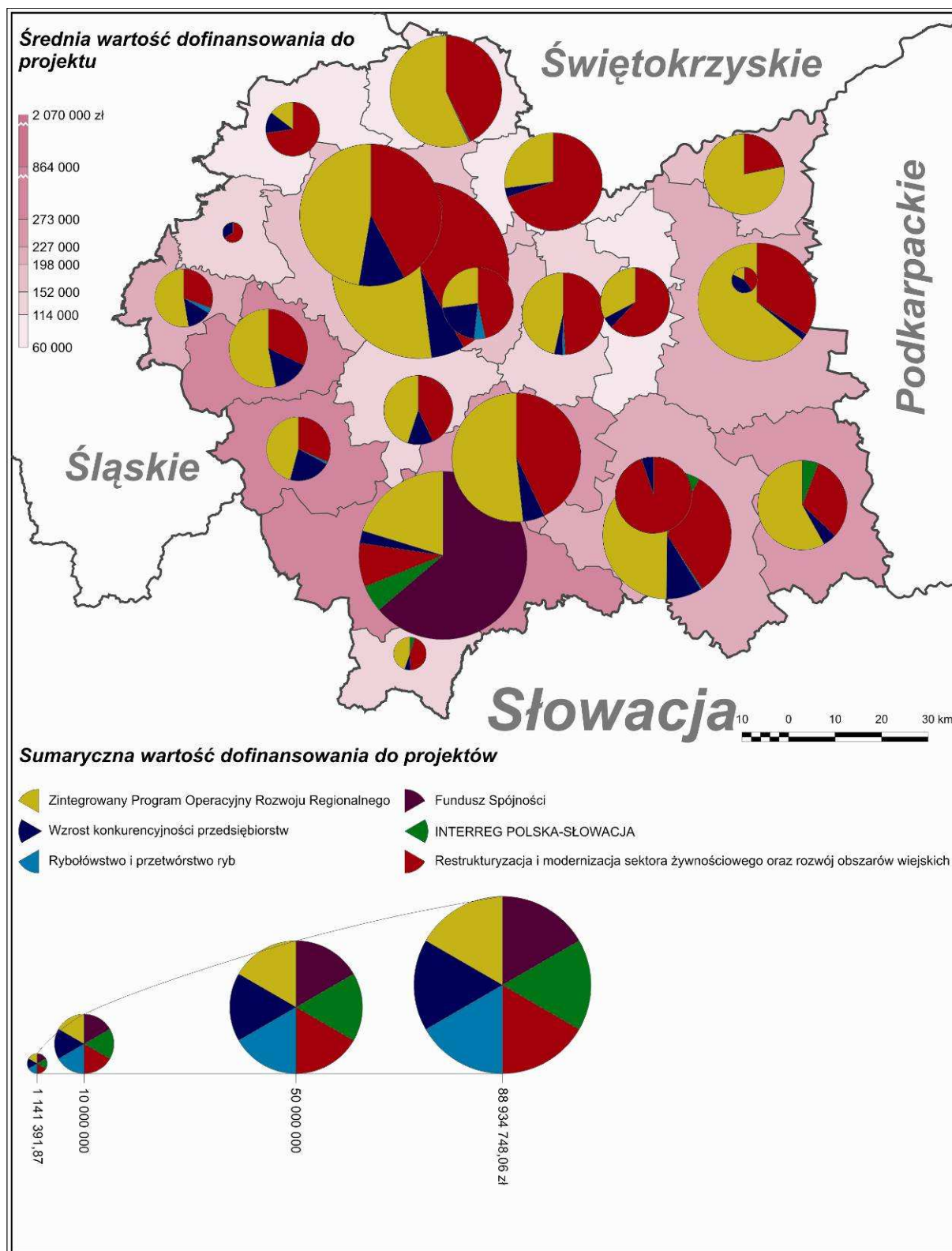
Zróźnicowanie przestrzenne dotyczy też przeciętnej wartości projektu. Najmniejsze projekty realizowano w powiatach środkowej i północnej części regionu. Wynikało to przede wszystkim z faktu, że ich wykonawcami byli rolnicy. Jednostkowe wartości projektów w ramach działania *Inwestycje w gospodarstwach rolnych* były stosunkowo niskie. Możliwości inwestycyjne rolników są bardzo ograniczone. W powiatach charakteryzujących się zdywersyfikowaną strukturą projektów i dużym udziałem programów „pozarolniczych” wartości jednostkowe projektów były wyższe.

Analiza wartości dofinansowania do projektów wykazuje podobne zróźnicowanie przestrzenne, jak w przypadku kosztów całkowitych. Największe kwoty dofinansowania otrzymał Kraków (gdzie zlokalizowane są liczne instytucje działające na rzecz obszarów wiejskich) oraz powiaty krakowski, nowotarski, nowosądecki, limanowski, tarnowski i miechowski. Zróźnicowanie przestrzenne przeciętnej wartości dofinansowania do projektu odpowiadało zróźnicowaniu średniej wartości ogólnej

projektu (ryc. 23). Sygnalizuje to, że przeciętny udział funduszy unijnych w projektach realizowanych w różnych częściach województwa był porównywalny.

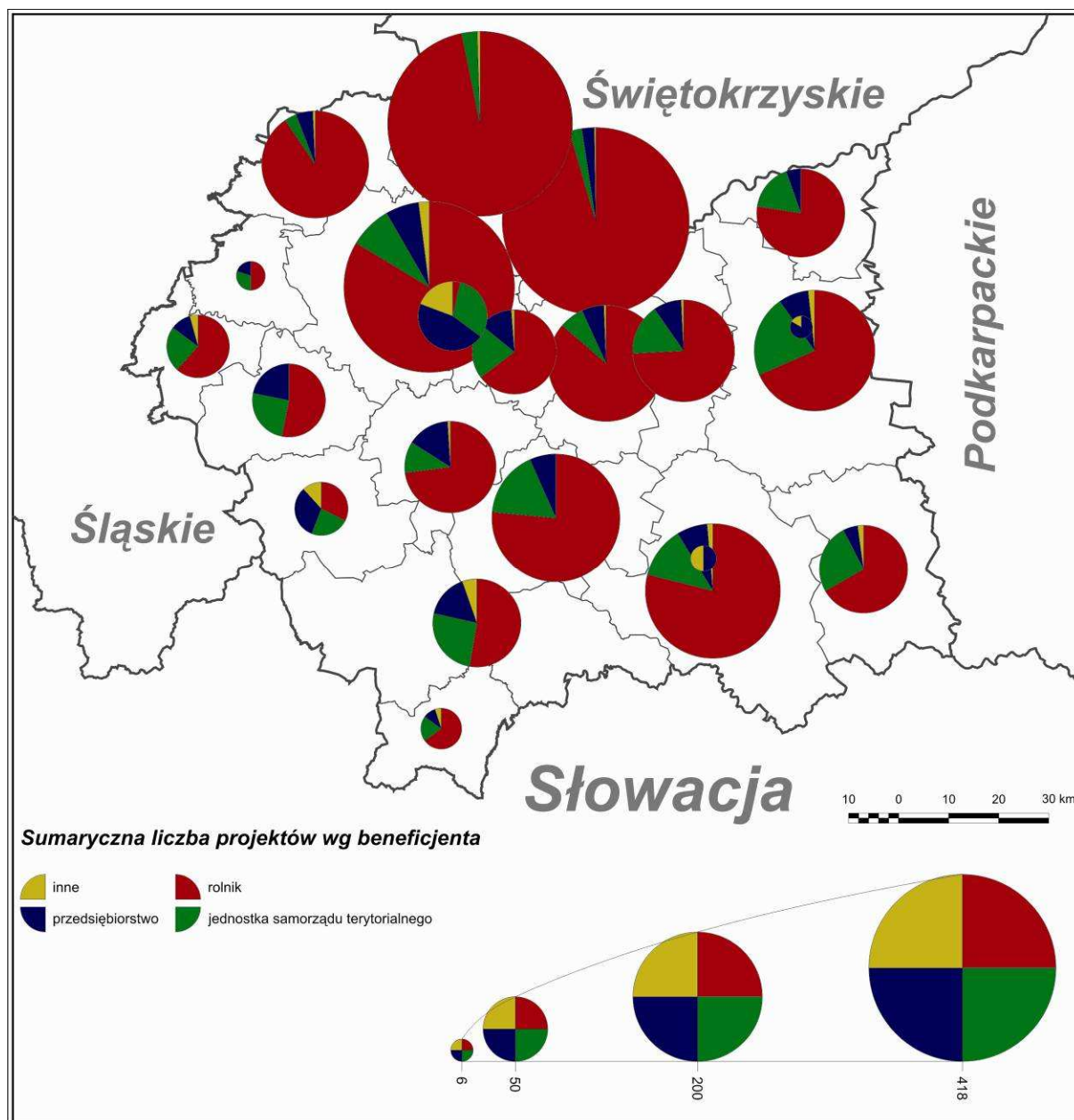


Ryc. 22. Struktura i wielkość projektów na obszarach wiejskich woj. małopolskiego w perspektywie finansowej 2004-2006



Ryc. 23. Struktura i wielkość dofinansowania ze środków unijnych projektów na obszarach wiejskich woj. małopolskiego w perspektywie finansowej 2004-2006

W strukturze beneficjentów interwencji publicznych na obszarach wiejskich zdecydowaną większość stanowili rolnicy (tab. 9). Przeważali oni we wszystkich powiatach ziemskich (ryc. 24). Wśród pozostałych grup beneficjentów znaczącą rolę w większości powiatów odgrywały jednostki samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorcy. Inne grupy beneficjentów (głównie organizacje pozarządowe i jednostki budżetowe) realizowały niewielką liczbę projektów, przede wszystkim w Krakowie, Nowym Sączu i powiatach: krakowskim, nowotarskim i suskim.



Ryc. 24. Liczba projektów i struktura beneficjentów interwencji publicznej na obszarach wiejskich woj. małopolskiego w perspektywie finansowej 2004-2006

Największa liczba projektów była wykonywana w powiatach, w których ważną rolę odgrywa funkcja rolnicza, a ich głównymi beneficjentami byli właściciele gospodarstw rolnych (miechowski, proszowski, krakowski).

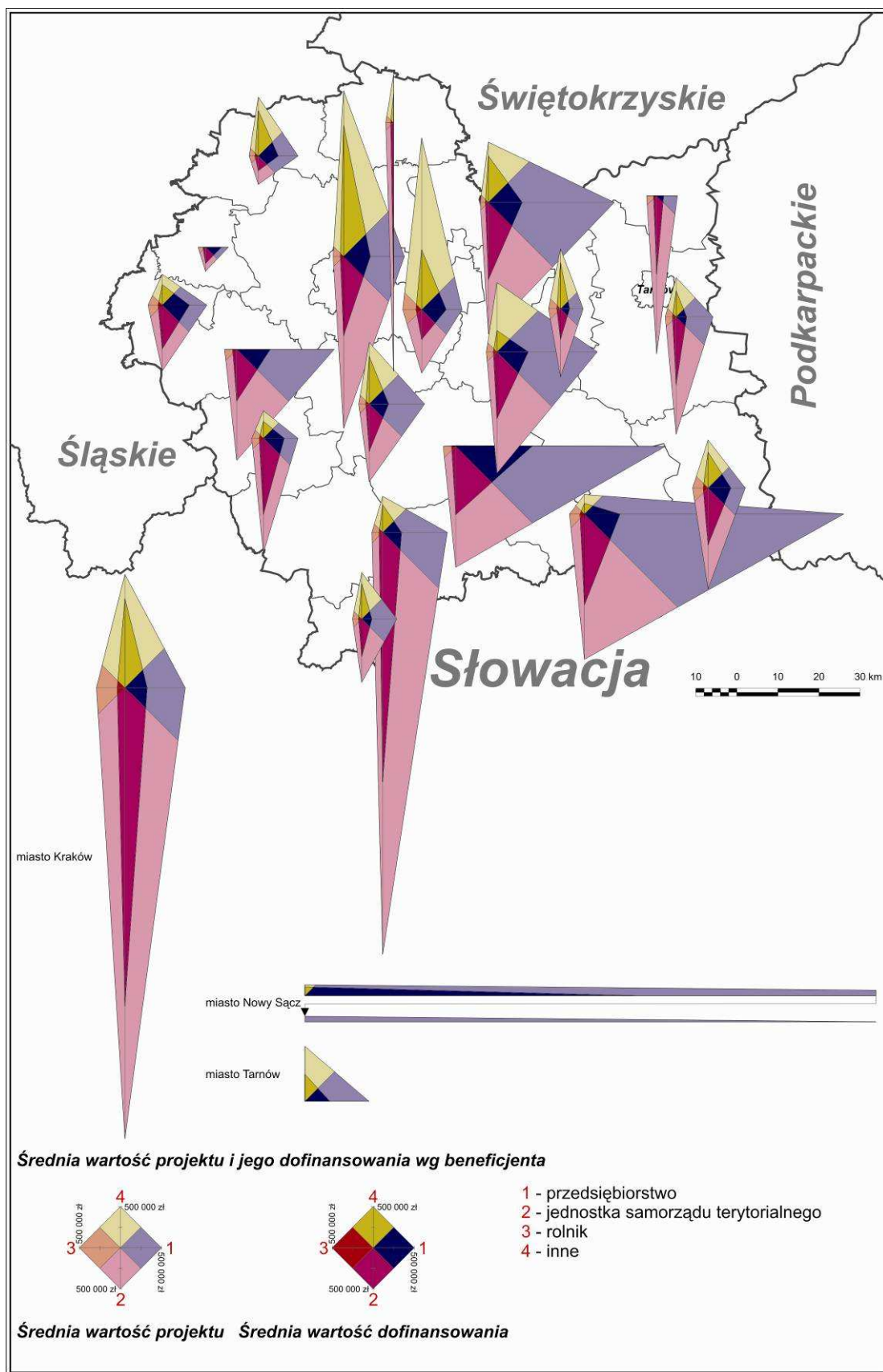
Tab. 9. Liczba projektów wg kategorii podmiotów realizujących projekty w ramach interwencji publicznych w powiatach woj. małopolskiego w perspektywie finansowej 2004-2006

Powiaty	Rolnik	Jednostki budżetowe	Samorząd terytorialny	Przedsiębiorstwo	NGO	Placówka oświatowa	inne
bocheński	139		11	10			1
brzeski	92		20	11	1		
chrzanowski	5		3	2			
dąbrowski	72		16	5			
gorlicki	62		24	5	2		
krakowski	291	6	28	22	1		
limanowski	150		33	13			
m. Kraków	2	3	18	26	6	2	
m. Nowy Sącz				4	4		
m. Tarnów				5			1
miechowski	394		11		1		1
myślenicki	73		11	15	1		
nowosądecki	172		27	16	2		1
nowotarski	49		24	15	5		
olkuski	124		5	7	1		
oświęcimski	29	1	11	5		1	
proszowicki	399		9	9	1		
suski	11		8	11	2		2
tarnowski	119		38	14	3		
tatrzański	13		4	2	1		
wadowicki	34		16	14			
wielicki	55		18	11			1
Razem	2285	10	335	222	31	3	7

Źródło: Materiały MOPR, stan 30 czerwiec 2009 r.

Rozkład przestrzenny przeciętnej wielkości projektu według beneficjentów wykazuje wyraźne podobieństwa z rozkładem struktury i wielkości ogółem projektów (ryc. 25, tab. 10). Wynika z niego, że wszystkie projekty realizowane przez rolników miały bardzo niskie budżety w stosunku do projektów wykonywanych przez inne podmioty. Największy budżet miały projekty realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego, które uzyskiwały duże dofinansowanie ze środków unijnych. Było to zazwyczaj około połowy całkowitego budżetu, a w przypadku powiatów: suskiego, oświęcimskiego, nowotarskiego i Krakowa, nawet nieco więcej.

Analiza średniej wielkości projektów realizowanych przez przedsiębiorstwa pozwala wyróżnić kilka obszarów. W północno-zachodniej części regionu przedsiębiorstwa realizowały niewielką liczbę niskobudżetowych projektów. Podobnie było w powiatach położonych na wschodzie (dąbrowski, tarnowski, gorlicki). Wskazuje to na niską aktywność ekonomiczną tamtejszej ludności wiejskiej oraz na „drobnoskalowość” istniejących przedsiębiorstw. W części środkowej województwa wartości projektów realizowanych przez przedsiębiorstwa są wyższe, a w powiatach nowosądeckim, limanowskim i proszowickim bardzo wysokie. Są to przedsięwzięcia nieliczne, ale przy tym wysokobudżetowe. Projekty przedsiębiorstw były w dużo mniejszym stopniu dofinansowywane ze środków unijnych.



Ryc. 25. Struktura przeciętnej wartości projektów wg beneficjentów na obszarach wiejskich woj. małopolskiego w perspektywie finansowej 2004-2006

Tab. 10. Przeciętna wielkość projektów realizowanych w ramach interwencji publicznych w powiatach woj. małopolskiego w perspektywie finansowej 2004-2006 (PR – wartość całkowita, DU – wartość dofinansowania)

Powiaty	Przeciętna wartość projektu		Przeciętna wielkość projektu wg beneficjenta (ogółem)			
	PR	DU	rolnik	samorząd	przedsiębiorca	inne
bocheński	293224	118418	128550	1479009	1222724	844229
brzeski	272284	109049	145804	829029	276198	730484
chrzanowski	188282	114139	89037	292642	279853	0
dąbrowski	438379	197505	121142	1923885	252984	0
gorlicki	479346	243368	187459	1230019	453384	584685
krakowski	362534	164371	127487	2094427	740181	2019305
limanowski	534090	240670	152091	1473913	2556062	0
m. Kraków	2349421	1560259	346127	5495966	734819	1381097
m. Nowy Sącz	7022802	2069521	0	0	13911616	133987
m. Tarnów	762485	308319	0	0	781209	668865
miechowski	176334	86798	94668	3027371	0	584000
myślenicki	305985	135331	127408	947557	674976	750000
nowosądecki	598475	214498	182863	1769287	3158053	238504
nowotarski	1547186	863554	131311	5144509	786445	437831
olkuski	143256	60242	111170	346000	484797	717412
oświęcimski	368107	202425	173048	801078	543667	376217
proszowicki	163439	64947	98594	1604212	1534118	733608
suski	549670	341483	140294	1395370	421657	336091
tarnowski	446395	226722	131342	1429278	449589	478755
tatrzański	298788	151520	112903	772323	427141	564449
wadowicki	676058	273216	148982	1349893	1186002	0
wielicki	400614	169301	229739	773034	492013	2089838

Źródło: obliczenia własne na podstawie materiałów MOPR, stan 30 czerwiec 2009 r.

Tab. 11. Wartość całkowita projektów wg kategorii podmiotów realizujących w powiatach woj. małopolskiego w perspektywie finansowej 2004-2006

Powiaty	Rolnik	Jednostki budżetowe	Samorząd terytorialny	Przedsiębiorstwo	NGO	Placówka oświatowa	inne
bocheński	17868432		16269098	12227237			844229
brzeski	13413945		16580582	3038178	730484		
chrzanowski	445185		877926	559706			
dąbrowski	8722218		30782154	1264921			
gorlicki	11622451		29520461	2266919	1169370		
krakowski	37098693	13427754	58643948	16283978	707382		
limanowski	22813609		48639130	33228805			
m. Kraków	692254	2210325	98927381	19105286	12044160	937581	
m. Nowy Sącz				55646465	535949		
m. Tarnów				3906047			668865
miechowski	37299007		33301085		748000		420000
myślenicki	9300770		10423125	10124639	750000		
nowosądecki	31452480		47770760	50528856	417513		298000
nowotarski	6434246		123468224	11796677	2189155		
olkuski	13785114		1730001	3393580	717412		
oświęcimski	5018384	36108	8811863	2718337		716326	
proszowicki	39338989		14437904	13807059	733608		
suski	1543237		11162963	4638223	897882		446484
tarnowski	15629741		54312562	6294241	1436266		
tatrzański	1467737		3089293	854283	564449		
wadowicki	5065385		21598281	16604026			
wielicki	12635635		13914614	5412138			2089838
Razem	291647512	15674187	644261352	273699601	23641631	1653907	4767416

Źródło: Materiały MOPR, stan 30 czerwiec 2009 r.

Tab. 12. Wartość dofinansowania projektów wg kategorii podmiotów realizujących w powiatach woj. małopolskiego w perspektywie finansowej 2004-2006

Powiaty	Rolnik	Jednostki budżetowe	Samorząd terytorialny	Przedsiębiorstwo	NGO	Placówka oświatowa	inne
bocheński	5996038		8977008	3831573			260671
brzeski	4277541		7465072	1216705	562765		
chrzanowski	154549		595048	391794			
dąbrowski	2696153		15247250	424602			
gorlicki	3709255		16659599	1392313	872093		
krakowski	11778678	10636337	27078821	7162425	544967		
limanowski	7543997		27525969	12101449			
m. Kraków	186355	1768260	69807683	7075425	9472887	724138	
m. Nowy Sącz				16127410	428760		
m. Tarnów				1520962			328950
miechowski	13716212		20913783		576259		120491
myślenicki	3053920		6346940	3552576	579693		
nowosądecki	9554991		29887308	6924559	289487		104300
nowotarski	2148411		73041754	3441738	1678612		
olkuski	5097999		897209	1705289	552695		
oświęcimski	1474525	10358	5884562	1656051		488484	
proszowicki	14407347		8463616	3711577	565172		
suski	554490		7427327	2800872	696106		131611
tarnowski	5237396		31458743	1800460	953010		
tatrzański	501747		1845779	248031	434852		
wadowicki	1735198		10046003	5704649			
wielicki	3821727		6546313	3291111			731442
Razem	97646529	12414955	376115788	86081573	18207357	1212622	1677465

Źródło: Materiały MOPR, stan 30 czerwiec 2009 r.

Jak już wielokrotnie podkreślano, najważniejszą rolę pod względem wielkości budżetu na obszarach wiejskich odgrywały programy: *Sektorowy Program Operacyjny Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich* i *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego*. W tym pierwszym, projekty koncentrują się w środkowej i wschodniej części regionu, a wśród działań najbardziej równomierny rozkład mają inwestycje w gospodarstwach rolnych. Odgrywają one najważniejszą rolę w powiatach rolniczych. Działanie wspierające bezpośrednio rolników cechuje się niewielkim dofinansowaniem ze środków unijnych. Stanowi ono około 20-30% kosztów inwestycji. Wynika z tego, że rolnik musi ponieść wysokie koszty własne, co szczególnie w przypadku małych gospodarstw jest zadaniem trudnym.

Niewielkie kwoty przeznaczono na działania mające różnicować działalność rolniczą i zdywersyfikować dochody mieszkańców gospodarstw rolnych. Powinny mieć one szczególną rolę w województwie małopolskim, gdzie rolnictwo, ze względu na tradycyjny charakter, nie jest konkurencyjne i nie stanowi alternatywy dla innych działań gospodarczych. Wydaje się, że duża część małopolskich gospodarstw rolnych musi poszukiwać nowych form działalności, zapewniających dodatkowe źródła dochodu i wykorzystujących nadmiar rąk do pracy. Jednak, jak już wcześniej wspomniano, zainteresowanie działaniem SPO 2.4 było stosunkowo niskie (złożono zaledwie 723 wnioski, podczas gdy na *Inwestycje w gospodarstwach rolnych* – 1959 wnioski według danych ARiMR). Dlatego uzasadnionym byłoby zwiększanie środków w ramach tego działania.

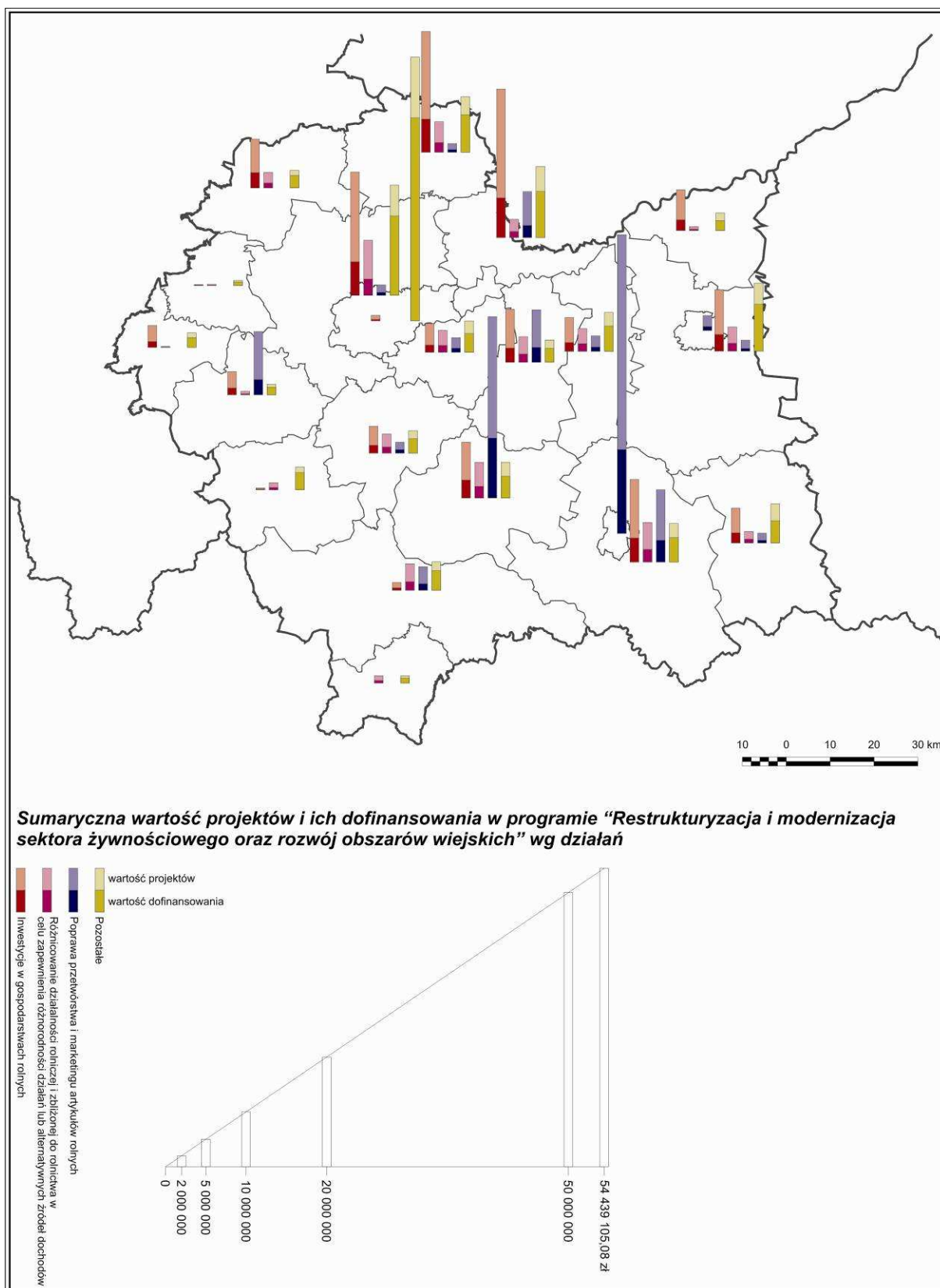
Projekty w ramach działania mającego na celu poprawę przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych koncentrowały się w Nowym Sączu i powiatach: limanowskim i wadowickim. Duże przedsięwzięcia realizowała firma drobiarska „Basso” z Nowego Sącza, specjalizująca się w produkcji jaj, przedsiębiorstwo „Tymbark” z Tymbarku produkujące przetwory owocowe (głównie soki i napoje), oraz Zakłady Mięsne Brado-2 w powiecie wadowickim. Dofinansowanie ze środków unijnych stanowiło 20-30% ogólnych kosztów przedsięwzięć.

Inne działania w tym programie koncentrowały się w Krakowie oraz powiatach: krakowskim, miechowski, proszowickim i tarnowskim. Były one realizowane we wszystkich powiatach, ale ich budżet był niewielki. Wysoki udział innych działań w Krakowie wynikał głównie z realizacji kosztownych szkoleń dla rolników oraz niektórych działań dotyczących infrastruktury realizowanych przez firmy zlokalizowane w mieście, a wykonujące zadania na rzecz obszarów wiejskich. W przypadku powiatu krakowskiego wysokie koszty pozostałych działań wynikały głównie z rozwoju infrastruktury dla potrzeb rolnictwa, natomiast w powiatach miechowski i proszowickim wykonano odpowiednio 127 i 144 projekty ułatwiające start młodym rolnikom.

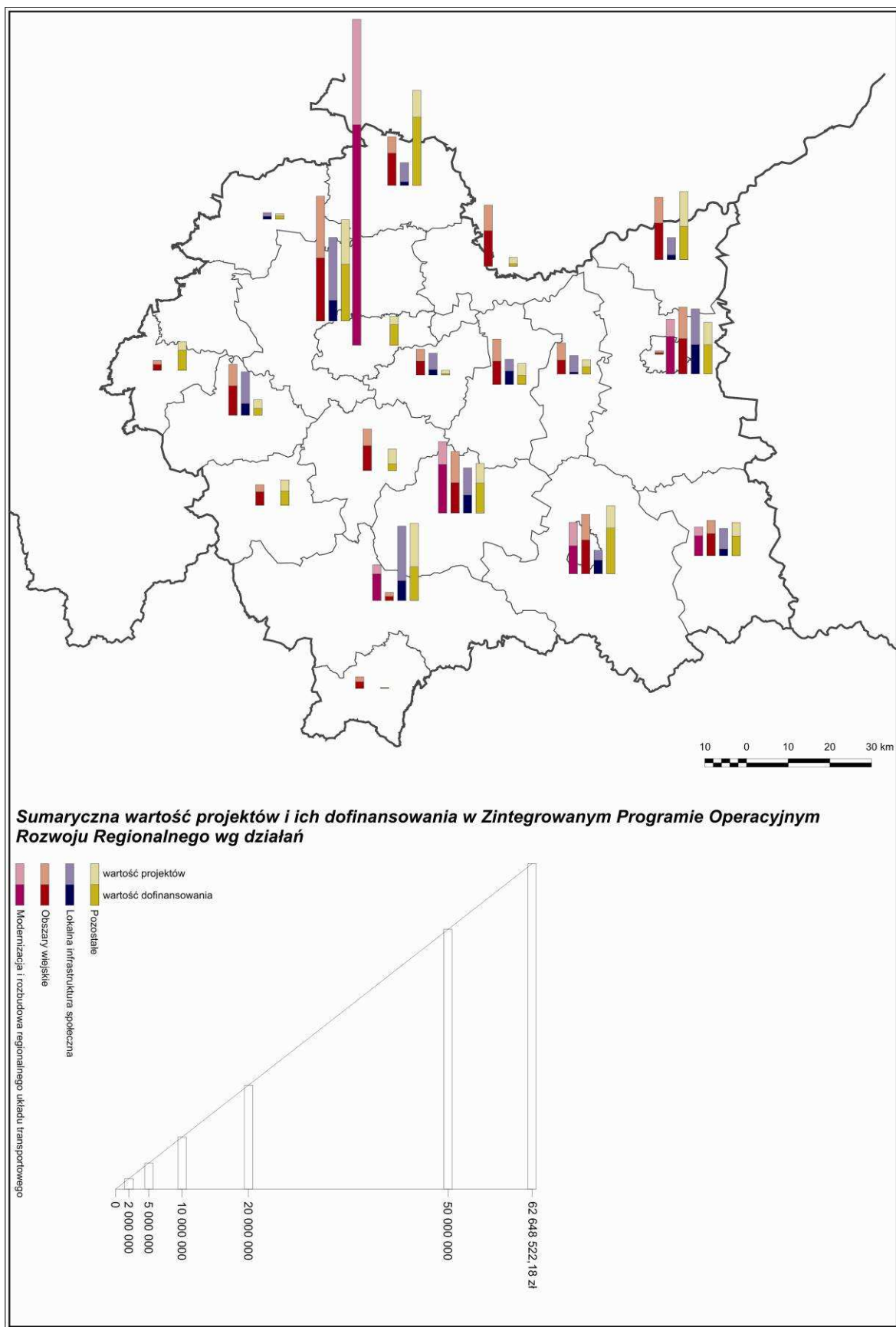
Tab. 13. Wielkość środków ogółem i środków unijnych w perspektywie finansowej 2004-2006 wg głównych działań w programie *Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich* na obszarach wiejskich w woj. małopolskim (PR – wartość całkowita, DU – wartość dofinansowania)

Powiaty	Inwestycje w gospodarstwach rolnych		Różnicowanie działalności rolniczej		Poprawa przetwórstwa i marketingu		Pozostałe	
	PR	DU	PR	DU	PR	DU	PR	DU
bocheński	9666975	2596676	4655207	1523514	9565958	2733150	4064150	2513080
brzeski	6164313	1612666	4153532	1387866	2810988	800140	7074109	4599341
chrzanowski	174408	47049	220777	70000	0	0	927926	632548
dąbrowski	7448658	1970545	725893	246925	0	0	3214880	1789613
gorlicki	6346481	1824624	2100046	706544	1780939	504600	7105096	4027250
krakowski	22468215	6139411	10050143	2975335	1922519	551116	20098537	14471911
limanowski	10177534	3276447	6490396	2104012	33034338	10905799	6509054	3948350
m. Kraków	1007314	271169	0	0	0	0	48061944	36977968
m. Nowy Sącz	0	0	0	0	54439105	15282258	535949	428760
m. Tarnów	0	0	0	0	2721112	735118	0	0
miechowski	22001444	6030898	5572850	1795775	1592751	486202	10141836	6824069
myślenicki	4905805	1439214	3500146	1121520	1981595	635954	4082967	2627882
nowosądecki	15056642	4398093	7223934	2315828	13179269	3984467	7018331	4459853
nowotarski	1429652	455490	4839533	1576101	4290084	1183537	5172320	3548000
olkuski	8899340	2779941	2854660	929143	0	0	3215475	2279776
oświęcimski	4010918	1071211	185350	64873	0	0	2667722	1780723
proszowicki	27060677	7237665	3325874	1112340	8383709	2230845	12968175	8392329
suski	349758	111871	1299012	437619	0	0	4161070	3138931
tarnowski	11210833	3034239	4411495	1457213	1997539	475282	12376483	8526906
tatrzański	0	0	1334991	455738	0	0	1339171	894503
wadowicki	4216789	1239562	629349	203080	11531556	2788419	1936975	1385540
wielicki	5228923	1324665	3980062	1264382	2666800	736128	5696543	3381539

Źródło: Materiały MOPR, stan 30 czerwiec 2009 r.



Ryc. 26. Struktura projektów wg działań w programie *Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich* na obszarach wiejskich w woj. małopolskim w perspektywie finansowej 2004-2006



Ryc. 27. Struktura projektów wg działań w programie *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego* na obszarach wiejskich w woj. małopolskim w perspektywie finansowej 2004-2006

Tab. 14. Wielkość środków ogółem i środków unijnych w perspektywie finansowej 2004-2006 wg głównych działań w programie *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego* na obszarach wiejskich w woj. małopolskim (PR – wartość całkowita, DU – wartość dofinansowania)

Powiaty	Modernizacja i rozbudowa regionalnego układu transportowego		Obszary wiejskie		Lokalna infrastruktura społeczna		Pozostałe	
	PR	DU	PR	DU	PR	DU	PR	DU
bocheński	0	0	8749819	4494658	4852131	2594060	4026113	1780515
brzeski	0	0	5977040	2674858	3579774	373808	2765729	1375240
chrzanowski	0	0	0	0	0	0	0	0
dąbrowski	0	0	11991239	7050136	4225253	905382	13076917	6382546
gorlicki	5522306	3841518	6790690	4251257	5228568	1289511	6375211	3772501
krakowski	0	0	24002382	12126470	16064564	3987929	19479683	10941951
limanowski	13725293	9360000	11832426	5822661	8693244	3447522	9526771	5738999
m. Kraków	62648522	42403045	0	0	0	0	5523511	3951734
m. Nowy Sącz	0	0	0	0	0	0	0	0
m. Tarnów	0	0	668865	328950	0	0	0	0
miechowski	0	0	9346208	6221751	4391398	727756	18301605	13119804
myślenicki	0	0	7984977	4791938	0	0	4174288	1297176
nowosądecki	9882026	5414684	11407725	6513866	4499793	2621859	13071274	8780784
nowotarski	6858287	5143715	1581009	817626	14312525	3808618	14871080	6507144
olkuski	0	0	0	0	1263053	559043	1047257	645536
oświęcimski	0	0	1896033	1137620	0	0	5520396	3871675
proszowicki	0	0	11755443	6855231	0	0	1708290	500442
suski	0	0	3953510	2615127	0	0	4895235	2706046
tarnowski	10504919	7224699	12846619	6779603	12496917	5645354	9924022	5609640
tatrzański	0	0	2246866	1284708	0	0	208746	73031
wadowicki	0	0	9776819	5681864	8349334	2258451	3005266	1352793
wielicki	0	0	4961172	2652578	4174973	1029700	874781	220834

Źródło: Materiały Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, stan 30 czerwiec 2009 r.

Rozkład przestrzenny środków ZPORR był bardziej równomierny, z tym, że najwięcej środków alokowano w Krakowie i powiecie krakowskim. Stosunkowo dużo środków otrzymały powiaty położone peryferyjnie na wschodzie i północy regionu, czyli obszarach słabiej rozwinięte gospodarczo i o gorszym wyposażeniu infrastrukturalnym niż powiaty zachodnie. Projekty ZPORR charakteryzowały się dużym udziałem dofinansowania ze środków unijnych. Wśród działań najważniejszą rolę odgrywał rozwój regionalnego systemu transportowego.

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich i płatności obszarowe

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich był realizowany w latach 2004-2006 poprzez następujące działania:

- *Wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW),*
- *Wspieranie przedsięwzięć rolno-środowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt,*
- *Zalesienie gruntów rolnych,*
- *Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów Unii Europejskiej,*
- *Renty strukturalne, Wspieranie gospodarstw niskotowarowych,*
- *Grupy producentów rolnych,*
- *Uzupełnienie płatności obszarowych,*
- *Pomoc Techniczna.*

Wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania

Około 67% powierzchni użytków rolnych województwa małopolskiego uznano za obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW), na których rolnicy

mogli ubiegać się o wsparcie w ramach działania *Wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania*. Były one położone głównie w południowej części województwa. Udział użytków rolnych ONW w Małopolsce był zbliżony do udziału użytków rolnych ONW przeciętnie w kraju. Najwięcej małopolskich gmin objętych było do ONW ze specyficznymi naturalnymi utrudnieniami (69 gmin w całości lub częściowo) oraz górskich (32 gminy w całości); (na podstawie: Czapiewski, Niewęgłowska, 2006).

Okazuje się, że wykorzystanie działania ONW było relatywnie niskie, w porównaniu do pozostałych województw. Zaledwie 34-39% obszarów użytków rolnych kwalifikujących się do wsparcia zostało nim objętych, podczas gdy przeciętnie w kraju udziały te wynosiły 60-65% (kampanie 2004-2006). Jednakże były takie powiaty, w których większość gospodarstw rolnych o powierzchni powyżej 1 ha skorzystała ze wsparcia dla ONW. W czołówce znalazł się powiat limanowski, gdzie w 2006 ponad 70%³ gospodarstw otrzymało płatności ONW, nowosądecki oraz olkuski – po około 60%, a także nowotarski – ok. 48%. Były to powiaty o wyjątkowo wysokim udziale powierzchni kwalifikowanej jako ONW.

Wsparcie dla ONW niewątpliwie wpływa na spowolnienie procesu odłogowania gruntów. Na wstępie opracowania wskazano, że w latach 2000-2005 wysoki był spadek udziału powierzchni użytków rolnych np. w powiecie olkuskim czy nowotarskim. Można się spodziewać, że efektem wysokiego udziału gospodarstw, które utrzymują zagrożone odłogowaniem użytki w kulturze rolnej, korzystając ze wsparcia ONW, będzie zachowanie nie zmienionej powierzchni odłogów. W ten sposób ONW przyczynia się do zapobiegania degradacji gruntów rolnych, która mogłaby nastąpić w przypadku trwałego odłogowania. Na obszarach o funkcji turystycznej użytkowane rolniczo łąki, pastwiska i grunty orne są ważnymi elementami zróżnicowanego, mozaikowego krajobrazu. Walory estetyczne takiego krajobrazu sprzyjają utrzymywaniu atrakcyjności turystycznej, zwłaszcza w kontekście turystyki wiejskiej.

Średnia wysokość wsparcia z tytułu ONW dla gospodarstwa rolnego w Małopolsce wyniosła w 2006 r. 948 zł. W skali roku nie jest to wartość wysoka. Można przypuszczać, że nie miała ona istotnego znaczenia w budżetach domowych beneficjentów (ok. 80 zł na miesiąc). Warto tu przytoczyć wyniki badań ankietowych prowadzonych w skali ogólnopolskiej, w których pytano beneficjentów, w jakim stopniu dopłata wyrównawcza ONW pomogła im zapewnić kontynuację rolniczego użytkowania gruntów (*Ewaluacja ex-post...*, 2009). Połowa respondentów uznała, że dopłaty w ramach ONW pokrywają straty, a zysk jest minimalny, zaś 37% stwierdziło, że dopłaty zmniejszają straty, a produkcja jest nadal nieopłacalna. Wydaje się, że można wyniki przenieść na województwo małopolskie. Wprawdzie średnie płatności na hektar realizowane w regionie były najwyższe w kraju, ale z drugiej strony średnia powierzchnia wspieranego gospodarstwa była niska (3,3 ha). Natomiast średnio w kraju wynosiła ona 10 ha (Czapiewski, Niewęgłowska, 2006). Niemniej jednak łączne transfery środków w ramach tego działania (ponad 150 mln zł) były wysokie na tle transferów w ramach innych działań (tab. 15).

³ Trudno podać dokładny udział, z uwagi na brak aktualnych danych statystycznych. Liczba gospodarstw powyżej 1 ha w 2002 r. wynosiła w powiecie 14119 i prawdopodobnie zmniejszała się w kolejnych latach.

Wspieranie gospodarstw niskotowarowych

W ramach programu *Wspieranie gospodarstw niskotowarowych* rozpatrywano 15456 złożonych wniosków, z czego wydano 14 363 decyzji przyznających pomoc. Jednocześnie małopolskie znalazło się w grupie województw o najwyższej liczbie złożonych wniosków (za lubelskim, mazowieckim, świętokrzyskim i łódzkim). Województwo małopolskie charakteryzuje się jedną z najwyższych w kraju liczbą gospodarstw rolnych o wartości ekonomicznej 2-4 ESU (Chlebicka i in., 2009), kwalifikujących się do wsparcia w ramach niniejszego programu. Jednocześnie GUS podaje, że spośród 315,0 tys. gospodarstw rolnych, dla których określono w województwie małopolskim klasę wielkości ekonomicznej, aż 87,5% mieściło się w najniższej klasie 0-2 ESU, były to więc gospodarstwa o charakterze socjalnym, nie kwalifikujące się nawet do wsparcia dla gospodarstw niskotowarowych (*Charakterystyka...*, 2006). Między innymi z tego wynika duża różnica między liczbą złożonych wniosków w porównaniu np. do województwa lubelskiego (ok. 30 tys.) czy mazowieckiego (ok. 29 tys.). Niespełna 8% małopolskich rolników złożyło wnioski (podczas gdy np. w świętokrzyskim – ok. 20%, lubelskim i łódzkim po ok. 14%).

Trudno spodziewać się, aby program wsparcia gospodarstw niskotowarowych osiągnął zakładane cele. Jego konstrukcja polega na tym, że płatności mogą być pobierane przez rolnika przez 3 lata, po którym to okresie nie musi on jeszcze wykazać się realizacją celów zapisanych w planie rozwoju gospodarstwa, np. powiększeniem gospodarstwa, zakupem zwierząt czy innymi przedsięwzięciami podnoszącymi towarowość. Realizacja tych przedsięwzięć jest dopiero warunkiem koniecznym pobierania dopłat przez następne dwa lata (w 4 i 5 roku). Można przypuszczać, że wielu rolników potraktowało te dopłaty jako pomoc socjalną i nie wykorzystało ich do poprawy towarowości swojego gospodarstwa. Trudno na razie stwierdzić, jaka jest skala tego zjawiska. Ponadto, jak zauważa M. Bułkowska (2008, s. 41), *kwota wsparcia jest zdecydowanie zbyt mała, by mogła pomóc takim gospodarstwom przekształcić się w gospodarstwa żywotne nawet w przypadku, kiedy zrealizują one planowane przedsięwzięcia*. Powszechne są opinie ekonomistów rolnych na temat niskiej efektywności wsparcia gospodarstw niskotowarowych. Wydaje się, że wsparcie, które nie jest skierowane na konkretne, obligatoryjne inwestycje w rolnictwie, może zostać w dużej mierze „skonsumowane” przeznaczone na bieżące potrzeby bytowe.

Najwięcej wniosków złożonych zostało w powiatach proszowickim, krakowskim, nowosądeckim, miechowskim, tarnowskim i dąbrowskim, a więc na obszarach wybitnie rolniczych lub z przewagą funkcji rolniczej. W większości tych powiatów wysoki jest w skali regionu udział gospodarstw produkujących głównie na rynek. Ponadto, powiaty tarnowski, krakowski i nowosądecki charakteryzują się największą w skali województwa liczbą gospodarstw indywidualnych o powierzchni przekraczającej 1 ha. Najmniej wniosków zostało natomiast złożonych w powiatach chrzanowskim, tatrzańskim i suskim. Mała liczba złożonych wniosków nawiązuje do niskiej ogólnej liczby gospodarstw (szczególnie w powiatach chrzanowskim i tatrzańskim) oraz do struktury funkcjonalnych tych obszarów. Są to obszary o funkcjach mieszanych oraz obszary urbanizowane. Ponadto powiaty chrzanowski i suski należą do jednostek o najniższym stopniu towarowości rolnictwa w województwie.

W przypadku realizacji celów programu wsparcia gospodarstw niskotowarowych (podjęcia przez beneficjentów przedsięwzięć podnoszących możliwości produkcyjne gospodarstw), można spodziewać się podniesienia towarowości rolnictwa na

obszarach o funkcji rolniczej, gdyż tu realizowana jest największa liczba wniosków. Byłoby to zjawisko pozytywne, gdyż pożądane jest wzmacnianie funkcji rolniczej zwłaszcza na terenach o wysokiej jakości rolniczej przestrzeni produkcyjnej i tradycjach gospodarki rolnej (w tym sadowniczej). Należy jednak zaakcentować, że skala poprawy żywotności gospodarstw w województwie ogółem nie byłaby znacząca (ok. 7% gospodarstw otrzymało wsparcie).

Prawdopodobnie najwięcej środków w przeliczeniu na jedno gospodarstwo rolne napłynęło do powiatu proszowickiego, gdzie prawie co trzeci kierujący gospodarstwem złożył wniosek o wsparcie. Trudno ocenić, w jakim stopniu otrzymane środki zostały zainwestowane, niemniej jednak nie ulega wątpliwości, że około 30% gospodarstw rolnych (powyżej 1 ha) w powiecie zostało zasilonych kwotą ok. 4000 euro (w przypadku 3-letniego finansowania).

Renty strukturalne

Liczba gospodarstw rolnych przekazanych innym użytkownikom w ramach działania *Renty strukturalne* w województwie małopolskim wyniosła 2406. Prawie 70% beneficjentów programu przekazało gospodarstwo następcy, a tylko ok. 30% przekazało gospodarstwo na powiększenie już istniejącego, innego gospodarstwa. Tym samym należy stwierdzić, że wpływ programu *Renty strukturalne* na poprawę struktury obszarowej rolnictwa był marginalny. Zaledwie 783 gospodarstw rolnych (ok. 0,4% gospodarstw rolnych województwa – rozpatrując gospodarstwa powyżej 1 ha) powiększyło się. Był to najniższy odsetek spośród wszystkich województw, przy czym należy pamiętać o tym, że rozdrobnienie agrarne w Małopolsce jest najwyższe w Polsce. Tym bardziej więc poprawa struktury obszarowej gospodarstw w wyniku programu rent strukturalnych okazuje się w Małopolsce znikoma na tle kraju. Jednocześnie najniższa w skali województw była w Małopolsce średnia powierzchnia przekazanego gospodarstwa – 4,35 ha (*Informacja...*, 2008).

Nieco większy, jeśli chodzi o odsetek gospodarstw, był wpływ rent strukturalnych na poprawę struktury wiekowej kierowników gospodarstw rolnych (1648 rolników przekazało swoje gospodarstwa młodszym następcom). Badania w skali Polski pokazują, że poziom wykształcenia przejmujących gospodarstwa od beneficjentów rent strukturalnych jest na ogół wyższy niż średni poziom wykształcenia kierujących gospodarstwami rolnymi w Polsce (*Ewaluacja ex-post...*, 2009). Można więc przypuszczać, że również w Małopolsce program rent strukturalnych poprawił strukturę wykształcenia właścicieli gospodarstw, która w regionie kształtuje się raczej niekorzystnie. Należy jednak pamiętać, że program dotyczył relatywnie małej liczby gospodarstw.

Najwięcej wniosków w ramach działania *Renty strukturalne* złożono w powiatach: miechowskim (należącym do obszarów o najlepszej kondycji rolnictwa w regionie), nowotarskim, tarnowskim i krakowskim (powiaty o najwyższej liczbie gospodarstw rolnych powyżej 1 ha w regionie). Zatem beneficjenci pochodzili zarówno z obszarów rolniczych, urbanizowanych jak i o funkcjach mieszanych. Największy pozytywny wpływ na zmiany w rolnictwie mogą mieć renty strukturalne w powiecie miechowskim, gdzie około 4% kierujących gospodarstwami rolnymi przekazało je następcom lub na powiększenie istniejących gospodarstw. Tu też prawie najwyższa w skali województwa była liczba beneficjentów działania SPO *Ułatwianie startu młodym rolnikom*. Można więc mówić o korzystnym, synergicznym efekcie tych dwóch uzupełniających się programów, jeśli założymy, że ich realizacja odbywała się zgodnie z obowiązującymi zasadami. Należy bowiem mieć na uwadze, o czym już

wspominano przy okazji omawiania SPO, że często zmiana kierowników gospodarstw była tylko formalna i pozorna, beneficjenci nie realizowali więc celów wymienionych działań.

Najmniej wniosków złożono w powiatach chrzanowskim, olkuskim, tatrzańskim i wielickim. Większość z nich to obszary urbanizowane, ponadto są to powiaty o relatywnie małej liczbie gospodarstw rolnych w ogóle, z czego wynika fakt marginalnego ich udziału w różnych programach związanych z rolnictwem.

Wspieranie przedsięwzięć rolno-środowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt

Działanie *Wspieranie przedsięwzięć rolno-środowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt* było w województwie małopolskim, na tle kraju, stosunkowo mało popularne. Tylko niespełna 2% rolników zgłosiło wnioski (uwzględniając tylko gospodarstwa powyżej 1 ha), podczas gdy średnia dla Polski wynosiła ok. 4% (*Informator...*, 2009). Dość zaskakujący jest fakt, że gorzej pod tym względem wypadło jedynie województwo śląskie.

Struktura realizacji poszczególnych pakietów była jednak na tle Polski dość nietypowa. Na uwagę zasługuje wysoki udział beneficjentów, którzy zadeklarowali realizację pakietu S02 (rolnictwo ekologiczne) i G01 (zachowanie lokalnych ras zwierząt gospodarskich); (por. *Wstępna ocena...*, 2009). Okazuje się, że z Małopolski pochodziło około 15% wszystkich beneficjentów, którzy realizowali pakiet S02 oraz około 24% wszystkich beneficjentów pakietu G02 w Polsce. Jest to wynik bardzo korzystny.

Największy był udział rolników, którzy aplikowali o wsparcie w ramach programów rolno-środowiskowych w powiatach miechowskim i limanowskim, najmniejszy zaś w tatrzańskim i suskim, gdzie zaledwie po kilkunastu producentów rolnych zgłosiło wnioski. Z uwagi na brak danych dotyczących realizacji poszczególnych pakietów w powiatach, trudno podejmować bardziej szczegółowe analizy.

Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów Unii Europejskiej

Program *Dostosowywanie gospodarstw rolnych do standardów Unii Europejskiej* miał relatywnie małe znaczenie na obszarze województwa małopolskiego, podobnie jak w innych regionach o zbliżonym (niskim) poziomie towarowości rolnictwa i rozdrobnieniu struktury agrarnej⁴. Około 0,5% gospodarstw rolnych w Małopolsce skorzystało z tego programu. Według danych ARIMR (na koniec 2008 r.) wydano 875 decyzji w ramach schematu dostosowywania gospodarstw do wymagań w zakresie przechowywania nawozów naturalnych i 353 decyzje w ramach schematu dostosowywania gospodarstw do wymagań w zakresie standardów higieny udoju mleka (*Ewaluacja ex-post...*, 2009). Wysoki, w porównaniu do innych regionów kraju, był udział decyzji dotyczących zakupu urządzeń do udoju mleka. Prawdopodobnie najwięcej inwestycji z tego programu zrealizowano w powiatach miechowskim, gorlickim i nowosądeckim, w których złożono najwięcej wniosków, w tym zdecydowanie na czołowej pozycji znalazł się najbardziej „rolniczy” z tych trzech jednostek – powiat miechowski, gdzie ok. 3,5% gospodarstw rolnych zgłosiło wnioski. Średnie wsparcie finansowe w przeliczeniu na jeden złożony wniosek było dość wysokie (ok. 25 tys. zł) oraz, co należy jeszcze raz podkreślić, przeznaczone na

⁴ Najczęściej z programu tego korzystały gospodarstwa duże, towarowe, którym zależało na spełnieniu norm unijnych wymaganych do funkcjonowania na rynku wspólnotowym (np. w woj. wielkopolskim i woj. kujawsko-pomorskim)

konkretną inwestycję, podnoszącą w sposób trwały możliwości rozwoju ekonomicznego gospodarstwa.

Zalesianie gruntów rolnych

Małopolskie należy do województw o najniższej powierzchni użytków rolnych zalesionych z wykorzystaniem działania PROW *Zalesianie gruntów rolnych*. Powierzchnia ta wyniosła 420 ha, co stanowiło 0,09% ogółu użytków rolnych (najniższy, obok opolskiego, udział zalesień w UR). Stosunek liczby złożonych wniosków o zalesienia do liczby gospodarstw rolnych (powyżej 1 ha) był najwyższy w powiatach miechowskim, dąbrowskim i bocheńskim. Nieco zaskakujący jest fakt, że największym zainteresowaniem cieszyło się to działanie na obszarach typowo rolniczych (miechowski, dąbrowski). Choć z drugiej strony są to obszary o najniższej lesistości w województwie i zalesianie jest korzystne z ekologicznego punktu widzenia. Generalnie udział rolników, którzy złożyli wnioski, był tak znikomy, że trudno doszukać się jasnych i konkretnych zależności przestrzennych.

Średnia powierzchnia zalesiona w ramach jednego projektu⁵ wyniosła ok. 3,3 ha (*Wstępna analiza...*, 2009), co jest powierzchnią relatywnie dużą, jeśli uwzględnić rozdrobnienie gospodarstw w regionie oraz fakt, że najniższa zalesiona powierzchnia mogła wynosić 0,3 ha). Działanie miało łącznie 232 beneficjentów, co – jak wspomniano – jest liczbą marginalną. Do znikomej liczby beneficjentów nawiązuje relatywnie mała suma wsparcia na tle pozostałych działań PROW 2004-2006 (ok. 4 mln zł). Należy jednak zauważyć, że zakładanie uprawy leśnej i hodowla lasu, nawet na powierzchni trzech hektarów, wymaga znaczących nakładów pracy. Obszary zalesiane mogą zatem generować miejsca sezonowej pracy pozarolniczej. Rozpoznanie tego zagadnienia wymagałoby badań sondażowych wśród beneficjentów. Trudności z oceną wpływu analizowanego programu na lokalną gospodarkę wynikają ponadto ze zbyt krótkiego okresu realizacji (w przypadku upraw leśnych oczekiwanie na efekty jest wyjątkowo długie). Warto również zaakcentować długoterminowość finansowania w ramach programu – rolnik otrzymuje premię zalesieniową przez 20 lat, więc łączny efekt finansowy tego działania będzie znaczący mimo niewielkiej liczby beneficjentów.

Grupy producentów rolnych

Tylko trzy grupy producentów rolnych złożyły wnioski o pomoc finansową w ramach działania *Wspieranie grup producentów rolnych*. Do końca 2008 roku wydano 9 decyzji przyznających płatność powstałym grupom. Na obszarach o funkcji rolniczej województwa małopolskiego, z uwagi na rozdrobnienie gospodarstw, istnieje szczególna potrzeba organizowania się rolników w grupy, które przyczyniają się do podnoszenia poziomu towarowości rolnictwa. Niestety, mimo zachęt w postaci wsparcia unijnego okazało się, że rolnicy nie byli zainteresowani takimi formami współpracy, podobnie jak w większości województw Polski południowo-wschodniej i wschodniej.

Płatności obszarowe

Należy podkreślić fakt, że zdecydowanie najwięcej środków w skali roku napłynęło do małopolskich rolników z tytułu płatności obszarowych. Z danych ARiMR wynika, że w 2006 r. suma ta osiągnęła prawie 280 mln zł, natomiast łącznie w latach 2004-2006 było to już ponad 745 mln zł (porównanie tej sumy z kwotami działań PROW pokazuje, że była to kwota znacznie większa niż przyniosły wszystkie inne działania

⁵ Beneficjentem mógł być rolnik lub grupa rolników.

PROW łącznie). Od 132 tys. (2004) do 142 tys. (2006) małopolskich rolników złożyło wnioski o płatności obszarowe, większość z nich aplikowała równocześnie o płatności uzupełniające. Zakładając, że wszyscy rolnicy, którzy złożyli wnioski otrzymali wsparcie, okazuje się, że 62-67% gospodarstw rolnych (o powierzchni powyżej 1 ha) skorzystało z dopłat bezpośrednich. Przeciętna suma środków, jakie napłynęły do jednego gospodarstwa rolnego w 2006 r. wyniosła niespełna 2000 zł.

Zróźnicowanie powiatów pod względem udziału w PROW 2004-2006

Wykorzystując dane na temat liczby wniosków złożonych przez producentów rolnych w ramach poszczególnych działań PROW 2004-2006 w podziale na powiaty, można podjąć próbę porównania powiatów pod względem aktywności rolników w zakresie aplikowania o środki PROW. W tym celu stworzono współczynnik aktywności rolników w ramach PROW. Jest to stosunek liczby złożonych wniosków w ramach PROW do liczby gospodarstw indywidualnych (powyżej 1 ha) w powiecie. Z uwagi na trudności z uzyskaniem danych na temat złożonych wniosków dotyczących ONW, wykorzystano liczbę wspieranych gospodarstw, która jest bardzo zbliżona (ewentualnie nieznacznie niższa) od liczby wniosków. Przedmiotem badania była kampania z 2006 r. W obliczeniach pominięto dwa działania: grupy producentów rolnych (tylko 3 wnioski) oraz uzupełnienie płatności bezpośrednich. W przypadku działania *Zalesianie gruntów rolnych* beneficjentem mógł być nie tylko jeden rolnik, ale również ich grupa, co może nieznacznie zaniżać wartość współczynnika aktywności. Jednak z uwagi na niewielkie zainteresowanie tym działaniem na tle całego PROW-u, zniekształcenia te nie będą miały istotnego znaczenia. Ze względu na niedostatek aktualnych danych statystycznych dotyczących rolnictwa, uwzględniono liczbę gospodarstw rolnych powyżej 1 ha ze Spisu Rolnego (2002).

Tab. 15. Liczba wniosków złożonych przez rolników w ramach PROW

Powiaty	Programy rolno-środowiskowe	Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE	Zalesianie gruntów rolnych	Wspieranie gospodarstw niskotowarowych	Renty Strukturalne
bocheński	334	67	31	1188	132
brzeski	86	16	29	669	152
chrzanowski	25	4	4	36	14
dąbrowski	241	8	28	1323	139
gorlicki	274	141	28	889	124
krakowski	407	77	29	1800	206
limanowski	573	62	4	804	96
miechowski	421	270	29	1394	314
myślenicki	59	13	16	297	76
nowosądecki	354	101	9	1530	163
nowotarski	131	26	4	374	282
olkuski	231	31	6	815	40
oświęcimski	85	12	3	207	94
proszowicki	64	48	3	2026	186
suski	16	14	1	151	119
tarnowski	263	42	45	1366	233
tatrzański	17	1	0	134	39
wadowicki	33	24	7	266	113
wielicki	82	9	9	347	39

Źródło: dane ARiMR.

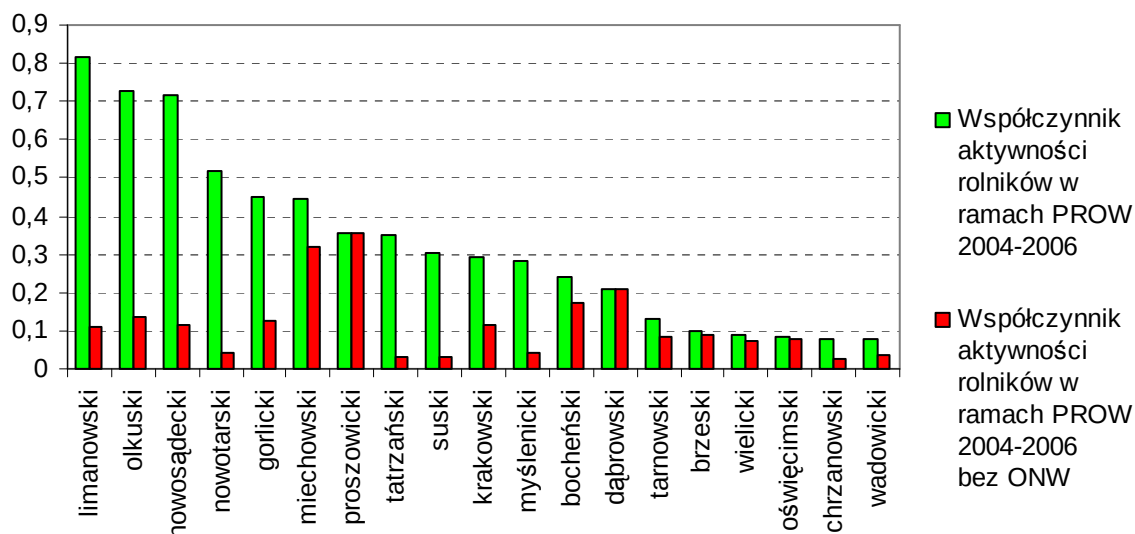
Ogólny współczynnik aktywności rolników w ramach PROW był najwyższy w powiatach: limanowskim, olkuskim i nowosądeckim, co wynikało z bardzo wysokiego,

kilkudziesięcioprocentowego udziału rolników w działaniu ONW. Ponieważ skala ONW była nieproporcjonalnie wysoka do pozostałych działań i z założenia program ten był realizowany tylko na części obszarów, przedstawiono również analogiczny współczynnik z wyłączeniem działania dotyczącego ONW. Uzyskano wówczas zupełnie inny ranking powiatów. Najbardziej aktywne, zgodnie z oczekiwaniami, okazały się powiaty typowo rolnicze: proszowski, miechowski i dąbrowski. Należy oczekiwać pozytywnego wpływu aktywności rolników tych powiatów w zakresie działań PROW na rozwój rolnictwa. Choć warto tu przypomnieć fakt, że również zalesianie gruntów rolnych było w powiatach miechowskim i dąbrowskim najbardziej popularne. Umiarkowana aktywność rolników tych typowo rolniczych powiatów, o dobrych warunkach naturalnych dla rolnictwa, w ramach ONW jest oczywistą konsekwencją niewielkiego udziału obszarów kwalifikowanych do ONW na ich terenie.

Tabela 16. Kwoty zrealizowanych płatności w ramach poszczególnych działań PROW 2004-2006

Działanie	Transfery 2004-2006 (zł)
Obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania	150 167 111,97
Wsparcie gospodarstw niskotowarowych	118 282 751,10
Renty strukturalne	83 982 268,28
Programy rolno-środowiskowe	25 047 700,77
Dostosowywanie gospodarstw rolnych do standardów UE	24 584 226,48
Zalesianie gruntów rolnych	3 975 025,90
Grupy producentów rolnych	763 655,60

Źródło: dane ARiMR

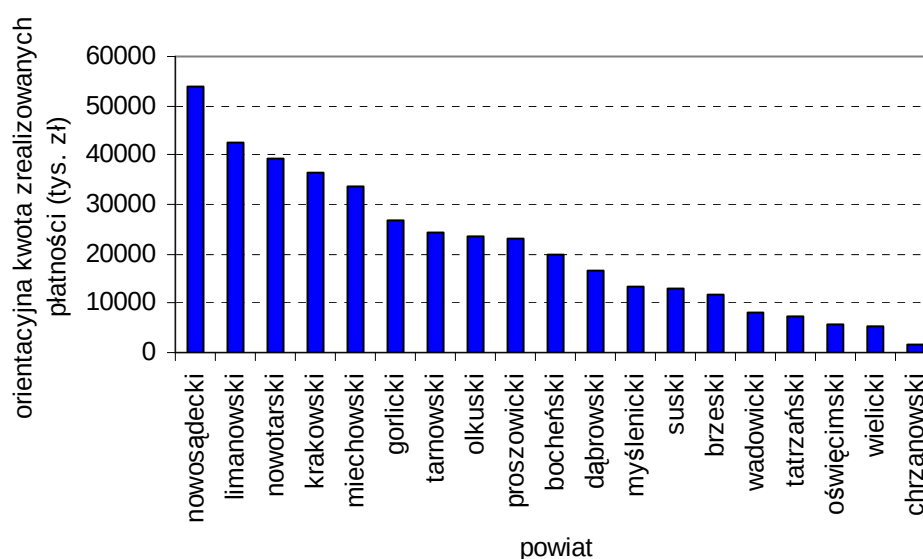


Rycina 28. Współczynnik aktywności małopolskich rolników w powiatach w ramach PROW 2004-2006

Współczynnik aktywności rolników bez ONW najslabiej wypadł w powiatach: chrzanowskim, suskim i tatrzańskim, a więc na obszarach urbanizowanych i o funkcjach mieszanych (z dużym udziałem funkcji turystycznej w przypadku suskiego i tatrzańskiego). Rolnictwo na tych terenach ma coraz mniejsze znaczenie ekonomiczne, co potwierdza również niska aktywność rolników. Natomiast znacząca aktywność w ramach ONW w powiatach suskim i tatrzańskim związana jest z wysokim udziałem obszarów kwalifikowanych do tych płatności. Nie należy się jednak spodziewać, aby wsparcie to odgrywało istotną rolę w rozwoju rolnictwa. Na pewno utrzymywanie w kulturze rolnej zagrożonych odłogowaniem gruntów spełni

zakładane funkcje ekologiczne. Można też spodziewać się utrzymania estetyki krajobrazu wiejskiego, z mozaiką użytkowania ziemi, w tym z udziałem użytków rolnych, mającej duże znaczenie dla turystyki, zwłaszcza agroturystyki.

Podjęto również próbę porównania powiatów pod względem łącznej wielkości płatności zrealizowanych w ramach PROW (ryc. 29). Badanie to miało charakter szacunkowy, gdyż dane dotyczące wielkości środków w powiatach nie były dostępne. Przyjęto natomiast założenie, że wielkość środków uzyskanych w ramach poszczególnych działań jest proporcjonalna do liczby złożonych wniosków. Takie postępowanie jest obarczone błędem, gdyż wielkość środków w przypadku części działań zależała od powierzchni użytków rolnych zadeklarowanych we wnioskach, a ta na pewno była zróżnicowana. Wyniki badania należy więc interpretować bardzo ostrożnie. Prawdopodobnie są one zaniżone dla powiatów wysokim udziałem większych gospodarstw rolnych.

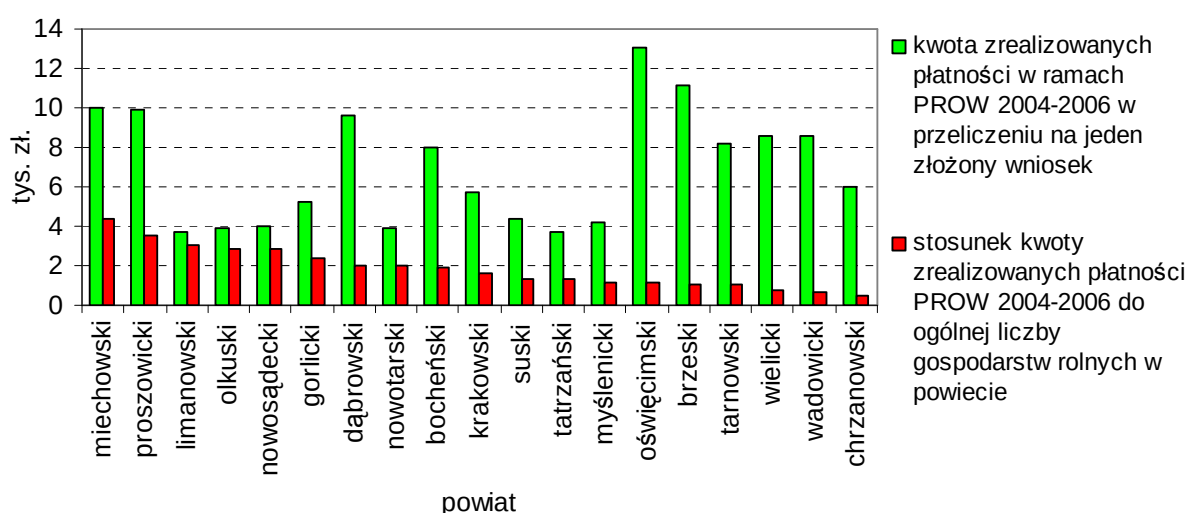


Ryc. 29. Orientacyjna kwota zrealizowanych płatności w ramach PROW 2004-2006 w powiatach województwa małopolskiego

Najwięcej środków napłynęło do powiatów o wysokim potencjale ludnościowym obszarów wiejskich (krakowski, nowosądecki, nowotarski), ważnych funkcjach rolniczych (miechowski, nowosądecki) lub wysokim udziale ONW (nowosądecki, limanowski, nowotarski). Powiaty o wysokim potencjale ludnościowym znalazły się też w czołówce powiatów o największym dofinansowaniu w ramach SPO *Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich*. Najmniej środków napłynęło do powiatów o funkcjach mieszanych, o przewadze obszarów urbanizowanych (chrzanowski, wielicki, wadowicki, tatrzański) lub o relatywnie niskiej liczbie ludności na obszarach wiejskich (chrzanowski, oświęcimski). Większość z tych powiatów otrzymała również najniższe wsparcie w ramach wspomnianego SPO. Wartość wsparcia SPO w powiatach była skorelowana z wartością wsparcia PROW (współczynnik korelacji 0,72). Choć należy pamiętać, że ten wysoki związek wynika w dużej mierze z potencjału ludnościowego i wielkości powiatów.

Sprawdzono również, jak kształtuje się w powiatach orientacyjna wartość dofinansowania w przeliczeniu na jeden złożony wniosek w ramach PROW (ryc. 30). Okazało się, że najwyższe kwoty dofinansowania PROW w przeliczeniu na jeden

wniosek były w powiecie oświęcimskim, brzeskim, miechowskim, proszowickim i dąbrowskim. Sprawdzone również, jak kształtuje się stosunek kwoty zrealizowanych płatności w powiecie do liczby gospodarstw rolnych (powyżej 1 ha) ogółem (ryc. 30). Najwięcej środków PROW w przeliczeniu na jedno gospodarstwo rolne napłynęło do powiatów miechowskiego, proszowickiego i limanowskiego, najmniej zaś do wielickiego, wadowickiego i chrzanowskiego. Zatem najwięcej z PROW-u skorzystali rolnicy na obszarach funkcjonalnie rolniczych, co należy ocenić pozytywnie. Wsparcie finansowe gospodarstw rolnych (zwłaszcza inwestycje dostosowujące gospodarstwa do standardów UE, wsparcie gospodarstw niskotowarowych, renty strukturalne) może przyczynić się do wzmocnienia funkcji rolniczych na terenach, które mają najlepsze możliwości rozwoju rolnictwa. Dość wysoki okazał się również stosunek kwoty zrealizowanych płatności do liczby gospodarstw rolnych w powiecie olkuskim. Wynikał on z wysokiej liczby rolników, którzy skorzystali ze wsparcia ONW.



Ryc. 30. Kwota zrealizowanych płatności w ramach PROW 2004-2006 w powiatach w przeliczeniu na jeden złożony wniosek oraz w stosunku do ogółu gospodarstw rolnych

Relacja łącznych płatności do liczby gospodarstw rolnych najsłabiej wypadła w chrzanowskim, wadowickim i wielickim. Wielicki i chrzanowski to powiaty o korzystnym położeniu względem Krakowa i Górnego Śląska, w których, ze względu na ich wszechstronne możliwości rozwoju gospodarczego, wsparcie gospodarstw rolnych ma niewielkie znaczenie. Wadowicki charakteryzuje się relatywnie wysokim poziomem aktywności gospodarczej mieszkańców, a rozdrobnione, niskotowarowe rolnictwo nie ma w skali powiatu istotnego znaczenia ekonomicznego.

Ocena wpływu interwencji publicznych realizowanych w ramach polityki spójności oraz wspólnej polityki rolnej na rozwój obszarów wiejskich

Ocena wpływu funduszy europejskich na rozwój społeczny, gospodarczy i infrastrukturalny obszarów wiejskich

Celem większości programów finansowanych ze środków Unii Europejskiej jest: poprawa warunków życia mieszkańców, wzrost przedsiębiorczości, wzrost spójności, poprawa konkurencyjności oraz rozwój lokalny i regionalny w wymiarze gospodarczym, społecznym i infrastrukturalno-przyrodniczym. Stąd też przystępując do oceny wpływu interwencji publicznych na rozwój społeczno-ekonomiczny, wybrano elementy, które: (1) bezpośrednio dotyczą mieszkańców (wynagrodzenia, bezrobocie), (2) stanowią cel realizacji analizowanych projektów (infrastruktura, rozwój przedsiębiorczości), (3) przekładają się na możliwości inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego (dochody własne gmin), (4) dotyczą największej liczby beneficjentów na wsi (udział gospodarstw rolnych produkujących na rynek).

Tab. 17. Zmiany wybranych elementów struktury społeczno-gospodarczej obszarów wiejskich województwa małopolskiego w okresie 2003-2007

Powiaty	Wskaźniki						
	Wyposażenie w infrastrukturę wodno-kanalizacyjną	Rozwój przedsiębiorczości	Bilans migracyjny	Stopa bezrobocia	Wynagrodzenia mieszkańców	Dochody własne gmin	Gospodarstwa rolne produkujące na rynek*
bocheński	1,92	-5,5%	10,7‰	59,3%	25,3%	72,7%	23,6%
brzeski	3,53	-15,9%	7,4‰	37,6%	22,9%	100,5%	21,5%
chrzanowski	0,80	2,5%	23,4‰	52,1%	22,0%	63,5%	2,9%
dąbrowski	0,29	-15,1%	-5,1‰	21,7%	28,1%	91,5%	38,7%
gorlicki	2,07	2,5%	-1,2‰	43,6%	24,4%	97,9%	19,7%
krakowski	0,84	3,4%	46,1‰	50,4%	26,3%	114,7%	35,1%
limanowski	1,82	9,5%	-3,9‰	35,3%	24,2%	103,4%	17,7%
miechowski	0,38	5,3%	-0,8‰	49,6%	24,2%	67,1%	69,8%
myślenicki	0,91	7,0%	22,0‰	51,5%	8,5%	87,3%	11,6%
nowosądecki	2,60	12,5%	9,7‰	51,2%	21,4%	91,2%	20,0%
nowotarski	0,02	-4,1%	6,3‰	37,1%	18,5%	88,1%	24,4%
olkuski	0,61	-0,4%	13,6‰	42,1%	30,3%	84,9%	30,4%
oświęcimski	0,76	2,4%	21,5‰	50,5%	25,3%	92,3%	29,4%
proszowicki	0,33	7,2%	4,5‰	31,9%	24,3%	83,4%	77,2%
suski	6,93	-6,5%	1,2‰	50,7%	22,8%	105,1%	5,2%
tarnowski	1,57	-13,7%	5,3‰	43,2%	25,4%	100,9%	19,8%
tatrzański	0,62	10,1%	8,4‰	45,0%	24,6%	118,3%	15,8%
wadowicki	0,78	-3,7%	13,4‰	45,8%	21,7%	92,7%	17,2%
wielicki	0,86	6,9%	45,6‰	62,7%	13,9%	137,4%	19,4%

* - wskaźnik określa znaczenie powiatu pod względem liczby gospodarstw towarowych na tle regionu
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Łącznie wybrano siedem cech diagnostycznych (por. tab. 17), które określono odpowiednimi wskaźnikami. Sześć z nich (wyposażenie w infrastrukturę wodno-kanalizacyjną, przedsiębiorczość, bilans migracyjny, stopa bezrobocia,

wynagrodzenia mieszkańców, dochody własne gmin) badano w ujęciu dynamicznym (2003-2008), natomiast jedną (udział gospodarstw rolnych produkujących na rynek) – w ujęciu statycznym. Wartości wskaźników dynamicznych obliczono, jako różnicę pomiędzy wartościami cech w 2007 (lub 2008) i 2003 (lub 2004) roku w powiecie. W ten sposób każdy z powiatów został opisany poprzez zestaw siedmiu zmiennych obrazujących relatywne zmiany kondycji społeczno-gospodarczej obszarów wiejskich. Wszystkie wskaźniki należy traktować jako stymulanty – ich wyższe wartości oznaczają poprawę w zakresie analizowanej cechy.

Wskaźniki porównano z wartościami realizowanych projektów w perspektywie finansowej 2004-2006 przeliczonymi na jednego mieszkańca (*per capita*). Wybrano trzy największe pod względem budżetu programy (*Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich, Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego, Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw*), w których wydatkowano 90,8% ogólnej kwoty analizowanych interwencji publicznych. Uwzględniono też kwotę ogółem wszystkich analizowanych programów.

Analizę wpływu interwencji publicznych wykonano przede wszystkim w ujęciu jakościowym, a jedynie w przypadku zależności istotnych statystycznie obliczono współczynniki korelacyjne. Każdorazowo wartości wskaźników cech diagnostycznych dzielono na cztery klasy wartości (niska I, poniżej średniej - II, powyżej średniej - III, wysoka - IV) w oparciu o średnią arytmetyczną i odchylenie standardowe.

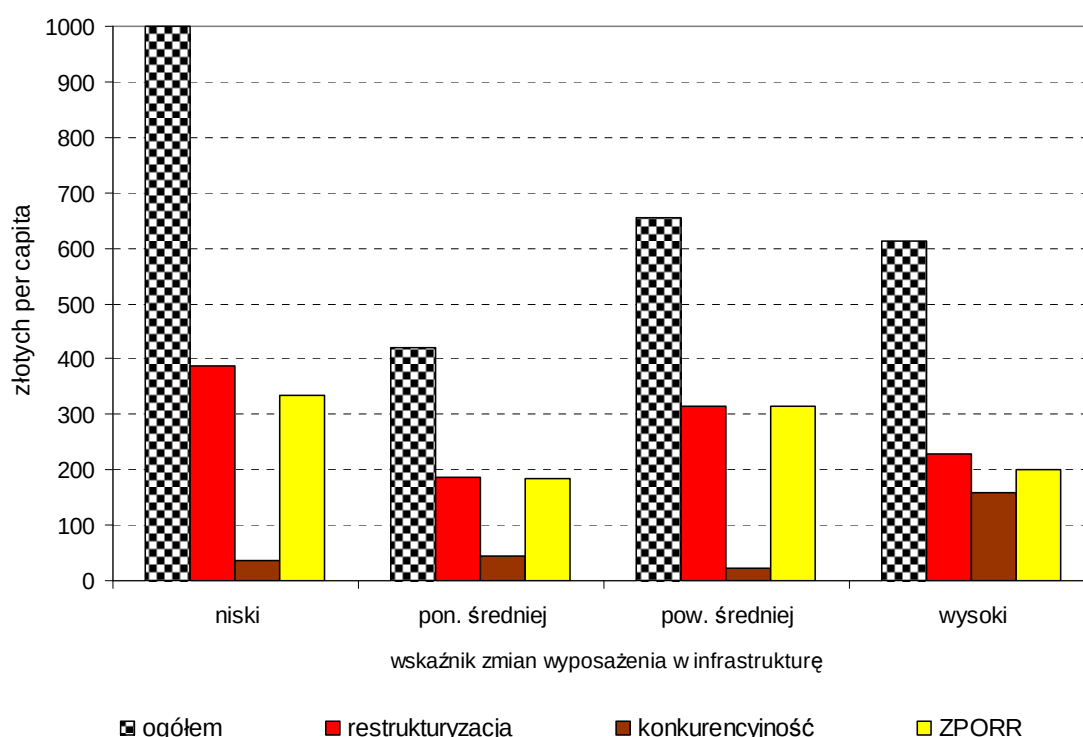
Tab. 18. Wartość całkowita *per capita* realizowanych projektów wg programów w perspektywie finansowej 2004-2006 na obszarach wiejskich w powiatach woj. małopolskiego (zł)

Powiaty	Ogółem	Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich	Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw	Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego
bocheński	681,8	403,7	12,7	254,6
brzeski	469,7	281,1	17,2	171,4
chrzanowski	39,6	27,8	11,8	0,0
dąbrowski	861,3	240,6	1,8	618,9
gorlicki	604,0	234,9	21,5	324,1
krakowski	610,3	263,8	58,4	288,1
limanowski	1035,2	555,9	46,4	432,9
miechowski	1854,2	1015,6	0,0	827,8
myślenicki	346,4	163,8	44,9	137,6
nowosądecki	793,0	258,2	259,4	236,2
nowotarski	1092,9	119,5	46,1	285,8
olkuski	342,9	261,5	41,0	40,4
oświęcimski	248,2	98,5	26,7	106,4
proszowicki	1836,1	1390,6	83,7	361,9
suski	301,5	93,7	57,1	142,8
tarnowski	446,3	172,4	10,9	263,0
tatrzański	156,0	69,8	16,9	64,1
wadowicki	391,7	165,8	34,6	191,3
wielicki	425,5	219,6	54,7	125,1

Źródło: Materiały Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, stan 30 czerwiec 2009 r.

Na poprawę wyposażenia w infrastrukturę wodno-kanalizacyjną przeznaczono znaczne środki z Funduszu Spójności (przywoływany projekt *Oczyszczanie ścieków na Podhalu*) i ZPORR (m.in. działanie *Obszary wiejskie*). Nie stwierdzono jednak wpływu programów na poprawę tego elementu struktury przestrzennej (ryc. 31). W

analizowanym okresie w ramach interwencji publicznych przeznaczono na ten cel ponad 200 mln złotych, co stanowi niewielką część poniesionych kosztów ogółem. W ciągu jednego roku gminy wiejskie i miejsko-wiejskie woj. małopolskiego przeznaczają na wydatki inwestycyjne około 800 mln złotych. Dodatkowo dochodzą inwestycje prowadzone przez powiaty i województwo. Nie wszystkie wydatki inwestycyjne są przeznaczane na modernizację infrastruktury, jednakże w wielu przypadkach były one zapisane w lokalnych dokumentach strategicznych jako zadania priorytetowe i tym samym stanowiły czołowe pozycje w budżetach jednostek samorządu terytorialnego. Stąd też ocenę wpływu funduszy unijnych na rozwój infrastruktury należałoby przeprowadzić wyłącznie w gminach, które z tych źródeł korzystały. Powiat jest zbyt dużą jednostką odniesienia.



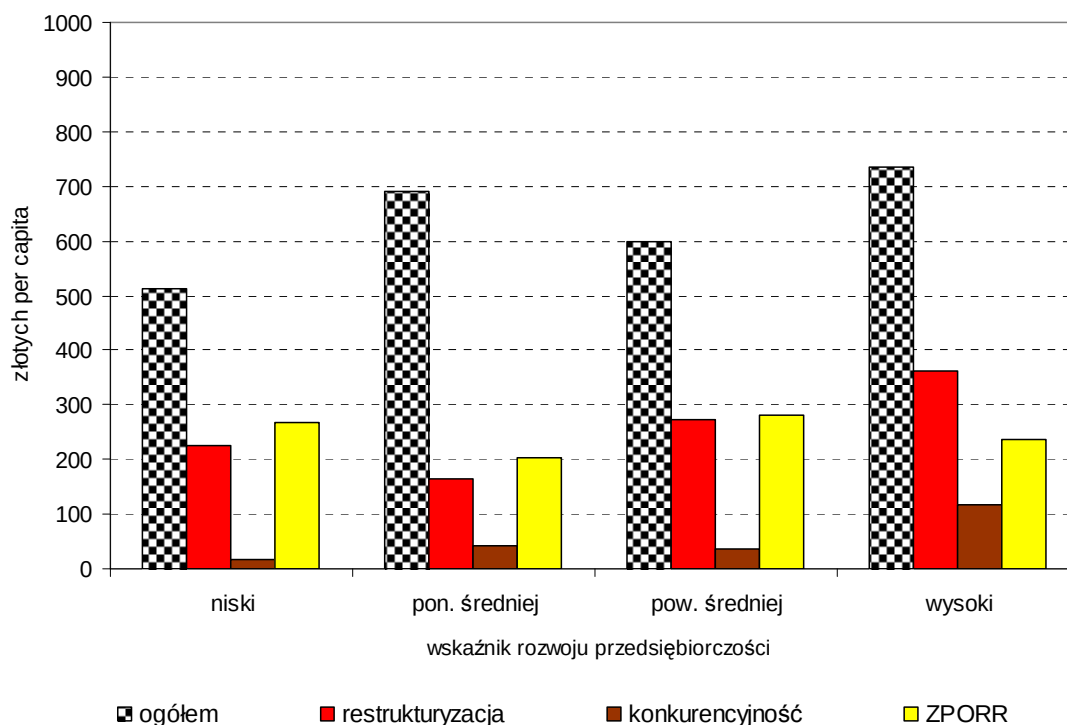
Ryc. 31. Średnia wartość projektów *per capita* wg klas wskaźnika zmian wyposażenia w infrastrukturę wodno-kanalizacyjną

ogółem – wartość wszystkich środków z programów interwencji publicznej (zobacz tab. 1),
 restrukturyzacja – *Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich*; konkurencyjność – *Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw*, ZPORR – *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego*

Pewne zależności można zaobserwować przy analizie wpływu interwencji publicznych na wzrost aktywności ekonomicznej mieszkańców (ryc. 32). W większości programów średnia wartość projektów *per capita* wzrasta zgodnie z klasą powiatu wyznaczoną na podstawie wskaźnika rozwoju przedsiębiorczości. Jest to dobrze widoczne w przypadku porównania zmian wskaźnika przedsiębiorczości z wartością unijnych środków dofinansowania (np. w programie *Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw* wartości dofinansowania na osobę w poszczególnych klasach powiatów wynoszą: I – 10,6 zł, II – 18,5 zł, III – 20,2 zł oraz IV – 24,3 zł).

Pomimo relatywnie niewielkich środków w tym programie były one skierowane na obszary cechujące się najbardziej dynamicznym wzrostem przedsiębiorczości

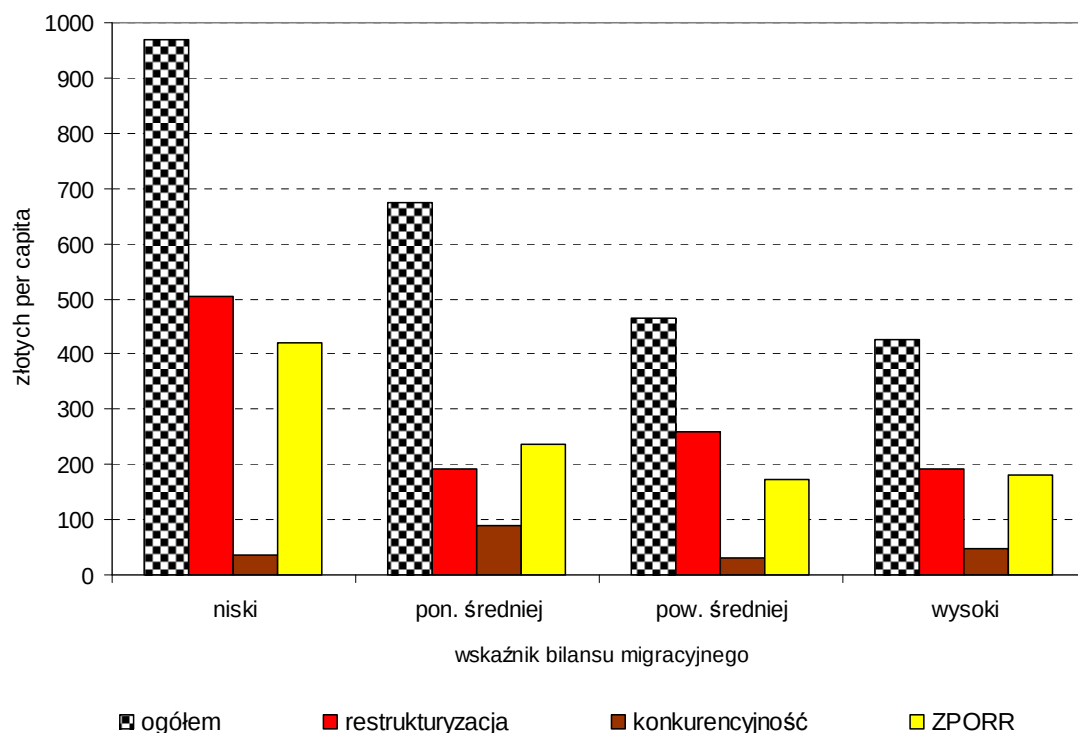
mieszkańców. Należy jednocześnie zaznaczyć, iż liczba beneficjentów programu wyniosła zaledwie 111 podmiotów, podczas gdy w tym samym czasie liczba podmiotów gospodarczych na obszarach wiejskich Małopolski wzrosła o 7350. Stąd też należy domniemywać, iż widoczna zależność może mieć charakter pozorny, bądź ewentualnie rozwój większych podmiotów dzięki uzyskanemu dofinansowaniu pociągnął za sobą rozwój firm kooperujących. Jednakże wniosek taki musiałby zostać potwierdzony szeregiem badań szczegółowych.



Ryc. 32. Średnia wartość projektów *per capita* wg klas wskaźnika rozwoju przedsiębiorczości
ogółem – wartość wszystkich środków z programów interwencji publicznej (zobacz tab. 1),
restrukturyzacja – *Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich*; konkurencyjność – *Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw*, ZPORR – *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego*

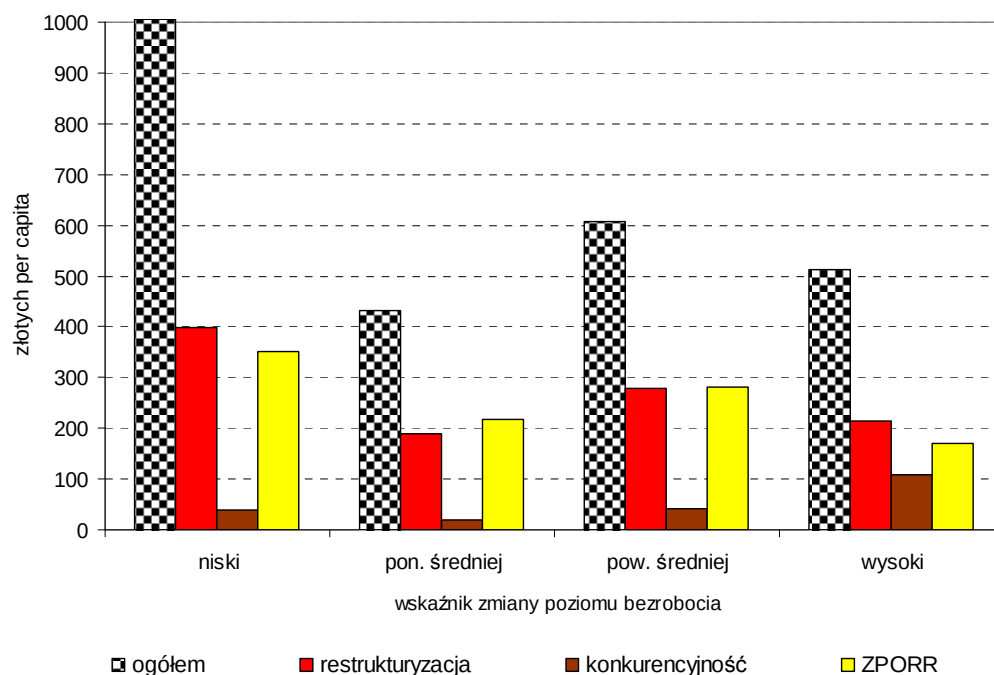
Interesujące zależności wykazała analiza wpływu interwencji publicznych na wskaźnik bilansu migracyjnego na obszarach wiejskich w okresie 2004-2008 (ryc. 33). Znacznie wyższe środki finansowe *per capita* trafiły na obszary cechujące się odpływem migracyjnym, a z kolei obszary największego napływu migracyjnego (powiaty: krakowski, wielicki, chrzanowski) uzyskały najniższe wsparcie finansowe w przeliczeniu na mieszkańca. Odnotowano nawet istotny statystycznie związek korelacyjny pomiędzy wskaźnikiem bilansu migracyjnego a środkami ZPORR ($r = -0,48$). Wydaje się, że zależność taka może być powiązana z faktem, iż powiaty największego napływu migracyjnego są jednocześnie obszarami najgęściej zaludnionymi. W związku z tym wartość środków finansowych pozyskanych z funduszy unijnych w przeliczeniu na mieszkańca jest relatywnie niższa niż średnio w regionie. Wynik ten może jednakże wskazywać, iż realizowane przedsięwzięcia (jak np. rozbudowa infrastruktury technicznej, społecznej i regionalnego układu transportowego czy działania restrukturyzacyjne) nie przyczyniają się w bezpośredni sposób do zahamowania odpływu migracyjnego z najbardziej peryferyjnych obszarów regionu (powiaty: dąbrowski, limanowski, gorlicki). Na pewno tak zarysowana teza musi w dalszych opracowaniach ewaluacyjnych *ex post* zostać

bardziej szczegółowo zweryfikowana. Choć z drugiej strony większe środki inwestycyjne przeznaczone na rozwój obszarów tracących ludność, mogą przyczyniać się do wyrównywania różnic rozwojowych (zwiększanie spójności terytorialnej i ekonomicznej, wzrost konwergencji rozwojowej), dzięki czemu w przyszłości zahamowaniu, bądź zmniejszeniu ulegnie odpływ migracyjny z tych terenów.

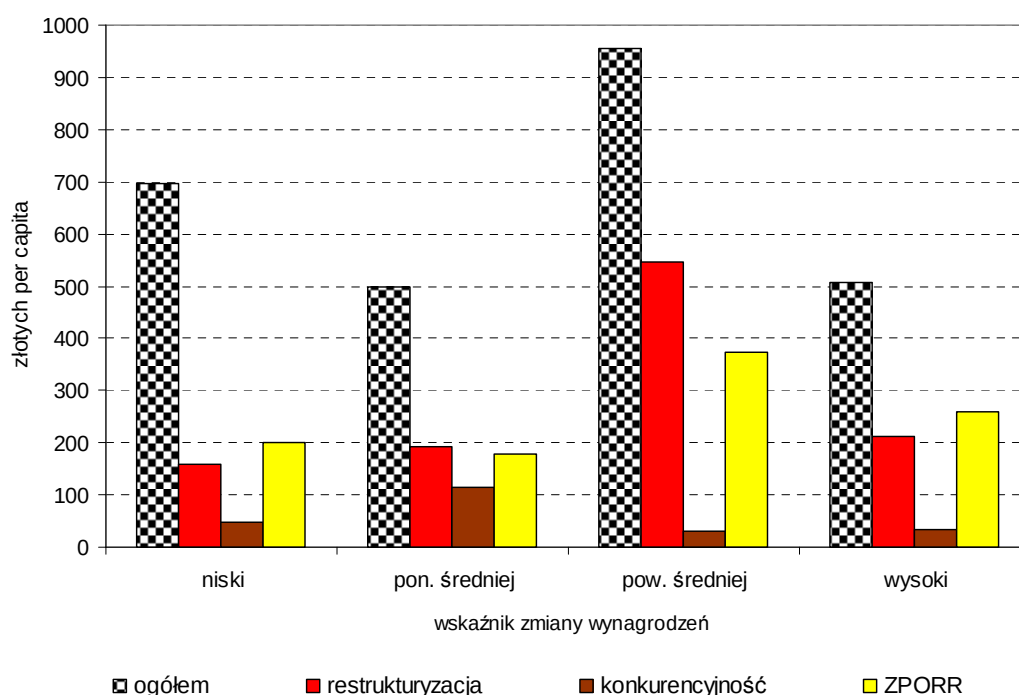


Ryc. 33. Średnia wartość projektów *per capita* wg klas wskaźnika bilansu migracyjnego
ogółem – wartość wszystkich środków z programów interwencji publicznej (zobacz tab. 1),
restrukturyzacja – *Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich*; konkurencyjność – *Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw*, ZPORR – *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego*

Nie odnotowano zależności pomiędzy interwencjami publicznymi a zmianą poziomu bezrobocia i zmianą wskaźnika wynagrodzenia mieszkańców powiatów (ryc. 34, 35). W analizowanym okresie 2004-2008 liczba bezrobotnych spadła we wszystkich powiatach województwa, choć relatywnie największym ich spadkiem cechowały się powiaty z obszaru metropolitalnego Krakowa (wielicki, bocheński, chrzanowski). Chociaż żaden z analizowanych programów nie miał na celu redukcji bezrobocia, to powinna być ona ich efektem pośrednim. Te same uwagi można zgłosić pod adresem przeciętnego poziomu wynagrodzeń.



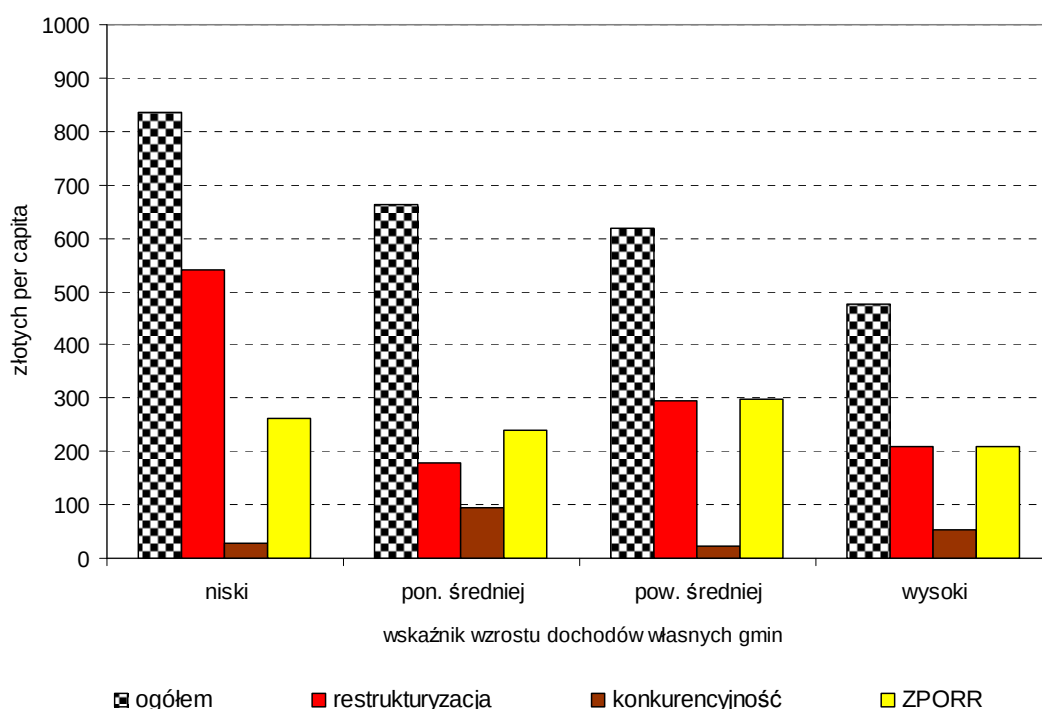
Ryc. 34. Średnia wartość projektów *per capita* wg klas wskaźnika zmiany poziomu bezrobocia
ogółem – wartość wszystkich środków z programów interwencji publicznej (zobacz tab. 1),
restrukturyzacja – *Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich*; konkurencyjność – *Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw*, ZPORR – *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego*



Ryc. 35. Średnia wartość projektów *per capita* wg klas wskaźnika zmiany wynagrodzeń
ogółem – wartość wszystkich środków z programów interwencji publicznej (zobacz tab. 1),
restrukturyzacja – *Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich*; konkurencyjność – *Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw*, ZPORR – *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego*

Można dostrzec zależność pomiędzy interwencjami publicznymi a dochodami własnymi samorządów terytorialnych (ryc. 36). Dochody własne stanowią szczególny rodzaj środków, gdyż przesądzają o rzeczywistych możliwościach finansowych i o ekonomicznej samodzielności władz samorządowych. Ponadto miernik ten w pewnym stopniu ma charakter syntetyczny i może być traktowany jako uproszczona miara zamożności gminy – w zasobniejszych gminach elementy składowe dochodów własnych generują większe zasilanie do budżetu lokalnego (Rosner 2000). Dlatego największy wpływ na zróżnicowanie przestrzenne dochodów własnych gmin ma zamożność jej mieszkańców oraz liczba i siła ekonomiczna zlokalizowanych na jej terenie przedsiębiorstw, które w sposób bezpośredni przekładają się na wysokość płaconych podatków.

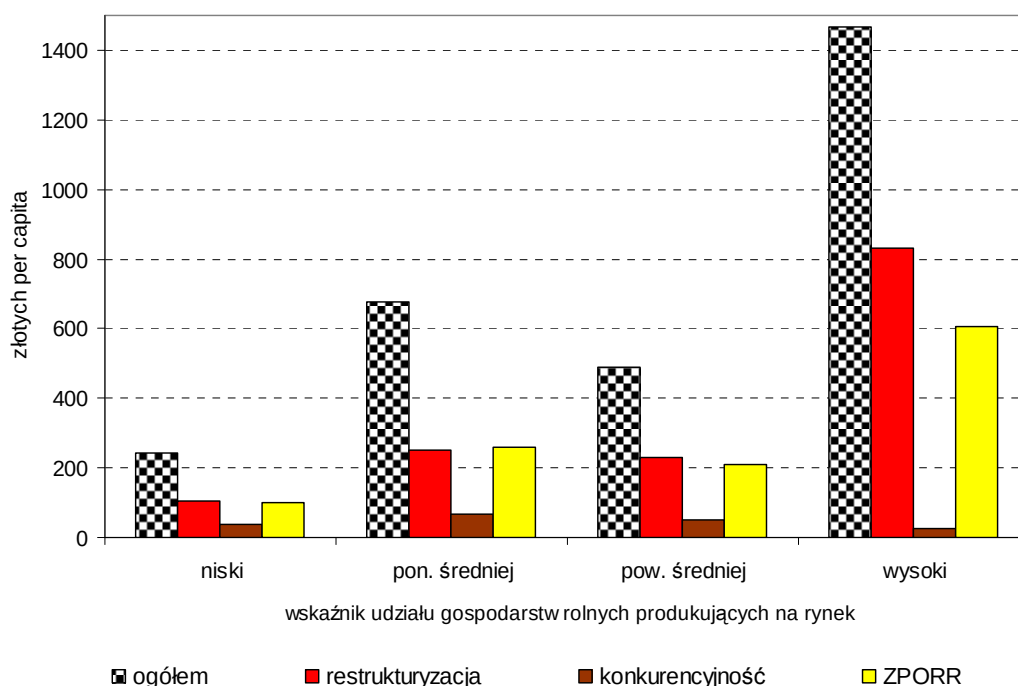
Stwierdzono zależność ($r=0,51$) pomiędzy wskaźnikiem zmiany dochodów własnych a poziomem unijnych środków dofinansowania (DU), które napłynęły w ramach programu *Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw*. Można wysnuć wniosek, iż wraz z rozwojem przedsiębiorstw, wzrastają dochody gmin wynikające ze wzrostu wartości podatków od osób prawnych (CIT). Wniosek ten należy traktować z bardzo dużą ostrożnością, gdyż udział dochodów własnych z tytułu podatku CIT pozostaje na bardzo niskim poziomie i wynosi dla obszarów wiejskich Małopolski zaledwie 2%.



Ryc. 36. Średnia wartość projektów *per capita* wg klas wskaźnika dochodów własnych gmin
ogółem – wartość wszystkich środków z programów interwencji publicznej (zobacz tab. 1),
restrukturyzacja – *Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich*; konkurencyjność – *Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw*, ZPORR – *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego*

Analiza wykazała dużą zależność pomiędzy udziałem gospodarstw produkujących na rynek a wartością ogółem środków interwencji publicznych *per capita* ($r=0,85$), wartością środków programu *Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich* ($r=0,87$) oraz wartością środków *Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego* ($r=0,67$) (ryc. 37). Można stwierdzić, że na obszary o najbardziej rynkowym nastawieniu produkcji rolnej

(powiaty: proszowski, miechowski, dąbrowski) napłynęło najwięcej środków przeznaczonych na inwestycje i modernizację gospodarstw rolnych oraz różnicowanie działalności rolniczej. Rolnicy stanowili prawie 80% podmiotów korzystających ze wsparcia zewnętrznego. Jednakże ze względu na brak danych statystycznych trudno jednoznacznie potwierdzić, że interwencje publiczne wzmacniają konkurencyjność gospodarstw towarowych. Można przyjąć z dużym prawdopodobieństwem słuszność takiego wniosku, co wynika z faktu, że na inwestycje stać głównie gospodarstwa bogatsze, a do takich należą gospodarstwa towarowe.



Ryc. 37. Średnia wartość projektów *per capita* wg klas wskaźnika udziału gospodarstw rolnych produkujących na rynek

ogółem – wartość wszystkich środków z programów interwencji publicznej (zobacz tab. 1),
 restrukturyzacja – *Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich*; konkurencyjność – *Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw*, ZPORR – *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego*

Ocena wpływu programów współfinansowanych z Unii Europejskiej na rozwój społeczno-gospodarczy obszarów wiejskich jest niezwykle trudna, ponieważ:

- szereg innych czynników zewnętrznych i wewnętrznych oddziałuje na rozwój społeczno-gospodarczy, więc niemożliwe jest stwierdzenie, w jakim stopniu zmiany poziomu rozwoju są efektem finansowania wyłącznie z jednego ze źródeł tegoż finansowania,
- bez szczegółowych badań reprezentatywnej próby beneficjentów nie można ocenić, czy realizacja prorozwojowych przedsięwzięć miałaby miejsce również w przypadku braku tego finansowania,
- zbyt krótki jest okres realizacji programów, aby wychwycić ich ewentualne efekty.

Niemniej jednak można podjąć próbę dokonania ogólnej oceny wpływu poszczególnych programów na różne aspekty rozwoju społeczno-gospodarczego, na podstawie:

- analizy wielkości środków, które zostały wypłacone w ramach poszczególnych działań badanych programów,
- analizy liczby i struktury beneficjentów poszczególnych działań,
- analizy struktury rodzajowej zrealizowanych projektów,
- wiedzy i doświadczeń z innych regionów.

Ze względu na złożoność rozwoju społeczno-gospodarczego jako takiego, zdecydowano się wyróżnić pięć sfer tego rozwoju (por. tab. 19). Każdej z tych sfer przypisano dwie lub trzy najważniejsze cechy, a następnie określono, w jakim stopniu poszczególne programy współfinansowane z Unii Europejskiej wpłynęły na te zmiany tych cech.

W sferze rolnictwa najbardziej wyraźny wpływ na dochody rolników wydaje się mieć *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich*. Płatności w ramach tego programu miały w dużym stopniu charakter socjalny i nie wiązały się z obowiązkiem realizacji określonych inwestycji (np. ONW, renty strukturalne, częściowo WGN). Mimo tego, że płatności w przeliczeniu na hektar nie były wysokie, a gospodarstwa małopolskich rolników nieduże, to łączna kwota płatności z poszczególnych działań i znacząca liczba beneficjentów daje podstawy do stwierdzenia, że wysoki był pozytywny wpływ PROW-u na dochody rolników. Należy tu jeszcze dodać, że na dochody małopolskich rolników wpłynęły również dopłaty bezpośrednie, z których skorzystało ok. 2/3 gospodarstw rolnych.

Wpływ PROW i SPO na modernizację gospodarstw rolnych dotyczył głównie północnej części województwa. Liczba rolników, którzy modernizowali swoje gospodarstwa w ramach SPO (1.1), była wprawdzie znacząca, ale dofinansowanie przedsięwzięć nie było na ogół wysokie w stosunku do całości ich kosztów. Można przypuszczać, że w części najlepiej prosperujących gospodarstw, realizacja tych przedsięwzięć mogłaby mieć miejsce także bez dofinansowania zewnętrznego. Zarówno PROW jak i SPO miały nikły wpływ na poprawę struktury obszarowej gospodarstw.

Prawdopodobnie duży wpływ na wzrost zatrudnienia miał ZPORR. W ramach tego programu realizowano liczne, kosztowne i pracochłonne przedsięwzięcia budowy i modernizacji infrastruktury technicznej, które wymagały zatrudnienia znaczącej liczby pracowników.

ZPORR miał duży wpływ na rozwój infrastruktury technicznej. Warto też zaakcentować wysoki udział gmin, które w ramach SPO (2.3) realizowały przedsięwzięcia podnoszące funkcjonalność i estetykę przestrzeni wiejskiej, np. w kształtowaniu centrów wsi, zagospodarowaniu parków, placów itp.

Zarówno ZPORR, jak i SPO (w mniejszym stopniu), poprzez realizację programów szkoleniowych i stypendialnych, wpłynęły na poprawę wykształcenia i kwalifikacji ludności wiejskiej, jednak wpływ ten nie był wysoki, zwłaszcza w relacji do wysokich kosztów poniesionych na projekty szkoleniowe.

Umiarkowany wpływ na poziom aktywności społecznej miał SPO (LEADER+). Na obszarze Małopolski powstały lokalne grupy działania, które przyjmowały status organizacji społecznych. LEADER+ stał się bodźcem do rozwoju współpracy sektora publicznego, prywatnego i społecznego i na niektórych obszarach przyczynił się do budowania sieci lokalnych powiązań. Mimo, iż województwo małopolskie należało do najaktywniejszych w Polsce pod względem tworzenia grup LGD, wpływu LEADERA+ nie można jednak ocenić wysoko. Duży udział wśród LGD miały nie inicjatywy

oddolne, lecz samorządowe, które nie stanowiły żadnego bodźca dla aktywności społecznej.

Na rozwój turystyki niewielki wpływ mogły mieć zarówno nieliczne projekty w ramach INTERREG (promocja, wyznaczenie szlaku turystycznego), PROW (wpływ ONW na walory krajobrazowe) oraz SPO (rozwój usług agroturystycznych, odnowa wsi, LEADER+).

Podsumowując: wskazano zaledwie 4 przypadki (na 65 analizowanych) wysokiego wpływu programu współfinansowanego z Unii Europejskiej na cechę (aspekt) rozwoju społeczno-gospodarczego Małopolski.

Tab. 19. Próba oceny wpływu wybranych programów realizowanych w ramach polityki spójności i WPR na wybrane cechy rozwój społeczno-ekonomiczny obszarów wiejskich województwa małopolskiego (0 – brak jednoznacznego wpływu, + - niski pozytywny wpływ, ++ - średni pozytywny wpływ, +++ - wysoki pozytywny wpływ)

Program	Rolnictwo			Aktywność gospodarcza poza rolnictwem		Infrastruktura publiczna			Kapitał społeczny		Turystyka		
	Struktura obszarowa gospodarstw rolnych	Modernizacja gospodarstw rolnych	Dochody rolników	Drobna i średnia przedsiębiorczość	Zatrudnienie	Infrastruktura techniczna	Infrastruktura społeczna	Estetyka i funkcjonalność przestrzeni wiejskiej	Wykształcenie i kwalifikacje mieszkańców	Aktywność społeczna mieszkańców	Walory turystyczne	Usługi i infrastruktura turystyczna	Promocja turystyczna
INTERREG	0	0	0	0	0	+	0	0	0	0	0	+	+
PROW	+	++	+++	0	0	0	0	0	0	0	+	0	0
SPO	+	++	0	++	+	0	0	+++	+	++	0	++	+
WKP	0	0	0	++	+	0	0	0	0	0	0	0	0
ZPORR	0	0	0	+	+++	+++	++	0	++	0	0	0	0

Czynniki różnicowania przestrzennego interwencji publicznych

Potrzeby inwestycyjne na obszarach wiejskich są zazwyczaj wyższe, niż realne możliwości ich sfinansowania z budżetów lokalnych i regionalnych. Stąd też władze samorządowe starają się pozyskiwać dodatkowe środki z różnych programów krajowych i zagranicznych, jednakże należy podkreślić, iż zewnętrzne fundusze stanowią ograniczony zasób, którego rozdysponowanie oparte jest o wiele czynników. W. Dziemianowicz i P. Swianiewicz (2007) wskazują w tym kontekście na takie czynniki, jak wielkość jednostki przestrzennej, regionalną pre-alokację środków zewnętrznych, wcześniejsze doświadczenie z funduszami zagranicznymi, poziom rozwoju gospodarczego, posiadanie wizji rozwoju oraz stabilność polityczną w gminie (ciągłość władzy). Szczególnie istotnym elementem przy absorpcji środków zewnętrznych są kryteria ich dostępności – przestrzenne (wskazujące dokładnie gminy bądź powiaty dopuszczone do udziału w konkursie poprzez określenie typu gmin oraz kryteriów selekcji, np. minimalnej bądź maksymalnej liczby mieszkańców), techniczne i merytoryczne (wskazujące rodzaj możliwej inwestycji, np. budowa oczyszczalni ścieków). Tak więc pomimo iż teoretycznie każda jednostka samorządu terytorialnego w Polsce może starać się o dofinansowanie swojego projektu ze

środków zewnętrznych, są miejsca, w których dostępność funduszy była i jest wyraźnie mniejsza.

Różnicowanie przestrzenne interwencji publicznych na obszarze województwa małopolskiego zależy od następujących grup czynników:

- warunki naturalne,
- położenie geograficzne,
- potencjał ekonomiczny i profil rozwoju regionu,
- struktura funkcjonalna,
- system instytucjonalny,
- aktywność społeczna i ekonomiczna mieszkańców.

Warunki naturalne w sposób bezpośredni określają dostępność niektórych środków w ramach PROW (np. *wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania*). Ważną rolę odgrywa atrakcyjność warunków naturalnych, jako potencjału dla rozwoju turystyki i rekreacji. Z przeprowadzonych badań wynika, że niektóre projekty przeznaczono na inwestycje sportowe i turystyczne, ale było ich niewiele.

Z kolei położenie geograficzne (czynnik lokalizacyjny), w tym głównie odległość od Krakowa wydaje się odgrywać rolę w wielkości pozyskiwanych środków. Zazwyczaj powiaty peryferyjne uzyskiwały ogółem większe środki, co mogło wynikać z faktu ich dotychczasowego niedoinwestowania (nadrabianie różnic rozwojowych) i większej roli odgrywanej przez obszary wiejskie. Wyjątek stanowią Kraków i powiat krakowski. W Krakowie zlokalizowane są liczne firmy, które wykonywały projekty na rzecz wsi. Natomiast powiat krakowski wykorzystuje rentę lokalizacyjną i fakt nagromadzenia dużej liczby podmiotów gospodarczych na wsi. Bardzo małe wartości projektów realizowały powiaty w sąsiedztwie Górnego Śląska, co wynikało z wysokiego stopnia ich urbanizacji, małej roli rolnictwa i stosunkowo wysokiego poziomu rozwoju obszarów wiejskich tej części województwa. Inny przykład bezpośredniego wpływu czynnika geograficznego jest widoczny w dystrybucji środków w ramach programu Interreg Polska-Słowacja. Mogły w nim uczestniczyć przede wszystkim obszary przygraniczne.

Poziom rozwoju jednostki terytorialnej (w tym wypadku powiatu) jest podstawową determinantą interwencji publicznych. Z poziomem zagospodarowania społeczno-ekonomicznego związana jest przede wszystkim skala potrzeb, którą weryfikuje polityka rozwoju i możliwości realizacji projektów w poszczególnych programach. Mówiąc o polityce rozwoju mamy na myśli priorytety i kierunki rozwoju w regionie, powiecie, gminie, określone przez różnorodne dokumenty strategiczne. W grupie determinant rozwoju mieszczą się również potencjał finansowy podmiotów realizujących projekty i możliwości finansowe beneficjentów aplikujących. Determinują one możliwości pozyskania adekwatnego do potrzeb projektu wkładu własnego i w ten sposób bezpośrednio współdecydują o wielkości realizowanych zadań.

Dywersyfikacja przestrzenna środków z interwencji publicznych dla gospodarki rolnej była wyraźnie skorelowana z rozmieszczeniem obszarów o funkcjach rolniczych. Największy transfer tych środków dotyczy powiatów: miechowskiego, proszowickiego, częściowo powiatów: krakowskiego, limanowskiego, nowosądeckiego, gdzie działa stosunkowo duża, jak na ten region, grupa gospodarstw towarowych. Środki były alokowane głównie w gospodarstwach stosunkowo silnych ekonomicznie. Trudno natomiast wskazać zależność pomiędzy

funkcjami turystycznymi obszarów, a projektami wykonywanymi przez podmioty turystyczne. Było ich zbyt mało, aby można było wyciągać w pełni wiarygodne wnioski, ale faktem jest, że koncentrowały się one na obszarach turystycznych. Inne funkcje nie odgrywały znaczącej roli w różnicowaniu przestrzennym interwencji publicznych.

System instytucjonalny decyduje głównie o sprawności formalno-administracyjnej w procesie realizacji programów. Włączyć w to należy też szkolenia i doradztwo związane z realizacją projektów. W systemie tym mieszczą się: urzędy lokalnej administracji, instytucje doradcze, instytucje usługowe, banki itp.

Aktywność mieszkańców, czyli umiejętność kreowania nowych przedsięwzięć ekonomicznych i społecznych jest prawdopodobnie jednym z podstawowych czynników stymulujących transfer środków w ramach interwencji publicznych. Trudna mierzalność tych cech oraz zbyt ogólna skala badań nie pozwala określić zależności pomiędzy aktywnością a zróżnicowaniem przestrzennym interwencji publicznych. Obraz zależności zakłóca też koncentracja transferów do wybranych grup beneficjentów (np. rolnicy – programy rolne, przedsiębiorcy – wsparcie przedsiębiorstw). Ważną rolę odgrywa wykształcenie mieszkańców wsi. Przeprowadzone w 2003 r. przez J. Bańskiego (2005) badania ankietowe w różnych typach gmin wiejskich potwierdziły, że osoby lepiej wykształcone są pod każdym względem bardziej aktywne i zainteresowane zmianami dokonującymi się w otoczeniu. Są one także bardziej aktywne społecznie i gospodarczo oraz otwarte na wszelkie nowości, a przy tym stawiają swojemu otoczeniu większe wymagania.

Ważną determinantą zróżnicowania przestrzennego interwencji publicznych jest też prawdopodobnie sprawność i zaangażowanie lokalnych liderów, polegająca na aktywności i umiejętności przygotowywania projektów, przychylności dla innych beneficjentów, sprawności zarządzania, umiejętności podejmowania działań marketingowych. Reprezentanci władz lokalnych powinni być nowoczesnymi menedżerami, znać lokalne warunki i na bieżąco śledzić dokumenty związane z interwencjami publicznymi.

Analiza i ocena interwencji publicznych realizowanych w ramach polityki spójności oraz wspólnej polityki rolnej w kontekście realizacji celów i kierunków Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2007–2013

Miejsce obszarów wiejskich w Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2007 – 2013

Strategia Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2007-2013 została przyjęta uchwałą sejmiku województwa małopolskiego w dn. 30 stycznia 2006 r. i stanowi aktualizację strategii z 2000 r. Opracowania diagnostyczne wykonali zewnętrznymi wykonawcy. Na szczególną uwagę zasługuje bardzo szerokie spektrum przeprowadzonych na potrzeby dokumentu konsultacji społecznych ze znaczącym udziałem sektora pozarządowego. Zrealizowano warsztaty powiatowe, konferencje regionalne, rozesłano projekt strategii (1000 egzemplarzy) do partnerów społecznych. Organizacje pozarządowe przeprowadzały badania ankietowe, a młodzież ponadgimnazjalna nadsyłała prace dotyczące rozwoju województwa. Należy wysoko ocenić zarówno podejście urzędu marszałkowskiego do kwestii udziału społeczności lokalnej w przygotowywaniu dokumentu, jak i solidne zaangażowanie Małopolan w to przedsięwzięcie. Strategia zawiera liczne kolorowe zdjęcia, wykresy, tabele, natomiast niedostateczna jest liczba map.

W diagnostycznej części strategii niewiele miejsca poświęcono obszarom wiejskim. Informacje dotyczące wsi pojawiają się przy okazji diagnoz sektorowych w zakresie: zagadnień ludności, infrastruktury społecznej i technicznej (łącznie w kilku miejscach). Wartości podstawowych, nielicznych wskaźników dotyczących wykształcenia, korzystania z pomocy społecznej, korzystania z urzędów infrastruktury podawano osobno dla obszarów wiejskich i miast. Zabrakło jednak interpretacji danych statystycznych. Kilka wybranych informacji na temat rolnictwa znalazło się w dziale dotyczącym gospodarki. Na 120 punktów (akapitów) diagnozy, rolnictwu poświęcono niecałe trzy, w których zamieszczono informacje o zatrudnieniu w rolnictwie, strukturze powierzchniowej gospodarstw i o gospodarstwach ekologicznych. Pominęto tak ważne zagadnienia, jak np. warunki naturalne rolnictwa, zwłaszcza ich zróżnicowanie przestrzenne, produkcję rolniczą i tendencje w tym zakresie, działalność pozarolniczą, zagadnienia ludności rolniczej, w tym dwuzawodowość.

Należy krytycznie ocenić tak znikomy udział diagnozy poświęcony rolnictwu, mając na uwadze chociażby fakt najwyższego w skali kraju zatrudnienia w rolnictwie na 100 ha użytków rolnych (o czym napisano w diagnozie). Ponadto, jak podają autorzy, ludność wiejska województwa małopolskiego stanowi aż 11,1% ludności wiejskiej kraju (2004). Wydaje się, że problemy gospodarcze wsi wymagają więcej uwagi, niż poświęcono im w strategii.

W strategii nie zamieszczono analizy SWOT. Jest natomiast opis pozycji konkurencyjnej województwa, w którym mało miejsca poświęcono problemom społeczno-gospodarczym wsi w kontekście słabych stron. Zwraca się natomiast uwagę na dziedzictwo wsi (krajobraz rolniczy) jako atut (choć jest w *podupadłym stanie*). W tej części strategii wyróżniono cztery obszary województwa, podkreślając rolniczy charakter dwóch z nich.

Ranga ustaleń strategicznych dotyczących obszarów wiejskich jest niska – na poziomie kierunków polityki (np. *Zrównoważone rolnictwo, w tym rolnictwo ekologiczne*) lub na poziomie założeń programowych w ramach innych kierunków (*Odnowa zasobów wiejskich, Rozwój agroturystyki, Rozwój przedsiębiorczości oraz działalności okołorolniczej i pozarolniczej na terenach wiejskich, Rozwój komunalnych systemów kanalizacyjnych*). Występuje pewien chaos – niektóre postulaty, np. dotyczące przedsiębiorczości pozarolniczej czy agroturystyki, są niepotrzebnie wymieniane w kilku miejscach (pomnaża się więc w ten sposób sztucznie listę postulatów). Tym niemniej różnorodność postulatów proponowanych na obszarach wiejskich jest znacząca (generalnie strategia ta zawiera bardzo dużą liczbę ustaleń strategicznych). Dotyczą one różnych aspektów społeczno-ekonomicznych wsi. Pozytywnie należy ocenić fakt proponowania przez autorów strategii konkretnych narzędzi realizacji kierunków działań, choć niestety tylko w niektórych przypadkach. Dobrym przykładem są tu propozycje działań na rzecz rozwoju przedsiębiorczości pozarolniczej (mikropożyczki i inkubatory przedsiębiorczości).

Tab. 20. Ocena tematyki wiejskiej podejmowanej w części diagnostycznej Strategii

Kryterium oceny	Krótką charakterystyka
Obszary wiejskie (OW) jako przedmiot diagnozy	Obszary wiejskie pojawiają się przy okazji diagnoz sektorowych: dotyczących ludności, infrastruktury społecznej i technicznej; bardzo krótka i wybiórcza charakterystyka rolnictwa w dziale poświęconym gospodarce.
Jakość danych statystycznych	Dane są aktualne (pochodzą z 2004 r.); niewystarczająca jest ilość danych dotyczących obszarów wiejskich i rolnictwa.
Identyfikacja procesów na OW	Zdecydowanie zbyt mało miejsca poświęcono rolnictwu i obszarom wiejskim, mając na uwadze największą gęstość zaludnienia małopolskiej wsi w skali kraju, zatrudnienie w rolnictwie; brakuje wskazania tendencji, procesów.
Zróznicowanie przestrzenne OW	W niewielkim stopniu wskazano zróżnicowanie przestrzenne obszarów wiejskich (tylko w zakresie rolnictwa ekologicznego); w opisie pozycji konkurencyjnej województwa wyróżnia się obszary funkcjonalne, w dwóch z nich akcentuje się charakter rolniczy.
Porównania regionalne OW	Występują odniesienia do danych dla kraju.
OW w analizie SWOT	Brak analizy SWOT. Jest opis pozycji konkurencyjnej województwa, w którym zwraca się uwagę na dziedzictwo wsi (krajobraz rolniczy) jako atut.
Multimedialna jakość diagnozy	Brak map; zamieszczone wykresy pokazują kilka wskaźników ekonomicznych regionu w porównaniu do innych województw (brak wskaźników dot. obszarów wiejskich i rolnictwa).

Znacząca grupa proponowanych działań dotyczy rolnictwa, które zostało nieco zmarginalizowane w części diagnostycznej. Proponuje się działania na rzecz poprawy struktury obszarowej rolnictwa (tu uwzględniono zatem specyfikę regionu charakteryzującego się wysokim rozdrobnieniem tej struktury), postulowane jest wsparcie dla uprawy roślin energetycznych, lokalnych odmian owoców, hodowli ras lokalnych, rolnictwa ekologicznego.

W diagnozie akcentuje się niższy poziom wykształcenia mieszkańców wsi i gorszy dostęp do przedszkoli dzieci. Nie znajduje to natomiast odzwierciedlenia w

założeniach programowych i działaniach, gdzie nie zapisano wyraźnie potrzeby wsparcia wykształcenia społeczności wiejskiej (nie zaproponowano też wskaźników monitoringu, które pokazywałyby poprawę sytuacji w tym zakresie na wsi). Postulaty dotyczące edukacji i wykształcenia odnoszą się do całości regionu.

Tab. 21. Ocena tematyki wiejskiej podejmowanej w części koncepcyjnej Strategii

Kryterium oceny	Krótką charakterystyką
Ranga OW w części koncepcyjnej	Jednym z kierunków w ramach celu pośredniego dotyczącego gospodarki jest <i>Zrównoważone rolnictwo, w tym rolnictwo ekologiczne</i> . Inne aspekty funkcjonowania obszarów wiejskich występują w niższej randze – założeń problemowych lub działań.
Różnorodność i szczegółowość działań	Zakres problemów będących przedmiotem ustaleń strategicznych jest szeroki, choć proponowane postulaty są rozproszone w różnych częściach diagnozy; rozwinięcie poszczególnych założeń programowych jest szczegółowe, ale często te same treści powtarzają się w kilku miejscach.
Specyfika regionu	Postulaty dotyczące obszarów wiejskich nie uwzględniają różnorodności wewnątrzregionalnej; brakuje odniesienia do obszarów funkcjonalnych wyznaczonych w poprzedniej części strategii. Nawiązanie do specyfiki regionu małopolskiego przejawia się m. in. we wskazaniu na konieczność scalania gruntów, poprawy rozłogu pól.
Poprawność sformułowania wniosków	W ujęciu generalnym postulaty dobrze nawiązują do sytuacji obszarów wiejskich, choć nie wynikają jasno z diagnozy, która traktuje je marginalnie; w niektórych przypadkach zabrakło wyraźnego wskazania na konieczność rozwiązania problemu opisanego w diagnozie (np. w kwestii poprawy dostępu do edukacji ludności wiejskiej). Część postulatów sformułowano zbyt ogólnikowo.
Oryginalność rozwiązań	Proponowane kierunki, założenia programowe i działania są raczej standardowe. Przykładami ciekawych działań są: rozwój prywatnego doradztwa rolniczego, programy grantowe dla samorządów rozwijającą infrastrukturę informatyczną.
Instrumenty wdrażania	Narzędzia wdrażania poszczególnych działań na ogół sformułowane ogólnikowo, np. <i>wsparcie...</i> , w kilku przypadkach zapisano narzędzia realizacji postulatów, w tym finansowe: mikropożyczki, dotacje, operacyjne: wdrażanie odpowiednich programów itp. W rozdziale dotyczącym finansowania strategii wskazano na źródła finansowe, w tym europejskie, realizacji kierunków rozwoju.
Powiązania regionalne	Brak odniesienia do sąsiednich województw w kontekście obszarów wiejskich; współpraca międzyregionalna jest jednym z kierunków polityki, ale w ujęciu ogólnym (nie ma zapisów dotyczących współpracy pod kątem obszarów wiejskich).
Scenariusze rozwoju OW	Brak scenariuszy rozwoju w strategii.
Narzędzia monitoringu	Zaproponowane wskaźniki tylko częściowo odnoszą się do kierunków i założeń programowych. Np. w ramach kierunku dotyczącego rolnictwa wskazano tylko 2 wskaźniki (odnoszące się do gospodarstw ekologicznych i przedsiębiorczości), podczas gdy większość postulatów dotyczy różnych aspektów rolnictwa.
Multimedialna jakość części wizyjno-prognostycznej	Jest jedna mapa, na której pokazano <i>najważniejsze sprawy wskazane podczas warsztatów powiatowych</i> . W jednym z powiatów <i>najważniejsza sprawa</i> dotyczyła rolnictwa.

Kierunki i założenia programowe dotyczące wsi nie uwzględniają różnorodności wewnątrzregionalnej. A przecież wiele postulatów powinno odnosić się tylko do

konkretnych części województwa (np. trudno zaliczyć *zwiększanie lesistości do katalogu najważniejszych działań* w wielu gminach karpackich). Brakuje odniesienia do obszarów wyznaczonych w poprzedniej części strategii. W opisie kierunków i założeń programowych brakuje również jasnego odniesienia do zidentyfikowanych w drodze konsultacji społecznych *najważniejszych spraw* będących efektem warsztatów powiatowych.

Zgodność kierunków działań strategicznych z aktualnymi procesami i zjawiskami społeczno-gospodarczymi

Strategia rozwoju zawiera szerokie spektrum kierunków polityki w ramach poszczególnych celów pośrednich. Kierunki na ogół nie odnoszą się osobno do obszarów wiejskich lub miejskich (z wyjątkiem kierunków działań w ramach celu dotyczącego Obszaru Metropolitalnego Krakowa), lecz mają charakter bardziej uniwersalny. Niemniej niektóre z nich wyraźnie dotyczą wsi. Jednym z nich jest *Zrównoważone rolnictwo, w tym rolnictwo ekologiczne*. Wymieniono tu szereg założeń programowych, lecz niestety nie uwzględniono w ogóle zróżnicowania przestrzennego województwa, które warunkuje odmienne funkcje obszarów wiejskich i odmienny charakter rolnictwa. Wydaje się, że bardziej wartościowe byłoby wskazanie osobnych założeń programowych dla obszarów o wysokim potencjale produkcyjnym rolnictwa (np. powiaty miechowski, proszowicki), gdzie nacisk powinien być położony na wzmocnienie efektywności rolnictwa.

Inny charakter powinny mieć postulaty dla pozostałych obszarów, gdzie ekonomiczna rola rolnictwa będzie nadal maleć, a gospodarstwa rolne mają w dużej mierze charakter samozaopatrzeniowy. Na obszarach górskich znaczącą rolę może odegrać (i już odgrywa) połączenie tradycyjnej działalności rolniczej z usługami turystycznymi (wykorzystanie własnych produktów rolnych w ofercie wyżywienia dla turystów). Trudno natomiast spodziewać się intensywnego rozwoju rolnictwa ekologicznego, na które wskazuje się w strategii m. in. w kontekście powiązania z turystyką. Oferta turystyczna z wykorzystaniem zdrowych produktów żywnościowych doskonale może się rozwijać również poza certyfikowanymi gospodarstwami ekologicznymi.

Jak wskazano wyżej, rolnictwo ekologiczne wymienione jest w jednym z kierunków polityki strategii, jak również monitorowany ma być jego rozwój (wzrost areалу i udziału gospodarstw ekologicznych jest jednym z dwóch wskaźników osiągnięć dotyczących tego kierunku). Wprawdzie liczba gospodarstw ekologicznych w województwie wciąż wzrasta, jednak ich udział w ogóle gospodarstw jest nadal marginalny (ok. 0,8% gospodarstw pow. 1 ha). Przystawienie produkcji na ekologiczną zgodnie z wymogami instytucji certyfikujących wymaga znacznej wiedzy, kwalifikacji i zaangażowania rolnika. Nie należy oczekiwać, że znacząca w skali województwa liczba drobnych rolników, którzy czerpią dochody z innych źródeł, podejmie się wymagającego zadania, jakim jest prowadzenie produkcji ekologicznej w rozumieniu obowiązujących przepisów. Przecenianie roli rolnictwa ekologicznego jest powszechne w dokumentach strategicznych uchwalanych na różnych szczeblach administracji terytorialnej.

W ramach kierunku poświęconemu rolnictwu zabrakło odniesienia do obszarów sadowniczych, charakteryzujących się wybitnymi (nawet w skali kraju) warunkami do produkcji owoców i znaczącymi tradycjami w tym zakresie.

W strategii akcentuje się konieczność wsparcia indywidualnej przedsiębiorczości – jest to jeden z kierunków polityki w ramach celu pośredniego w obszarze *społeczeństwa wiedzy i aktywności*. Na poziomie założenia programowego pojawia się tu rozwój przedsiębiorczości okołorolniczej i pozarolniczej na obszarach wiejskich. Pozytywnie należy ocenić zaakcentowanie tej kwestii z uwagi na malejące znaczenie ekonomiczne rolnictwa na większości obszarów i wysokie bezrobocie ukryte. Jednakże wydaje się, że zbyt uniwersalnie i chaotycznie potraktowano to zagadnienie. Postulaty związane z działalnością pozarolniczą występują w kilku różnych miejscach, brakuje natomiast systematycznego, kompleksowego zaprogramowania działań w tym zakresie z uwzględnieniem zróżnicowania regionalnego i typologicznego obszarów wiejskich. Na pewno inny poziom i zakres wsparcia wiejskiej przedsiębiorczości powinien mieć miejsce na obszarach wiejskich korzystających z renty położenia w sąsiedztwie Krakowa, a inny na peryferyjnych terenach zachodniej części Beskidu Niskiego.

W województwie małopolskim funkcjonuje najwięcej kwater agroturystycznych spośród wszystkich województw w kraju. Południowe części regionu, stanowiące zwarty obszar o wysokiej atrakcyjności turystycznej, posiadają jedno z najlepszych w Polsce warunków dla rozwoju zakwaterowania prywatnego, w tym kwater agroturystycznych. W strategii rozwoju, w ramach obszaru *Gospodarka regionalnej szansy*, słusznie wyznaczono „turystyczny” kierunek polityki. Jednak tu znowu zabrakło zróżnicowania postulatów stosownie do przestrzennie zróżnicowanego charakteru procesów rozwoju turystyki w regionie. Zapisy dotyczące agroturystyki są wyjątkowo lakoniczne. Agroturystyczna „moda” jest powszechna i wyraźnie widoczna w dokumentach dotyczących polityki, przygotowywanych przez samorządy różnych szczebli w Polsce bez względu na jakość przestrzeni agroturystycznej. Jednak akurat w województwie małopolskim zagadnieniu temu można by poświęcić więcej uwagi mając na względzie jego przodującą w tym zakresie pozycję w skali kraju.

Autorzy strategii dostrzegają konieczność ochrony i kształtowania krajobrazu kulturowego (którego zachowanie może odegrać dużą rolę w utrzymaniu atrakcyjności turystycznej). Jest to warte zaakcentowania wobec dużego znaczenia turystyki w południowej części regionu. Brakuje natomiast propozycji konkretnych instrumentów, zwłaszcza wobec narastającego chaosu architektonicznego na niektórych obszarach.

Spójność kierunków działań Strategii z interwencjami publicznymi realizowanymi w ramach środków wsparcia

W celu oceny spójności kierunków działań Strategii rozwoju województwa z interwencjami publicznymi realizowanymi na obszarach wiejskich w ramach programów unijnych, w szczególności operacyjnych oraz PROW, odniesiono wybrane grupy interwencji do odpowiednich zapisów strategii.

W strategii rozwoju dużo uwagi poświęca się poprawie jakości i poziomu wykształcenia mieszkańców, co stanowi jeden z kierunków polityki. W ramach innych kierunków postulowane jest wsparcie szkoleń, kształcenia zawodowego itp. (choć autorzy dokumentu rzadko wyróżniają tu postulaty skierowane konkretnie do obszarów wiejskich). Zadania w tym zakresie realizowano głównie w ramach ZPORR i SPO. Warto tu zwrócić szczególną uwagę na projekty skierowane na reorientację zawodową osób odchodzących z rolnictwa (ZPORR 2.3), których zrealizowano 16 w 6 powiatach, a także na niektóre projekty w ramach działania ZPORR 2.1., np. „Aktywizacja rolników i ich domowników w celu pozyskiwania dochodów ze źródeł

okołorolniczych”. Projekty te były bardzo zróżnicowane pod względem skali – uczestniczyło w nich od kilkudziesięciu do przeszło 500 osób. Wydaje się jednak, że skala tych działań jest wciąż niewystarczająca względem potrzeb.

Jednym z kierunków działań jest *Zrównoważone rolnictwo, w tym rolnictwo ekologiczne*. Poszczególne założenia programowe w tym zakresie były w zróżnicowanym stopniu wspierane ze środków europejskich. Na uwagę zasługuje relatywnie niski poziom wsparcia w zakresie scalania gruntów, podczas gdy poprawa struktury obszarowej gospodarstw (słusznie) uznana była w strategii za jedno z najważniejszych działań w ramach kierunku dotyczącego rolnictwa. Działanie *Renty strukturalne* w ramach PROW również w marginalnym stopniu przyczyniło się do poprawy struktury obszarowej gospodarstw – zaledwie 783 gospodarstwa rolne powiększone zostały w wyniku realizacji tego programu.

Z kolei wsparcie ze środków europejskich w znaczącym stopniu przyczyniło się do realizacji postulatów ze strategii określonego jako *Zrównoważone działania produkcyjno – ekologiczne w rolnictwie, zapobiegające dezagraryzacji obszarów*. Prawie 54 tys. gospodarstw rolnych (2006) w województwie małopolskim otrzymało płatności w ramach działania PROW *Wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania*, które zakłada utrzymywanie w kulturze rolnej użytków zagrożonych odłogowaniem. W ramach tego postulatu mieszczą się również przedsięwzięcia realizowane w ramach programów rolnośrodowiskowych. Jednak powierzchnia użytków rolnych objęta tymi programami była relatywnie mała (w porównaniu do innych województw). Programy rolnośrodowiskowe przyczyniają się również do realizacji postulatów strategii dotyczących wsparcia rolnictwa ekologicznego i hodowli ras lokalnych. Ponad 1,6 tys. małopolskich rolników zadeklarowało realizację pakietu *Rolnictwo ekologiczne*, natomiast 162 (na 687 beneficjentów programu rolnośrodowiskowego w Polsce) – zadeklarowało realizację pakietu *Zachowanie lokalnych ras zwierząt gospodarskich*.

Łącznie ponad 14 mln złotych wyniosło dofinansowanie w ramach działania SPO *Wsparcie doradztwa rolniczego* (beneficjentami były: stowarzyszenie społeczne MSDR oraz jednostka budżetowa – ODR), co wpisuje się w postulat ze strategii: *Rozwój prywatnego, obok publicznego doradztwa rolniczego*. Tym samym postulat *wsparcia [rolników] dla pozyskiwania środków pomocowych* został również spełniony, gdyż było to jednym z ważniejszych zadań wspomnianych podmiotów doradczych.

W ramach Sektorowego Programu Operacyjnego przeszło dwa razy więcej środków europejskich zostało przeznaczonych na inwestycje służące unowocześnianiu gospodarstw rolnych (SPO 1.1) niż na inwestycje służące rozwijaniu działalności pozarolniczej w gospodarstwach (SPO 2.4). Wsparcie dla wielofunkcyjności i przedsiębiorczości w rolnictwie, rozwoju działalności poza- i okołorolniczej było wielokrotnie wymieniane w strategii, toteż głównie projekty wspierane z SPO 2.4 dobrze wpisują się w te postulaty. W strategii nie zamieszczono natomiast konkretnych zapisów dotyczących wsparcia modernizacji gospodarstw rolnych. Okazało się jednak, że znaczące środki zostały wykorzystane właśnie w tym kierunku, nie tylko w ramach SPO 1.1., ale również PROW *Dostosowywanie gospodarstw rolnych do standardów UE* (kwota zrealizowanych płatności prawie 2 razy niższa niż SPO 1.1.). Warto podkreślić, że SPO 1.1. było działaniem o najwyższej łącznej kwocie zrealizowanych płatności spośród wszystkich działań rolniczego SPO.

Postulaty strategii dotyczące wsparcia przetwórstwa produktów rolnych, a także ich marketingu i dystrybucji były realizowane przy udziale środków unijnych w ramach SPO 1.5 *Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych*. Łączna kwota dofinansowania projektów w ramach tego działania była wysoka na tle innych działań rolniczego SPO (na 2-gim miejscu po SPO 1.1.).

Postulat strategii *Ochrona bioróżnorodności poprzez ekstensywne zagospodarowanie rolnicze cennych ekologicznie łąk, pastwisk i hał górskich oraz zapobieganie niekontrolowanemu odłogom na gruntach ornych* wymieniany w ramach kierunku *Ochrona bio- i georóżnorodności* był realizowany przy pomocy działania dotyczącego ONW oraz programów rolnośrodowiskowych. W ramach programów rolnośrodowiskowych 6 razy więcej rolników zadeklarowało realizację pakietu utrzymania łąk ekstensywnych niż utrzymania pastwisk ekstensywnych. Generalnie należy podkreślić zdecydowanie większą powierzchnię użytków rolnych objętych płatnościami ONW niż rolnośrodowiskowymi.

Postulat zwiększania lesistości był również wymieniany w ramach wspomnianego kierunku polityki. Wsparcie unijne PROW przyczyniło się do realizacji tego kierunku w bardzo małym stopniu – zaledwie 420 ha zostało zalesionych w województwie małopolskim w wyniku realizacji działania *Zalesianie gruntów rolnych*.

Odnowa zasobów wiejskich była jednym z założeń programowych w ramach kierunku polityki dotyczącego ochrony i kształtowania krajobrazu kulturowego. Wsparcie unijne miało duże znaczenie w realizacji tego postulatu. Projekty w tym zakresie były realizowane w ramach SPO 2.3. *Odnowa wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego* na obszarze ponad połowy gmin, głównie przez samorządy lokalne. Łączne dofinansowanie projektów wyniosło prawie 34 mln zł.

Warto przede wszystkim zauważyć, że trudno w większości przypadków ocenić zgodność realizowanych interwencji z zapisami strategii w ujęciu przestrzennym, gdyż kierunki polityki, jak i założenia programowe, nie były na ogół skierowane do konkretnych obszarów (podregionów, powiatów czy gmin). Ponadto wiele zapisów strategii sformułowanych jest ogólnikowo i uniwersalnie. W związku z tym większość zrealizowanych interwencji publicznych da się potraktować jako realizację któregoś z celów strategii. Ponadto w strategii zabrakło wskazania, które działania w ramach poszczególnych celów pośrednich i kierunków polityki były najważniejsze, które drugoplanowe itd. Brak hierarchicznego uporządkowania działań powoduje, iż trudno ocenić, w jakim stopniu wsparcie europejskie jest spójne ze strategią.

Wnioski i rekomendacje dla aktualizacji Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2007–2013

Skala badań (powiaty) i krótki okres realizacji pierwszej perspektywy finansowej (2004-2006) ograniczony do lat 2004-2008 utrudniają ocenę wpływu interwencji publicznych na rozwój lokalny i regionalny. Podstawowa trudność tkwi w porównywaniu wpływu kilkuletniego okresu finansowania na długotrwałe procesy przekształceń społecznych i ekonomicznych. Ponadto skala finansowa analizowanych programów jest relatywnie niewielka w stosunku do skali gospodarki w ujęciu powiatowym lub regionalnym. Dużo lepsze efekty przynieść powinny badania w skali gmin.

Badania wykazały, że interwencje publiczne i zmiany struktury społeczno-gospodarczej jednostek terytorialnych należy na tym etapie realizacji programów traktować bardziej jako koincydencje, niż jako związki przyczynowo-skutkowe. Badania ewaluacyjne powinny być wykonywane na poziomie lokalnym (gminnym), gdzie realnie realizowano inwestycje związane z interwencjami publicznymi. Tylko taka analiza może dać pełną odpowiedź na pytanie o zależności pomiędzy interwencjami publicznymi a rozwojem społeczno-ekonomicznym, w stosunkowo krótkiej skali czasowej.

Efekty realizowanych projektów będą lepiej widoczne dopiero w przyszłości i dotyczyć będą zarówno wzrostu wewnętrznego potencjału rozwojowego, jak i poprawy atrakcyjności dla inwestycji zewnętrznych. Można przypuszczać, iż większy bezpośredni wpływ programów ujawni się dopiero po zakończeniu realizacji perspektywy finansowej 2007-2013. Wynika to ze znacznie większych środków dostępnych w tej perspektywie oraz dłuższego okresu realizacji programów.

W badaniach nie zaobserwowano współzależności pomiędzy wielkością realizowanych projektów i poprawą cech dotyczących bezpośrednio mieszkańców wsi (stopa bezrobocia, poziom wynagrodzeń). Wynika to po części z faktu, że większość projektów miała charakter inwestycyjny. Prawdopodobnie inwestycje te przełożą się w przyszłości na poprawę wymienionych cech.

Przestrzenne zróżnicowanie interwencji publicznych było na ogół zgodne z polityką spójności i zasadą wyrównywania różnic rozwojowych. Stosunkowo duże środki kierowane na obszary peryferyjne dotyczyły rozwoju i modernizacji infrastruktury.

W przypadku programów skierowanych do gospodarstw rolnych najwięcej projektów realizowano na obszarach charakteryzujących się rolnictwem towarowym. Dzięki temu wzmacniana jest funkcja rolnicza na terenach charakteryzujących się konkurencyjnym rolnictwem. Na przykład najwięcej środków PROW w przeliczeniu na jedno gospodarstwo rolne napłynęło do powiatów miechowskiego, proszowickiego i limanowskiego, najmniej zaś do wielickiego, wadowickiego i chrzanowskiego. Zatem najwięcej z PROW-u skorzystali rolnicy na obszarach funkcjonalnie rolniczych, co należy ocenić pozytywnie.

W przypadku niektórych gospodarstw można mówić o przeinwestowaniu; liczba maszyn rolniczych jest nadmierna i kolejne inwestycje podejmowane przez rolników nie są już ekonomicznie uzasadnione (instrumenty wsparcia unijnego powinny uwzględniać takie problemy, aby zapewnić racjonalną alokację środków).

Zróźnicowanie przestrzenne dotyczyło przeciętnej wartości projektu. Najmniejsze projekty realizowano w powiatach środkowej i północnej części regionu. Wynikało to przede wszystkim z faktu, że ich wykonawcami byli rolnicy. W powiatach charakteryzujących się zdywersyfikowaną strukturą projektów i dużym udziałem programów „pozarolniczych” wartości jednostkowe projektów były wyższe.

Największy budżet miały projekty realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego, które uzyskiwały duże dofinansowanie ze środków unijnych. Było to zazwyczaj około połowy całkowitego budżetu, a w przypadku powiatów: suskiego, oświęcimskiego, nowotarskiego i Krakowa, nawet nieco więcej. Projekty przedsiębiorstw były w dużo mniejszym stopniu wspomagane ze środków unijnych.

Projekty realizowane na obszarach wiejskich koncentrowały się przede wszystkim na rozwoju elementów infrastruktury technicznej (wodociągi, kanalizacja, drogi) oraz modernizacji gospodarstw rolnych i przedsiębiorstw (nowoczesny sprzęt, technologie i logistyka). Zbyt mało uwagi przykładano do rozwoju społecznego i kulturowego obszarów wiejskich, który nie ma tak spektakularnych efektów ekonomicznych w krótkim horyzoncie czasowym, ale w dłuższej perspektywie jest nieodzowny. To właśnie od poziomu wiedzy, kultury i ogólnej kondycji społecznej regionu zależy jego konkurencyjność i potencjał rozwojowy.

Kształtowanie kapitału społecznego poprzez wspieranie oddolnych inicjatyw na rzecz rozwoju było jednym z oczekiwanych efektów wdrażania działania LEADER+. W Małopolsce powstało wyjątkowo dużo lokalnych grup działania (LGD), choć niestety część z nich inicjowana i zarządzana była przez przedstawicieli władz gminy i nie stwarzała możliwości realizacji inicjatyw oddolnych. Mimo to należy docenić rolę licznych „miękkich” projektów realizowanych przez LGD w zakresie kultury, edukacji i promocji. Działania te niewątpliwie sprzyjają integracji społecznej i umacnianiu tożsamości lokalnej, a przez to budowaniu kapitału społecznego. Tworzenie lokalnych partnerstwa w ramach LEADERa PROW powinno być nadal wspierane, ze szczególnym uwzględnieniem inicjatyw faktycznie oddolnych.

Niewystarczający w stosunku do potrzeb, był zakres realizowanych szkoleń dla ludności wiejskiej, w szczególności dla rolników (w ramach SPO i ZPORR). Wprawdzie na cel ten zostały przeznaczone znaczące środki, ale zaakcentować należy zbyt wysokie koszty projektów szkoleniowych w przeliczeniu na jednego beneficjenta. Finansowanie szkoleń powinno być tak zorganizowane, aby umożliwić wzięcie w nich udział znacznie większej grupie osób. W takim wypadku należy rozważyć zasadność pokrywania z budżetu szkoleń wysokich kosztów socjalnych (dojazd, nocleg) i innych kosztów nie związanych bezpośrednio ze szkoleniem. Istotną kwestią jest również konieczność dostosowania szkoleń do potrzeb rynkowych i realne rozpoznanie możliwości przekwalifikowania się rolników.

Niewielkie kwoty przeznaczono na działania mające różnicować działalność rolniczą i dywersyfikować dochody mieszkańców gospodarstw rolnych. Powinny mieć one szczególną rolę w województwie małopolskim, gdzie samo rolnictwo, ze względu na tradycyjny charakter nie jest konkurencyjne i nie stanowi alternatywy dla innych działań gospodarczych..

Najmniej korzystna sytuacja w zakresie aktywności ekonomicznej mieszkańców wsi charakteryzuje powiaty z północno-wschodniej części regionu (dąbrowski, tarnowski, brzeski), gdzie poziom przedsiębiorczości osiąga najniższe wartości, a dodatkowo w latach 2003-2008 odnotowano spadek liczby podmiotów gospodarczych. Szczególnie

na tych obszarach powinny zostać uruchomione różne programy aktywizujące lokalną przedsiębiorczość mieszkańców.

Aktualna strategia rozwoju woj. małopolskiego w niedostatecznym stopniu podejmuje problematykę wiejską. Wymieniono w niej szereg założeń programowych, lecz niestety nie uwzględniono w ogóle zróżnicowania przestrzennego regionu, które warunkuje odmienne funkcje obszarów wiejskich i odmienny charakter rolnictwa. Wydaje się, że bardziej wartościowe byłoby wskazanie osobnych założeń programowych dla obszarów o wysokim potencjale produkcyjnym rolnictwa (np. powiaty miechowski, proszowski), gdzie nacisk powinien być położony na wzmocnienie efektywności rolnictwa.

Jednym z kierunków działań jest *Zrównoważone rolnictwo, w tym rolnictwo ekologiczne*. Poszczególne założenia programowe w tym zakresie były w zróżnicowanym stopniu wspierane ze środków europejskich. Na uwagę zasługuje relatywnie niski poziom wsparcia w zakresie scalania gruntów, podczas gdy poprawa struktury obszarowej gospodarstw uznana była w strategii za jedno z najważniejszych działań w ramach kierunku dotyczącego rolnictwa. Programy nie przyczyniły się do poprawy struktury obszarowej gospodarstw. Liczba przekazanych gospodarstw rolnych w ramach działania *Renty strukturalne* wyniosła 2406, z tego zaledwie ok. 30% beneficjentów przekazało gospodarstwo na powiększenie istniejącego. Nieco większy był wpływ rent strukturalnych na poprawę struktury wiekowej kierowników gospodarstw rolnych (1648 rolników – ok. 70% beneficjentów - przekazało swoje gospodarstwa młodszym następcom). Choć należy mieć na uwagę, że przekazanie gospodarstwa mogło mieć często tylko charakter pozorny, formalny.

Przywiązanie Małopolan do ziemi i powszechne traktowanie jej jako zabezpieczenia ekonomicznego rodzin wiejskich decyduje o tym, że poprawa struktury obszarowej gospodarstw nie następuje. Wydaje się, że różne programy wsparcia nie spowodują zmiany sytuacji w tym zakresie. Bardziej adekwatne do warunków Małopolski byłoby efektywne wspieranie systemu dzierżaw użytków rolnych.

W ramach Sektorowego Programu Operacyjnego przeszło dwa razy więcej środków europejskich zostało przeznaczonych na inwestycje służące unowocześnianiu gospodarstw rolnych niż na inwestycje służące rozwijaniu działalności pozarolniczej w gospodarstwach. Wsparcie dla wielofunkcyjności i przedsiębiorczości w rolnictwie, rozwoju działalności poza- i okołorolniczej było wielokrotnie wymieniane w strategii, toteż postulaty te nie były dostatecznie spełnione.

Warto przede wszystkim zauważyć, że trudno w większości przypadków ocenić zgodność realizowanych interwencji z zapisami strategii w ujęciu przestrzennym, gdyż kierunki polityki, jak i założenia programowe, nie były na ogół skierowane do konkretnych obszarów (podregionów, powiatów czy gmin). Ponadto wiele zapisów strategii sformułowanych jest ogólnikowo i uniwersalnie. W związku z tym większość zrealizowanych interwencji publicznych da się potraktować jako realizację któregoś z celów strategii. Ponadto w strategii zabrakło wskazania, które działania w ramach poszczególnych celów pośrednich i kierunków polityki były najważniejsze, które drugoplanowe itd. Brak hierarchicznego uporządkowania działań powoduje, iż trudno ocenić, w jakim stopniu wsparcie europejskie jest spójne ze strategią.

Samorządy lokalne były zróżnicowane pod względem aktywności w pozyskiwaniu środków unijnych. Można wśród nich wyróżnić grupę „liderów” – jednostek, które systematycznie składały wnioski i otrzymywały finansowanie na coraz to nowe

przedsięwzięcia. W tym mieściły się nie tylko standardowe inwestycje w infrastrukturę techniczną, ale również oryginalne nowoczesne projekty, służące np. integracji społecznej czy podnoszeniu jakości usług publicznych.

Literatura

Audretsch D., Keilbach M., 2005, *Entrepreneurship Capital and Regional Growth*, Annals of Regional Science, 39, s. 457–469.

Bański J., 2005, *Przestrzenny wymiar współczesnych procesów na wsi*, Studia Obszarów Wiejskich, 9, IGiPZ PAN, Warszawa, Bernardinum.

Bański J., 2006, *Geografia polskiej wsi*, PWE, Warszawa.

Bański J., 2007, *Geografia rolnictwa Polski*, PWE, Warszawa

Bański J., 2008, *Wiejskie obszary sukcesu gospodarczego – koncepcja i diagnoza*, Studia Obszarów Wiejskich, 14, IGiPZ PAN, PTG, Warszawa.

Bułkowska M., 2008, *Wpływ programu PROW 2004-2006 na poprawę konkurencyjności gospodarstw rolnych*, Roczniki Naukowe, 10, 2, Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, s. 39-44.

Charakterystyka obszarów wiejskich w 2005 r., 2006, GUS, Olsztyn.

Chlebicka A., Fałkowski J., Wołek T., 2009, *Małe gospodarstwa w Polsce – charakterystyka*, FAPA, Warszawa.

Czapiewski K., Niewęgłowska G., 2006, *Przestrzenne zróżnicowanie dopłat wyrównawczych ONW w 2004 roku*, IERiGŻ, Warszawa.

Dziemianowicz W., Swianiewicz P. (red.), 2007, *Gmina pasywna*, Studia KPZK PAN, 117, Warszawa.

Górz B., 2002, *Współczesne przemiany na obszarach wiejskich Podhala*, Przegląd Geograficzny, 73, 3, s.451-468.

Górz B. 2005, *Rolnictwo Polski południowo-wschodniej (uwarunkowania rozwoju i współczesny stan)*, [w:] B. Głębocki (red.), *Struktura przestrzenna rolnictwa Polski u progu XXI wieku*, Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań, s. 311-356.

Guzik Cz., 1988, *Sadownictwo jako przykład gospodarki rolnej w Karpatach*, [w:] *Geograficzne problemy rolnictwa w Polsce*, Instytut Zachodni, Poznań, 125-136.

Halamska M. (red.), 2008, *Wiejskie organizacje pozarządowe*, Problemy Rozwoju Wsi i Rolnictwa, IRWiR PAN, Warszawa.

Heffner K., Rosner A., 2002, *Czynniki specyficzne wywierające wpływ na potencjał rozwojowy obszarów wiejskich*, [w] A. Rosner (red.), *Wiejskie obszary kumulacji barier rozwojowych*, Problemy Rozwoju Wsi i Rolnictwa, IRWiR PAN, Warszawa, s. 133–152.

Holzer J.Z., 2003, *Demografia*, PWE, Warszawa.

Ewaluacja ex-post Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006. Raport końcowy, 2009, IRWiR, IERiGŻ, IUNG, BSM SJ, Warszawa.

Informacja dotycząca wpływu działania „Renty strukturalne” na poprawę struktury agrarnej gospodarstw, 2008, MRiRW, Warszawa.

Informacja o stanie infrastruktury technicznej wsi na koniec 2004 roku, 2005, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.

Informator Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, 2009, 41, MRiRW, Warszawa.

Janc K., 2006, *Zróżnicowanie przestrzenne kapitału ludzkiego w Polsce*, Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław, maszynopis pracy doktorskiej.

Kołodziejczyk D., 2003, *Kapitał społeczny w rozwoju obszarów wiejskich*, [w:] B. Górz, Cz. Guzik (red.), *Współczesne przeobrażenia i przyszłość polskiej wsi*, Studia Obszarów Wiejskich, 4, IGiPZ PAN, PTG, Warszawa, s. 27–37.

Kołodziejczyk D., 2004, *Kierunki rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich*, [w:] J. Bański (red.), *Polska przestrzeń wiejska: procesy i perspektywy*, Studia Obszarów Wiejskich, 6, IGiPZ PAN, PTG, Warszawa, s. 39–58.

Krakowiak-Bal A., 2007, *Wpływ infrastruktury na rozwój przedsiębiorczości w gminach wiejskich wybranych powiatów woj. małopolskiego*, Inżynieria Rolnicza 7(95), 101-108.

Kurek S., 2007, *Typologia procesu starzenia się ludności miast i gmin Polski na tle jego demograficznych uwarunkowań*, Przegląd Geograficzny, 79, 1, s.133-156.

Pietras-Goc B., 2009, *Skazani na sukces? Wykorzystanie środków unijnych w Małopolsce 2000-2008 – bilans uczestnictwa*, Koło Rozwoju Regionalnego, Kraków.

Puchała J., 2006, *Kierunki rozwoju wiejskich środowisk lokalnych Małopolski*, AR, Kraków (praca doktorska).

Rosner A., 2000, *Wiejskie obszary problemowe pod kątem widzenia rozwoju gospodarczego*, [w:] A. Rosner (red.), *Lokalne bariery rozwoju obszarów wiejskich*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Warszawa, s. 12–29.

Sarat S., Radwan A., 2007, *Zróżnicowanie przestrzenne infrastruktury w zakresie ochrony środowiska w województwie małopolskim*, Roczniki Naukowe SERiA IX, 2, s. 322-326.

Województwo Małopolskie 2007, 2008, UMWM, Kraków.

Węclawowicz G., Bański J., Degórski M., Komornicki T., Korcelli P., Śleszyński P., 2006, *Przestrzenne zagospodarowanie Polski na początku XXI wieku*, Monografie, 6, IGiPZ PAN, Warszawa.

Wieloński A., 2004, *Lokalizacja działalności gospodarczej. Teoretyczne podstawy*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa.

Wstępna analiza realizacji Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006, 2009, MRiRW, Warszawa.